

KİTLESEL OLAYLARDA OLAY YERİ YÖNETİM SİSTEMİNİN KAMU YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kabul Tarihi: 11.03.2016

Yayın Tarihi: 14.04.2016

Ali EKŞİ* -Semra ÇELİKLİ**

Öz

Günümüzde büyük hasar oluşturan ve toplumun geneline tehdit eden acil durumların sayısı hızla artmaktadır. Kitlesel olay olarak tanımlanan bu olayların yönetimi, hem hasarın azaltılması hem de kamu güvenliğinin sağlanması adına önemlidir. Temel yönetim prensipleri kullanılarak geliştirilen Olay Yeri Yönetim Sistemi (OYS), son yıllarda kitlesel olayların yönetiminde, müdahalede etkinliğin artırılması ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanabilmesi adına önemli görülmektedir. Çalışmada, Türkiye’de kitlesel olay müdahalelerinde kullanılan mevcut OYS’nin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Mevcut durumun değerlendirilmesi için bir anket çalışması yapılmış, örneklem İzmir ili acil müdahale kurumlarından belirlenmiştir. Anket çalışmasında katılımcılar, müdahale kurumları arası koordinasyonu yetersiz bulmuş, olay yeri güvenliğinin yeterince sağlanamadığını belirtmiştir. OYS, Türkiye acil müdahale sisteminde yeterince etkin kullanılamamaktadır. Türkiye Müdahale sistemi mevcut sorunlarının çözümü için OYS önemli görülmektedir. Türkiye acil durum yönetiminde etkin ve tüm kurumları kapsayan bir OYS’nin oluşturulabilmesi için ülkedeki idari yapılanma ve yönetim bilimi alanında ki güncel hakim paradigmalardan etkisi dikkate alınmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetiminde Koordinasyon, Olay Yeri Yönetim Sistemi, Kitlesel Olaylar, Afet ve Acil Durum Yönetimi, Müdahale Personeli.

EVALUATION OF INCIDENT COMMAND SYSTEM AT MASS EVENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF COORDINATION SYSTEM

Abstract

Today, the number of emergency, which constitutes major damage and threatens the population, is rapidly increasing. The management of these incidents, which are defined as mass incidents, is important both for reducing the damage and ensuring public safety. Incident command system (ICS), developed using the basic management principles, is deemed important for increasing the effectiveness of interventions in the management of mass incidents and to ensure inter-agency coordination, in recent years. In the study, assessment of the current ICS used in mass incident interventions in Turkey is aimed. A survey study was conducted to assess the current situation and the sample was determined from emergency intervention institutions in the city of Izmir. Participants of the survey, found the coordination between intervention agencies insufficient, and stated that the scene security provided is not enough. ICS is not used effectively in the emergency intervention system of Turkey. It seems that ICS is important for solving the problems of the incident intervention system of Turkey. For an ICS to be established as part of the Turkish disaster management system that encompasses all institutions should take into account the governing structure in the country as well as the current dominant paradigms that are effective in the field of management science.

Keywords: Public Administration of Coordination, Incident Location Management System, Mass Events, Disaster and Emergency Management, Response Personnel.

Giriş

Kamu güvenliğini sağlamak, toplumun zarar görebileceği acil durumları önlemek ve toplumsal ihtiyaçları karşılayacak hizmetleri üretmek, devletlerin asli görevlerindedir. Bugün için hayati risk oluşturan durumlarda vatandaşına, kurtarıcı kamu hizmetlerini etkin ve hızlı ulaştırmak, büyük devletlerin yeni meydan okuma alanı haline dönüşmüştür. Afetlerin ve acil durumların yönetimi için tüm kamu olanakları ve hizmetleri bir araya getirilmekte, başarının sağlanması adına çok önemli bütçeler ayrılmaktadır. Etkili ve hızlı acil durum yönetimi, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve müdahaleden sorumlu kamu

* Yrd. Doç.Dr., Ege Üniversitesi Atatürk Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu, a_eksi@yahoo.com

** Yrd. Doç. Dr., Gaziantep Hasan Kalyoncu Üniversitesi Sağlık Hizmetleri MYO

kurumlarının koordinasyonu ile doğrudan ilişkilidir. Son yıllarda kamusal alanda hizmet sunan kurumların giderek daha fazla uzmanlaşmış ayrı kurumlar haline gelmesi ve çeşitlenmesi, kamu kurumları arasındaki koordinasyonu olumsuz etkilemektedir. Kitlesel olaylar toplumun geneli için risk oluşturabilmekte ve yönetilmesi için acil ve etkili kamu müdahalesi gerekmektedir. Kitlesel olayların yönetiminde oluşabilecek koordinasyonsuzluk, daha önemli sorunlar oluşturabilmekte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde afet ve acil durum yönetimini olumsuz etkileyebilmektedir. Bu bağlamda, kamu yönetimi yazını içerisindeki acil durum yönetimi ile ilgili çalışmalarda, koordinasyon yetersizliği ve kaynakların etkin kullanılmaması üzerine çalışmalar, son yıllarda yoğunlaşmıştır (Eryılmaz, 2014:24; Petak 1985:4; Gerber, 2007:228).

Acil durum, “toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar olarak tanımlanır (5902 Sayılı Kanun). Kitlesel hasar içeren acil durumların başarı ile yönetilmesi, toplumun zarardan korunması kadar, gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir kalkınma adına da önemlidir. Acil durum yönetiminin başarı ile sağlanması, kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki güven ilişkisini olumlu etkiler. Bununla birlikte, ilk dakikalarda olayın yönetiminde kullanılacak olan, başta insan gücü olmak üzere kaynaklar yetersizdir. Kıt kaynaklarla başarılı bir olay yeri yönetimi, iyi planlanmış, iyi hazırlık yapılmış ve olay yerinde iyi organize olabilen yapılarla mümkündür. Kitlesel olaylarda müdahale kapasitesini arttırmak için dünyanın çeşitli bölgelerinde, farklı yönetim sistemleri kullanılmakta, bunların birbirlerine karşı üstünlükleri zaman zaman tartışma konusu olabilmektedir. Acil durumlarda olay yeri yönetimi için geliştirilmiş olan sistemlerin tamamı, yönetim biliminin genel prensiplerinden yararlanmakta ve planlama, örgütlenme, yöneltme, koordinasyon ve denetim gibi temel yönetim fonksiyonlarından oluşmaktadır (Öztaş, 2014:112).

Türkiye kamu yönetiminin en önemli sorun alanlarından olan afetlerin yönetilebilirliği ile ilgili en önemli tartışmalardan biri, müdahale çalışmaları sırasındaki koordinasyon yetersizliğidir. Türkiye afet yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları, yeni mevzuat çalışmalarının yapılması ve yeni kurumların oluşturulmasıyla devam etmektedir. Yapılan bu yeniden yapılanma çalışmalarında, müdahale kurumları arası koordinasyonu sağlayacak kurumsal yapılanma çabaları dikkat çekmekte, bu amaçla sürekli yeni kurumsal yapılar oluşturulmaktadır. 29 Mayıs 2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Başbakanlığa bağlı, “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmuştur. AFAD, bir şemsiye kurum anlayışıyla, Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri, Sağlık, Orman ve Su İşleri ve ilgili diğer bakanlıklar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Aralık 2012’de AFAD tarafından yayınlanan “Ulusal Afet Müdahale Planı (UAMP)”, afet yönetimini ulusal boyutta ele alan ilk plan olmuştur. UAMP’de müdahale çalışmaları 15 hizmet grubuna ayrılmış, her hizmet grubu için bir sorumlu kamu kurumu ve bu kurum ile birlikte çalışacak destek ortağı kurumlar belirlenmiştir. Ancak hali hazırda, olay yerinde müdahale kurumları arası koordinasyonun nasıl sağlanacağı ile ilgili net stratejiler oluşturulmamıştır (Ekşi, 2013:288; Erkal ve Değerliyurt, 2009:161; AFAD, 2015).

Kitlesel hasar oluşturan olaylar, aynı zamanda kaotik ortamlar oluşturur. Hem riskler çeşitlenir hem de müdahalede sunulması gereken hizmetler farklılaşır. Hiçbir acil yardım kuruluşu, büyük kitlesel olaylara tek başına müdahale edemez. Kitlesel olay yönetiminde müdahalede sorumluluğu olan her kuruluş ya da bireysel kapasite, bir arada çalışmak zorundadır. Kitlesel olayların yönetiminde, olay yerine çok sayıda ekip ve ekipmanın hızlı yönlendirilmesi, müdahalenin etkili ve etkin bir şekilde yürütüleceği anlamına gelmez. Buradaki anahtar kelime, olay yerinde bulunan acil yardım kurumlarının koordinasyonunun sağlanmasıdır. Bu durum, olay yerinde koordinasyonun sağlanması

adına bir yönetim sisteminin olmasını gerekli kılar. Afet yönetiminde başarı sağlamış ülkelerin yönetim sistemleri değerlendirildiğinde, kullandıkları olay yeri yönetim sistemleri ön plana çıkmaktadır. ABD Federal Acil Durum Yönetim Ajansı (Federal Emergency Management Agency – FEMA) tarafından 1970’li yıllardan beri kullanılan ve sürekli geliştirilen “Olay Komuta Sistemi – Olay Yeri Yönetim Sistemi (OYS)”, bugün dünyanın birçok farklı ülkesi tarafından kamu politikası olarak ihraç edilmiş ve çeşitli düzeylerde kullanılmaktadır (NWCG, 1994:4; TSO, 2008:7).

Çalışmada, Türkiye acil durum yönetiminde mevcutta kullanılan, olay yeri yönetim sisteminin değerlendirilmesi, kamu yönetiminin genel sorunları dikkate alınarak sorun alanlarının saptanması, müdahalede etkinliğin artırılması, kapasitenin doğru kullanılması ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması adına önerilerin oluşturulması amaçlanmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kitlesel olaylar, kamu yönetiminde koordinasyon ve Olay Yeri Yönetim Sistemi ile ilgili bir kavramsal çerçeve oluşturulmuştur. İkinci bölümdeki alan çalışması ile mevcut durumun değerlendirilmesi ve iyileştirme çalışmaları için yeni önerilerin oluşturulması hedeflenmiştir. Çalışma, Türkiye’de sosyal ve ekonomik sorunların en başında tartışılan ve sürdürülebilir kalkınmanın önündeki en önemli engel olarak görülen afetlerle ilgili devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına katkı sunabilecek olması adına önemlidir.

1. Kavramsal Çerçeve

1.1.Kitlesel Olaylar

Günlük olağan acil durum yönetimi kapasitesini aşan, yerel imkanlarla yönetilemeyen olaylar, “afet” tanımı ile değerlendirilmektedir (Kadıoğlu, 2011:19). Günümüzde, kentsel alanlarda risklerin artması, büyük ulaştırma kazaları, endüstri kazaları, maden kazaları, şantiye kazaları, tehlikeli madde olayları ve terör saldırıları gibi günlük olağan acil durum yönetimi kapasitesini aşan olaylarla sık karşılaşmaktadır (Pearce, 2003:212). Bu olayları afet olarak tanımlamak, en başta olayın büyüklüğünün tanımlanması açısından olmak üzere, anlam karmaşasına neden olabilmektedir. Bununla birlikte bir olayın afet olarak tanımlanması, kamu yönetimi açısından farklı anlamlar taşımakta, mağdurların hak ve sorumlulukları farklılaşabilmekte, idare hukukuna göre olağan üstü durum ilkeleri geçerli olabilmektedir. Son yıllarda literatürde, acil müdahale gerektiren ancak afet yönetimi eylem ve mevzuatının uygulanmasının gerekli olmadığı büyük olayları tanımlamak için bir ara tanım olarak, “kitlesel olay” tanımının kullanıldığı görülmektedir (Gözler, 2008:228; Şahin, 2014:15).

Acil durum, oluşturduğu tehdit bakımından, ivedilikle önlem alınması ve müdahale edilmesi gereken hâl ve durumları tanımlar. Acil durum yönetimi ise acil durumun meydana gelmesinden hemen sonra, etkilenen toplulukların tüm ihtiyacının hızlı ve etkili olarak karşılanmasını amaçlayan yönetim sürecini ifade eder (AFAD, 2014:20). Acil durum yönetiminde, doğal ya da insan kaynaklı tehditler, ortaya çıkardığı mevcut hasar ve barındırdığı riske göre değerlendirilir. Acil müdahale gerektiren durumları, büyüklüğüne göre üç seviyede değerlendirmek mümkündür. İlki “bireysel acil durumlar” olarak tanımlanır ve tek bir kişi için güvenlik tehdidinin bulunduğu ve ya tek bir hasta/yaralının bulunduğu olayları tarif eder. Bu tip olaylara günlük işleyiş kuralları içerisinde müdahale edilir ve özel bir müdahale organizasyonu gerekmez. İkinci grup olaylar “çoklu acil durumlar” olarak tanımlanır. Bu durumlar, genellikle tek bir yer ve tek bir olayla sınırlı olup; olayda birden fazla kişinin zarar görmesi ya da güvenliklerinin risk altında olması söz konusudur. Bu tip durumlar yerel acil durum yönetimi kapasitesi ile yönetilebilir. Üçüncü olay tipi ise “kitlesel olaylardır”. Kitlesel olaylar, çok fazla sayıda kişinin zarar gördüğü ya da birden farklı yerde, çok sayıda olayı içinde barındıran durumları kapsar. Yüzlerce madencinin hayatını kaybettiği maden kazaları, çok sayıda ölü ve yaralının olduğu uçak ya

da tren kazaları, eş zamanlı farklı yerlerde düzenlenen terör saldırıları, kitlesel olaylara örnek olarak verilebilir (Ekşi, 2015:131; Lynn, 2016:1).

Kitlesel olaylarda meydana gelen hasar ya da olası riskin sınırları, toplumun önemli bir bölümünü doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir. Acil durumun kontrol altına alınması ve yeterli müdahale için çok sayıda acil yardım ekibinin görev yapması, bazı durumlarda da özel yetişmiş kurtarma ekiplerinin müdahalesi gerekebilir. Kitlesel olayın yönetimi için acil yardım kuruluşlarının mümkün olduğunca geniş katılımı ve üst düzey olay yeri yönetim sisteminin oluşturulması gerekir. Kitlesel olaylarda görev yapacak olan temel kamu kuruluşları, İçişleri Bakanlığı'na bağlı polis, jandarma ve sahil güvenliği de kapsayan güvenlik güçleri, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'na bağlı sivil savunma birlikleri, belediyelere bağlı itfaiye ekipleri, Sağlık Bakanlığı'na bağlı 112 Acil Sağlık Hizmetleri ekipleri ile olayın taşıyabileceği özel niteliğe bağlı diğer uzmanlaşmış kurtarma ekiplerinden oluşur (Akyel, 2005:21; SWEMSAB, 2010:3).

Kitlesel olaylara neden olan tehdit ne olursa olsun, olayların ilk 15 dakikasında yönetim prensipleri birbirine benzerdir. İlk dakikalarda can kaybının en aza indirilmesi için birçok farklı kurumun, koordinasyon içerisinde çalışarak kaynakları etkin kullanması gerekir. Kitlesel olaylara yönelik yapılan planlamalar; günlük olağan acil durum yönetiminden, kitlesel olay yönetimine etkili bir geçişi kapsamalıdır. Dolayısı ile kitlesel olay yönetiminde başarı sağlamanın temel faktörü, acil durum yönetimi kapsamında olan kamu hizmetlerinin olağan dönemlerdeki performansına bağlıdır. Olağan acil durum yönetimi kapsamında, etkili ve etkin sunulamayan bir kamu hizmetinin, kitlesel olay yönetimi sırasında başarı ile sunulması mümkün değildir. Bu nedenle de kamu yönetimi, öncelikle acil durum yönetimi hizmetlerinin olağan dönemlerinde var olan sorun alanlarını tespit etmeli ve iyileştirmeli, sonrasında bu kamu hizmetlerini kitlesel olay yönetimine entegre etmelidir (Zeits vd., 2007:24).

1.2. Kamu Yönetiminde Koordinasyon

Türkçede “eşgüdüm” karşılığı ile de sıkça kullanılan koordinasyon; yönetimin ya da örgütün amacını gerçekleştirebilmesi için iş gücü, sermaye, teknik donanım gibi örgütsel kaynakların, belli bir uyum ve işbirliği içinde hareket etmesi anlamında kullanılır. Kamu yönetimi açısından koordinasyon değerlendirildiğinde kamusal amaçları gerçekleştirmek adına, tüm kamu kurumları, özel sektör kuruluşları ve sivil toplumun işbirliği ve uyum içerisinde olmaları anlamına gelir. Kamu Yönetimi, koordinasyon ilkesi etrafında, uyumlu ve sistemli faaliyetlerden oluşmaktadır. Kamu hizmeti sunan kurumların büyümesi ve çeşitlenmesinin sonucu olarak, kamusal alan daha karmaşık hale dönüşmüş ve koordinasyon daha önemli hale gelmiştir. Koordinasyon, yönetim açısından planların hedefler doğrultusunda uygulanması, karışıklıkların ve krizlerin önlenmesi ve ortaya çıkabilecek sorunların çözümünde etkinliğin sağlanması adına da önemli bir yönetim fonksiyonudur (Güçlü, 2003:71; Çeçen ve Yerli, 2014:65).

Eryılmaz'a (2014) göre, “yönetimde koordinasyonun sağlanmasının üç temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar, uyum sağlama, işbirliği sağlama ve özendirme ya da teşviktir” (Eryılmaz, 2014:6). Koordinasyonun başarısı için örgüt yapısının mümkün olduğunca sadeleştirilmesi, kamu hizmeti politikalarında birliğin temin edilmesi, kurumsal ve bireysel haberleşme kanallarının iyi düzenlenmesi ve kamu yönetiminin asli unsuru olan personelin teşvik edilmesi gerekir. Kamu yönetiminde koordinasyonun yokluğu, kamu hizmeti sunumunda etkililik ve etkinliğin sağlanamaması, toplum ve yönetim arasında güven algısının bozulması ve özellikle sorunların çözümünde reaktif hareket edilememesi gibi sorunların oluşmasına neden olur. Koordinasyon ile bağlantılı olarak oluşan küçük eksiklikler bile büyük kamusal sorunlara dönüşebilir. Bu açılarından da değerlendirildiğinde, koordinasyon önemli bir yönetim fonksiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır (Comfort, 2007:191; Ostrom, 2008:11-12).

Koordinasyon, kamu yönetiminin idari yapılanmasına göre ve yönetimde tercih edilen ilkeler doğrultusunda farklı şekillerde sağlanabilir. Kamu yönetiminde kullanılan eski koordinasyon yöntemi, “hiyerarşiye dayanan koordinasyondur”. Bu yöntemde üstün, astı üzerinde sahip olduğu yetki ve otorite belirleyici olmaktadır. Bu yöntemde, astların yönetimin amaç ve hedeflerini içselleştirmesinde sorunlar yaşanır. İnandırıcı koordinasyonda, tüm aktörler ortak amaca yönelik olarak, işbirliği ve uyum içerisinde çalışırlar. Burada belirleyici olan, gönüllülük ve motivasyondur. Komiteler yolu ile koordinasyonda ise temel amaç, yetki paylaşımı ile daha katılımcı bir ortamın sağlanması, hiyerarşi ve otoritenin yumuşatılmasıdır. Örgütlerde koordinasyonun sağlanması için kullanılabilir olan yöntem ve araçlar, aynı zamanda yönetim alanında ki güncel paradigmalardan ve küreselleşmenin sağladığı hız ile sosya-kültürel faktörlerden de etkilenebilmektedir (Akpınar, 2006:14; Köksel ve Öztürk, 2012).

1.3.Olay Yeri Yönetim Sistemi (OYS)

Kitlesel olay yönetimi, acil durum yönetimi organizasyonunda birbirine bağlı ve ortak amaç için bir arada çalışması gereken parçaların organizasyonu temeline dayanır. Acil yardım kuruluşlarının kitlesel olaylarda koordinasyon içerisinde çalışabilmelerinin ön koşulu, bu kuruluşların olağan dönemlerde de koordinasyon içerisinde çalışabiliyor olmasıdır. Bu nedenle de olağan durumlarda genel olarak kamu hizmetlerinin etkinliği, kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği, kitlesel olayların yönetiminden de etkinlikte belirleyicidir (Ferguson, 2013).

Kitlesel olayların yönetiminde üç öncelikli hedef bulunur. Bunlar;

- Olay yerinde bulunan; mağdur, müdahale personeli ve halkın can güvenliğinin sağlanması,
- Olayın stabil hale getirilmesi yani ortaya çıkan hasarla mücadele edilmesi ve ek hasarın oluşmasının önlenmesi,
- Mülkiyetin korunmasıdır (Lynn, 2016:6).

Kitlesel olaylarda müdahalede yer alan acil yardım ekipleri arasındaki iletişim ve koordinasyon yetersizliği; hizmetin kalitesini ve etkinliğini olumsuz etkiler ve olay yerinden başlayan kargaşa ortamı; bir sarmal gibi tüm sistemi sarar ve nihayetinde sistemi işleyemez hale getirir. Hatta bu tip olaylar kamu yönetimi açısından büyük krizlere dönüşebilir. Olay yeri yönetim sistemleri, kısıtlı olan kaynaklarla kitlesel olayların etkin yönetiminin sağlanması için pratik öneriler oluşturur (FEMA, 2013). Kitlesel olayların yönetiminde, bir yönetim modeli olarak ABD Federal Acil Durum Yönetim Ajansı (FEMA) tarafından 1970’li yıllardan beri kullanılan ve sürekli geliştirilen “Olay Komuta Sistemi – Olay Yeri Yönetim Sistemi (OYS)”, bugün dünyada birçok farklı ülke tarafından da referans alınarak, çeşitli düzeylerde uygulanmaktadır. OYS, ilk müdahalede geçerlidir ve yapılan işin verimliliğini ve etkinliğini artırmak için bilimsel olarak kanıtlanmış ve önceki deneyimlerde sınanmış, yönetim prensiplerinden oluşmaktadır. OYS’nin temel amacı, farklı acil yardım kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasıdır (NWCG, 1994:4; TSO, 2008:7).

OYS, bir kitlesel olaya müdahale yanıtında, olayın barındırdığı riskleri kontrol altına almak; hayat, mülkiyet ve çevredeki varlıkları korumak hedefi üzerine odaklanır. Bunun dışında, genel olarak kamu yönetiminin de amaçlarıyla örtüşen diğer hedefleri, aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- Kısıtlı olan profesyonel personel başta olmak üzere, mevcut kaynağı etkin kullanarak, acil yardıma ihtiyacı olanlara en hızlı ve etkin hizmetin sunulmasını sağlamak,
- Acil yardım organizasyonunda görev alan kuruluş ve personelin görev ve sorumluluklarını anlamalarına ve yönetimin başarısının değerlendirilmesine yardımcı olmak,

- Müdahale kurumları arasında kaynakların planlanması ve yönetilmesi için ortak süreçler oluşturmak,
- Kaynakların olay yerine hızlı ve etkili bir şekilde ulaşmasını sağlamak (Ekşi, 2015:122; Leblebici, 2014:460).

OYS, müdahale planlamalarında, ölçülebilir hedeflerin konulması, konulan hedeflerde sürekli değerlendirmenin yapılması; düzenleyici ve önleyici faaliyetlerin geliştirilmesi ve nihayetinde genel olarak bir performans değerlendirmesinin yapılabilmesine olanak sağlar. OYS, kanıtlanmış temel yönetim ilkelerinin işlediği; müdahale eden tüm kuruluşlar için ortak terminoloji, standart ve prosedürlerin kullanıldığı, farklı yapılara sahip kuruluşların bir arada koordinasyon içerisinde çalışabilmelerine olanak sağlayan bir modeli hedefler. Çok sayıda acil yardım ekibinin ve birçok personelin bir arada çalışmasını gerekli kılan büyük kitlesel olaylarda, olayın stabilizasyonu sağlanana kadar eldeki kaynakların etkin kullanımına yardımcı olur (EMCAB, 2004:12). OYS, sadece kamu kurumları arasında değil, özel kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve bireyin koordinasyonunun sağlanmasına da katkı sağlar. OYS'nin etkin ve kurumlar arası koordinasyonla yürütülebilmesi için hazırlık, planlama, uygulama ve kapasite geliştirme konularında yerel yönetimlerin ve merkezi idarenin desteği gerekir. Hazırlık sürecinde OYS ile ilgili eğitim ve tatbikat çalışmalarının, tüm müdahale ekiplerini kapsayacak şekilde yapılması, müdahalede koordinasyonun artmasına katkı sağlar (Green, 2000:5).

OYS'de acil yardım kuruluşları arasında, olayın büyüklüğüne göre genişleyebilen modüler bir organizasyon yapısı kurulmalı ve kuruluşlar arasında yönetsel açıdan komut birliği sağlanmış olmalıdır. Her müdahale ekibinin ve birden fazla ekipten oluşan acil yardım kuruluşlarının, kendi içerisinde ayrı komuta yapıları oluşturulmalı, her ekibin ve her acil yardım kuruluşunun tek bir sorumlusu olmalıdır. Acil yardım birimlerinin sorumluları arasında birleşik bir komuta yapısı oluşturulmalı ve nihayetinde bu yapı olay yerinin tek bir yöneticisi olacak şekilde en üstte birleştirilmelidir. Komut birliğinde, olay yerinde her üstün sorumlu olduğu birlik ve kişilerin net olarak tanımlanması ve her astın da yönetim açısından bağlı olduğu üstün tanımlanması gerekir. OYS organizasyon yapısında yer alan bir diğer özellik de, her astın mutlak suretle bir tek üste bağlı çalışmasıdır (Lynn, 2016:22). Buradaki komuta birliğinden, katı ve hiyerarşik bir yapı anlaşılmalı, yatay örgütlenmeye dayalı, katılımcı yaklaşımlar kullanılmalıdır. Yönetim sistemi, yereldeki tüm kaynaklardan yararlanacak, gerektiğinde de onları yönetimin bir parçası yapacak şekilde planlanmalıdır (FEMA, 2013; SEAPRO, 2013).

2. Türkiye Kitlesel Olay Yönetiminde Olay Yeri Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi

2.1. Materyal ve Yöntem

Çalışmada, Türkiye'de kitlesel olaylarda kullanılan olay yeri yönetim sisteminin değerlendirilmesi için bir anket çalışması yapılmıştır. Ankette, demografik ve mesleki deneyim ile ilgili soruların yanı sıra; Türkiye'de kitlesel olaylarda kurumlar arası koordinasyon, olay yeri güvenliği, müdahale kapasitesinin etkin kullanımı, kurumsal bazda ve kurumlar arasında kullanılan olay yeri yönetim sistemlerinin değerlendirilmesiyle ilgili sorular yer almıştır. Anket çalışmasında, örneklem İzmir ili acil yardım kurumları içerisinde belirlenmiş, İzmir Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı, Afet ve Acil Durum Yönetimi İzmir İl Müdürlüğü ve İzmir 112 İl Ambulans Servisi Başhekimliği personeli çalışmaya dahil edilmiştir. Anket çalışması anketörler aracılığıyla, yüz-yüze görüşme metodu ile uygulanmıştır. Anketörlere, uygulama öncesinde konu ile ilgili bir saatlik eğitim verilmiştir. Toplanan veriler SPSS (v16) istatistik programı kullanılarak analiz edilmiştir. Veri çözümlenmesinde frekans dağılımından yararlanılmıştır. Çalışma Ege Üniversitesi tarafından Bilimsel Araştırma Projesi olarak desteklenmiştir.

2.2. Bulgular

Anket çalışmasına toplam 208 kişi katılmıştır. Katılımcıların yaş ortalamaları 36.32'dir (standart sapma: 8,610). Katılımcıların en küçüğü 19, en büyüğü 60 yaşındadır. Katılımcıların %15,4'ü (n=32) kadınlardan, %84,6'sı (n=176) erkeklerden oluşmaktadır. Katılımcıların %39,9'u (n=83) İzmir Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı'nda, %39,9'u (n=83) Afet ve Acil Durum Yönetimi İzmir İl Müdürlüğü'nde, %20,2'si de (n=42) İzmir 112 İl Ambulans Servisi Başhekimliğinde görev yapmaktadır (Tablo 1).

Tablo 1: Katılımcıların Kurumlara Göre Dağılımı

Katılımcıların Kurumları		
Kurum	N	%
İzmir BB İtfaiye D.Bşk.	83	39,9
AFAD İzmir İl Müd.	83	39,9
İzmir 112 Acil Sağlık	42	20,2
Toplam	208	100,0

Katılımcıların mesleklere göre dağılımı, %43,8'i (n=91) arama ve kurtarma personeli, %39,9'u (n=83) itfaiyeci, %8,2'si (n=17) ATT ve %8,2'si (n=17) paramedik şeklindedir. Katılımcıların görev sürelerine göre dağılımı, % 23,62'si (n=49) 0-3 yıl, %28,4'ü (n=59) 4-7 yıl, % 19,7'si (n=41) 8-11 yıl, %13,9'u (n=29) 12-15 yıl, %4,8'i (n=10) 16-19 yıl, %9,6'sı (n=20) 20 yıl ve üzeri şeklinde oluşmuştur (Tablo 2).

Tablo 2: Katılımcıların Görev Sürelerine Göre Dağılımı

Katılımcıların Görev Süresi		
Görev Süresi	N	%
0-3 yıl	49	23,6
4-7 yıl	59	28,4
8-11 yıl	41	19,7
12-15 yıl	29	13,9
16-19 yıl	10	4,8
20 yıl ve üzeri	20	9,6
Toplam	208	100,0

Katılımcıların %56,7'si (n=118) olay yeri yönetim sistemi ile ilgili eğitim aldığını belirtmiştir. Katılımcılara yöneltilen, "Sizce Türkiye'de doğal afet ve tehlikeli maddeler gibi kitlesel olaylara müdahalede, müdahale kurumları arası koordinasyon yeterli mi?" sorusuna, %18,3'ü (n=38) "evet" yanıtını vermiş, % 77,9'u (n=162) "koordinasyonun yeterli olmadığını, %3,8'i de (n=8) bir fikrinin olmadığını belirtmiştir. "Sizce Türkiye'de

kitlesel olaylara müdahalede, müdahale personeli için olay yeri güvenliği yeterince sağlanabilmekte midir?” sorusuna, katılımcıların %26,4’ü (n=55) “evet” yanıtını verirken, % 68,8’i (n=143) “hayır” yanıtını vermiş, %4,8’i de (n=10) bir fikrinin olmadığını belirtmiştir. “Sizce Türkiye’de kitlesel olaylara müdahalede, müdahale kapasitesi etkin bir şekilde kullanılabilir mi?” sorusuna, katılımcıların %41,3’ü (n=86) “evet” yanıtını verirken, % 52,9’u (n=110) “hayır” yanıtını vermiş, %5,8’i de (n=12) bir fikrinin olmadığını belirtmiştir (Tablo 3).

Tablo 3: Kitlesel Olaylarda Koordinasyon ve Müdahale Kapasitesi ile ilgili Katılımcıların Görüşleri

Soru	Evet		Hayır		Fikrim Yok	
	N	%	N	%	N	%
Sizce Türkiye’de doğal afet ve tehlikeli maddeler gibi kitlesel olaylara müdahalede, müdahale kurumları arası koordinasyon yeterli mi?	38	18,3	162	77,9	8	3,8
Sizce Türkiye’de kitlesel olaylara müdahalede, müdahale personeli için olay yeri güvenliği yeterince sağlanabilmekte midir?	55	26,4	143	68,8	10	4,8
Sizce Türkiye’de kitlesel olaylara müdahalede, müdahale kapasitesi etkin bir şekilde kullanılabilir mi?	86	41,3	110	52,9	12	5,8

Katılımcıların, “Kitlesel olaylara müdahalede ekibinizin ya da kurumunuzun kullanmış olduğu bir olay yeri yönetim sistemi bulunmakta mıdır? Sorusuna, %51,0’nın (n=106) yanıtı “evet” olmuştur. “Kitlesel olaylara müdahalede tüm müdahale kurumlarını kapsayacak şekilde kullanılan bir olay yeri yönetim sistemi bulunmakta mıdır? sorusuna ise katılımcıların, %37,0’ı (n=77) “evet” yanıtını vermiştir.

Kitlesel olaylarda, olay yeri yönetim sisteminin kullanılması durumunda sağlanabilecek katkılarla ilgili katılımcıların verdiği yanıtlar Tablo 4’de verilmiştir.

Tablo 4: Kitlesel Olaylarda, Olay Yeri Yönetim Sisteminin Kullanılması Durumunda Sağlanabilecek Katkılarla İlgili Katılımcıların Görüşleri

Soru		Kesimlikle	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesimlikle
		Katılmıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
Kitlesel olayların yönetiminde OYS kullanılması ile farklı acil yardım kuruluşları arasında bir koordinasyon oluşturulabilir.	N	93	65	10	27	13
	%	44,7	31,2	4,8	13,0	6,2
OYS, kitlesel olaylara müdahalede görev alan müdahale kuruluşlarının ve personelin görev ve sorumluluklarını anlamalarında yardımcı olur.	N	75	80	13	33	7
	%	36,1	38,5	6,2	15,9	3,4
OYS kitlesel olaylara müdahalede olay yönetiminin başarısının değerlendirilmesine yardımcı olur,	N	71	81	15	17	24
	%	34,1	38,9	7,2	8,2	11,5
	N	70	85	13	18	22

Kitlesel Olaylarda Olay Yeri Yönetim Sisteminin Kamu Yönetiminde Koordinasyon Açısından Değerlendirilmesi

Kitlesel olayların yönetiminde OYS'nin kullanılması, müdahale personelinin olay yerindeki tehlikelerden korunmasına yardımcı olur.	%	33,7	40,9	6,2	8,7	10,6
Kitlesel olayların yönetiminde OYS'nin kullanılması, müdahale personeli, ekipman ve donanım gibi kıt kaynakların etkin kullanımına yardımcı olur.	N	71	83	13	24	17
	%	34,1	39,9	6,2	11,5	8,2
Kitlesel olayların yönetiminde OYS'nin kullanılması, müdahalede görev alan kurumların ortak terminoloji ve standart prosedürleri kullanmasına yardımcı olur.	N	70	77	21	6	34
	%	33,7	37,0	10,1	2,9	16,3

Değişkenler arası ilişkilerde, istatistiksel olarak anlamlı bir sonuç bulunamamıştır.

2.3. Tartışma

Türkiye’de afet ve acil durum mevzuatında tanımlanmış bir OYS bulunmamaktadır. Çalışmamızda katılımcıların yaklaşık yarısı, kurumsal bazda bir OYS’nin de olmadığını belirtmektedir. Kurumlar arası koordinasyon ve işbirliğinin sağlayacak bir OYS’nin ise varlığından bahsedenlerin oranı, %40’ın altındadır. Kitlesel olaylara etkin ve hızlı bir müdahale için görev alacak tüm kurum ve kuruluşların hazırlık sürecinde beraber çalışması ve bu çalışmaların mutlaka tatbikatlarla test edilmesi gerekir. Bununla birlikte, kitlesel olaylarda müdahale görevinde, birçok kamu kurum ve kuruluşu ile sivil toplum kuruluşları görev almaktadır. Dolayısıyla müdahalenin komutası ve koordinasyonu ayrıca önem taşımaktadır. Olay yerinde bir yönlendirme ya da koordinasyon olmadığında, müdahalede görevli personel ve kurumlar, etkin görev ve sorumluluk almaktan kaçınırlar. Dahası eğer sorumlulukları tam olarak belli değilse, en kolaya; rutinde yaptığı, genellikle de pasif işlere yönelirler. Etkili ve etkin acil durum yönetiminin oluşturulabilmesi için tüm müdahale kurumlarını kapsayan bir OYS’nin oluşturulmasında yarar bulunmaktadır (FEMA, 2013; FCOSRC, 2012:4).

Türkiye’de 5902 Sayılı Kanun başta olmak üzere, afet yönetimi ile ilgili mevzuattaki gelişmeler takip edildiğinde; 1999 depremlerinde yaşanan müdahale kurumları arasındaki koordinasyon sorunlarının, yapılan düzenlemelerde dikkate alındığı görülmektedir. Ancak sorunun çözümü için hep üst yönetim kademelerinde koordinasyon sağlamaya yönelik çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu gelenek Ulusal Afet Müdahale Planı (UAMP) ile de devam etmekte olup, koordinasyonun sağlanması için Bakanlar ya da Müsteşarlar düzeyinde yeni kurumsal yapıların oluşturulduğu görülmektedir. Ancak olay yerinde ya da olay bölgesinde yapılacak olan müdahale operasyonları ile ilgili özellikle de yerel düzeyde koordinasyonun nasıl sağlanacağı yeterince açık değildir. UAMP’de müdahale çalışmalarının 15 hizmet grubuna ayrılması ve bu hizmetlerden farklı farklı kurumların sorumlu olması, müdahale çalışmalarında koordinasyonun nasıl sağlanacağı konusunda ciddi soru işaretleri oluşturmaktadır. UAMP’de olay yeri yönetimi ile ilgili tanımlamalar yapılmış, ancak tam bir sorumluluk dağılımı yapılmamıştır. Yerel düzeyde koordinasyonun sağlanması ile ilgili eksikliklerin bir an önce giderilmesi ve mevzuatta tanımlanması gerekmektedir (5902 Sayılı Kanun; UAMP, 2012:16-17; Ekşi, 2013:292).

Çalışmada katılımcıların yaklaşık yarısının OYS ile ilgili eğitim almadığı anlaşılmaktadır. Oysa kitlesel hasar oluşturan acil durumların yönetiminde, başarı için iyi bir hazırlık sürecinin geçirilmiş olması gerekir. Kitlesel olaylara yönelik geliştirilen OYS’ler, mevzuatta tanımlanmış olmalı, müdahale personeli bu yönetim sistemleri konusunda eğitilmiş olmalı ve eğitimler tatbikatlarla deneyime dönüştürülmüş olmalıdır. Türkiye Afet yönetiminin en önemli sorun alanlarının başında kurumlar arası koordinasyon yetersizliği gelmektedir. Genel olarak planlama sorunları ve özelinde de olağan dışı

durumlara karşı hazırlıklı olamama, tüm kamu yönetimi alanının genel sorunları arasındadır. Ancak acil durum yönetiminin özellikleri gereği, yeterli hazırlığın olmaması; kitlesel olayın yönetiminde ki başarısızlıkla geri dönüşü olmayan hasarlar oluşturabilir. Bununla birlikte olay, sonrasında toplumun genelini ilgilendiren daha büyük krizlere dönüşebilir. Kitlesel olaylar sonrası oluşabilecek krizlerin engellenmesi için kamu yönetiminin bu özel alanına yönelik, planlama çalışmalarına önem verilmesi ve bu planlara bağlı olarak da uygun hazırlık ve eğitim çalışmalarının yapılması gerekir (Önder, 2008. Kadioğlu, 2011:114).

Türkiye afet yönetiminde hazırlık çalışmalarına gereken önemin verilmemesi, müdahale çalışmalarında en başta kurumlar arası koordinasyonu etkilemektedir. Yapılan bu çalışmada, katılımcıların sadece %38'i müdahale kurumları arasındaki koordinasyonun yeterli olduğunu belirtmiştir. Afet yönetiminde koordinasyonsuzluk, ülke genelindeki kaynakların ve yeteneklerin kriz dönemlerinde yeterince etkin kullanılamamasına neden olmaktadır. Yine ne mevzuatta, ne de UAMP'de hizmet gruplarından sorumlu kurumların, söz konusu sorumluluklarını, kendi kurumsal yapısı içerisinde mi yoksa Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurumsal yapısı içerisinde mi karşılayacağı açık değildir. Mevzuatta ve planlarda olay yeri yönetiminin nasıl uygulanacağı ve kurumlar arası işbirliğinin nasıl sağlanacağı açık değildir. Bu durum OYS ile ilgili herhangi bir çalışmanın olmaması ile birleştiğinde, zaten doğası gereği kaotik bir ortam oluşturan kitlesel olayların yönetimini, daha da zorlaştırmakta, olay sonrası yeni kriz alanları oluşturmaktadır (Ekşi, 2013:292-293; UAMP, 2012:25-30).

Acil durum yönetiminde kurumlar arası koordinasyonun yetersizliği, sadece müdahaledeki hızı ve etkililiği olumsuz etkilememekte, aynı zamanda müdahale kapasitesinin de yeterince etkin kullanılamamasına neden olmaktadır (PAHO, 1995:3). Çalışmada, Türkiye acil durum yönetiminde mevcut kapasitenin etkin bir şekilde kullanılabilmesini düşünenlerin oranı, %40'lar seviyesindedir. Kaynakların etkin kullanılamaması, Türk kamu yönetiminin temel sorunlarından birisidir. Bu çalışma özelinde koordinasyon ile kamu hizmetinde etkinlik ilişkisi bir kez daha ortaya konulmaktadır. OYS, koordinasyon ve etkinlik bağlamında farklı yöntemler sunan bir yaklaşımdır. OYS, bir yönetim sistemi olarak, yerel kaynakların etkin kullanımını önermekle birlikte, kitlesel hasarın büyük olduğu olaylarda, öncelikle bölgesel düzeyde, sonrasında da ulusal düzeyde dış desteğin planlanması ve gerektiği durumlarda da organize edilebilmesini öngörür. OYS'de, karşılıklı yardımlaşma olarak tanımlanan bu durum için yardımlaşmanın hangi durumlarda ve hangi seviyede olacağını mevzuatta önceden tanımlanmış olması gerekir (EMCAB, 2004:11; İlkorkor, 2013:31).

Türk kamu yönetiminde koordinasyon hep önemli tartışma konusu olmuştur. Hatipoğlu'na göre bunun nedeni, "kamu yönetiminde koordinasyonun varlığından ziyade yokluğudur". Özellikle Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ile birlikte, kamu yönetiminde parçalanmalar artmış ve bütüncül bakış açısı kaybedilmiştir. Bununla birlikte, kitlesel hasar oluşturan ve birçok kamu kurumunun birlikte görev yapmasını zorunlu kılan olaylarda, son yıllarda artış görülmektedir. Kompleks ve çözümü zor durumlar, kamu yönetimi politikalarının bütünleşik olarak sunulmasını zorunlu kılmaktadır. OYS, kitlesel olayların yönetiminde görev yapacak ya da sorumluluk taşıyacak; kamu kurumları, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum arasında bütünleşik bir yapı önermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, OYS'nin etkinliğinin artırılmasında, bütünleşik kamu yönetimi anlayışının kurumlar arası ilişkilerde önerdiği; kurumlar arası komiteler, kurumlar arası ortaklıklar ve sınır ajansları gibi yöntemler kullanılabilir. Bu yöntemlerin, her kurum ve bireyin ortak amaç için çalışmasında kolaylaştırıcı bir motivasyon sağlayan kitlesel olayların yönetiminde uygulama alanı bulması, genel olarak kamu yönetiminde var olan koordinasyon sorununun çözümüne katkı sağlayacak, örnek bir model oluşturabilir (Hatipoğlu, 2015:154).

Olay yeri yönetiminin etkin sağlanamaması, müdahale personeli açısından da riskler oluşturur. Koordinasyonun sağlanamaması, olay yeri güvenliğinin yeterince sağlanamamasına neden olur. Çalışmamızda katılımcıların yaklaşık dörtte üçü, Türkiye’de kitlesel olaylarda, olay yeri güvenliğinin etkin bir şekilde sağlanmadığını düşünmektedir. OYS, kitlesel olaylarda öncelikle olay yeri güvenliğinin tam olarak sağlanması, risklerin kontrol altına alınması ve olayın stabilizasyonunun sağlanması üzerine pratik öneriler geliştirmektedir. Özellikle terör saldırıları ve tehlikeli madde kazaları gibi kaotik ortamlar yaratan olaylarda, müdahale alanlarında kurtarıcıların güvenliği son derece önemlidir. Birçok kitlesel olayda olay yeri güvenliğinin etkin sağlanması, olaya müdahalenin başlanması için ön koşul olarak kabul edilmektedir. Güvenliğin sağlanmadığı olaylarda, terör saldırılarında ikincil bombanın patlaması ve tehlikeli madde kontaminasyonu gibi önemli riskler, başta müdahale personeline olmak üzere, hayati tehdit oluşturabilir. Bu tip durumlar toplumsal düzeyde de risklerin artmasına neden olarak, kamusal alanda yeni sorunlar oluşturabilir (Ohio Responds, 2011:17; Morgan, 2006:3).

OYS’nin temel amaçları; müdahale kurumları arası işbirliği ve koordinasyonu arttırmak, kurumlar ve müdahale personeli arasında ortak bir terminolojinin oluşmasını sağlamak, olay yeri güvenliğini sağlamak, müdahale kuruluşlarının rol ve sorumluluklarının hatırlatılmasına yardımcı olmak, kıt kaynakların etkin kullanımı ve müdahale organizasyonlarının başarısının değerlendirilmesini kolaylaştırmak olarak sıralanmaktadır. Katılımcılardan Türkiye’de OYS’nin etkin olarak uygulanması ile elde edilebilecek kazanımları değerlendirmeleri istendiğinde, OYS’nin amaçları ile örtüşen kazanımları %70’in üzerinde olumlu değerlendirdikleri görülmektedir. Bu durum etkin ve tüm müdahale kurumlarını kapsayan bir OYS’nin, müdahale personelinin beklentileri ile örtüşeceğini göstermektedir (EMCAB, 2004:12; SEAPRO, 2013).

OYS, ülkelerin idari yapıları ve yönetim sistemlerine göre farklılık gösterebilir ve ülkedeki diğer yönetim sistemlerine entegre edilerek oluşturulur. Bununla birlikte OYS’nin, yönetimin temel yönetim prensiplerini kullanan bir model olduğu ve güncel yönetim paradigmalardan etkilendiği ve hakim paradigmalara karşısında OYS’nin de revize edilmesi gerektiği unutulmamalıdır. Aksi takdirde çağa ayak uyduramamış bir yönetim sistemi olarak etkinliğini kaybeder. Bu bağlamda OYS, çıkış yeri olan Amerika Birleşik Devletleri’nde de sık sık tartışma konusu olmaktadır. 2008 Katrina Kasırgası’na müdahale, ABD iç kamuoyu tarafından başarısız olarak kabul edilmiş ve başarısızlığın nedeni tartışılmıştır. Müdahale organizasyonundaki başarısızlıktan, OYS’nin katı hiyerarşik yapısı sorumlu tutulmuş, olay yeri yönetiminin daha esnek ve yatay ağlarla oluşturulması; tüm acil yardım ekiplerinin koordinasyon içerisinde çalışabileceği bir şekilde dönüştürülmesi önerilmiştir. Bugün için kamu yönetiminin tüm aşamalarında, tek başına hiyerarşiye dayalı koordinasyonun başarılı sonuç vermesi beklenmemelidir. Koordinasyonun sağlanması için kişi ve kurumları işbirliğine inandırarak, birlikte ortak amaç için çalışma duygusu ile hareket edilmelerini sağlayan yöntemler daha başarılı olmaktadır. Türkiye gibi OYS’ni yeni yeni tartışmaya başlayan ülkelerde, müdahale sistemleri oluşturulurken, yönetim bilimleri ile ilgili güncel paradigmalara göz ardı edilmemelidir (Kapucu ve Özgür, 2013; Köksel ve Öztürk, 2012).

Sonuç

Koordinasyonsuzluk, genel olarak kamu yönetiminde olduğu gibi kitlesel hasar oluşturan acil durumların yönetiminde de önemli bir sorun alanıdır. Bugün sürdürülebilir kalkınmanın önündeki önemli engellerden biri olarak kabul edilen kitlesel olayların yönetiminde, OYS daha ciddi tartışılır hale gelmiştir. OYS’nin yeterince etkin kullanılmadığı Türkiye acil durum yönetimi sisteminde, kaynakların etkin kullanılmaması ve kurumlar arası koordinasyon yetersizliği gibi sorunlar sıkça gündeme

gelmektedir. OYS, müdahale kurumları arası işbirliği ve koordinasyonunun artırılması, olay yeri güvenliğinin sağlanması, müdahale kuruluşlarının rol ve sorumluluklarının hatırlatılmasına yardımcı olması, kıt kaynakların etkin kullanımı ve müdahale organizasyonlarının başarısının değerlendirilmesi gibi hedefleri ile acil durum yönetimi ile ilgili sorun alanlarının çözümüne katkı sağlayabilir.

Çalışmaya katılan müdahale personeli, kurumlar arası koordinasyon yetersizliği ve olay yeri güvenliğinin sağlanamaması gibi Türkiye afet ve acil durum yönetiminin kronikleşmiş sorunlarına dikkat çekmektedir. Aynı zamanda koordinasyonsuzluk, müdahalede görev alan kurumların kapasitesini de olumsuz etkileyen bir faktör olarak düşünülmekte, kamu hizmetinin etkili ve etkin sunumu ile doğrudan ilişkisi ortaya konulmaktadır. Afet ve acil durum yönetimi ile ilgili mevzuat ve planlar değerlendirildiğinde, koordinasyon yetersizliğinin tanındığı görülmekte, ancak sorunun çözümü için özellikle yerel düzeyde çalışmalar yetersiz kalmaktadır. Acil durum yönetiminde hazırlık çalışmalarının ve eğitimlerin yetersizliğinin, koordinasyon sorunlarını arttırdığı düşünülmektedir. Çalışmada Türkiye acil durum yönetiminin, koordinasyon ile bağlantılı sorun alanlarının çözümüne, OYS'nin katkı sunacağı düşünülmektedir.

OYS, Türkiye acil durum yönetimi sisteminde tartışılmakla birlikte, mevzuatta ve planlamalarda tam olarak tanımlanmamıştır. Özellikle terörizm ve endüstri kazaları gibi insan ve teknoloji kaynaklı risklerin arttığı günümüzde, tüm müdahale kurumlarını kapsayan ortak terminoloji kullanımına ve koordinasyona katkı sağlayabilecek bir OYS'nin oluşturulmasına, ihtiyaç bulunmaktadır. Bu konudaki ihtiyaçla birlikte, oluşturulacak olan sistemin acil durum yönetiminin etkinliğine ve kamu güvenliğinin sağlanmasına da katkı sunacağı unutulmamalıdır. Bu nedenle de ülkeye özel OYS oluşturulurken, idari yapılanma ve yönetim sisteminin özelliklerinin dikkate alınması, yönetim bilimi alanında güncel ve hakim paradigmalardan etkisinin göz ardı edilmemesi, yerel ve ulusal yönetim sistemlerine bütünleştirilmesi gerekmektedir. OYS'nin önerdiği; yerel, bölgesel ve ulusal yönetim kademeleri, özel sektör ve sivil toplumu içine alan bütünlük yönetim modellerinin acil durum yönetiminde uygulanması, kamu yönetiminin genel sorunlarından olan koordinasyonsuzluğun çözümü için örnek model oluşturabilir.

Kaynakça

AFAD (2014), Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*, Ankara.

AFAD (2015), AFAD Hakkında, <https://www.afad.gov.tr/TR/Icerik-Detay.aspx?ID=1>, (Erişim Tarihi: 05.04.2016).

Akpınar, Elçin. (2006), Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi*, Isparta.

Akyel, Recai. (2005), Türkiye Kamu Yönetiminde Afet Yönetimi, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(1):15-30.

Comfort, Louise K. (2007), Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control, *Public Administration Review*, 2007(Special Issue):189-197.

Çeçen, Ekrem ve Yerli, Emre. (2014), *Kamu Yönetimi*. On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

Ekşi, Ali. (2013), Nükleer Kaza ve Saldırılarda Bütünlük Kriz Yönetimi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi*, İzmir.

Ekşi, Ali. (2015), *Kitlesel Olaylarda Hastane Öncesi Acil Sağlık Hizmetleri Yönetimi*, Kitapana, İzmir.

Kitlesel Olaylarda Olay Yeri Yönetim Sisteminin Kamu Yönetiminde Koordinasyon Açısından Değerlendirilmesi

- EMCAB (EmergencyMedicalCareAdvisory Board) (2004), Recommendations of the Standing Committee on Multiple Casualty Incident Planning and Evaluation, *The Commonwealth of Massachusetts Statewide Multiple Casualty Incident Standards for Local Planning*.
- Erkal, Tevfik ve Değerliyurt Mehmet. (2009), Türkiye’de Afet Yönetimi, *Doğu Coğrafya Dergisi*, 14(22):147-164.
- Eryılmaz, Bilal. (2014), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- FEMA (2013). Incident Command System, <http://www.fema.gov/incident-command-system>, (Erişim Tarihi: 10.02.2016).
- Ferguson, GM. (2013), EMS Disaster Preparednessfor Natural Gas Explosions, JEM, http://www.google.com.tr/url?q=http://www.jems.com/article/major-incidents/ems-disaster-preparedness-natural-gas-ex&sa=U&ei=b3tfU_HCIa6u7Abbj4GoBA&ved=0CCUQFjAB&usg=AFQjCNGvU9lflZvFad6pJcfmdWGQ9vnaNQ, (Erişim Tarihi: 10.02.2016).
- FCOSRC (Florida Commission on Oil Spill Response Coordination) (2012), An Analysis of the Effectiveness of the Use of the Incident Command System in the Deepwater Horizon (DWH) Incident, *Florida Commission on Oil Spill Response Coordination*, https://www.dep.state.fl.us/deepwaterhorizon/files2/corc/Incident_Command_System.pdf, (Erişim Tarihi: 12.02.2016).
- Gerber, Brain J. (2007), Disaster Management in the United States: Examining Key Political and Policy Challenges, *The Policy Studies Journal*, 35(2):227-236.
- Gözler, Kemal. (2008), *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Green, WG. (2000), *Mass Casualty Incident Management: The Virginia Model*, National Disaster Medical System Conference, Las Vegas, Nevada, 2 May 2000.
- Güçlü, Nezahat. (2003). Stratejik Yönetim. *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*. 23(2):61-85.
- PAHO (Pan American Health Organization) (1995), Establishing a MassCasualty Management System, http://www.mona.uwi.edu/cardin/virtual_library/docs/1240/1240.pdf, (Erişim Tarihi: 10.01.2016).
- Petek, William J. (1985), Emergency Management: A Challenge for Public Administration, *Public Administration Review*, 45(Special Issue):3-7.
- Hatipoğlu, İbrahim. (2015), Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (Ed. Köseoğlu, Özer, Sobacı, Mehmet Zahid), Dora Yayınları, Bursa.
- Kadioğlu, Mikta. (2011), *Afet Yönetimi Beklenilmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek*, İstanbul; T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- Kapucu, Naim. ve Özgür, Hüseyin. (2013), Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Mücadele Planları, *Yönetişim* (Ed. Çukurçayır M.Aakif ve Eroğlu H.Tuğba), Çizgi Kitapevi, Konya.
- Köksel, Mehmet. ve Öztürk Bayram. (2012), Kamu Yönetimi - Koordinasyon ve Denetimde Koordinasyon, <http://todaie2011.blogspot.com.tr/2011/12/kamu-yonetimi-koordinasyon-ve-denetimde.html>, (Erişim Tarihi: 11.03.2016).
- Leblebici, Özkan. (2014), Afetlerde Kamu Yönetiminin Rolü ve Toplum Temelli Afet Yönetimine Doğru, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2):457-477.
- Lynn, Mauricio. (2016), *Mass Casualty Incidents*, Springer, New York, USA.
- Morgan, John S. (2006), The role of crime-scene personnel when responding to scenes of mass disaster, *Evidence Technology Magazine*, 4(1):1-5.
- NWCG (National Wildfire Coordinating Group) (2014), Wildland Fire Incident Management Field Guide, <http://www.nwcg.gov/pms/pubs/pms210/pms210.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.01.2016).

Pearce, Laurie. (2003), Disaster Management and Community Planning, and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation, *Natural Hazards*, (28):211–228.

İlkorkor, Yunus Emre. (2013), Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Sağlama, *İdarecinin Sesi*, 2013(Eylül - Ekim - Kasım – Aralık):31-36.

Ohio Responds (2011), Principles of Triage During A Mass Casualty Incident, <http://www.ohioresponds.gov/docs/Triage.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.02.2016).

Ostrom, Vincent. (2008), *The intellectual crisis in American public administration*. The University of Alabama. Alabama. USA.

Önder, Mehmet Emin. (2008), Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Başlıca Sorunları ve Çözüm Önerileri, *Ahmet Yesevi Üniversitesi Yerel Yönetimler Yüksek Lisans Programı Bitirme Projesi*.

Öztaş, Nail. (2012), *Yönetim*, Otorite Yayınları, Ankara.

SEAPRO (Southeast Alaska Petroleum Response Organization) (2013), What Is the Incident Command System (ICS)? http://www.seapro.org/pdf_docs/ics.overview.pdf, (Erişim Tarihi: 13.02.2016).

SWEMSAB (State of Wisconsin Emergency Medical Services Advisory Board) (2010), Wisconsin Emergency Medical Services Mass Casualty Incident Response Planguide, http://www.dhs.wisconsin.gov/ems/Prevention_safety/MCIResponsePlanningGuide10-2010.pdf, (Erişim Tarihi: 15.02.2016).

Şahin, Ali Utku. (2014), Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı

Çerçevesinde Değerlendirilmesi, *Tesam Akademi Dergisi*, 1(2):7-30.

TSO (The Stationery Office) (2008), Fire Service Manual, Fire Service Operations. The Stationery Office, London, United Kingdom.

UAMP (2012), Ulusal Afet Müdahale Planı, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.

Zeits, Kathryn., Bolton, Shane., Dippy, Senior Sergeant Russell., Dowling, Yvette., Francis, Lee., Thorne, John. Butler, Terry., Chris, Zeitz. (2007), Measuring emergency services workloads at mass gathering events, *The Australian Journal of Emergency Management*, 22(3):23-30.

29 Mayıs 2009 Tarih ve 5902 Sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”.