

AFAD ve FEMA Stratejik Planlarının Afet Yönetimi ve Sendai Çerçevesi Açısından Analizi

[Analysis of AFAD and FEMA's Strategic Plans in Terms of Disaster Management and Sendai Framework]

[ID](#) Bektaş Sarı, MSc, PhD¹

¹ Ege Üniversitesi, Atatürk Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, İzmir, Türkiye

Sorumlu Yazar / Correspondence Address:

Bektaş Sarı, MSc, PhD

Ege Üniversitesi, Atatürk Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, İzmir, Türkiye

E-mail: bektas.sari@ege.edu.tr

Geliş tarihi / Received: 15.01.2022

Revizyon tarihi / Revised: 18.02.2022

Kabul tarihi / Accepted: 01.03.2022


Elektronik yayın tarihi: 18.03.2022

Online published

Anahtar Kelimeler / Keywords: Afet yönetimi, Stratejik plan, AFAD, FEMA, Sendai / Disaster management, Strategic plan, AFAD, FEMA, Sendai

Kısaltmalar / Abbreviations: Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Cumhurbaşkanlığı (CB)

Künye / Cite this article as: Sarı B. Analysis of AFAD and FEMA's strategic plans in terms of disaster management and sendai framework. *Emerg Aid Disaster Science*.2022;2(1):10-18.

Copyright holder Journal of Emergency Aid and Disaster Science 

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. This is an open Access article which can be used if cited properly.

Özet

Giriş: Günümüzde afet ve acil durum olaylarının her geçen gün daha şiddetli bir şekilde tecrübe edildiğine şahit olmaktadır. Bu olaylar meydana geldiğinde, etkili bir müdahale çalışması kadar, afet öncesi hazırlık ve planlama çalışmalarının önemi de ortaya çıkmaktadır. Afet öncesi planlama süreci ise kısa, orta ve uzun dönem çalışmaların yapıldığı, operasyonel, taktiksel ve stratejik planların hazırlandığı kapsamlı ve kısmen karmaşık süreçleri içermektedir.

Amaç: Bu çalışmanın amacı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Federal Acil Durum Yönetimi Ajansı'nın (FEMA) stratejik planlarını afet yönetimi evreleri ve Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi uygulama öncelikleri açısından analiz etmektir.

Yöntem: Bu çalışmada nitel araştırmalar içerisinde yer alan doküman incelemesi ve içerik analizi yöntemleri kullanılmıştır. FEMA ve AFAD'ın resmi internet sitelerinde yer alan stratejik planlar resmi dokümanlar olarak kabul edilmiş ve içerik analizleri MAXQDA20 nitel analiz programı kullanılarak yapılmıştır.

Bulgular: Her iki kurumun planları değerlendirildiğinde, FEMA'nın stratejik planının amaç odaklı ve sade bir yapıda olduğu görülmektedir. FEMA'nın stratejik planı içerisinde zarar azaltma evresi öne çıkarken, AFAD stratejik planında müdahale evresi öne çıkmaktadır. FEMA Stratejik Planı içerisinde Sendai Çerçevesi önceliklerine yönelik riski anlamak başlığı daha fazla yer alırken, AFAD Stratejik Planı içerisinde etkili müdahale başlığı öne çıkmaktadır.

Sonuç: Her iki kurumun planları karşılaştırıldığında, FEMA planının, zarar azaltma odaklı ve risk yönelimli, AFAD planının ise müdahale odaklı ve kriz yönelimli bir yapıda olduğu görülmektedir. Sonraki çalışmalar için stratejik plan analizlerine farklı ülkelerin dahil edilerek daha kapsamlı araştırmaların yapılması önerilmektedir.

Abstract

Introduction: Today, we are witnessing that disaster and emergency events are experienced more severely with each passing day. When these events occur, the importance of pre-disaster preparedness and planning is as significant as an effective response. The pre-disaster planning process, on the other hand, includes comprehensive and partially complex processes in which short, medium and long-term studies are carried out and operational, tactical and strategic plans are prepared.

Purpose: The aim of this study is to analyze the strategic plans of the Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD) and the Federal Emergency Management Agency (FEMA) in terms of disaster management phases and implementation priorities of the Sendai Disaster Risk Reduction Framework.

Method: In this study, document analysis and content analysis methods, which are included in qualitative research, are used. Strategic plans on the official websites of FEMA and AFAD were accepted as official documents and content analyzes were made using the MAXQDA20 qualitative analysis program.

Findings: When the plans of both institutions are evaluated, it is seen that FEMA's strategic plan is more purpose-oriented and has a simple structure. While the mitigation phase comes to the fore in FEMA's strategic plan, the response phase remarks in AFAD's strategic plan. While the title of understanding the risk towards Sendai Framework priorities is more prominent in the FEMA's Strategic Plan, and effective response stands out in the AFAD's Strategic Plan.

Conclusions: When the plans of both institutions are compared, it is seen that the FEMA' plan is mitigation and risk-oriented, while the AFAD's plan is more response and crisis-oriented. For future studies, it is recommended to carry out more comprehensive studies by including different countries in the strategic plan analysis.

Günümüzde bireyleri ve toplumları olumsuz yönde etkileyen birçok olay meydana gelmektedir. Bu olaylar, sosyal, ekonomik veya çevresel olabileceği gibi, birey ve toplumların kendi davranışlarının bir sonucu olarak da ortaya çıkabilmektedir. Afet ve acil durumlar meydana gelen bu olaylar içerisinde en fazla kayıp ve zarara yol açan, yerel veya ulusal seviyede gerçekleşebilen durumlardır. Afet ve acil durumların meydana getirebileceği olumsuz etkileri en aza indirebilmek için, afetlerin öncesinden itibaren çeşitli nitelikli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu çalışmalar, afet öncesi, sırası ve sonrasında kapsayan nitelikli bir afet yönetim sürecine olan ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır.

Afet yönetimi, çoğu zaman belirsiz ve karmaşık süreçleri içeren ve bu süreçleri yönetebilmek için farklı disiplinlerden kurum ve kuruluşların bir arada koordinasyon halinde çalışmasını gerekli kılan yönetim fonksiyonlarını ortaya koymaktadır. Bu fonksiyonların; afetlere hazırlık, müdahale ve iyileştirme önlemlerinin organizasyonu, planlanması ve uygulanmasının bir araya gelmesi ile birlikte tam olarak afet yönetimi ortaya çıkmaktadır.¹ Afet yönetimi; riskli alan ve konuların tespiti; doğal, teknolojik, sosyal, beşeri, politik koşulların kontrolü; rasyonel plan, politika ve yöntemlerin geliştirilmesinin sağlanması; karar alıcı ve uygulayıcıların eğitimi dâhil, her detayın düşünülerek yönlendirilmesi, farkındalığın artırılması ve bir kültür olarak benimsetilmesi ile ilgili yönetimde planlamadan kontrole kadar olan süreci kapsayan merkezinde kamu yönetiminin yer aldığı disiplinler arası bir çalışmadır.^{2(p3)}

Bütünleşik afet yönetimi; afetlerle baş edebilen, dayanıklı ve dirençli bir toplum oluşturmak için tüm tehlikeleri dikkate alan, afet yönetiminin önleme, zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında yapılması gereken çalışmalar ve alınması gereken önlemleri, toplumun tüm güç ve kaynaklarını kullanarak gerçekleştirebilen bir yönetim süreci; entegre afet yönetimi şeklinde tanımlanmaktadır.^{3(p51)} Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, bütünleşik afet yönetimi; tüm tehlikeleri dikkate alan ve tüm tehlikelere karşı bir yönetim ve koordinasyon fonksiyonu ortaya koyan bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bütünleşik afet yönetiminin ortaya çıkış süreci, 1979 yılında Amerikan Valiler Birliği'nin hazırladığı raporda detaylı olarak açıklanmaktadır.⁴ Amerika'da Federal Acil Durum Yönetimi Ajansı'nın (FEMA) kurulması ile birlikte, bütün tehlikelere karşı bir yaklaşım oluşturmak için, ilk kez zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmalarının bir kurum tarafından koordine edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Sonraki çalışmalarda bu evrelerin, bütünleşik afet yönetimi, kapsamlı afet yönetimi veya entegre afet yönetimi gibi başlıklarda gruplandırıldığı görülmektedir.

Afet ve acil durumlar meydana geldiğinde birçok kurumun görev aldığı karmaşık süreçler ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla olay anında yapılan müdahalelerin başarıya ulaşması çoğunlukla afet öncesi risk yönetimi döneminde yapılan planlama süreçleri ve bu süreçlerin tatbikatlarla desteklenmesine bağlıdır. Özellikle stratejik planlar afet öncesi dönemin daha geniş çerçevede ve uzun süreli politika temelinde ele alınmasını sağlaması açısından, afet yönetimi içerisinde

önemli bir yere sahiptir. Afet yönetimi içerisinde hazırlanan stratejik planların, belirlenen amaç ve hedeflerin uygulanabilirliği, kapsayıcılık, sürdürülebilirlik ve toplumsal katılım gibi bazı noktalarda kurumlar tarafından detaylı olarak ele alınması gerekmektedir. Bu çalışmada Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve FEMA'nın stratejik planlarını afet yönetimi evreleri ve Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi uygulama öncelikleri açısından analiz etmek amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, ülke afet tecrübeleri, kurumsal erişilebilirlik ve stratejik planlara erişilebilirlik göz önüne alınarak AFAD ve FEMA örnekleri karşılaştırılmıştır.

Federal Acil Durum Yönetimi Ajansı

Amerika'da federal hükümetlerin afetlere müdahil olduğu süreç 1802 yılında New Hampshire şehrinde meydana gelen büyük yangından sonra başlamıştır. 1803 yılında Kongre Yasası kabul edilerek, yangından etkilenen ve zarar gören insanlara çeşitli yardımlar yapılmıştır.⁵ 1934 yılında taşkın yasasında yapılan bazı değişiklikler ile birlikte, Amerikan Ordu Mühendisleri Birliğine; taşkınları kontrol etme ve önlemek için çeşitli projeler geliştirme yetkisi verilmiştir. Orduya verilen bazı yetkiler, Amerikan afet yönetimi üzerinde felsefi olarak, taşkınların insanlar tarafından kontrol edilebileceği düşüncesini ortaya çıkarmıştır.^{6(p2)} Amerikan Başkanı Carter, 1 Nisan 1979'da yürürlüğe giren 12127 sayılı kararı imzalayarak FEMA'nın resmen kurulmasını sağlamıştır. Kısa bir süre sonra, 20 Temmuz 1979'da 12148 sayılı kararı imzalayan Başkan Carter, FEMA'ya acil durum yönetimi ve sivil savunma olmak üzere iki ayrı görev vermiştir.⁵

2006 yılında çıkartılan Acil Durum Reform Yasası ile birlikte FEMA, Amerikan Başkanı, İç Güvenlik Konseyi ve İç Güvenlik Bakanına karşı afetler konusunda doğrudan sorumlu kurum haline getirilmiştir.⁵ 2006 yılından itibaren Amerika'da meydana gelen çeşitli kasırgalar yasal düzenlemelerin devam etmesini sağlamıştır. 2006 yılında Katrina sonrası, 2012'de Sandy ve 2018 yılında Atlantik bölgesinde meydana gelen kasırgalar sonrası iyileştirme çalışmalarına yönelik yasalar çıkarılmıştır.⁵

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

Türkiye'de özellikle Cumhuriyet döneminde afet yönetimi alanında kurumsal gelişmelerin 1930 yılında başladığı görülmektedir. 1580 sayılı kanun ile belediyeler kurulmuş ve bu kanunun 4. maddesinde salgın ve bulaşıcı hastalıkları önleme, 22. maddesinde ise belediyelere genel yangınlar ve orman yangınlarını önleme gibi çeşitli görevler verilmiştir.⁷ Afet yönetimi alanında ki kurumsal gelişmeler 1953 yılında, Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reislığı içerisinde deprem bürosu kurulması ile devam etmiş ve bu büro 1955 yılında Deprem, Seylap ve Yangın (DE-SE-YA) şubesi adını almıştır. Bu şube 1959 yılında kapatılarak, 1960 yılında Afet İşleri Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Daire başkanlığı ise 1964 yılında genel müdürlük seviyesinde yeniden şekillendirilerek 1965 yılında Afet İşleri Genel Müdürlüğü adını almıştır. Afet İşleri Genel Müdürlüğü 1983 yılında çıkartılan 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye (KHK) göre Türkiye'de afet yönetiminden sorumlu olan kuruluş olarak belirlenmiştir.⁹ 1988 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı kurulan Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu, hayati

geniş ölçüde etkileyen afetler meydana geldiğinde ilgili bakanlıklar ve Kızılay temsilcilerine başkanlık etmektedir.¹⁰

2009 yılında 5902 sayılı kanun ile afet yönetimi alanında çalışan kurumlar, başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın kurulması ile birlikte tek çatı altında toplanmıştır. Afet yönetimi alanında son değişiklik 2018 yılında yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı (CB) hükümet sisteminde 4 sayılı CB kararnamesi ile AFAD, başbakanlığın kaldırılması ile birlikte İç İşleri Bakanlığına bağlanmıştır. AFAD öncelikli olarak kurumlar arasında koordinasyon sağlamayı kendisine görev olarak benimsemiştir. 2018 yılında CB Hükümet Sistemi ile en önemli değişikliğin, AFAD'ın İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak yapılandırılması olduğu söylenebilir.

Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi 2030 Hedefleri

2015 yılında Japonya'nın Sendai kentinde yapılan toplantı sonrası BM üye devletlerinde onayı ile Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçeve Eylem Planı kabul edilmiştir. Bu eylem planı; 4 adet uygulama önceliği, 7 küresel hedef ve 13 rehber ilke üzerine inşa edilmiştir. Ayrıca Sendai planı; Paris İklim Değişikliği Anlaşması, Addis Ababa Kalkınma Finansmanına İlişkin Eylem Gündemi, Yeni Kentsel Gündem ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile eşgüdüm halinde uygulanmaktadır.¹¹ Sendai Çerçevesinin uygulama öncelikleri; afet riskini anlamak, afet risklerini yönetebilmek için afet risk yönetişimini güçlendirmek, dirençlilik için afet riskini azaltmaya yatırım yapmak, iyileştirme ve yeniden inşa sürecinde daha iyisini inşa edebilmek ve etkili müdahale edebilmek için afet hazırlık çalışmalarını artırmak şeklinde belirtilmiştir.¹ 7 küresel hedefin 4'ü azaltmak ve 3 tanesi artırmak teması üzerine inşa edilmiştir. Bu küresel hedefler 2030 yılına kadar;

- Küresel afet ölüm oranını önemli ölçüde azaltmak,
- Küresel olarak etkilenen insan sayısını önemli ölçüde azaltmak,
- Küresel gayri safi yurtiçi hasılaya göre doğrudan afetin sebep olduğu ekonomik kayıpları azaltmak,
- Afetlerin önemli alt yapılarına ve temel hizmetlere verdiği zararı azaltmak ve sağlık eğitim gibi temel hizmetleri daha dirençli hale getirmek,
- Ulusal ve yerel afet risk azaltma stratejisine sahip ülke sayısını önemli seviyede artırmak,
- Yeterli ve sürdürülebilir destek yoluyla gelişmekte olan ülkelerle uluslararası iş birliğini önemli ölçüde artırmak ve bu ülkelerin, Sendai çerçevesi için gerekli olan ulusal eylemlerini tamamlamak,
- İnsanlara yönelik çoklu tehlike erken uyarı sistemleri, afet riski bilgilerinin ve değerlendirmelerinin kullanılabilirliğini ve bunlara erişimi önemli ölçüde artırmak olarak belirlenmiştir.¹²

Sendai eylem planı içerisinde, uluslararası stratejik mekanizmaların kullanılması, küresel afet riskinin azaltılması, bölgesel platformların oluşturulması ve iş birliği temelinde politikaların geliştirilebilmesi için koordinasyon çalışmalarının eksiksiz yürütülmesi gerektiği açıkça vurgulanmaktadır. Ayrıca afet yönetiminde iyi yönetişimin güçlendirilebilmesi ve afet sonrası "daha iyisini inşa et" politikasının uygulan-

bilmesi de ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerde gerçekleştirilecek olan koordinasyon çalışmalarına bağlı görülmektedir.^{12(p9)}

Afetlerde Planlama

Afet ve acil durumlar doğası gereği kısa ve uzun dönemde çeşitli hazırlıklar gerektiren olaylardır. Bu hazırlıklar afet öncesi, sırası ve sonrasında yönelik olarak kurgulanmaktadır. Afet ve acil durumlara karşı hazırlık süreçleri bazı planlamaların yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu planlamalar birey, aile, toplum ve kurumsal yapıları içeren süreçlerde dahil olmak üzere, afetlere karşı hazırlıklı olmak için gerekli çalışmalardır. Toplumun tüm kesimlerini içeren afet planları, afetlere karşı dayanıklı ve dirençli bir toplum oluşturmaya yardımcı olmaktadır.^{13(p3)} Afet planlama süreci esnek ve toplumun değişen özelliklere ve durumlara göre plana uyum sağlamasına izin vermektedir. Afetlerde planlama sürecinin çeşitli adımları bulunmaktadır. Bu adımlar; planlama ekibinin oluşturulması, mevcut durumun tespit edilmesi, amaç ve hedeflerin belirlenmesi, planın geliştirilmesi, planın hazırlanması ve gözden geçirilmesi ve uygulanması ve devam ettirilmesi şeklinde sıralanmaktadır.^{13(p43)} Planlamanın her bir aşaması kendine has bazı çalışmaları içermektedir. Hazırlık yapılan olayların niteliği ve boyutu planlama içerisinde yer alan çalışmalara etki edebilmektedir.

Afetlerde planlama yapılırken stratejik, taktiksel ve operasyonel olmak üzere, üç düzeyde çeşitli çalışmalar plana dahil edilmektedir. Operasyonel planlar, fiili veya potansiyel olaylar sırasında bir kuruluşun rollerini ve sorumluluklarını, görevlerini, entegrasyon gereksinimlerini, eylemlerini ve diğer beklentilerini tanımlayan planlardır. Operasyonel planlar, tüm tehditler ve tehlikeler için geçerli olabilir ve hem yönetim otoritelerini hem de kuruluşlar tarafından beklenen eylemleri içerebilmektedir. Taktiksel planlar, bir olayda doğrudan rol oynayan personel ve ekipman gibi kaynakları yönetmeye odaklanmaktadır. Mevcut operasyonel planlara dayalı olay öncesi taktik planlama, personel, ekipman ve diğer uygulama ihtiyaçlarını önceden belirleme fırsatı sunmaktadır. Taktik planlar, genellikle bir operasyonel planda tanımlanan hedeflere ulaşmak için gerekli eylemleri ana hatlarıyla belirlemektedir. Stratejik planlar, afet ve acil durum yönetimi faaliyetlerine rehberlik etmek için bir çerçeve ortaya koymaktadır. Stratejik planlama düzeyi, paydaşların daha uzun vadeye odaklanmasına ve tüm tehdit ve tehlikeleri önlemeye, bunlara karşı koruma sağlamaya, hafifletmeye, yanıt vermeye ve bunlardan kurtulmaya yönelik çabaları dile getirmeye izlemeye ve değerlendirmeye olanak tanımaktadır.^{13(p10)}

YÖNTEM

Bu çalışmada nitel araştırma yöntemleri içerisinde yer alan doküman incelemesi ve içerik analizi yöntemi kullanılmaktadır. Nitel araştırmalar; ortaya çıkan soruları ve prosedürleri, ayrıntılardan genel temalara tümevarımsal olarak yapılan veri analizini ve verilerin anlamının yorumlanmasını içeren araştırmalardır.¹⁴ Doküman araştırmaları çoğunlukla; tarih, sosyoloji ve dilbilimi gibi disiplinlerde kullanılmakla birlikte, hedeflenen olgu veya olgular hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin analizini kapsamaktadır.¹⁵ Doküman incelemesi;

dokümana ulaşma, orijinalliğin kontrol edilmesi, dokümanı anlama, içeriği analiz etme ve veriyi kullanma evrelerinden oluşmaktadır.¹⁶ Bu araştırmanın amacı AFAD (2019-2023) ve FEMA'nın (2022-2026) stratejik planlarını afet yönetimi evreleri ve Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi uygulama öncelikleri açısından analiz etmektir. Belirlenen başlıklara yönelik anahtar kelimeler kodlanmış, öncesi ve sonrasında yer alan kelimeler ve cümle içinde kullanılmalarına göre analizler yapılmıştır. FEMA ve AFAD'ın resmi internet sitelerinde yer alan stratejik planları resmi dokümanlar olarak kabul edilmiştir. İçerik analizleri MAXQDA20 nitel analiz programı kullanılarak yapılmıştır.

Nitel araştırmalarda geçerlik-güvenirlik nicel çalışmalardan farklı olarak ele alınmaktadır.¹⁵ Nicel araştırmalarda kullanılan geçerlik ve güvenilirlik ifadelerinin yerine, nitel araştırmalarda çoğunlukla; inanılabilirlik, sonuçların doğruluğu, tutarlılık ve araştırmacının yetkinliği gibi ifadeler öne çıkmaktadır.¹⁷ Nitel araştırmalarda geçerlik ve güvenilirlik, inandırıcılık-dürüstlük (trustworthiness) temelinde şekillenmektedir.¹⁸ Guba ve Lincoln tarafından belirlenen bazı kriterler, nitel çalışmalarda önemli standartlar olarak literatürde yerini almaktadır. Çalışmaların inandırıcılık-dürüstlük temelinde yürütülebilmesi için belirlenen bu kriterler; inanılabilirlik, güvenilebilirlik, onaylanabilirlik ve aktarılabilirlik şeklinde açıklanmış ve birçok araştırmacı tarafından benimsenmiştir.¹⁹⁻²⁵ Nitel araştırmalarda geçerlik ve güvenilirlik sağlamak için uygulanan bazı yöntemler; uzun süreli etkileşim, uzman incelemesi, dahil etme ve dışlama kriteri uygulama ve üçgenleme yöntemlerinin uygulanmasını içermektedir. Bu çalışmaya AFAD ve FEMA'nın stratejik planları dahil edilmiş ve bu planlar herhangi bir yorum yapılmadan içerik analizine tabii tutulmuştur.

BULGULAR

FEMA ve AFAD tarafından hazırlanan stratejik planlar, afet yönetiminin dört evresi ve Sendai çerçevesinin dört önceliği açısından analiz edilmiştir. Sendai planı içerisinde yer alan dört öncelik; Analizler yapılırken, ilgili başlıklarda yer alan anahtar kelimeler, bu kelimelerin öncesi ve sonrasında yer alan kelimeler ve cümle içinde kullanılışları analizlere tabii tutulmuştur.

2021 yılında FEMA tarafından açıklanan 2022-2026 stratejik planında, FEMA'nın misyonu "afetler öncesi, sırası ve sonrasında insanlara yardım etmek" şeklinde belirlenmiştir. Bu misyon bir önceki dönem stratejik plan ile aynıdır. Plan içerisinde üç adet amaç, her bir amaç için üç adet olmak üzere toplam dokuz adet alt hedef belirlenmiştir (Tablo 1). Plan içerisinde yer alan amaçlar; acil durum yönetiminin temeli olarak hakkaniyeti benimsemek, iklimle dirençlilikte tüm topluma liderlik etmek ve hazır FEMA hazır ulus yaklaşımını uygulamak ve sürdürmek olarak belirlenmiştir.^{26(p8)} Stratejik plan detaylı olarak incelendiğinde, hakkaniyet, iklim değişikliği ve hazır toplum yaklaşımlarının öne çıktığı görülmektedir.

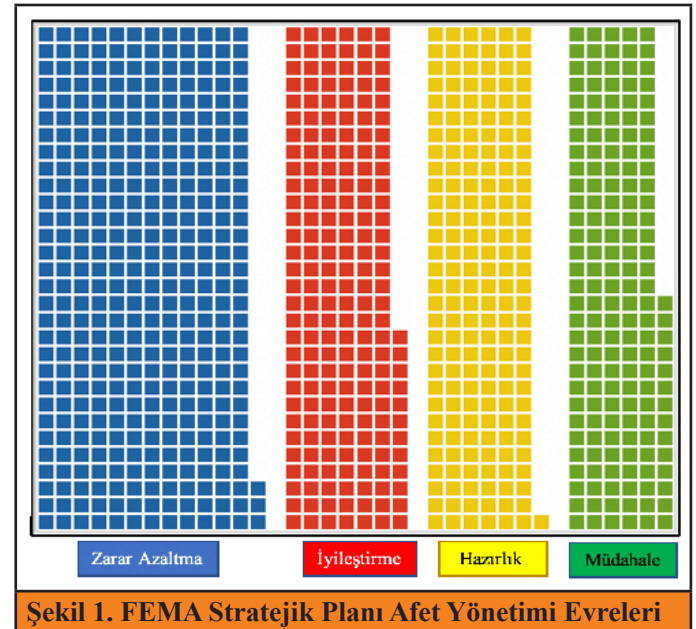
2018 yılında AFAD tarafından hazırlanan stratejik planın misyonu "afet ve acil durumlara ilişkin süreçlerin etkin yönetimi için gerekli çalışmaları yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve bu alanda politikalar üretmek" şeklinde belirlenmiştir (Tablo 2). Plan iç-

Tablo 1. FEMA 2022-2026 Stratejik Planı Amaç ve Hedefleri

Misyon	Afetler öncesi, sırası ve sonrasında insanlara yardım etmek
1. Stratejik amaç	Acil durum yönetiminin temeli olarak hakkaniyeti benimsemek
1.1.	Farklı bir işgücüne öncelik veren ve bunlardan yararlanan bir FEMA oluşturmak
1.2.	Önce insan yaklaşımıyla FEMA programlarının önündeki engelleri kaldırmak
1.3.	Hizmet sunduğumuz insanlar için adil sonuçlar elde etmek
2. Stratejik amaç	İklimle dirençlilikte tüm topluma liderlik etmek
2.1.	Acil durum yönetimi topluluğu arasında iklim okuryazarlığını artırmak
2.2.	İklimle dayanıklı bir ulus inşa etmek
2.3.	Riske dayalı karar vermeyi güçlendirmek
3. Stratejik amaç	Hazır FEMA hazır ulus yaklaşımını uygulamak ve sürdürmek
3.1.	Acil durum yönetimi işgücünü güçlendirmek
3.2.	Tüm tehlikelere karşı FEMA'yı güçlendirmek
3.3.	Federal yardımın koordinasyonu ve dağıtımını birleştirmek

Kaynak: (FEMA, 2021b)

çerisinde altı adet stratejik amaç, 30 adet alt hedef belirlendiği görülmektedir.²⁷ FEMA'nın planı ile kıyaslandığında (FEMA 38 sayfa, AFAD 134 sayfa), çok daha detaylı ve kapsamlı bir plan olduğunu söylemek yerinde olacaktır.



Şekil 1. FEMA Stratejik Planı Afet Yönetimi Evreleri

Şekil 1'de FEMA 2022-2026 stratejik planı içerisinde yer alan afet yönetimi evreleri verilmektedir. Bu evreler, kelime frekansı, önceki ve sonraki kelimeler ve cümle içerisinde kullanımlarına göre oluşturulmaktadır. Plan içerisinde en fazla zarar azaltma evresi yer alırken, bunu iyileştirme, hazırlık ve müdahale evreleri takip etmektedir (Şekil 1).

Şekil 2'de FEMA Stratejik Planı içerisinde yer alan Sendai Çerçevesi önceliklerine ait başlıklar sunulmaktadır. Plan içe-

Tablo 2. AFAD 2019-2023 Stratejik Planı Amaç ve Hedefleri

Misyon	Afet ve acil durumlara ilişkin süreçlerin etkin yönetimi için gerekli çalışmaları yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve bu alanda politikalar üretmek
1.Stratejik amaç	Afet ve acil durum yönetiminde koordinasyonun etkinliğini artırmak
1.1.	Afet yönetiminde standartlaşmayı geliştirmek
1.2.	Afet ve acil durum yönetiminde sivil savunma sisteminin etkinliğini artırmak
1.3.	Afet ve acil durum yönetiminde etkin haberleşme ve iletişim sağlamak
1.4.	Afet ve acil durum yönetiminde kullanılacak bilişim sistemlerinin etkinliğini artırmak ve karar desteği sağlamak
2.Stratejik amaç	Risk odaklı bütünlük afet yönetim anlayışının benimsenmesini ve tüm sektörlere yerleşmesini sağlamak
2.1.	Afet risklerini azaltmaya yönelik çalışmaları desteklemek ve yürütmek
2.2.	Afet risklerini belirlemek
2.3.	Afet yönetimi destek sistemlerini geliştirmek
2.4.	Ülkemizin sığınak politikasını belirlemeye yönelik strateji belgesi hazırlamak
2.5.	Deprem bilgilerini güvenilir ve hızlı bir şekilde veren bölgesel bir merkez olmak
3.Stratejik amaç	Afet esnası ve sonrası süreçleri en etkili şekilde yönetmek
3.1.	Afet ve acil durum bölgelerinde yeniden yapılanma ve iyileştirme süreçlerini geliştirmek
3.2.	KBRN yönetim modelini geliştirerek uygulamak
3.3.	Müdahale kapasitesini artırmak
3.4.	Ülke genelinde ikaz ve alarm (siren) sistemini yaygınlaştırmak
3.5.	Psikososyal hizmetler alanında personelin eğitim ve psikososyal ihtiyaçlarının giderilmesini sağlamak
3.6.	Türkiye Afet Müdahale Sistemi'nin işlerliğini artırmak
4.Stratejik amaç	Toplumsal farkındalığı artırarak afet ve acil durumlara sürekli hazırlıklı olmak
4.1.	Afet ve acil durumlara ilişkin eğitim ve uygulama kapasitesini artırmak
4.2.	Afet ve acil durumlara sivil savunmaya ilişkin toplumsal farkındalık düzeyini artırmak
4.3.	Afet ve acil durumlarda kamuoyunu doğru şekilde bilgilendirmek ve bilgi kirliliğini önlemek
4.4.	AFAD gönüllülük sistemini kurmak ve yaygınlaştırmak
5.Stratejik amaç	Uluslararası alanda öncü kuruluşlardan biri olmak
5.1.	AFAD'ın uluslararası insani yardım performansını artırmak
5.2.	AFAD'ın uluslararası kurumsal varlığını güçlendirici faaliyetleri arttırmak
5.3.	Uluslararası yetkinlikte çalışanlara sahip olmak
5.4.	Uluslararası alanda risk azaltma faaliyetlerinde bulunmak
5.5.	Deprem araştırmaları ile ilgili uluslararası alanda kurumsal varlığı güçlendirmek
6.Stratejik amaç	Sürekli öğrenen ve gelişen kurum olmak
6.1.	AFAD hizmet binalarının ve sosyal tesislerin fiziksel ve teknik altyapısını iyileştirmek
6.2.	KBRN olaylarına yönelik müdahale kapasitesini artırmak
6.3.	Kurumsal bilişim sistemlerinin geliştirilmesini, etkin kullanımını ve yaygınlaştırılmasını sağlamak
6.4.	Bilgi bütünlüğü ve veri güvenliğini sağlamak, bilgi güvenliği farkındalığını artırmak
6.5.	Stratejik yönetim ve iç kontrol mekanizmasını iyileştirmek
6.6.	Afet yönetiminde karar desteği sağlayacak bilişim sistemlerini geliştirmek

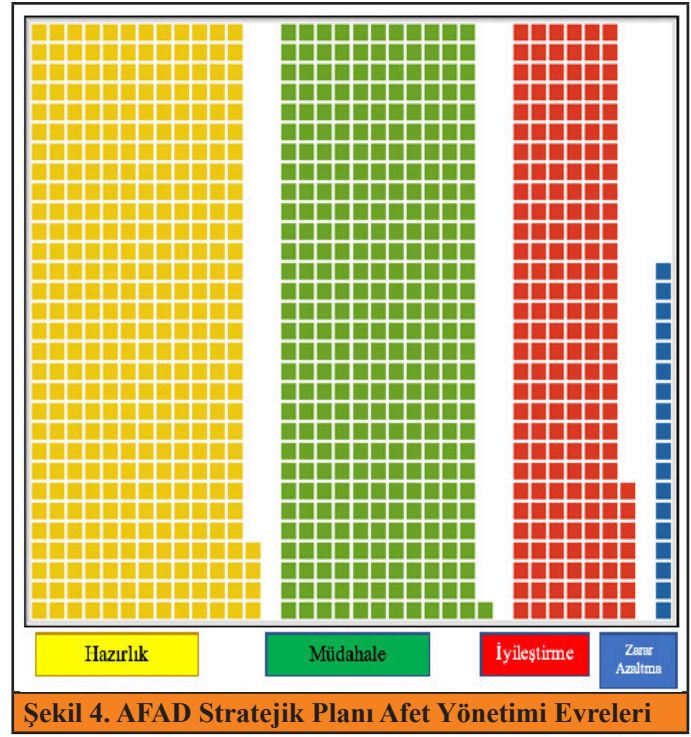
Kaynak: (AFAD, 2018)

risinde riski anlamak başlığının oldukça geniş bir çerçevede ele alındığı görülmektedir. Bu başlığı risk azaltımına yatırım ve etkili müdahale başlıkları takip etmektedir. Ancak plan içerisinde afet risk yönetişimini güçlendirmek adına herhangi bir alan bulunmamaktadır (Şekil 2).

Şekil 3'e göre FEMA stratejik planı içerisinde en sık tekrarlayan kodlar verilmektedir. Bu kodların; riski anlamak, zarar azaltma, iyileştirme, risk azaltımına yatırım, müdahale, hazırlık ve koordinasyon olduğu görülmektedir. Plan içerisinde, riski anlamak, zarar azaltma ve iyileştirme kodlarının

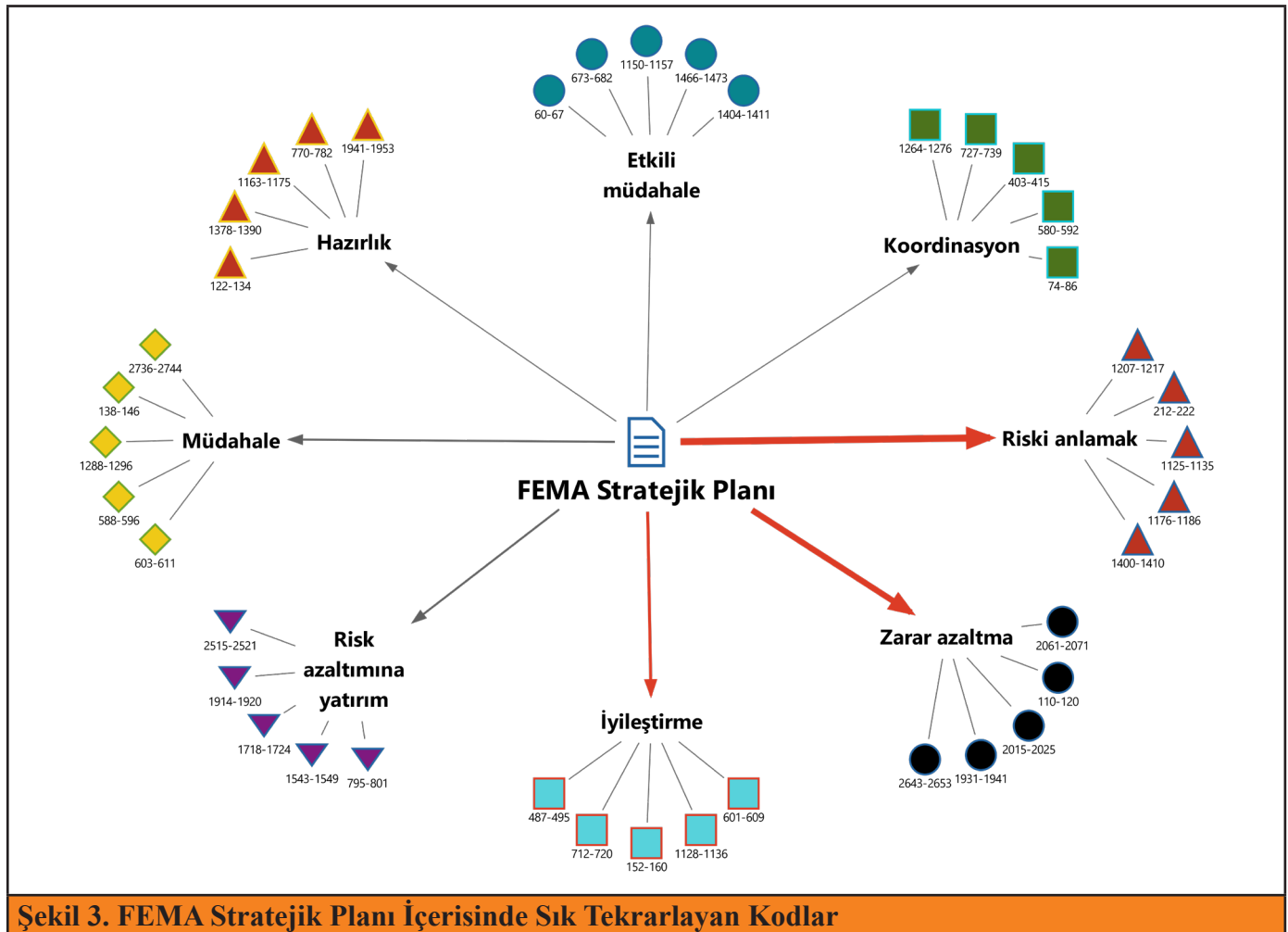
diğerlerinden çok daha fazla tekrar ettiği görülmektedir (Şekil 3).

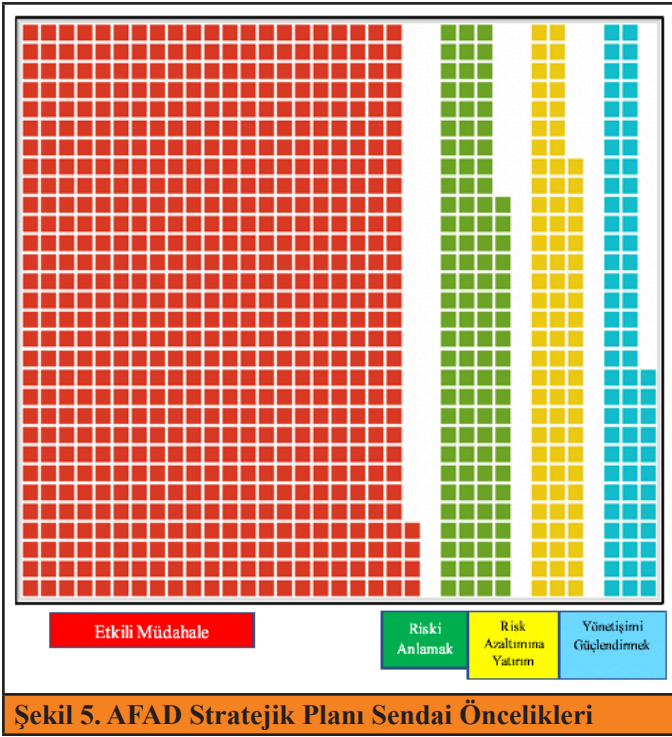
Şekil 4'te AFAD stratejik planı içerisinde ele alınan afet yönetimi evreleri sunulmaktadır. Şekle göre plan içerisinde hazırlık ve müdahale evrelerine yönelik olarak kelime ve cümlelerin daha sık ve yoğun şekilde kullanıldığı görülmektedir. Bu başlıkları iyileştirme ve zarar azaltma evreleri takip etmektedir. Zarar azaltma evresinin en az miktarda ele alındığı görülmektedir (Şekil 4).



Şekil 5'de AFAD Stratejik Planı içerisinde Sendai Önceliklerine yönelik bilgiler verilmektedir. Şekle göre plan içerisinde etkili müdahale alanının en fazla ve yoğun olarak kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca bu başlığı, riski anlamak, risk azaltımına yatırım ve yönetimi güçlendirmek başlıkları takip etmektedir (Şekil 5).

Şekil 6'da AFAD Stratejik Planı içerisinde sık tekrarlayan kodlar verilmektedir. Bu kodların; koordinasyon, müdahale, iş birliği, hazırlık, iyileştirme, risk azaltımına yatırım, riski anlamak, yönetimi güçlendirmek ve zarar azaltma başlıklarında olduğu görülmektedir. Plan içerisinde koordinasyon, müdahale ve iş birliğinin diğer kodlardan çok daha fazla ve





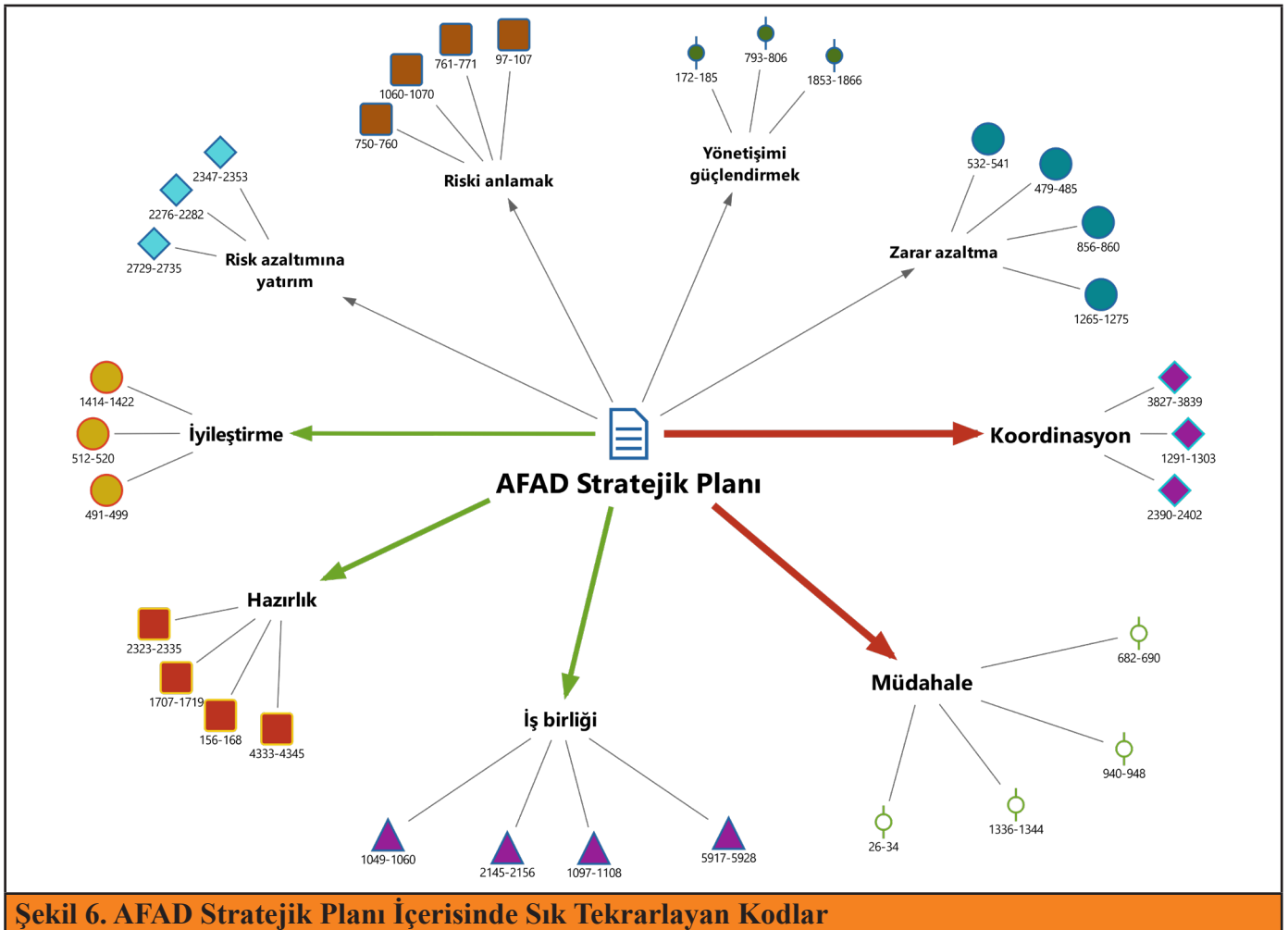
yoğun olarak yer aldığı görülmektedir (Şekil 6).

TARTIŞMA

FEMA ve AFAD tarafından hazırlanan stratejik planlar incelendiğinde; FEMA'nın, 3 amaç ve 9 hedeften oluşan 38 sayfalık sade bir plan hazırladığı görülmektedir. AFAD tarafından

hazırlanan planın ise 6 amaç 30 hedeften oluşan 134 sayfalık oldukça detaylı bir plan olduğu görülmektedir. AFAD tarafından hazırlanan stratejik planın bu seviyede kapsamlı ve detaylı olması amaca uygunluk sorgulamalarını da beraberinde getirmektedir. Stratejik planlar, uzun vadede gerçekleştirilmesi istenilen alanlara yönelik hazırlanan ve çoğunlukla öncelikleri belirleyen ve bir vizyon ortaya koyan belgelerdir.^{13(p10)} Dolayısıyla içerisinde vizyon ve amaçlara rehberlik edecek temel bilgilerin dışında detaylı bilgilerin yer alması, planın amacının dışına sürüklenmesi olasılığını ortaya çıkarmaktadır.

FEMA'nın stratejik planı içerisinde en fazla zarar azaltma evresi yer alırken, bunu iyileştirme, hazırlık ve müdahale evreleri takip etmektedir. AFAD stratejik planı içerisinde ise en fazla hazırlık ve müdahale evreleri yer alırken bunları iyileştirme ve zarar azaltma evreleri takip etmektedir. Bu farklılıklar dikkate alındığında, her iki kurumun afetlere yaklaşımlarında ki temel fark görülmektedir. Bu fark zarar azaltma ve afet öncesi risk odaklı yaklaşımlar ile, müdahale ve afet sonrası kriz odaklı yaklaşımlar açısından tartışmaya açık bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca stratejik planlar kurumların karşı karşıya olduğu riskler ve fırsatlar göz önünde bulundurularak uzun vadeli planlar yapılmasına olanak sağlayan araçlardır.²⁸ Planlar içerisinde yer alan risk ve fırsat değerlendirmeleri göz önüne alındığında, afet yönetimi açısından yapılan değerlendirmelerin niteliği tartışmaya açık görülmektedir.



FEMA Stratejik Planı içerisinde yer alan Sendai Çerçevesi önceliklerine ait riski anlamak başlığının oldukça geniş bir çerçevede ele alındığı görülmektedir. Bu başlığı risk azaltımına yatırım ve etkili müdahale başlıkları takip etmektedir. AFAD Stratejik Planı içerisinde ise etkili müdahale alanının en fazla ve yoğun olarak yer aldığı görülmektedir. Bu başlığı, riski anlamak, risk azaltımına yatırım ve yönetimi güçlendirmek başlıkları takip etmektedir. Her iki kurumun planlarında yer alan afet evreleri ve Sendai önceliklerine yaklaşımları paralellik göstermektedir. FEMA riskleri anlamak önceliğine önem verirken, AFAD etkili müdahale başlığına yönelmiş görülmektedir. Bu veriler ışında kurumların yaklaşımlarının, risk veya kriz, proaktif veya reaktif yaklaşımlar olup olmadığı tartışmaya açık hale gelmektedir.

Afet yönetiminde stratejik planlar hazırlanırken bazı adımların takip edilmesi gerekmektedir. Bu adımlar, planda paylaşılan vizyonun nasıl oluşturulduğu, planın nasıl uygulanabilir hale getirildiği ve nasıl uygulanacağını anlatılması olarak ifade edilmektedir.²⁹ FEMA ve AFAD'ın stratejik planları içerisinde planın nasıl oluştuğuna yer verilmiştir. Ancak AFAD'ın stratejik planında yer alan uzun süreli ele alınan başlıkların nasıl uygulanacağı konusunda yeterli bilginin yer almadığı görülmektedir. Bu durum, stratejik planın hazırlık ve uygulama süreçlerinde oluşan bazı boşlukları işaret etmektedir.

FEMA stratejik planı içerisinde riski anlamak, zarar azaltma ve iyileştirme kodlarının diğerlerinden çok daha fazla tekrar ettiği görülmektedir. AFAD Stratejik Planı içerisinde ise en sık tekrarlayan kodlar; koordinasyon, müdahale ve iş birliği şeklinde gerçekleşmiştir. Her iki plan kodları değerlendirildiğinde, AFAD'ın planında koordinasyon başlığının öne çıkması güçlü bir yön olarak değerlendirmeye açıktır. Ancak koordinasyon kavramı, planın temelinde müdahale ve operasyonel bir eğilim olduğu tespitini de destekler nitelikte ortaya çıkmaktadır.

Sınırlılıklar

Bu araştırma; FEMA ve AFAD'ın resmi internet sitelerinde yer alan Stratejik plan dokümanları ve Sendai Afet Risk Azaltımı çerçevesi ile sınırlıdır. Ayrıca bu çalışma; FEMA, AFAD, afet, afet yönetimi ve stratejik planlama anahtar kelimeleri ile sınırlandırılmıştır.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Bu çalışmada, FEMA ve AFAD Stratejik planlarının, afet yönetimi evreleri ve Sendai Çerçevesi uygulama öncelikleri açısından analiz edilmesi amaçlanmıştır. Her iki kurumun planları değerlendirildiğinde, FEMA'nın stratejik planının daha amaç odaklı ve sade bir yapıda olduğu görülmektedir. FEMA'nın stratejik planı içerisinde zarar azaltma evresi öne çıkarken, AFAD stratejik planında müdahale evresi öne çıkmaktadır. FEMA Stratejik Planı içerisinde Sendai Çerçevesi önceliklerine yönelik riski anlamak başlığı daha fazla yer alırken, AFAD Stratejik Planı içerisinde etkili müdahale başlığı öne çıkmaktadır. Sonuç olarak her iki kurumun planları karşılaştırıldığında, FEMA planının, zarar azaltma odaklı ve risk yönelimli, AFAD planının ise müdahale odaklı ve kriz yönelimli bir yapıda olduğu görülmektedir.

Afet yönetimi alanında üretilen politikalar ele alındığında, politika yapıcılar için; AFAD stratejik planı içerisinde özellikle zarar azaltma başlığında daha kapsamlı politikaların üretilmesi önerilmektedir. Afet yönetimi kamu yönetimi disiplininin bir çalışma alanıdır. Dolayısıyla yöneticilere; afet planlarını hazırlayan, uygulayan ve değerlendirenlerin, afet yönetimi uzmanları arasından seçilmeleri konusunda dikkat göstermeleri önerilmektedir. Ayrıca araştırmacılar için stratejik plan analizlerine daha fazla sayıda ülke planları dahil edilerek daha kapsamlı çalışmaların yapılabileceği önerilmektedir.

Etik

Etik komite onayı: Bu çalışmada kullanılan dokümanlar ilgili ülkelerin resmî web sitelerinde açık erişimli olarak yer aldığı için Etik Kurul Onayına ihtiyaç duyulmamıştır. Ayrıca, dokümanlar resmî web sitelerinden elde edildiği için, kullanılan verilerin geçerliliği ve güvenilirliği yüksektir.

Bilgilendirilmiş onay: Yok.

Akran İncelemesi

İç ve dış inceleme yapılmıştır.

Yazarların Katkısı

Bu çalışmanın; çalışma konsepti, literatür araştırması, çalışma tasarımı, veri toplama, veri analizi, veri yorumlaması, yazım ve kritik revizyon işlerinin tamamı sorumlu yazar tarafından yapılmıştır.

Çıkar Çatışması

Bu çalışmanın tarafsızlığı ile ilgili bilinmesi gereken herhangi bir çıkar çatışması olasılığı yoktur.

Finansman

Bu çalışma yapılır iken, yapılan araştırma konusu ile ilgili bağlantısı bulunan herhangi bir ilaç firmasından, tıbbi alet, gereç ve malzeme sağlayan veya üreten bir firma veya herhangi bir ticari firmadan, çalışmanın değerlendirme sürecinde, çalışma ile ilgili verilecek kararı olumsuz etkileyebilecek maddi veya manevi herhangi bir destek alınmamıştır.

KAYNAKLAR

1. UN. *Report of the Open-Ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Relating to Disaster Risk Reduction*. Vol 21184.; 2016. https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewg-reportenglish.pdf
2. Karaman ZT. Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye'de Örgütlenme. In: KARAMAN ZT, ALTAY A, eds. *Bütünleşik Afet Yönetimi*. 1st ed. Birleşik Matbaacılık; 2016:1-38.
3. AFAD. *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü*.; 2014. <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>
4. National Governors' Association. *Comprehensive Emergency Management, A Governor's Guide*.; 1979.
5. FEMA. *History of FEMA*. Published 2022. Accessed May 15, 2021. <https://www.fema.gov/about/history>
6. Haddow GD, Bullock JA, Coppola DP. The Historical Context of Emergency Management. In: *Introduction to Emergency Management*. 3. Baskı. Elsevier Inc.; 2008:1-

- 27.
7. Resmi Gazete. *Belediye Kanunu*. Resmi Gazete; 1930. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>
 8. Aktel M. 5902 Sayılı Yasa İle Türkiye'de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim. *Dumlupınar Üniversitesi Sos Bilim Derg*. 2010;(27):1-9. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55629>
 9. Resmi Gazete. *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Resmi Gazete; 1983:432. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18251_1.pdf
 10. Resmi Gazete. *Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik*. Resmi Gazete; 1988. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.8812777.pdf>
 11. UNDRR. What is the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction? Published 2020. Accessed October 24, 2020. <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework>
 12. UNDRR. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030*.; 2015. <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sf>
 13. FEMA. *Developing and Maintaining Emergency Operations Plans*.; 2021. [papers2://publication/uuid/AAE7F-C8F-3336-4DE7-ABD8-8CAA6137703D](https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf)
 14. Creswell JW, Creswell DJ. *Research Designs: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Fifth Edit. SAGE Publications, Inc; 2018. doi:10.1891/9780826146373.0007
 15. Yıldırım A, Şimşek H. *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. 9. Baskı. Seçkin Yayıncılık; 2013.
 16. Maxwell JA. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. 3rd Editio. SAGE Publications, Inc.; 2013.
 17. Krefting L. Rigor in Qualitative Research: The Assessment of Trustworthiness. *Am J Occup Ther*. 1991;45(3):214-222. doi:<https://doi.org/10.5014/ajot.45.3.214>
 18. Guba EG, Lincoln YS. Epistemological and Methodological Bases of Naturalistic Inquiry. *Educ Commun Technol*. 1982;30(4):233-252. doi:<https://www.jstor.org/stable/30219846>
 19. Houser J. *Nursing Research Reading, Using, and Creating Evidence*. 4. Baskı. Jones & Bartlett Learning; 2018.
 20. Merriam SB, Tisdell EJ. *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*. 4th Editio. Jossey-Bass A Wiley Brand; 2016.
 21. Whittemore R, Chase SK, Mandle CL. Validity in Qualitative Research. *Qual Health Res*. 2001;11(4):522-537. doi:10.1177/1049732011129119299
 22. Patton MQ. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 4th ed. SAGE Publications, Inc.; 2015.
 23. Cho J, Trent A. Validity in qualitative research revisited. *Qual Res*. 2006;6(3):319-340. doi:10.1177/1468794106065006
 24. Denzin NK, Lincoln YS. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. 5. Baskı. SAGE Publications, Inc; 2018.
 25. Herr K, Anderson GL. *The Action Research Dissertation: A Guide for Students and Faculty*. 2. Baskı. SAGE Publications, Inc; 2015.
 26. FEMA. *FEMA Strategic Plan*.; 2021. https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf
 27. AFAD. *AFAD Stratejik Plan 2019-2023*.; 2018. https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/AFAD-2019_2023-STRATEJIK-PLAN.pdf
 28. Özdem G. An Analysis of the Mission and Vision Statements on the Strategic Plans of Higher Education Institutions. *Kuram ve Uygulamada Egit Bilim*. 2011;11(4):1887-1894.
 29. Maki N, Tamura K, Hayashi H. Strategic Disaster Reduction Planning with Government Stakeholder Collaboration - A Case Study in Nara and Kyoto, Japan. *J Disaster Res*. 2010;5(5):543-551. doi:10.20965/jdr.2010.p0543