

Türkiye’de İtfaiye Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Etkinliği Sorunu

Ömer YAVUZ

Sorumlu Yazar, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Acil Yardım ve Afet Yönetimi Bölümü,
omerfrkyavuz@hotmail.com

Şeniz ANBARLI BOZATAY

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, sanbarli@comu.edu.tr

Öz

Osmanlı İmparatorluğu’nda başlangıçta halkın kendi çabalarıyla ve gönüllülerce yürütülen itfaiye hizmetleri, ilk itfaiye teşkilatının kurulduğu 18. yüzyılın başlarından günümüze değin farklı biçimlerde örgütlenmiştir. Dünyada yerel ve merkezi yönetimler tarafından sunulan itfaiye hizmetleri, Türkiye’de merkezi olmayan bir modelle, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Hizmetten yararlananların güvenliğini doğrudan etkileyen etkin bir itfaiye hizmeti, can kayıpları ve hasarların azaltılmasını sağlarken, itfaiye personeli tarafından yapılan en küçük bir hata, görevlinin ve kazazedenin yaşamının tehlikeye girmesine neden olabilmektedir. Çalışmada öncelikli olarak, tarihsel bağlamda itfaiye hizmetlerinin örgütlenmesi ve günümüzde itfaiye hizmetlerinin gerçekleştirme biçimleri “etkinlik sorunu” açısından incelenmekte, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkisi kapsamında itfaiye hizmetlerinin sunumu değerlendirilmektedir. İtfaiye hizmetleri ile ilgili karşılaşılan sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler çerçevesinde “acil durum müdahale kurumlarının en kısa sürede yapılandırılması” çalışmanın temel önerisini oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İtfaiye, Etkinlik, Tulumba Ocağı, Acil Durum, Arama-Kurtarma.

JEL Sınıflandırma Kodları: I12, I18.

Fire Fighting Organization and Its Efficacy Problem in Turkey

Abstract

Fire fighting which used to be performed by volunteers thanks to the efforts of citizens in the Ottoman Empire has been organized in various ways from the beginning of the 18th century onwards, when the first fire fighting organization was established. Fire fighting services offered by local and central governments across the world is de-centralized in Turkey, in other words conducted by local administrations. An effective fire fighting service directly affecting the safety of those who make use of this service aims to minimize the loss of lives. On the other hand, a small mistake made by fire fighters and victims jeopardizes their lives. The present study is primarily intended to investigate, in terms of “effectiveness problems”, the organization of fire fighting services over time and current methods by which fire fighting services are put into action. It also aims to study the ways related services are offered within the context of the relationship between local and central governments. “The urgent need to reform emergency response institutions” marks the basic suggestion of the study, in which several other suggestions are made to solve the problems concerning fire fighting services.

Keywords: Fire Fighting, Efficacy, Fire Brigade, Emergency, Search and Rescue.

JEL Classification Codes: I12, I18.

Atıfta bulunmak için...| Yavuz, Ö. & Anbarlı Bozatay, Ş. (2015). Türkiye’de İtfaiye Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Etkinliği Sorunu. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(2), 785-804.
Cite this paper...|

1.Giriş

Kamu hizmetlerinin, hizmetin niteliğine bağlı olarak merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşülerek gerçekleştirilmesi, ülkelerin siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik ve tarihi gerçeklerine göre şekillenmektedir. Türkiye’de itfaiye hizmetlerinin örgütlenmesi de bu gerçeklerle ilişkili olarak, merkezi olmayan bir modele dayanmaktadır. Çalışmanın temel sorunsalı, Türkiye’de itfaiye hizmetlerinin örgütlenmesi ve etkinliği ile ilgili sorunların varlığına dikkat çekilmesi olup, acil durum müdahale kurumlarının en kısa sürede yapılandırılması, çalışmanın temel önerisini oluşturmaktadır.

1.1.Çalışmanın Sınırlılıkları ve Kısıtlılıkları

Türkiye’de belediye bünyesinde faaliyet gösteren itfaiye teşkilatlarının yanı sıra askeri birliklere bağlı itfaiyeler, özel sektöre bağlı itfaiyeler ve organize sanayi bölgesi itfaiyeleri gibi farklı itfaiye teşkilatları da bulunmaktadır. Ancak çalışmada itfaiye hizmetlerinin gerçekleşmesinde yerel model öne çıkarıldığından, yerel düzeydeki itfaiye örgütlenmesi (belediye itfaiyeleri) dışındaki itfaiyeler değerlendirme kapsamına alınmayarak, konunun kapsam ve tartışma alanı sınırlandırılmıştır.

1.2.Çalışmanın Planı

Çalışma, beş ana bölüm üzerine inşa edilmiştir. İlk bölümde, dünden bugüne itfaiye teşkilatının geçirdiği aşamalar, Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet dönemi gelişmeleri açısından incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümü, Türkiye’de itfaiye hizmetlerinin örgütlenmesinde merkezi olmayan modelin değerlendirilmesine ayrılmış, itfaiye teşkilatının örgütlenmesinde ülkenin idari yapısından kaynaklanan önceliklere ve itfaiye hizmetlerinin finansmanı konusuna dikkat çekilerek, ilk bölümün teorik alt yapısı ile merkezi olmayan model arasında karşılaştırma imkânı doğmuştur. Üçüncü bölümde, kaliteli hizmet sunumunun önemli şartlarından birisi olan ve kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde nihai bir amaç olarak kabul edilen etkinlik, itfaiye hizmetleri bağlamında incelenmiş, “olaya anında müdahale” ve “yangın söndürme teknolojisindeki gelişmelerin” etkinlik açısından önemine dikkat çekilmiştir. Dördüncü bölüm, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri açısından itfaiye hizmetinin sunumunda karşılaşılan sorunlara ve itfaiye teşkilatının yeniden yapılandırılması konusundaki temel önerilere ayrılırken, sonuç bölümünde tartışma ile ilgili genel değerlendirmelerin altı çizilmiştir.

2. Türkiye’de Dünden Bugüne İtfaiye Teşkilatı

İtfaiye sözcüğü Arapça bir kelime olan ve söndürme anlamına gelen “*itfa*” kelimesinden türemiştir. İtfaiye; hem yangın söndürme işlemine, hem de bu işlemi gerçekleştiren teşkilata verilen addır. İtfaiye teşkilatı, bütün dünyada

kurumsallaşmış en yaygın acil durum örgütleridir. İlk kuruldukları dönemde yalnızca yangınla mücadele gibi sınırlı bir görev alanına sahip bu kuruluşlar, günümüzde daha geniş bir yelpazede faaliyetlerini sürdürmektedir. Yangınla mücadelenin yanı sıra, her türlü arama kurtarma faaliyetleri, acil durum koordinasyonları, acil yardım hizmetleri, tehlike önleyici faaliyetler, halkın acil durumlara karşı eğitimi gibi görevler itfaiye teşkilatı tarafından icra edilmektedir (Coppola ve Maloney, 2009, 57). Bu görevlerin yerine getirilebilmesi için; iyi organize olan, kalifiye elemanlara sahip, çağın teknolojilerine uygun araç ve gereçlerle donatılan ve dinamik yapıya sahip modern bir itfaiye teşkilatına ihtiyaç vardır (Kılıç, 1988, 15).

Tarihte bilinen en eski itfaiye teşkilatı Roma İmparatorluğu tarafından oluşturulmuştur. Roma itfaiyesinin kuruluş tarihi kesin olarak bilinmemekle birlikte 62 ve 192 yıllarında Roma’da meydana gelen yangınlar, kentin büyük bir bölümünü yok etmiş ve bu nedenle yangınla mücadele edebilmek için gece bekçileri, söndürme birlikleri ve su taşıyıcılardan oluşan yaklaşık 7000 kişilik bir örgüt kurularak ilk itfaiyenin temelleri atılmıştır. 16. yüzyılda birçok Avrupa devletinde var olan yangın söndürme birlikleri giderek diğer ülkelerde de görülmeye başlanmıştır (Türker, 2009, 14).

2.1.Osmanlı İmparatorluğu'nda İtfaiye Teşkilatı

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk itfaiye teşkilatının kurulması, 18. yüzyılın başlarına rastlamaktadır. Bu döneme kadar yangınlarda, halkın kendi gayretleri ve gönüllülerce söndürme faaliyetleri yürütülmüştür. Osmanlı Devleti’nde birçok beledi hizmetin sunumunda rol oynayan mahalle ve lonca teşkilatları, yangınla mücadele ve itfaiye hizmetlerin sunumunda da fayda sağlamışlardır. İtfaiye teşkilatı kurulmadan önce, bir yangın meydana geldiğinde tüm devlet görevlileri işlerini bırakıp yangın yerine giderek yangını söndürmeye çalışmışlardır. Hatta çok büyük yangınlarda padişahların bile doğrudan yangınlara ilgilendiği bildirilmektedir. (Özgür ve Azaklı, 2001, 154; Tural, 2004, 70).

16. yüzyılda Yeniçeri Ocağının bir bölümü olan Acemioğlanlara yangın söndürme görevi verilmiştir. Yine bu dönemde yayınlanan bir fermanla herkesin evinde bir küp su, dama ulaşacak büyüklükte bir merdiven, kazma ve kürek bulundurma zorunluluğu getirilmiştir (Gültek, 1984, 8; Özgür ve Azaklı, 2001, 155). Ancak tüm bu gelişmelere rağmen kurumsal bir itfaiye teşkilatının oluşturulduğu söylenemez. İlk itfaiye teşkilatının hangi tarihte kurulduğu ile ilgili farklı kaynaklar vardır. Bir görüşe göre Osmanlı’da ilk itfaiye, 1714 yılında kurulan, 10-15 kişiden oluşan ve 120 kg ağırlığındaki didon (tulumba) ile yangına müdahale eden ekiptir (Özgür ve Azaklı, 2001, 156). Diğer bir görüşe göre ise ilk itfaiye, 1720 veya 1721 yılında aslen Fransız olan “David” isimli birisi tarafından kurulmuştur. Daha sonra Müslüman olarak Davut ismini alacak olan David, Osmanlı İmparatorluğu’na tulumbayı ilk getiren ve kullanan kişi olarak kabul edilmektedir. Yangınla mücadelede gösterdiği üstün gayretlerden dolayı David,

tulumbacıların başı olarak atanmış ve emrine 1 kethüda, 1 katip, 1 çavuş, 1 çavuş yamağı ve 1 odabaşı ile 50 nefer verilerek Tulumba Ocağı oluşturulmuştur (Tural, 2004, 71).

Tulumba Ocağı, Yeniçeri Ocağının kaldırıldığı 1826 yılına kadar bir asırdan fazla hizmet vermiştir. Bu dönemde tulumbalar yaygınlaştırılarak her devlet dairesinde bir tulumba ocağı bulundurulmuştur. Tulumbacıların kente dağılımında da yine Yeniçeri karakolları esas alınarak her karakolda bir kolluk bulundurulmuştur. Bir yangın durumunda öncelikle kolluklar müdahale etmiş, yangının söndürülememesi durumunda Tulumbacı Ocağı olay yerine intikal etmiştir. Bu dönemde semtin gençlerinden gönüllü tulumbacılar oluşturulmuştur. Yeniçeri Ocağı kaldırılınca onlara bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren Tulumba Ocağının da görevi sona ermiştir. 1826-1828 yılları arasında meydana gelen yangınlara sadece semt tulumbacıları müdahale etmiş ancak düzenli bir yapıya sahip olmayan bu tulumbacılar yetersiz kalmıştır. Bu durum yeni bir teşkilatın kurulma çalışmalarını hızlandırmış ve 1828 yılında Yeniçeri Ocağının yerine kurulan Asakir-i Mansure-i Muhammediye Ordusu içerisinde “yangıncı taburu” oluşturulmuştur (Tural, 2004, 72; Özgür ve Azaklı, 2001, 156).

19. yüzyıl Osmanlı için siyasi açıdan oldukça çalkantılı bir dönem olmuştur. Bu durum bütün idari ve siyasi yapılanmayı olduğu kadar itfaiye teşkilatının kurumsallaşmasını da etkilemiş ve bu dönemde teşkilat, birçok köklü değişiklik geçirmiştir. Söz konusu dönemde itfaiye hizmetleri askeri bir hizmet olarak görülürken, 1846 yılında Zaptiye Nezaretinin kurularak tulumba ocağının buraya bağlanması ve 1868 yılında çıkarılan Der-saadet Belediye Nizamnamesi ile, itfaiye hizmetleri sadece askeri bir faaliyet olmaktan çıkarılmış ve belediyelere de bu konuda sorumluluklar yüklenmiştir (Özgür ve Azaklı, 2001, 160). Ancak bu dönemde meydana gelen yangınlarda itfaiye teşkilatı yeterince başarılı olamamış ve çok sayıda yapı zarar görmüştür. Dahası yangın nedeniyle zarara uğrayan vatandaşlara devlet tarafından yapılan yardımlar bütçeye ağır yükler yüklemiştir. Bu durum modern bir itfaiye teşkilatının varlığını gerekli kılmıştır. İtfaiye teşkilatının modernizasyonu için Avrupa ülkelerindeki yapılanmalar ve yasal düzenlemeler incelenmiş ve Macaristan’daki uygulamaların üstünlüğüne kanaat getirilerek, Budapeşte İtfaiye Alay Kumandanı “Szechenyi” kurulacak yeni teşkilatın başına getirilmiştir. Szechenyi’nin çalışmaları sonucunda İstanbul Hassa Ordusuna bağlı İtfaiye Alayı kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda boğazdaki ahşap evlerin yangınlarına müdahale edebilmek için Deniz İtfaiyesi kurulmuştur (Taşkın, 2012, 73; Tural, 2004, 74).

2.2.Cumhuriyet Döneminde İtfaiye Teşkilatı

Cumhuriyet’in ilk yıllarında itfaiye teşkilatı, askeri bir kurum olmaktan çıkarılarak tamamen yerel yönetimlere devredilmiştir. 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile de belediyelerin itfaiye hizmetlerini yürütmesinin

yasal temeli oluşturulmuştur. 1580 sayılı Kanun'un 16. maddesinin 1. fıkrası gereğince bütün belediyeler, itfaiye teşkilatı oluşturmakla yükümlü tutulmuştur.

İtfaiye teşkilatının tarihi ile ilgili literatür incelendiğinde genellikle İstanbul İtfaiyesi ile ilgili bilgilere rastlanmaktadır. Anadolu'daki yerleşim birimlerinde İtfaiye'nin ne zaman oluşturulduğu ise tam olarak bilinmemekle birlikte İzmir, Bursa, Edirne, Manisa ve Uşak gibi şehirlerde de yangınla mücadele eden teşkilatlar kurulmuş ve bu itfaiyeler, 1923 yılında İstanbul'daki itfaiye teşkilatı gibi belediyelere devredilmiştir. Daha sonrada başta büyük yerleşim yerleri olmak üzere pek çok belediye, itfaiye hizmetlerini devralmıştır (Türker, 2009, 20). 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile de itfaiye teşkilatı kurmak bütün belediyeler için zorunlu hale gelmiştir.

Kelime anlamı "söndüren kuruluş" olan ve kurulduğu tarihten itibaren tek görevi yangınla mücadele etmek olan itfaiye teşkilatına, 1958 yılında çıkarılan Sivil Müdafaa Kanunu ile yeni sorumluluklar yüklenmiştir. Bu Kanuna göre itfaiyeler, yangınların dışında afetlerde de halkın can ve mal kaybının en düşük seviyede tutulması için gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır (Tural, 2004, 76). Böylece arama kurtarma faaliyetleri yangınla mücadele ile birlikte itfaiye teşkilatının temel görevleri arasına girmiştir.

Belediyeler tarafından sunulan itfaiye hizmetleri açısından önemli bir düzenleme de 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun'la birlikte itfaiye hizmetleri büyükşehir belediyelerinin görev alanına girmiş ve büyükşehirler ile il merkezlerinde müdürlük olarak hizmet veren itfaiye teşkilatları 10.10.1997 tarihinde büyükşehir belediyelerinde itfaiye daire başkanlıklarına dönüştürülmüştür. 15 Ekim 2005 tarihinde İstanbul ve Kocaeli illerinin belediye sınırları il sınırları olarak belirlendikten sonra il genelindeki tüm itfaiye teşkilatları Büyükşehir Belediyeleri İtfaiye Daire Başkanlıklarına devredilmiştir. Ancak bu konudaki asıl önemli gelişme 6360 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. Öncelikle 2005 yılında İstanbul ve Kocaeli'de uygulanmaya başlanan ve büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırı olarak kabul eden düzenleme, yeni yasa ile birlikte bütün büyükşehir belediyelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Böylece büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı sadece büyükşehir sınırları değil, ilin mücavir sınırları olmuştur. Bu düzenleme büyükşehirlerin özellikle kırsalı ve ilçelerinde yaşayan insanlar için daha iyi bir hizmet alma imkânı sağlamakta, büyükşehir belediyeleri için ise daha fazla sorumluluk anlamına gelmektedir. Bu düzenleme ile birlikte büyükşehir belediyeleri kent merkezinde sunduğu hizmeti kırsalda da sunmak durumundadır.

3. Türkiye'de İtfaiye Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Merkezi Olmayan Model

İtfaiye teşkilatı, yerel bölgesel ya da ulusal düzeyde örgütlenebilir. Ülkenin idari yapısı, bu örgütlenmenin nasıl olacağı konusunda belirleyicidir. Ayrıca itfaiye

hizmetlerinin finansmanın nasıl sağlanacağı da bir başka belirleyici faktördür. İtfaiye hizmetini gerektiren risklerin varlığı, bütün dünyada itfaiye teşkilatına ayrılacak kaynak noktasında etkileyici bir unsurdur. Bu bağlamda itfaiye teşkilatının organizasyon yapısı ve finansmanı toplumdan topluma farklılık göstermektedir. Ancak itfaiye teşkilatının kendisinden beklenen misyonunu yerine getirebilmesi için gerekli olan ihtiyaçlar, bütün dünyada benzerlik göstermektedir. İtfaiye personeli, personelin eğitimi, kullanılan temel araç ve gereçler, iletişim sistemleri, itfaiye binaları ve yönetimleri tüm itfaiye teşkilatlarının ortak özellikleridir (Coppola ve Maloney, 2009, 58).

Dünyadaki itfaiye teşkilatları incelendiğinde, yönetim şekli açısından itfaiye hizmetleri; “merkezi model”, “merkezi idarenin bazı işlevlerinin olduğu merkezi olmayan model” ve “merkezi olmayan model” olmak üzere üç farklı şekilde sunulmaktadır. Türkiye’de ise merkezi olmayan model ile itfaiye hizmetlerinin sunumu gerçekleştirilmektedir. Bu modele göre itfaiye teşkilatlarının kurulmasında ve hizmetin yürütülmesinde bütün sorumluluk yerel yönetimlere aittir. Bu durum 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi ile de hüküm altına alınmıştır.

5393 Sayılı Kanun’un 52. maddesinde itfaiye hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütüleceği belirtilmektedir. Ayrıca aynı maddede, itfaiye hizmetinin sunumu ve teşkilatın oluşturulması ile ilgili hükümlerin düzenlenmesi için İçişleri Bakanlığı tarafından bir yönetmelik çıkarılacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda çıkarılan Belediye İtfaiye Yönetmeliği (RG, Tarih: 21.10.2006, Sayı: 26326) belediye itfaiye teşkilatının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını, itfaiye memurlarının niteliklerini, görevde yükselme ve mesleki eğitimlerini, kıyafetlerini, kullanacakları araç, teçhizat ve malzeme ile denetim usul ve esaslarını düzenlemektedir (Yön. m. 1).

Büyükşehir olan illerde itfaiye teşkilatı diğer illere göre daha farklı şekillenmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na tabi olan il ve ilçe belediyeleri kendi sınırları için itfaiye teşkilatı kurmakla görevli iken, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na tabi olan büyükşehir belediyeleri, bünyesindeki merkez ve çevre ilçeleri de kapsayacak şekilde itfaiye hizmetlerini planlamak ve uygulamakla yükümlüdür. Bu durum Türkiye açısından itfaiye hizmetlerinin sunumunda iki farklı uygulama ortaya çıkarmaktadır. Büyükşehirlerde itfaiye belediye teşkilatı içerisinde daire başkanlığı seviyesinde konumlanırken, diğer il ve ilçelerde müdürlük seviyesinde faaliyet yürütmektedir.

Belediyeler, hayati öneme haiz birçok görevi itfaiyeler ile yerine getirmektedir. İtfaiye teşkilatının görevleri Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nde şu şekilde sıralanmıştır;

“Yangınlara müdahale etmek ve söndürmek, her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara

müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek, arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmalarını yapmak, su baskınlarına müdahale etmek, doğal afetler ve olağanüstü durumlarda kurtarma çalışmalarına katılmak, “Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik” ile verilen görevleri yapmak, Sivil Savunma ile İlgili Şahsi Mükellefiyet, Tahliye ve Seyrekleştirme, Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü gereğince kurulan itfaiye servisi mükelleflerini eğitmek, nükleer, biyolojik, kimyasal (NBC) maddeleri ile kirlenmelerde arıtma işlemlerine yardımcı olmak¹ halkı, kurum ve kuruluşları itfaiye hizmetleri ile ilgili olarak bilgilendirmek, alınacak önlemler konusunda eğitmek ve bu konuda tatbikatlar yapmak, kamu ve özel kuruluşlara ait itfaiye birimleri ile gönüllü itfaiye personelinin eğitim ve yetiştirilmesine yardım etmek; bunların bina, araç-gereç ve donanımlarının itfaiye standartlarına uygunluğunu denetlemek ve bu birimlere yangın yeterlilik belgesi vermek ve gerektiğinde bu birimlerle işbirliği yapmak, belediye sınırları dışındaki olaylara müdahale etmek, belediye sınırları içinde bacaları belediye meclisince tespit edilecek ücret karşılığında temizlemek veya temizlettirmek ve bacaları yangına karşı önlemler yönünden denetlemek, talep edilmesi halinde orman yangınlarının söndürülmesi çalışmalarına katılmak, imar planlarına göre parlayıcı, patlayıcı ve yanıcı madde depolama yerlerini tespit etmek, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşlarını yangına karşı önlemler yönünden denetlemek, bu konularda mevzuatın öngördüğü izin ve ruhsatları vermek, belediye başkanının verdiği diğer görevleri yapmak”.

İtfaiyecilik, yangın söndürmeden arama-kurtarmaya, denetimden eğitime oldukça geniş bir alanda gerçekleştirilmektedir. Bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için her şeyden önce nitelikli itfaiyecilere ihtiyaç vardır. Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nde itfaiyeci; “ifade edilen işleri, yeterli mesleki eğitimden geçirilmek suretiyle bireysel olarak veya bulunduğu ekip içinde sorumluluk alarak, her türlü yangın söndürme, kurtarma, tahlisiye ve ilkyardım çalışmalarını, en kısa zamanda ve en iyi şekilde yürütme bilgi ve becerisine sahip olarak yapabilen nitelikli kişi” olarak ifade edilmektedir.

İtfaiye personelinin yapmış olduğu müdahale insan hayatını doğrudan ilgilendirdiği için itfaiyecilik mesleği fiziksel yeterlilik, çabuk karar verebilme, dikkat ve titizlik gibi bir takım özellikler gerektirir (Tunalı, 1996, 1). Kanun yapıcı, itfaiye mesleğinin bu özelliklerini göz önünde bulundurarak itfaiye personeli alımını diğer personelin temininden farklı bir düzenlemeye tabi tutmuştur. Bu düzenlemenin yasal dayanağını 5393 Sayılı Kanun’un 52. maddesinde yer alan “Belediye itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esasları, ... memurluğa alınması için taşınması gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim... İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.” ifadesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Belediye İtfaiye Yönetmeliği oluşturmaktadır. Bu Yönetmeliğe göre Kamu Personeli Seçme Sınavına giren ve atama komisyonu tarafından belirlenen asgari puan ve koşulları yerine getiren

adaylardan itfaiyeci olmak isteyenler, ilgili prosedüre göre, yayınlanan ilanlara başvururlar. Başvuru sonucunda en yüksek puana sahip adaydan başlamak üzere ilan edilen kadro sayısının 3 katı kadar aday sözlü sınava çağırılır. Sözlü sınav sonrasında başarılı olan adayların itfaiye personeli olarak ataması gerçekleştirilir.²

İtfaiye teşkilatında yer alan kadrolar, yönetici pozisyonunda çalışan daire başkanı, itfaiye müdürü ve itfaiye şube müdürü ile operasyonel görevleri icra eden itfaiye amiri, itfaiye çavuşu ve itfaiye erinden oluşmaktadır. Türkiye’de itfaiyecilik, öğretmenlik veya polislik gibi bir meslek grubu haline gelebilmiş değildir. İtfaiyeci olarak atanabilmek için lise düzeyinde eğitime sahip olmak ve bir takım sağlık ve fiziki gereklilikleri sağlamak yeterli olmaktadır. Bu durum, yangın söndürmek için basit bir su tulumbası kullanan itfaiyecilik mesleğinin ilk formları için geçerli olabilir. Ancak günümüzde itfaiyecilik, önemli teknolojilerin kullanıldığı uzmanlık gerektiren bir meslek haline gelmiştir. Bu gelişmeler, itfaiyecilik mesleğini icra edebilmek için gerekli olan eğitim düzeyini artırmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerin itfaiyelerinde yüksek öğretim derecesine sahip kişiler istihdam edilmektedir (Yentürk vd., 2003, 22).

Türkiye’de de itfaiyecilik ile ilgili çeşitli seviyede eğitim veren kurumların sayısı son yıllarda artmıştır. Bu bağlamda meslek liselerinde eğitim veren “İtfaiyecilik ve Yangın Güvenliği” bölümleri, iki yıllık meslek yüksekokullarında eğitim veren “Sivil Savunma ve İtfaiyecilik Programları” ve 4 yıllık yüksekokullarda eğitim veren “Acil Yardım ve Afet Yönetimi” bölümleri itfaiye teşkilatının ihtiyaç duyduğu nitelikli personel ve yöneticileri yetiştirmektedir. Ancak Türkiye’de her ne kadar itfaiye personeli alımı sırasında idari tercih ve kararlarla itfaiyecilik ile ilgili eğitim alan kişilere bir takım öncelikler tanınsa da, bu konudaki gerekli yasal düzenlemeler henüz gerçekleştirilememiştir.

İtfaiyecilik mesleği ile ilgili olarak hızla gelişen teknolojik yenilikler, hizmet içi eğitimleri önemli kılmaktadır. Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nin 31. maddesinde bu durum göz önünde bulundurulmuş ve itfaiye personeline, “yangını önleyici tedbirler, itfaiye teşkilatının araç, gereç ve malzemeleri, söndürücü cihazlar, malzemeler, söndürme ve kurtarma usulleri, ilkyardım, yangın yerinde tetkik ve yangının keşfi, sabotaj ve kundakçılıkla mücadele konuları ile sevk ve idare konularında teorik ve tatbiki eğitim programları hazırlanacağı” vurgulanmıştır.

İtfaiye hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev alacak insan gücü açısından bir diğer önemli faktör “gönüllü itfaiyecilik”tir. Gönüllü itfaiyecilik, Türkiye’de yeni gelişen, dünyada ise yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. 1999 Marmara depremleri, sivil toplum kuruluşlarının acil durumlardaki öneminin anlaşılması açısından da bir milat olarak kabul edilebilir. Gönüllü kuruluşların afetten sonra gösterdikleri üstün gayret ve başarılar sayesinde ilk defa 2000 yılında Sivil Savunma Genel Müdürlüğü tarafından “Gönüllülerin Sivil Savunma Hizmetlerine Katılma Esasları Yönergesi” çıkarılarak, sivil toplum kuruluşları, afet yönetiminin bir paydaşı olarak kabul edilmiştir. Yerel düzeyde ise İl Özel İdaresi ve Belediye

Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği çıkarılmıştır. Yönetmelikte gönüllülerin trafik, itfaiye ve arama kurtarma faaliyetlerinde görev alabilmeleri sağlanmıştır. Ayrıca bu düzenleme ile İl Özel İdaresi ve Belediyelere, gönüllü itfaiyeciler için gerekli araç, gereç, mekan sağlayabilme yetkisi verilmiştir (Yıldız, 2008, 182). Günümüzde ABD'de özellikle yerel düzeyde itfaiye hizmetleri gönüllülerce yerine getirilmektedir. Ulusal yangın önleme kurumu istatistiklerine göre, toplam 1,108,250 itfaiye görevlisinden 291,650'si bu görevi meslek olarak yaparken, 816,600'i gönüllülük esasına göre çalışmaktadır (NIST, 2004, 8).

Etkin bir itfaiye hizmetinin sunulabilmesi, nitelikli insan gücüne olduğu kadar modern teknolojinin gerektirdiği araç, gereç ve malzemenin varlığına da bağlıdır. Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin 35 ve 36. maddesinde itfaiye personelinin giyeceği kıyafetler düzenlenmiştir. Bu maddelere göre belediye, itfaiye personelinin günlük kıyafetleri ve her türlü kurtarma çalışmalarında giyeceği uniformaları sağlamakla yükümlüdür. Yönetmeliğin 42. maddesi ise itfaiye teşkilatının bünyesinde bulunduğu belediyenin nüfusuna bağlı olarak bulundurmaya zorunda olduğu asgari araçları düzenlemektedir. Bu kapsamda belediyelerin nüfusuna göre, asgari sayıda acil kurtarma aracı, söndürme aracı, merdivenli araç, pikap ve hizmet aracı bulundurması gerekir. Ancak kanaatimizce itfaiye teşkilatında bulunması gereken asgari araçları nüfusu baz alarak belirlemek doğru değildir. Örneğin Yönetmeliğe göre 10 bin ve daha az nüfusa sahip bir belediyenin sadece bir adet söndürme aracı bulundurması yeterlidir ve bunun dışında herhangi bir merdivenli araç ya da acil kurtarma aracı bulundurması zorunlu değildir. Oysa nüfusu 10 binden az olan bir belediyede de pekâlâ yüksek katlı bir bina yangını ya da kurtarma gerektiren trafik kazası meydana gelebilir. Bu nedenle yönetmelikteki asgari standartların yeterli olmadığı söylenebilir.

4. İtfaiye Hizmetlerinin Etkinliği

Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde nihai bir amaç olarak kabul edilen etkinlik, kaliteli hizmet sunumunun önemli şartlarından biridir. Kamu yönetiminin rasyonelliği konusunda dikkate değer bir unsur olan etkinlik, faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı ile ilgili bir araştırma çabasıdır. Bu noktada etkinlik kavramı, verimlilikte olduğu gibi fiziki bir girdi-çıkıtı ilişkisini değil, girdinin çıktıya dönüşüm sürecini incelemektedir. Kamu sektöründe etkinliğin verimlilikten daha önemli olduğu söylenebilir. Zira birçok insan için acil servis hizmetlerinin etkinliği, servisin zamanında, uygun personelle ve araçlarla yapılıp yapılmaması ile ilgilidir (Özer, 2012, 99-104).

İtfaiye hizmetlerinin etkinliği, hizmetten yararlananların sağlık ve güvenliğini etkilemektedir. İyi bir şekilde sunulan itfaiye hizmeti, acil durumlarda yaşanan can kayıpları ve hasarların azalmasını sağlarken, itfaiye personeli tarafından yangın veya kurtarma esnasında yapılan bir hata, kazazedenin yaşamının tehlikeye

girmesine neden olmaktadır (Deng vd., 2001, 406). Diğer taraftan özellikle itfaiyenin temel görev alanı olan yangınlar, kentlerin planlaması, gelişmesini ve çeşitli belediye hizmetlerinin sunumunu etkileyen önemli bir faktördür. Bir yılda meydana gelen yangınların ülke bütçesine etkisi, trafik kazalarının oluşturduğu etkiden daha fazladır (Tural, 2004, 67). Ancak gerek geçmişte gerekse günümüzde itfaiye teşkilatı kamu yönetimi uzmanları tarafından ihmal edilmiş bir konudur (Özgür ve Azaklı, 2001, 154).

İtfaiye hizmetlerinin sunumu, hizmetten faydalananların yaşam hakkı ile doğrudan ilgili olduğu için bu hizmetlerin etkinliği, vatandaş ve devlet arasındaki ilişkiyi de etkilemektedir. Hızlı ve etkin bir şekilde sağlanan itfaiye hizmetleri vatandaşların devlete olan güven ve bağlılığını artırırken, bu hizmetlerin sunumunda yaşanan aksaklıklar devlete olan güvenin ve devlet otoritesinin sorgulanmasına neden olmaktadır (Ekşi, 2010, 69).

İtfaiye hizmetinin sunumunda dikkat edilmesi gereken önemli konulardan biri de itfaiye merkezleri ve istasyonları için uygun “yer seçimi”dir. Yer seçimi iki açıdan önemlidir. Birincisi; itfaiye hizmetine ihtiyaç duyan kişilere hızlı ulaşılması hayati nitelik taşıdığından itfaiye istasyonlarının acil durumlara en etkin ulaşabilecek bir şekilde konumlandırılması gerekir. Özellikle çok sayıda itfaiye istasyonunun bulunduğu büyük yerleşim yerlerinde itfaiye birimleri, müdahale edilen vaka sayısı, nüfus yoğunluğu ve ulaşım süresi gibi faktörler göz önünde bulundurularak belirlenmelidir (Aktaş vd., 2009, 3; Çatay, 2011, 34). Uygun yer seçiminin diğer önemi ise özellikle büyük ölçekli afetlerde itfaiye teşkilatının kendisinden beklenen hizmeti sunabilmesi için öncelikle hayatta kalması gerekliliğidir. (İlki, Görmez ve Demir, 2008, 92). Bu nedenle yer seçimi yapılırken itfaiye birimlerinin meydana gelebilecek afetlerden etkilenme riski göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin selde arama kurtarma faaliyeti sunması beklenen itfaiye personelinin ve kurtarma malzemelerinin selden etkilenemeyecek şekilde konumlandırılması gerekir.

Kaliteli bir itfaiye hizmetinin ilk adımı, olaya “zamanında müdahale” etmektir. Zamanında müdahale kavramı, olaydan erken haberdar olmayı, hızlı bir şekilde olaya müdahale etmek için istasyondan ayrılmayı, en kısa zamanda olay yerine varmayı ve müdahaleye başlamayı ifade eder (Deng vd., 2001, 414).

İtfaiye hizmeti, acil yardım çağrısının itfaiye merkezine ulaşması ile başlar. Acil çağrı genellikle olay yerindeki vatandaş ya da görevli personeller tarafından itfaiye komuta kontrol merkezine telefon ile iletilir. Bu bağlamda itfaiye hizmetlerinin etkin bir şekilde sunumu açısından hayati öneme sahip hususlardan birisi “iletişim”dir. İtfaiye teşkilatı her türlü durumda aksamadan devam edebilecek iletişim altyapısına sahip olmalıdır. Ayrıca itfaiye teşkilatını aramak için kullanılan telefon numarasının kolay ulaşılabilir ve hatırlanabilir olması gerekir. Bu bağlamda Türkiye’de 110 kısa numarası itfaiye teşkilatına tahsil edilmiştir. Benzer şekilde 112, 122, 155, 156 gibi pek çok farklı kuruma tahsil

edilmiş acil çağrı numaraları bulunmaktadır. Avrupa Birliği, üye ülkelerde tek bir acil çağrı numarasının kullanılmasını benimsemiştir. Türkiye’de de Avrupa Birliği’ne üyelik müzakereleri kapsamında bütün acil çağrı numaraları için tek bir numara kullanılmasına yönelik pilot uygulamalar gerçekleştirilmekte ve bütün ülkede uygulanması için gerekli alt yapı yatırımları devam etmektedir. Bu bağlamda proje hayata geçtiğinde itfaiye hizmetleri dâhil bütün acil çağrı istekleri 112 numaralı kısa telefon numarasından gerçekleştirilecektir.

İtfaiye, acil durum organizasyonunun bir parçasıdır. Hiçbir kurum acil duruma müdahale için gerekli olan kapasite, kaynak ve tecrübeye tek başına sahip değildir. Bu nedenle acil durum veya afet sırasında normal zamanlarda farklı görevler ifa eden yüzlerce kamu kurumu, sivil toplum kurumu ve özel sektör kuruluşunun birlikte hareket etmesi gerekir. Başarılı bir müdahale, görev, yetki ve örgütsel kültürleri birbirinden farklı örgütlerin aynı amaç doğrultusunda, koordinasyon ve işbirliği içerisinde etkili bir şekilde çalışabilmeleri sayesinde gerçekleşebilir (Kapucu, 2013, 170). İtfaiye hizmetlerinin başarısı, kendi kaynaklarını acil durum organizasyonuna entegre edebilmesine ve diğer örgütlerle iletişim ve koordinasyonunun iyi olmasına bağlıdır.

İtfaiyenin ana görevi, can ve mal güvenliğini korumayı başarmaktır. Yangın servislerinin, yangınla nasıl mücadele edileceğini bilen, önleyici hizmet ifa eden uzman itfaiyecilere ihtiyacı vardır. ABD’de 1987-2001 tarihleri arasında meydana gelen yangın vakalarında %31 azalma görülmektedir. Bu azalmanın temel nedeni, emekliye ayrılan itfaiye görevlilerinin yerine, ortaklığa dayalı çalışma anlayışına sahip, yangın önlemleri ve bina çökme tehlikeleri konusunda deneyimli yangın personelinin seçilmesidir (Thiel vd., 2003, 1).

İngiltere’de yerel düzeyde, binalarda ve konutlarda yangın önleme konusunda yayınlanan bir raporda, yangın güvenlik teknolojisindeki gelişmelerin kullanımına dikkat çekilmektedir. Bu noktada önlem olarak, binalarda ve dairelerde duman alarmlarının artırılması, yangının komşulara sıçramasının önüne geçebilmek için merdivenlerde sigara içiminin yasaklanması, binalarda fiskiyelelerin kullanımının geliştirilmesi, ticari ve sanayi uygulamalarında su buharı sistemlerinin tatbiki öne çıkmaktadır (Local Government Association, 2012, 32). ABD’nde Ulusal Mesleki Güvenlik ve Sağlık Enstitüsü, itfaiyecilerin maruz kaldığı kaza ve ölümlerin önlenmesi konusunda bir takım standartlarla rehberlik etmektedir. Federal ve yerel düzeyde istihdam edilen itfaiye görevlileri bu standartlardan muaf tutulsa da 25 eyalet bu ilkelere dayalı programlara dâhildir (Alert, 1999, 1).

İtfaiyecilik, riskli bir meslektir. İtfaiyeciler, duman zehirlenmesi, yüksek ısıya bağlı yanıklar ve kimyasal maddeye maruz kalma gibi sağlık risklerinin yanı sıra düşme, göçük altında kalma, travma ve trafik kazaları gibi fiziksel riskler ile de yüz yüzedir. Bu kaza ve hastalıklara ek olarak, itfaiyecilik mesleğinde psikolojik rahatsızlıklar ve stres yoğun olarak yaşanmaktadır (Banes, 2014, 27). İtfaiyeciler arasında özellikle kalp damar hastalıkları yaygın olarak görülmektedir.

Indianapolis'te yapılan bir araştırmada, personel ölümlerinin %44'ünün kalp krizi kaynaklı olduğuna dikkat çekilmektedir (Brown ve Stickford, 2007, 20). Kalp krizine bağlı ölümlerin oranı, mesleğin doğası gereği sıklıkla meydana gelen yanık ve dumana maruz kalmaya bağlı ölüm oranlarından daha yüksektir. Ayrıca itfaiyecilerin kalp hastalıklarına bağlı ölüm oranı, diğer meslek gruplarına göre oldukça yüksektir. Bu oran, polislerde %22, acil sağlık hizmetleri çalışanlarında % 11, iş hayatının genelinde ise % 15'tir. İtfaiyecilerin yoğun iş temposunda çalışması, yapılan işin yüksek fiziki egzersiz gerektirmesi ve tehlikeli görevlerin yerine getirilmesi kalp damar hastalıklarını tetiklemektedir (Kales vd., 2007, 1208).

5. Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Açısından İtfaiye Hizmetinin Sunumunda Karşılaşılan Sorunlar ve İtfaiye Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması

Her ülkenin kamu yönetimi sistemi kültürel, sosyal, siyasal, ekonomik ve tarihi faktörlerin etkisi ile şekillenmektedir. Türk kamu yönetiminin Tanzimat'tan bu yana en önemli özelliği merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik hem idari hem de mali alanda kendini göstermektedir. İdari alandaki merkeziyetçilik, kamu yönetimi politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecinin merkez örgütleri tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Mali alandaki merkeziyetçilik ise idari merkeziyetçiliğin doğal bir sonucu olarak, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması konusundaki yetkinin merkezde toplanması biçiminde karşımıza çıkar (Eryılmaz, 2013, 129).

Kamu hizmetlerinin hepsinin başkent örgütleri tarafından yürütülmesi, siyasal, sosyal, ekonomik ve fiziksel yönden sorunludur. Kamu hizmetinin etkinliği ve verimliliğini artırmak için merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler, tarihi oluşum içerisinde, belli ihtiyaçları karşılamak ve bir takım yerel hizmetleri yürütmek üzere faaliyet göstermektedir (Ökmen ve Parlak, 2013, 21). Kamu hizmetinin yerel yönetim tarafından mı yoksa merkezi yönetim tarafından mı gerçekleştirileceği sorusu, yönetimler arasındaki dikey ilişkinin boyutunu oluşturmaktadır.

Yerinden yönetim sisteminde hizmetler ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde yürütülebilmektedir. Ancak diğer taraftan yerinden yönetimin bazı sakıncaları vardır. Batı'nın kendine özgü koşulları içerisinde etkin bir şekilde işleyen (Yıldız, 2008, 178) yerel yönetim kurumları, Türkiye'de özellikle Batı'daki gibi tarihi bir temelden yoksundur. Bu durumun bir sonucu olarak Türk kamu yönetimi sisteminde köklü bir yerel yönetim geleneği oluşturulamamıştır (Eryılmaz, 2013, 229). Bu nedenle yerel yönetimler, çoğu zaman kendinden beklenen hizmetleri aksatmadan yerine getirebilecek yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip değildir. Ayrıca yerinden yönetim, aynı hizmetin sunumunda farklı iller arasında eşitsizlikler ortaya çıkmasına neden olabilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013, 29).

Hangi kamu hizmetinin yerel hangi kamu hizmetinin genel kamu hizmeti olduğu konusunda net bir ayrım söz konusu değildir. Merkez ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı, ülkelerin kültürel, sosyal, siyasal, ekonomik ve tarihi birikimlerinin bir sonucu olarak şekillenmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, kamu hizmetlerinin merkezi örgütler ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde referans alınacak ölçütleri; “yerindenlik”, “hizmetin fayda ve maliyet alanı” ve “ölçek ekonomileri” olarak belirlemiştir. Yerindenlik ilkesi prensip olarak kamu hizmetinin, hizmetten yararlanan vatandaşa en yakın makamlar tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir. Bir hizmetin yerel olup olmadığını belirlemede ise hizmetin fayda ve maliyet alanı ölçütü kullanılır. Bir hizmetin faydasının yayıldığı alan, belirli bir yerleşim yeri ile sınırlı kalıyorsa o hizmet yerel olarak kabul edilir. Eğer hizmetin faydası ülke geneline yayılıyorsa o hizmet genel kamu hizmeti olarak nitelendirilir ve merkezi yönetim organlarına yerine getirilir. Kamu hizmetinin yerelliğini belirlemede kullanılan diğer bir ölçüt ölçek ekonomisidir. Ölçek ekonomileri, bir yerel yönetim birimini aşarak diğer yerel yönetim birimlerini de ilgilendiren kamu hizmetlerinin daha üst seviyede örgütlenerek yürütülmesi ihtiyacını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2013, 177).

Geçmişte reform çalışmalarında sıklıkla dile getirilen “optimal ölçek” konusu, daha çok yerel yönetim çalışmalarında karşımıza çıkmaktadır. Burada belediyeleri en verimli çalışacak şekilde tasarlamak önemli kaygılardan bir tanesidir. Ancak “yerel yönetimlerin emek yoğun hizmetler üretmesi ve üretilen hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre sosyal, kültürel ve coğrafi olarak farklılaşması nedeniyle optimal ölçek kavramının yerel yönetimlere uygulanamayacağı ciddi bir eleştiridir” (Yoloğlu, 2011, 66).

İtfaiye hizmetlerinin yerel bir hizmet olarak sunulması ve ulusal seviyede itfaiye teşkilatlarını temsil edecek bir kamu kurumunun olmaması, itfaiye hizmetleri açısından yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında sağlıklı bir iletişim kurulamaması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu durumu göz önünde bulundurarak, itfaiye hizmetinin yerel yönetimler eliyle yürütülmesinin itfaiyeler arası standardizasyon ve kaynak temini açısından sorunlu olduğunu söylemek mümkündür. Merkezi yönetimin otoritesi olmadan, itfaiye hizmetlerinin geliştirilmesi, standartlarının belirlenmesi, denetiminin ve eğitiminin sağlanması olanaksızdır. Bu durum farklı illerdeki itfaiye teşkilatları arasında kalite farklılıklarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde itfaiye hizmetleri için gerekli olan mali kaynakların yeterince sağlanamaması ya da her belediyenin itfaiye için ayrılan bütçesinin farklı olması itfaiye hizmetlerinin sunumunda belli bir standardın sağlanamamasına yol açmaktadır (Yentürk vd, 2003, 9).

Farklı imkânlarla sahip itfaiye teşkilatlarının varlığı, hizmetten yararlananlar açısından bir eşitsizlik durumunun söz konusu olmasına neden olur. Örneğin, iyi örgütlenmiş bir itfaiye teşkilatına sahip olan bir ilde trafik kazası geçiren ve

aracında sıkışan kazazedenin kurtarılma ihtimali, kısıtlı imkânlarla sahip bir ilçe veya ilde meydana gelen benzer bir olaya göre daha fazladır. Açıkça görülmektedir ki itfaiye hizmetinin sunumu insan yaşamını olumlu ya da olumsuz olarak doğrudan etkilemektedir.

Türkiye, geçmişten günümüze hem önemli yerleşim merkezlerinde meydana gelen yangınlar nedeniyle hem de çeşitli büyüklüklerde görülen acil durum ve afetler nedeniyle oldukça yıkıcı sonuçlarla karşı karşıya kalmıştır. Ancak tüm bu deneyimlere rağmen itfaiye hizmetleri konusunda genel bir politika oluşturulamamış ve gereken önem verilmemiştir (Kılıç, 1988, 15). Şehirlerin büyümesine paralel olarak itfaiye teşkilatların istenilen hızla büyüememesi ve şehirlerin büyümesinden dolayı artan yangın risklerine karşı şehirlerdeki can ve mal güvenliğini korunmasında çeşitli güçlüklerle karşı karşıya gelmektedir (Berkdemir, 2012, 58).

Dünyadaki çeşitli örnekler incelendiğinde, itfaiye hizmetlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasında bölüşülmesinde bazı farklı uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Hollanda, Almanya ve İsviçre gibi federal sistemin uygulandığı ülkelerde itfaiye hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından etkin bir şekilde yerine getirildiği görülmektedir. Federal sistemle yönetilen Amerika Birleşik Devletleri, Japonya ve Avustralya gibi ülkelerde ise itfaiye hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetim etkindir. Bu ülkelerde itfaiye hizmeti yerel yönetimler tarafından sağlanırken, merkezi düzeyde düzenleme ve uygulamalarla itfaiyeler denetlenmektedir. Merkezi bir yapıya sahip Fransa’da itfaiye hizmetleri, merkezi örgütler tarafından icra edilmektedir (Taşkın, 2002, 87).

Türkiye’de ise kamu yönetimi katı merkezîyetçi bir niteliğe sahip olmasına rağmen, itfaiye teşkilatı belediyeler bünyesinde faaliyet göstermekte, merkezi düzeyde herhangi bir kurumsal yapılanma yer almamaktadır. Bu durum itfaiye hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan sorunların en temel nedeni olarak gösterilmektedir. (Yentürk vd., 2003, 22). Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı itfaiye hizmetlerinin standartlarını belirlemekle görevlendirilmiştir. Ancak bu düzenleme sembolik bir anlam ifade etmekte ve itfaiye hizmetleri yönünden tam anlamda bir merkezi düzenleme içermemektedir. Türkiye’de kamu hizmetlerinin birçoğu merkez örgütleri tarafından yerine getirilmekte, politikalar merkezi hükümetçe belirlenmekte ve hizmet sunumu için gerekli olan kaynaklar merkezi idare tarafından sağlanmaktadır. Yerel yönetimler ise özellikle mali kaynak konusunda çeşitli problemler yaşamaktadır.

6360 Sayılı Büyükşehir Yasasıyla 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur. Başkanlığın sorumlulukları arasında;

- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi,

- Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliğinin sağlanması,
- Afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlüklerin kurulması bulunmaktadır.

Yasa ile su ve kanalizasyon, çevre ve atık yönetimi, itfaiye gibi yerel hizmetlerin il düzeyinde yerine getirilerek kaynakların etkin ve verimli kullanımının sağlanması amaçlanmaktadır (Çelikyay, 2014, 13-19).

6. Sonuç ve Öneriler

Kamu hizmetlerinde kaliteli hizmet sunumu açısından etkinlik, nihai bir amaç olarak kabul edilmektedir. Rasyonel bir kamu yönetimi konusunda etkinlik, faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığına ilişkin bir çaba olup, verimlilikten daha çok öne çıkmaktadır. Nitekim acil servis hizmetlerinin etkinliği, servisin zamanında, uygun personelle ve araçlarla yapılıp yapılmaması ile ilgilidir. Bu noktada itfaiye hizmetleri, kamu yönetimi içerisinde ayrı bir ilgi ve önemle ele alınmalı, itfaiye hizmetlerinin özel nitelikleri göz önünde bulundurularak sadece yerel yönetimler düzeyinde değil, merkezi idare tarafından da bir takım politika ve uygulamalarla desteklemesi gerekmektedir. Bu hizmetlerin vatandaşlara eşit bir şekilde ulaştırılması, merkezi yönetim felsefesine uygun olarak, merkezi yönetimin karar ve uygulamaları ile mümkün olabilir.

İtfaiye hizmetleri ile ilgili olarak temel sorun, koordinasyonu sağlayacak bir merkezi yönetim kuruluşuna duyulan ihtiyaç noktasına düğümlenmektedir. Dolayısıyla sorunun kaynağında, yerel düzeyde halka en yakın idari birimlerin kamu hizmetlerinin sunumunda rol almasının, ölçek sorunu sebebiyle hizmetlerin etkili, ekonomik ve verimli sunulmamasına yol açması olasıdır. Böyle bir durumda halka en yakın birimden bir üst birime, oradan daha üst birime yetki ve görevlerin devri söz konusu olabilecektir. Bu gelişme ise, bürokratik yapının doğal özelliklerinden biri olan yetki ve görevlerin en üst birimde toplanarak yerelde merkeziyetçiliği ortaya çıkarması ile sonuçlanabilecektir (Kırışık, 2013,14).

İtfaiye teşkilatının yangınla mücadele dışındaki birçok görevi Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın görevleri ile paralellik arz etmektedir. Özellikle arama kurtarma faaliyetleri açısından her iki kurum da benzer görevlere sahiptir. Aynı işlerin farklı kurumlar tarafından yerine getirilmesi kaynakların verimsiz kullanımına neden olmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de "*acil durum müdahale kurumları yeniden yapılandırılmalıdır*".

Arama kurtarma ile ilgili kurumlar birleştirilerek hem kaynak israfı önlenmeli hem de etkin bir arama kurtarma hizmeti sağlayabilecek modern acil durum ekipleri oluşturulmalıdır. Bu bağlamda yeni yapılanmanın mutlaka merkezi

yönetimin bünyesinde tasarlanması gerekir. İtfaiye teşkilatı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Müdahale Dairesi Başkanlığı'na entegre edilerek belirtilen amaçlara ulaşılabilir. Bu teşkilat, acil durum yönetiminden sorumlu olmakla birlikte afet yönetiminin de içinde yer almaktadır. Ancak, afet ve acil durumlar anlık ve hızlı tepki verilmesi gereken durumlar olduğundan, merkezi yönetimlerin ağır işlemesi, söz konusu hizmetin gereğince yürütülmesini olumsuz etkileyebilmektedir. Örneğin acil bir durumda malzemenin satın alınması, yerel yönetimlerin eliyle çok hızlı bir şekilde yapılabilirken, merkezi yönetimde bu işlemler zaman alabilmektedir. Büyükşehir Belediyelerin imkân ve alım güçleri itfaiye araç ve malzemelerini alma konusunda yeterli olabilmektedir. Ancak büyükşehir belediyesi olmayan il ve ilçe belediyelerinde bu konuda mali yönden sıkıntılar olduğu bilinmektedir.

İtfaiye hizmetlerinin sunumu, hizmetten yararlananların sağlık ve güvenliğini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle itfaiye hizmetlerinin kalitesinin artırılması, insan yaşamının kalitesinin artırılması ile eşdeğerdir. İtfaiye hizmetleri Türkiye'de geleneksel olarak yerel yönetimlerin sorumluluk alanındadır. Türk kamu yönetiminin en belirgin özelliklerinden biri güçlü merkezîyetçi yapıdır. Bu durum yerel yönetimlerin, Türk kamu yönetimi içerisinde etkin olarak faaliyet göstermesine engel olmaktadır. Yerinden yönetimin genel sorunları olan, kaynak problemi ve hizmetten eşit olarak yararlanamama itfaiye hizmetleri içinde aynı şekilde geçerlidir. Yereldeki itfaiye teşkilatlarının standardını ve koordinasyonunu sağlayacak bir merkezi yönetim kuruluşuna ihtiyaç vardır.

6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ile kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”nın sorumluluk alanları arasında, “acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliğinin sağlanması, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlüklerin kurulmasının bulunması” bulunmaktadır. Başkanlığın, itfaiye teşkilatının standardizasyonu ve koordinasyonu noktasında önemli bir görev üstlenmesi beklenmektedir.

Türkiye’de itfaiye teşkilatının bir diğer köklü sorunu, itfaiyeciliğin “bir meslek haline getirilememiş olması”dır. Bu sorunun çözümü için ilgili yasal düzenlemeler yapılarak, itfaiyeciliğin polis veya öğretmen gibi bir meslek grubuna haline gelmesi sağlanmalıdır. Türkiye’de bu yönde ilerlemelerin olduğu bilinmektedir. Örneğin itfaiyecilik ile ilgili çeşitli seviyede eğitim veren kurumların sayısı son yıllarda artmıştır. Meslek liselerinde eğitim veren “İtfaiyecilik ve Yangın Güvenliği” bölümleri, iki yıllık meslek yüksekokullarında eğitim veren “Sivil Savunma ve İtfaiyecilik” programları ve dört yıllık yüksekokullarda eğitim veren “Acil Yardım ve Afet Yönetimi” bölümleri itfaiye teşkilatının ihtiyaç duyduğu nitelikli personel ve yöneticileri yetiştirmektedir. Ancak Türkiye’de itfaiye personeli alımında tercihen itfaiyecilik ile ilgili eğitim alan kişilere bir takım öncelikler

tanınsa da, bu konudaki gerekli yasal düzenlemeler henüz gerçekleştirilememiştir. Dolayısıyla itfaiyecilik mesleğine girişte mutlaka “ilgili bölümlerden mezun olma şartı” getirilmelidir.

Kaynakça

- Aktaş, E., Özaydın, Ö., Ülengin, F., Önsel, Ş. ve Ağaran, B. (2009), İstanbul’da İtfaiye İstasyonlarının Yerlerinin Seçimi İçin Yeni Bir Model, *Endüstri Mühendisliği Dergisi*, 22(4), 2-22.
- Alert (1999), *Preventing Injuries and Deaths of Fire Fighters due to Structural Collapse*, Publications Dissemination, EID National Institute for Occupational Safety and Health, Cincinnati.
- Banes, C.J. (2014), Firefighters’ Cardiovascular Risk Behaviors Effective Interventions and Cultural Congruence, *Work Place Health & Safety*, 62(1), 27-34.
- Berkdemir, C. (2012), *İtfaiye Teşkilatlarının Yangınla Mücadelesinde Stratejik Yönetim*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Brown, J. ve Stickford, J. (2007), *Physiological Stress Associated with Structural Firefighting Observed in Profesyonel Firefighters*, Indiana.
- Coppola, D.P. ve Maloney, E.K. (2009), *Communicating Emergency Preparedness: Strategies for Creating Disaster Resilient Public*, CRC Press.
- Çatay, B. (2011), İstanbul’da İtfaiye İstasyonu Yer Seçiminde Risk Faktörüne Dayalı Bir Çoklu Kapsama Yaklaşımı, *Endüstri Mühendisliği Dergisi*, 22(2), 33-44.
- Çelikyay, H. (2014), *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, Sayı. 101, İstanbul: SETA Yayınları.
- Deng, T.J., Hsieh, C.H., Yang, C. ve Sheu, H.J. (2001), A Conceptual Framework for Improving Fire-Fighting Service Quality of a Public Fire Department, *International Journal of Public Administration*, 24(4), 405-422.
- Gültek, M. (1984), *Yangınla Mücadele Sanayide ve Günlük Yaşamımızda Esasları*, MESS Eğitim Kitapları Dizisi-7.

- Ekşi, A., (2010), *Kamu Hizmetinden Yararlanma Hakkı Çerçevesinde Acil Çağrı Merkezlerinin Yönetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Denizli: Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eryılmaz, B. (2013), *Kamu Yönetimi*, 6. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- İlki, A., Gürbüz, T. ve Demir, C. (2008), *Yapısal Riskler ve Risklerin Azaltılması, Afet Zararlarının Azaltılması Temel İlkeleri*, JICA Türkiye Ofisi Yay., Yay.No: 2, 91-107.
- Kales, S.N., Sotariades, S.E., Christophi, C.A. ve Christiani, D.C. (2007), Emergency Duties and Death from Health Disease among Firefighters in the United States, *The New England Journal of Medicine*, 356(12), 1207-1215.
- Kapucu, N. (2013), Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Mücadele Planları, (M. Akif Çukurçayır ve H. Tuba Eroğlu, Der.), *Yönetişim* (içinde), Konya: Çizgi Yayınevi.
- Kılıç, A. (1988), Avrupa Ülkelerinde ve Türkiye’de İtfaiye Teşkillerinin Kuruluşu, Görev ve Faaliyetleri, *Yangın Sempozyumu*, 28-29 Haziran, Ankara.
- Kırışık, F. (2013), *Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Hizmette Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri, http://eunivsite.nku.edu.tr/kullanici dosyaları/413/files/Sbm_05_2013.pdf
- Local Government Association (2012), *Fire Safety in Purpose-Built Blocks of Flats*, London.
- NIST (National Institute of Standarda and Tecnology) (2004), *The Economic Consequences of Firefighter Injuries and Their Prevention. Final Report*, Arlington.
- Ökmen, M. ve Parlak, B., (2013), *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*, Ankara: Orion Yayınevi.
- Özer, M.A. (2012), *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Barış Kitap.
- Özgür, H. ve Azaklı, S. (2001), Osmanlı’da Yangınlar ve İtfaiye Hizmetleri, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(1), 153-172.
- Taşkın, H. (2012), *Afet ve Acil Durum Yönetiminde İtfaiyenin Rolü ve Yeri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

- Thiel, A., Stern J., Kimball, J. ve Hankin, N. (2003), *Special Report: Trends and Hazards in Firefighter Training*, U.S. Fire Administration/Technical Report Series, Homeland Security, USFA-TR-100/May 2003.
- Tunalı, L. (1996), *İtfaiye Çalışanlarının Sağlık Sorunları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü.
- Tural, E. (2004), Türkiye, Hollanda, İngiltere ve Amerika'da Modern İtfaiye Teşkilatının Kuruluşu ve Harik (Yangın) Nizamnameleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(1), 67-91.
- Türker, S. (2009), *Temel İtfaiyecilik ve Yangından Korunma 1*, Adana: Altınkoza Yayınları.
- Yentürk, N., Ünlü, A., Tarı, E. ve İlki, A. (2003), *Türk İtfaiye Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması*, İstanbul: İTÜ Afet Yönetim Merkezi.
- Yıldız, M. (2008), Mahalli İdareler Reformu Sonrasında Afet Yönetimi (Miktad Kadioğlu ve Emin Özdamar, Der.) *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*, (içinde), JICA Türkiye Ofisi, Yay.No. 2, Ankara.
- Yoloğlu, A.C. (2011), Belediyelerde Optimum Ölcek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 20(3), 47-68.

Notlar

Not 1. Bu hüküm, Resmi Gazetenin 03/05/2012 tarih ve 28281 sayılı KBRN(Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik Ve Nükleer) Tehlikelere Dair Görev Yönetmeliği'nde "Stratejik açıdan önemli ve nüfusun yoğun olduğu şehirler ile tehlikeli endüstriyel maddeleri üreten sanayi tesislerinin yoğun olarak bulunduğu bölgelerde, valiliklerin talebi doğrultusunda, itfaiye birimleri bünyesinde tespit, kurtarma ve arındırma faaliyetlerini yürütmek üzere KBRN Timlerinin kurulmasını sağlar." şeklinde asli görev olarak belirtilmiştir.

Not 2. Danıştay Onikinci Dairesinin 2011/5607 Esas numaralı dosyası üzerinden verdiği 21/9/2011 tarihli kararı ile bu Yönetmeliğin 16 ncı maddesinin (yani sözlü sınav maddeleri) 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9 uncu fıkralarının yürütülmesi durdurulmuştur.