

AFET HAZIRLIKLARININ DENETİMİ KONULU PARALEL DENETİMİN 3. TOPLANTISI

Burak KÖROĞLU*

“INTOSAI Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu” bünyesinde yürütülmekte olan “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetimin 3. Toplantısı, Türkiye Sayıştayının ev sahipliğinde 07–08 Şubat 2013 tarihlerinde İstanbul’da yapılmıştır.

Türkiye Sayıştay tarafından hazırlanan ISSAI 5510 “INTOSAI Afet Hazırlıklarının Denetimi İçin Rehber”in test edilmesi amacıyla “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetim çalışması yürütülmüş ve belirlenen temel soru, alt soru ve kriterler çerçevesinde performans denetimi metodolojisiyle yürütülen çalışmanın sonuna gelinmiştir. Bu süreç içerisinde Türkiye Sayıştayının liderliğinde 10 ülke tarafından yürütülen denetim çalışmasının ilk toplantısı 23–27 Ekim 2011 tarihinde Antalya’da, ikinci toplantısı ise 25–26 Nisan 2012 tarihinde Ankara’da yapılmıştır.

İstanbul’da gerçekleştirilen 3. Toplantıya “INTOSAI Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu”nda yer alan ve paralel denetime katılan Azerbaycan, Endonezya, Filipinler, Hindistan, Pakistan, Romanya ve Ukrayna Sayıştayları temsilcileri katılmış ve yaptıkları sunumlarla uyguladıkları denetimin kapsamı, metodolojisi hakkında bilgi vermişler ve denetim sonucunda ulaştıkları bulgu, sonuç ve öneriler ile denetim esnasında elde ettikleri tecrübeleri diğer ülke temsilcileriyle paylaşmışlardır. Toplantıya katılmayan Şili ise ülke deneyimlerini içeren sunumunu göndererek katkıda bulunmuştur.

Gerçekleştirilen Sunumlar

Azerbaycan

Azerbaycan yapmış olduğu sunumda ülkelerinin karşı karşıya olduğu afetleri belirttikten sonra bu afetlerin risklerinin azaltılması ve afet sonrası müdahale yönünde oluşturulan kurumsal yapının yeterliliği ile mevcut yasaların tüm afet türlerini kapsayacak biçimde oluşturulup oluşturulmadığına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur. Yaptıkları denetimlerde afet risklerinin azaltılmasında erken uyarı ve coğrafi bilgi sistemlerinin ne ölçüde kullanıldığı ile eğitim faaliyetleri ve toplumsal farkındalık yaratmada gelinen noktayı değerlendirmişlerdir. Denetim çalışmasını hazırlanan taslak Rehber doğrultusunda gerçekleştirdiklerini ifade eden Azerbaycan heyeti “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetimin afet hazırlıklarına yönelik faaliyetleri için devlet bütçesinden kaynak ayırmak yerine bütçe dışı

* Sayıştay Başdenetçisi

oluşturulan rezerv fonundan kaynak tahsisi yönteminin uygulandığını belirtmişlerdir. Diğer taraftan gerek afet hazırlıklarına yönelik planlama ve eğitim faaliyetlerine gerekse bu alana yönelik kaynak tahsisatında sivil toplum kuruluşlarının da dahil edilmesinin önemine vurgu yapmışlardır. Son olarak deprem ve sel felaketlerine karşı en önemli tedbirin imar planlarıyla sağlanabildiğini ve Azerbaycan'da son 50 yıldır oldukça sınırlı sayıda değişikliğin yapıldığını ve Sovyet döneminden kalma planların hala geçerli olduğunu belirtmişlerdir.

Şili

Şili tarafından gönderilen denetim matrisinde metodoloji ile bulgu, sonuç ve öneriler paylaşılmıştır. Şili Sayıştay tarafından sonuçlandırılan denetimde, afet hazırlıklarının koordinasyonundan sorumlu Şili Ulusal Acil Durum Ofisi'nin bu görevini yerine getirebilecek yönetsel araçlardan yoksun olduğu; yasal yapıda kurumlar arasında görev ve sorumlulukların net olarak belirlenmediği ortaya konmuştur. Diğer taraftan acil durumlara müdahale edebilecek nitelikli ve deneyimli insan kaynağının askeri birlikler bünyesinde olduğunu, Ulusal Acil Durum Ofisi, belediye ve valiliklerin ise bu alandaki insan kaynağının yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. Devlet bütçesinde afet hazırlıklarına yönelik bir tahsisin olmadığı, afet olduğu takdirde müdahale ve yeniden yapılanmaya ilişkin kaynak tahsisi yapıldığı, bu durumun da devletin afet politikalarına bakışının bir göstergesi olduğu ifade edilmiştir. Sivil Koruma Sistemi içinde yer alan kurumların bazılarının acil durumlara ilgili olarak risk haritaları ve mevcut fiziksel kaynaklara ilişkin bilgilere sahip olmadığı, acil durum planlarının bölgesel bazda hazırlanmış olmasına rağmen il bazında bazı belediyeler ve valiliklerin bu planları henüz hazırlamadığı, bölgesel ve il bazında hazırlanan planların da standart olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca sunumda planların uzman kişilerce hazırlanmadığı veya eksiklikleri belirlemeye yönelik gözden geçirilmediği, zamanında güncellenmediği ve toplumun haberdar olacağı şekilde yayınlanmadığı, afet yönetimine dahil çeşitli kurumların görev ve sorumluluklarının planlarda net olarak tanımlanmadığı ve afetle ilgili sivil toplum kuruluşlarının planlamaya dahil edilmediği vurgulanmıştır.

Romanya

Romanya Sayıştay tarafından gerçekleştirilen sunumda, afet hazırlıkları bağlamında biri su baskınları diğeri de Bükreş Belediyesi'nin deprem hazırlıkları olmak üzere yürütülen iki ayrı denetim çalışmasından bahsedilmiştir. Sunumda, bu denetimler sonucunda gerek afet öncesi hazırlıklar gerekse afet sonrasında yapılacak tüm çalışmaları (müdahale ve yeniden yapılandırma) bir arada kapsayacak bir yasal düzenlemenin olmayışına yönelik eleştiriler dile getirilmiştir. Ayrıca, afet yönetiminin parçalı ve farklı kanunlarla ele alınmasının görev ve sorumlulukların netleştirilmesinde sorunlara yol açtığı, diğer taraftan bunun bürokrasiye ve karışıklığa da neden olduğu belirtilmiştir. Tüm afet türleriyle mücadele edecek üst düzey kurumsal yapılanmanın olmayışı da önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir. Son olarak kentlerin afetlere karşı dayanıklı hale getirilmesi için yürütülen çabaların etkisiz kaldığı, devam

eden projelerin çok ağır ilerlediği ve bu hızla ancak 100 yıllık bir zaman dilimi içinde kentlerin afetlere karşı dirençli hale gelebileceği belirtilmiştir.

Endonezya

Afet hazırlıklarının denetimi konulu çalışmasını 2012 yılında tamamlayan Endonezya Sayıştay tarafından gerçekleştirilen sunumda denetimlerde ulusal ve yerel acil durum müdürlüklerinin ulusal ve yerel bazda sakınım planlarını hazırlamadıkları, Batı Sumatra ve Yogyakarta illerinin tsunamiye karşı yeterli seviyede erken uyarı sistemlerini kurmadıkları ve tsunami tehlikesine hazırlıklı olmak amacıyla vatandaşların katılımının sağlandığı tatmin edici tahliye tatbikatlarının yapılmadığı sonucuna varıldığı belirtilmiştir. Diğer taraftan afet yönetimi bilgi sistemlerinin kullanılmasında yaşanan sorunların başında, elverişli bir bilgi havuzunun oluşturulamamış olması, bu alandaki teknik uzmanlığın yetersizliği ile GIS kullanımının afet hazırlıklarındaki önemini farkında olunmayışının geldiği ve Ulusal Acil Durum Müdürlüğü'nün mali kaynaklarını etkili kullanmasına rağmen yerel düzeyde yeterli kaynağın aktarılmadığı tespiti yapılmıştır. Ayrıca Müdürlüğün afet hazırlıklarında görevleri olan kurumlar arasında uygun bir koordinasyon sağlayamadığı ve bu kurumların kendi aralarında görev alanlarıyla ilgili bir mutabakat da yapmadıkları vurgulanmıştır. Müdahale çalışmalarının standartlaşmış prosedürler takip edilerek değil, tamamen geçmiş yıllarda yaşanan afetlerden edinilen tecrübelerle istinaden yürütüldüğü, bu çalışmalara gönüllü olarak katılmayı isteyenlerin doğru bir şekilde yönlendirilemediği ve afet anında kimlerin neler yapacağını hala netleştirilmediği belirtilmiştir.

Pakistan

Pakistan Sayıştay, yapmış oldukları denetim sonucunda ülkelerinde 2007 yılında yapılan yasal değişikliklerin ve bunun akabinde oluşturulan kurumsal yapının yeterli olduğunu ve afet yönetiminde hazırlık, müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılanma anlamında tüm unsurları kapsadığını ifade etmiştir. Yasal yapının uygulamasının ise Ulusal Plan'ın kabul edilmesiyle gerçekleşeceği, dolayısıyla koordinasyondan sorumlu kurumun görev ve yetkilerinin netleştirilmesi, eğitim ve toplumsal farkındalığın sağlanmasına yönelik faaliyetlerin yapılması, afet senaryolarının test edilmesi ve bu doğrultuda planların revize edilmesi gibi hususlarda Ulusal Plan henüz kabul edilmediğinden dolayı aksaklıklar yaşandığı belirtilmiştir. Ayrıca afet yönetiminde belli standartlar geliştirecek olan Ulusal Plan henüz kabul edilmediğinden ulusal ve yerel yönetimlerin, afete ilişkin faaliyetlerini hala geçmiş tecrübeleri doğrultusunda yürüttüklerine, Bakanlık ve yerel yönetimlerin kendi acil durum ve diğer planlarını nasıl yapacağına ilişkin rehberlerinin hazırlanmadığına değinilmiştir. Pakistan'da afet hazırlıklarının planlanması ve yönlendirilmesi için bir Afet Yönetim Bilgi Sistemi geliştirilmediği, GIS, GPRS ve GPS gibi bilgi sistemi araçlarından da faydalanılmadığı vurgulanmıştır. Sunumda ayrıca afet hazırlıklarına ilişkin bir bütçe hazırlanmadığı, mali kaynakların afetin meydana gelmesinden sonraki faaliyetler için tahsis edildiği,

bu alana ilişkin insan kaynağının yetersiz olduğu ve Ulusal Afet Müdahale Birimi'nin hala oluşturulmadığı belirtilmiştir.

Pakistan Sayıştay temsilcisi, afet yönetimi denetiminin Sayıştaylar açısından yeni bir denetim alanı olduğunu ve afet alanında daha iyi bir yönetim modeliyle yasal yapının oluşturulması ve kamuoyunun afet hazırlıklarına katılımının sağlanması noktasında parlamentolara öneriler geliştirebileceğini ifade etmiştir. Ayrıca son olarak bu alanda Sayıştaylar arasında bilgi ve tecrübe paylaşımının önemine işaret etmiştir.

Hindistan

Hindistan Sayıştay Türkiye Sayıştay tarafından belirlenen temel ve alt sorular ile denetim kriterlerini kullanarak çalışmalarını sonlandırdıklarını, denetim bulgu ve önerilerini Nisan ayı içerisinde katılımcı ülkelerle paylaşacaklarını belirtmişlerdir. Sunumlarında Hindistan'daki afet yönetiminin organizasyonu ile denetim esnasında edindikleri tecrübeleri paylaşmışlardır.

Filipinler

Filipinler Sayıştay ülkelerinin su baskınları nedeniyle sık sık afete maruz kaldığından ve 2011 yılında dünyada afetlerden en fazla etkilenen ülkelerin başında geldiklerinden bahsetmiştir. Filipinler hükümetinin Hyogo Çerçeve Eylem Planı ışığında bu tür afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması yönünde kurumsal ve yasal yapıda birçok değişikliğe gittiği ve 2011 yılından itibaren afetlere bakış açısını zarar azaltma faaliyetlerinden risk azaltma faaliyetlerine doğru kaydıracağı vurgulanmıştır.

Ukrayna

Ukrayna Sayıştay ülkesindeki idari örgütlenmeye paralel olarak afet yönetiminin kurumsal yapısı hakkında bilgiler vermiştir. Yapılan denetim sonucunda erken tahmin ve uyarı sistemlerinin gelişmekte olmasına rağmen henüz istenilen seviyede olmadığı ve bütçe kısıtları nedeniyle afet önleme ve müdahale faaliyetlerinin planlı bir biçimde yürütülmediği sonucuna varmışlardır.

Türkiye

Türkiye Sayıştay tarafından iki sunum yapılmıştır. İlk sunumda denetim çalışmasının ISSAI 5510'daki denetim programında 10 başlık altında yer verilen hususları tamamen kapsayacak şekilde yapıldığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda;

- Afet türlerinin tanımlanması ve idarelerin ülkelerinin maruz kaldığı afet türlerine göre önlem alıp almadıkları,
- Ulusal strateji ve eylem planlarının yeterliliği,
- Afet yönetiminin örgütlenme modeli ile mevcut yasal çerçevenin uygunluğu,
- Afet yönetiminde görevli kurumlar arasındaki koordinasyon,

- Afet yönetiminde kullanılan araçlar ve erken uyarı sistemleri,
- Kamuoyunda afet duyarlılığının artırılmasına yönelik faaliyetler ile afet eğitimi ve acil durum tatbikatları,
- Afet fonları ile afet yardımlarının yönetimi,
- Afet riskinin azaltılması ve kentlerin afetlere karşı dayanıklı hale getirilmesi yönünde yapılan çalışmalar,
- İmar planlarının uygulanması ve bina güvenliğinin sağlanmasına yönelik tedbirler,
- Kentsel dönüşüm ve yeniden yapılandırma faaliyetleri

alanlarında denetim çalışması yürütüldüğü belirtilmiş ve denetim sonucunda bulgu ve sonuçlara ulaşılması yönünde kullanılan metodoloji hakkında bilgi verilmiştir.

İkinci sunumda katılımcı Sayıştayların sunumları ve çalışmaları değerlendirilmiş ve 10 ülke tarafından yürütülen paralel denetim sonuçlarının raporlanabilmesi için istenilen bilgilere ilişkin bir çerçeve çizilmiştir. Ayrıca eksik kalan çalışmaların tamamlanması ve ortak raporun hazırlanma sürecinde, katılımcı Sayıştaylardan beklentiler açıklanmıştır. Daha sonra ortak raporun içeriği hakkında değerlendirme yapılmıştır.

Türkiye Sayıştayının liderliğinde yürütülen “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetimin 3. Toplantısının tamamlanmasından sonra, Endonezya Sayıştayının talebiyle “Afet Sonrası Yeniden Yapılanma Çalışmaları” konulu paralel denetim toplantısı yapılmıştır.

Toplantıya, Endonezya’nın sorumluluğunda yürütülen “Afet Sonrası Yeniden Yapılanma Çalışmaları” denetim çalışmasına katılan Endonezya, Türkiye, Hindistan, Ukrayna ve Pakistan temsilcileri katılmıştır. Toplantıda denetim çalışmasının temel/alt soruları ile denetim kriterleri tartışılmış ve ülkelerden beklentiler dile getirilmiştir.

Sonuç

Yapılan sunumlardan, paralel denetime katılan ülkelerde afet yönetiminde ve özelde de afet hazırlıklarına ilişkin hususlarda benzer sorunların olduğu anlaşılmıştır. Bu bağlamda afete ilişkin merkezi ve yerel düzeydeki organizasyon yapısı, karar alma süreçlerine toplumun tüm kesimlerinin katılımının sağlanması, bu alana yeterli düzeyde beşeri ve mali kaynağın tahsis edilmesi, toplumsal farkındalığın yaratılması ve karar alma süreçlerine destek olmak amacıyla bilgi sistemlerinden yararlanılması hususlarında ortak bulgu ve sonuçlara ulaşılmıştır. Bu durum rehberde yer verilen risk alanlarının doğru tespit edildiğini teyit etmiştir. Toplantıya katılan ülkeler afet hazırlıkları konulu denetimlerini, Türkiye Sayıştay tarafından hazırlanan ISSAI 5510 “INTOSAI Afet Hazırlıklarının Denetimi İçin Rehber”den faydalanarak yürüttüklerini ve ISSAI 5510’un denetimin planlanması ve yürütülmesinde çok açık ve net rehberlik sağladığını ifade etmişlerdir.