

AFET YÖNETİMİNDE EŞGÜDÜM KAPASİTESİNİN GÖRÜNÜMÜ: TÜRKİYE AFET MÜDAHALE PLANI (TAMP)*

Ferda KOÇ**

Öz

Bu çalışma, afet yönetimi-eşgüdüm kapasitesi kavramlarına odaklanır. Temelde bu kavramlar arasındaki ilişkileri tartışır, bu tartışmalardan yola çıkarak aralarındaki bağlantıyı açıklamaya çalışır. Bunu yaparken, öncelikle çalışmanın temel çerçevesini oluşturan afet yönetimi kavramını açıklar; bu kavramın eşgüdüm kapasitesiyle ilişkisini irdeler. Ardından, afet yönetimi ile eşgüdüm kapasitesi ilişkisinin Türkiye açısından çerçevesi olarak görülebilecek Türkiye Afet Müdahale Planı'nı (TAMP) çözümler. Dolayısıyla çalışmanın ana konusu TAMP'ın eşgüdüm kapasitesini sağlamak bakımından başarı düzeyinin ortaya konulmasıdır. Çalışmanın temel iddiası, TAMP'ın, Türkiye'de afet yönetiminde yaşanmış eşgüdüm kapasitesi sorunlarına bir yanıt olarak geliştirilmesine ve bir çatı belgesi biçiminde hazırlanmasına rağmen eşgüdüm kapasitesini sağlamakta bazı ciddi sorunlarla karşılaştığıdır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Eşgüdüm Kapasitesi, Planlama, Türkiye Afet Müdahale Planı.

OUTLOOK OF COORDINATION CAPACITY IN DISASTER MANAGEMENT: TÜRKİYE DISASTER RESPONSE PLAN (TDRP)

Abstract

This study focuses on the concepts of disaster management-coordination capacity. Basically, it discusses the relationships between these concepts and tries to explain the connection between them based on these discussions. While doing this, it first explains the concept of disaster management, which constitutes the basic framework of the study, and examines the relationship between this concept and coordination capacity. Then, it analyses the Türkiye Disaster Response Plan (TDRP), which can be seen as the framework of the relationship between disaster management and coordination capacity for Türkiye. Therefore, the main subject of the study is to reveal the level of success of TDRP in terms of providing coordination capacity. The main claim of the study is that although TDRP was developed as a response to the coordination capacity problems experienced in disaster management in Türkiye and was prepared as an umbrella document, it encountered some serious problems in ensuring coordination capacity.

Keywords: Disaster, Disaster Management, Coordination Capacity, Planning, Türkiye Disaster Response Plan.

* Bu makale Doç. Dr. Ozan ZENGİN danışmanlığında hazırlanan, *Kamu Yönetiminde Eşgüdüm Kapasitesinin Habis Sorunlar Üzerinden İncelenmesi: Elazığ ve İzmir Depremleri* (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2022) adlı yayınlanmamış doktora tezinden üretilmiştir.

** Dr. Öğr. Üyesi, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fkoc@agri.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9168-4887.

Giriş

Afet gerek insan topluluğu gerekse de çevre üzerinde büyük yıkımlara neden olan, çoğu zaman önceden kestirilmesi mümkün olmayan, ani ve beklenmedik şekilde ortaya çıkan, şiddetine ve etkilenen alanın büyüklüğüne bağlı olarak yerel halkın her zaman tek başına üstesinden gelemeyeceği, gerekli durumda ulusal veya uluslararası aktörlerin desteğini zorunlu kılan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylardır. Bu olayların ortak özelliği, meydana geldikten sonra ortaya çıkan sorunların kontrolünün ve yönetiminin çok zor olmasıdır. Ölü ve yararlılara ulaşılması, ihtiyaç sahiplerine gerekli sağlık hizmetlerinin temini, kesintiye uğrayan kamu hizmetlerinin tekrar işletilmesi, kamu düzeninin sağlanması, mal kayıplarının telafisi, altyapının ıslahı gibi bir kısmı yüksek ivedilik içeren sorunlarla baş edebilmek, yalnızca tek bir kurumun üstesinden gelebileceği bir durum değildir. Bu yüzden afet yönetiminin başarısı, merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör aktörlerinin eşgüdümlemesine bağlıdır ki, bu bağlamda eşgüdümün niteliğini ve derinliğini gösteren de eşgüdüm kapasitesidir. Afet yönetimi, ortak olarak yapılacak işler ve faaliyetler için farklı yönetim birimlerinin ve dağınık aktörlerin hem bir araya getirilmesi hem de uzlaştırılması bakımından eşgüdüm kapasitesine bağlıdır. Ancak bunun başarılı bir şekilde sağlanabilmesi için öncelikle planlama gereklidir. Çünkü eşgüdümlenecek aktörlerin belirlenmesi, bunların yetki ve görev alanlarının çizilmesi, faaliyetlerin öncelik sırasının belirlenmesi ancak önceden hazırlanmış bir plan çerçevesinde mümkün olabilir. Bu bakımdan Türkiye’de de afetlerde etkin müdahaleyi sağlamada planlama ihtiyacı görülmüş; bu amaçla Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından 2012 yılında çalışmalara başlanmış, 2013 yılında yasal altyapısı olan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği’nin Resmî Gazete’de yayınlanmasının ardından, 2014 yılında Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) yürürlüğe girmiştir. Fakat 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte TAMP’ın dayanağı olan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği’ndeki değişikliklerle bu yönetmelik 24 Şubat 2022 tarihinde güncellenmiş olup, planın en güncel hali 15 Şubat 2022 tarihinde yayımlanmıştır.

TAMP’ın amaçları, var olan kaynakların etkin kullanımı ve afete müdahalede eşgüdüm kapasitesinin artırılması, afet ve acil durumlarda görev alacak eşgüdüm birimlerine ait görev ve sorumlulukları tanımlanması, afet öncesi, sırası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlenmesi olarak belirtilmiştir (TAMP, 2022: 3). Bu bakımdan TAMP’la yapılmak istenen, afet yönetimi için hangi aktörlerin gerekli olduğunu ve bu aktörlerin nasıl eşgüdümleneceğini ortaya koymaktır. Ancak TAMP’ın amacı, temel prensipleri ve yasal dayanaklarıyla ilgili bazı kritik sorunlar görülmektedir. Bu sorunlardan hareketle, bu çalışmanın ana konusu, TAMP’ın eşgüdüm kapasitesini sağlamakta ne düzeyde başarılı olduğunu ele

almaktır. Çalışmanın temel iddiası ise, afet yönetimine çatı belgesi olarak sunulan TAMP’ın öngörülenin tersine eşgüdüm kapasitesini sağlamakta ciddi sorunlarının olduğudur. Dolayısıyla çalışmanın amacı, henüz kamu yönetiminde çok fazla yer edinmemiş olan eşgüdüm kapasitesini afet yönetiminin çatı belgesi olan TAMP üzerinden çözümlenmek ve kamu yönetimi literatürü için bu çözümlenmenin açabileceği yeni imkânları araştırmaktır.

1. Kavramı Tanımlamak: Bir Toplumsal İlişki Olarak Afet Yönetimi Nedir?

Dünya üzerindeki yaşam her daim afetlerle iç içe olmuştur. Tarihsel bir perspektiften bakıldığında, modern çağ öncesinde insanlar afetleri ilahi bir gazap, tanrı(lar) tarafından bir cezalandırma olarak algılanmaktaydı. Bu algının iki temel dayanağı; afetlerin aniden ve hiç beklenmedik bir zamanda ortaya çıkıp büyük yıkımlara neden olması ve afetlerin yaratacağı etkilerin ve sonuçların önlenemez ve kaçınılmaz olduğuna inanılmasıydı. Günümüzde ise afetlerin bilimsel açıklamalarının ortaya konulması, tümüyle önlenemese bile olasılığını artıran ve azaltan koşulların tespiti gibi gelişmeler bu algıyı değiştirmiş ve artık afetlerin bir kader olmadığı, alınacak çeşitli yöntemlerle en aza indirileceği düşüncesi hâkim olmuştur.

Bilindiği üzere, Türkiye bir afet ülkesidir ve günümüze kadar gelen süreçte birçok defa afetle karşılaşmış, insanî ve malî açıdan büyük kayıplar vermiştir. Bundan dolayıdır ki bu kayıpların en aza indirilmesinde afetlerin yönetilebilmesi son derece önem teşkil etmektedir. Türkiye’nin geçmiş afet deneyimlerine bakıldığında, çoğunlukla afet meydana geldikten sonra, afetin yaratmış olduğu sonuçları geleneksel yöntemlerle ortadan kaldırmaya yönelik müdahalelerde bulunulduğu görülmektedir (Çağlar, 2020: 5-6). Afet yönetimindeki bu geleneksel yöntem daha çok yukarıdan aşağıya düzenlemeye dayanan, afetten etkilenen insanların yaşamış olduğu zararları telafi etmek amacıyla acil durum kapsamında yapılan yardımlar ve sonrasında iyileştirmelerden oluşmaktadır (Çağlar, 2020: 6; Genç, 2021: 37). Maalesef bu geleneksel yaklaşım, afete karşı “bir toplumsal hafızanın” ve “kamu yönetimi pratiğinin” gelişmesini olanaklı kılmamıştır (Özlüer, 2021: 400). Ancak 1990 sonrasında afet yönetimi anlayışında değişime gidilmiştir. Toplum tabanlı ve bütünleşik afet yönetimi anlayışına geçilmiştir. Afetle mücadelede bu yapısal değişikliğe gidilmesinde 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde Gölcük ve Düzce’de meydana gelen iki büyük deprem, afet yönetimi noktasında yeni bir farkındalığın doğmasına yol açmış, afet yönetiminde bakış açısı değişikliğini ve kapsamlı biçimde bir dönüşüme gidilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Söz konusu bu iki deprem, esasında, Türkiye’nin deprem karşısında bir hayli tedbirsiz ve hazırlıksız olduğu gerçeğini gözler önüne sermiştir. Özellikle bu depremler, afet öncesi yapılacak hazırlık ve zarar azaltma çabalarının ne kadar önemli olduğunu ve

bunların eksikliğinin vahim sonuçlarını ortaya çıkarmıştır. Bu yüzden bu iki büyük deprem, afet yönetimi sürecinde bir dönüm noktası olmuştur. Özellikle de AFAD'ın kurulmasıyla birlikte hem afet yönetimi anlayışında hem de örgütlenme bakımından yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemle birlikte Türk Afet Yönetiminde merkezi yönetimin gerek başkent örgütü gerekse taşra örgütü içinde yer alan yönetim, kurum ve komiteleri birbiriyle bütünleştirilerek tek bir çatı altına bir araya getirilmesi amaçlanmıştır (Koç, 2022: 174). Bu bağlamdan hareketle afet yönetiminin bütünlük bir yapıda ve dinamik bir algılanışı olarak tanımlı şöyle yapılabilir: Afet yönetimi, afetlerle baş edebilmek amacıyla önleme, zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında yapılması gereken çalışmaları kapsayan, mevcut kaynakların rasyonel bir şekilde kullanılmasını gerektiren çok aktörlü ve kapsamlı bir yönetim sürecidir (AFAD, 2024; Ergünay, 2006: 9). Tanımın içeriğinden de anlaşılacağı üzere, birincisi, afetlerle mücadele bir aşamalar dizini olup; önlemek, afetin zararlarını azaltmak, afete hazırlıklı olmak, müdahale ve iyileştirmek gibi kategorilerden oluşmaktadır. Aslında bu kategoriler olay ya da durum öncesi, sırası ve sonrası atılacak adımları içermektedir. Daha açık bir ifadeyle, sadece afet sonrası aşamaya değil, afet öncesi alınacak tedbirlere, politikalara ve uygulamalara da yer vermektedir. Tanımda dikkat çeken nokta, afet öncesi aşamalara (önleme, zarar azaltma ve hazırlık) afet sonrası aşamalardan (müdahale ve iyileştirme) daha çok dikkat çekilmesidir. Bu vurgu afet öncesinde alınacak olan tedbirlere ve toplumun üyelerine afetleri her daim göz önünde bulundurmaya içeren farkındalığa vurgu yapmakta ve afet sonrasında afetin etkilerini en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle bütünlük afet yönetimi sadece afet sonrası değil afet öncesi alınacak tedbirlere, izlenecek uygulamalara odaklanmaktadır. İkincisi ise, afetler sadece meydana geldiği bölge veya ülkede büyük yıkımlara ve zararlara neden olmamakta, geniş bir alanda toplumsal yapıyı, bununla birlikte kurumları ve aktörleri de etkilemektedir. Bütünlük afet yönetimi, afet sonrası bozulan toplumsal yapıyı, zarar gören toplumsal kurumları yeniden düzene koyarak bu bozulmayı en düşük seviyede tutmayı, farklı toplumsal kurum ve aktörlerin katılımıyla afet öncesi koşullara olabildiğince en yakın koşulları sağlamaya amaçlamaktadır (Alkın, 2021:18-19). Kısacası gerek afet öncesi gerekse de afet sonrasında toplumsal aktörlerin bu sürece dahil etmesi afet yönetiminin bütünlük olarak yönetilmesinde son derece önemlidir.

2. Afet Yönetimi: Neden “Eşgüdüm Kapasitesi?”

Başta da vurgulandığı üzere, afet yönetimi sadece bir kurumun üstesinden gelemeyeceği ve dolayısıyla birden fazla kurumun bir araya gelerek ortak çalışması gereken bir süreç olduğu için; bu ortaklığın nasıl daha etkin ve verimli hale getirilebileceği sorunu gündeme gelmektedir. Bu durumda, kapasite kavramı bu soruna bir yanıt oluşturabilir. Bunu

açıklayabilmek için önce kapasite kavramının tanımına sonra da yönetim ve eşgüdüm kapasitesi kavramlarının içeriklerine bakmak gerekmektedir.

Kapasite kavramı temel olarak, bir şeyi sığdırma sınırı, kapsama ve kontrol altına alma, ölçü ve durum, kavrama yeteneği, üretim miktarı anlamlarını karşılamaktadır. Köken olarak kapasite kelimesi, Latince *capax* (-*acis*)’ten türemiş olup fiil olarak *capere*, *capt*-içine almak, tutmak, kapsamak, saklamak anlamlarına gelmektedir. İsim hali *capacitas*, Fransızcaya *capacité* ve İngilizceye *capacity* şeklinde geçmiştir (Nişanyan, 2007: 242; Yıldırım, 2022: 344). Türk Dil Kurumu kapasite kavramını, “bir şeyi içine alma, sığdırma sınırı”, “kapsama gücü” (TDK, 2024; Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük, ? : 1190) olarak tanımlanmaktadır. Kapasiteye dair tanım çeşitliliği diğer farklı sözlüklerde ise, “bir alanda, içerikte, hacimde tutulabilecek veya içerilebilecek maksimum miktar”, “aktif güç, kabiliyet, verim miktarı, çıktı”; “ahlaki veya hukuki anlamda yetenek, yasal yeterlilik, yasal güç veya hak”; “nitelik, uzmanlık, iş” şeklinde tanımlanmaktadır (Macmillan Contemporary Dictionary, 1986: 145-146; Webster’s New Universal Dictionary of the English Language, 1977: 267; Random House Unabridged Dictionary, 1993: 308).

Kapasite kavramının ne olduğu ve ne olması gerektiğine yönelik farklı görüşler vardır. Özellikle kamu yönetimi literatüründe kapasite kavramı yetenek anlamı vurgusuyla ön planda olup, “bir kuruluşun gerçekleştirilmesi gereken faaliyetler (araçlar) ve elde etmesi gereken sonuçlar” (Honadle, 1981: 577); “bireylerin, grupların, kurumların ve örgütlerin zaman içinde sorunlarını tespit ve çözüme becerisi” (Morgan, 1993: 22-23); “işlevleri yerine getirme, problem çözüme, hedef belirleme ve hedeflere ulaşma becerisi” (Ellis, 2010) olarak açıklanmaktadır. Bu nedenle kapasite kavramı araştırmacılar tarafından farklı boyutlarıyla tanımlanmaya çalışılsa da kavramın tanımlayıcı anlamı “faaliyetleri yönetme, değerlendirme becerisi”dir. Bu tanımlayıcı anlamdan yola çıkarak kapasite kavramı kamu yönetimi içerisinde yerini yönetim kapasitesi içinde almaktadır. Daha somut olarak yönetim kapasitesi ise, “var olan sorunları ortaya koyma, sorunlara yönelik analitik politikalar üretme ve bunun yanında hükümet programlarını uygulamaya geçirme yeteneği” (Howitt, 1978: 325); “kamu yönetimin problemlerini çözüme becerisidir.” (Lodge ve Wegrich, 2014: 10).

Yönetim kapasitesi, hizmet sunumu kapasitesi, düzenleyici-denetleyici kapasite, eşgüdüm kapasitesi ve analiz kapasitesi olmak üzere dört temel işleve bölünmektedir. Bu bağlamda eşgüdüm kapasitesi temel olarak, “ortak eylemlerin gerçekleştirilmesi için birlikte çalışmak üzere farklı yönetim birimlerinin ve dağınık aktörlerin bir araya getirilmesi ve uzlaştırılması ile ilgilidir. Dolayısıyla eşgüdüm kapasitesi, birlikte çalışmanın yollarını yalnızca hiyerarşik olarak dayatabilmekle ilgili değil, ama aynı zamanda da hiyerarşik olmayan/heterarşik bir kolaylaştırıcı rol ile de ilgilidir.”

(Christensen vd., 2019: 239; Lodge ve Wegrich, 2014: 13). Bu bağlamdan hareketle farklı örgüt kültürüne sahip olan aktörlerin ortak olarak belirlenen amaçlara göre uyum ve işbirliği içinde çalışmasında eşgüdüm kapasitesinin önemi göz ardı edilemez.

Bu çerçevede afet yönetiminde eşgüdüm kapasitenin rolünü değerlendirmek gerekirse, afet yönetiminin farklı süreçlerinde (afet öncesi, sırası ve sonrasında) birbirinden farklı özelliklere, kültürlere ve uzmanlıklara sahip kurumların aynı amaca yönelik verimli bir işbirliği ve etkin bir eşgüdüm sağlamaları için eşgüdüm kapasitesinin artırılması gerekmektedir. Çünkü eşgüdüm kapasitesi, hem hiyerarşik yapıların hem de heterarşik unsurların birlikte çalışabilmesi için temel bir işlev taşımaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim hiyerarşik olarak, STK'lar, üniversiteler, meslek odaları ve gönüllü vatandaşlar heterarşik olarak katkı sunabilecek unsurlardır. Ayrıca medyanın önemini de yadsınamak gerekmektedir. Tüm bunların bütünleştirilmesi, üstlenecekleri görev ve sorumlulukların önceden belirlenmesini, faaliyetlerin tanımlanmasını gerektirmektedir ki bunun için de öncelikle planlamaya ihtiyaç vardır.

3. Afet Yönetimi İçerisinde Eşgüdüm Kapasitesinin Yansıması: Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)

Daha önce de belirtildiği üzere, afet yönetiminde eşgüdüm kapasitesi çabalarının etkili bir şekilde yerine getirilebilmesinde planlama önemli bir rol oynamaktadır. Planlama, “önceden saptanmış hedef ya da hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemi” olarak tanımlanabilir (Bozkurt ve Ergun, 2014: 206). Türk kamu yönetimi açısından âmir hükümler içeren ve en genel düzeyde kamu politikalarının dönüşümünü görmemizi sağlayan planlar, kalkınma planları olduğu için; öncelikle bu belgelerde konunun nasıl ele alındığını inceleyerek başlamak yararlı olacaktır.

Birinci (1963-1967) ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma (1968-1972) Planlarında afetlerden bahsedilmezken Üçüncü (1973-1977); Dördüncü (1979-1983); Beşinci (1985-1989); Altıncı (1990-1994) ve Yedinci (1996-2000) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ise afetlerin daha çok teknik özellikleri üzerinde durulmuştur. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Marmara Depremleri sonrasında afet konusuna kapsamlı bir şekilde yaklaşılmaya başlanmış; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) ilk kez “Doğal Afetler” başlığı altında bir bölüme yer verilmiştir. Bu bölümde 17 Ağustos-12 Kasım 1999 Marmara Depremleri'nin olumsuz etkilerinin giderilmesi üzerine odaklanılmış, afet yönetiminde rol oynayan temel aktörlerin (merkezi ve yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör) arasında uzmanlaşmış dengeli bir görev dağılımının yapılması ve etkili eşgüdümü sağlayacak bir afet yönetim sisteminin geliştirilmesi gerekliliği belirtilmiştir (Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

(2001-2005), 2000; Akay, 2011: 454; Genç, 2021: 170). Aslında bu kalkınma planında vurgulanmak istenen husus, bütünleştirilmiş afet haritalarının hazırlanmasının gerekliliği doğrultusunda tüm aktörlerin afet yönetimi sistemi içinde doğru bir şekilde konumlandırılmasıdır. Bu bakış açısından hareketle Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) hazırlanmıştır. Bu planın “5.6.1. Kurumlar Arası Yetki ve Sorumlulukların Rasyonelleştirilmesi” başlığı altında yer alan madde 301’de şu ifadelere yer verilmiştir:

“Başta afet yönetimi olmak üzere bazı sektörel ve tematik alanlarda kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşasına rastlanmaktadır. Devletin değişen rolüne uygun olarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek kurumların, asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı bir yapıya kavuşturulmasını temin etmek üzere Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi Raporu hazırlanmıştır. Söz konusu raporda kamu kurum ve kuruluşları arasındaki yetki ve görev mükerrerlikleri (tekrar edilmiş, tekrarlanarak) tespit edilerek, belirli işlevleri hangi kurumların yerine getirmesi gerektiği” önerilerinde bulunulmuştur (Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013): 2006).

Bu maddeden hareketle şunu net bir şekilde söyleyebiliriz ki, bu plan afet yönetimi içerisinde etkin rol oynayan aktörler arasında sadece kamu aktörlerine vurgu yapmaktadır. Afet yönetiminde önemli rol oynayan sivil toplum kuruluşları ve özel sektör gibi önemli aktörlere ise yer vermemektedir. Kısacası bu plan, afet yönetiminin düzenlenmesinde kamu aktörleri arasında yetki ve görev karmaşasının (yetki bulanıklığının) olduğuna dikkat çekerken bu sürecin yönetilmesinde önem teşkil eden ve eşgüdüm kapasitesini oluşturan diğer aktörlerin göz ardı edildiğini de gözler önüne sermektedir.

Yukarıdaki planlarda da vurgulandığı üzere, ülkemizde 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde yaşanan büyük yıkımlara ve hasarlara sebep olan iki büyük depremde ve deprem sonrası süreçlerde afet yönetiminde ne kadar yetersiz olduğu ve uygulamalarda ciddi eksikliklerin bulunduğu net bir şekilde görülmüştür. Öncelikle sorunun ana kaynağı afet sonrası görev alacak kişilerin oldukça fazla olması bunun yanında kimlerin hangi görevleri yerine getireceğine ilişkin düzenlemelerin bulunmamasıdır. Sonuç olarak aynı konuda birden fazla yetkili birimin olması, ilgili sorunun kimler tarafından çözüleceğinin belirsiz kalmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda ya yetkili ve görevli aktörlerin birden çoğunun o konuda belirli bir görevi aynı anda yerine getirmeye çalışmasına yol açmakta ya da ilgili aktörlerin kendisi dışındaki diğer aktörlerin asıl sorumlu olduğu zannıyla harekete geçmekten kaçınmasına neden olmaktadır. Literatürde bu iki durum, eşgüdüm çakışması (*overlap*) ve eşgüdüm boşluğu (*underlap*) kavramlarıyla açıklanmaktadır (Koç, 2022: 8). Bu açıdan bakıldığında, (her ne kadar doğrudan bu kavramlar kullanılsa da) kalkınma planlarının yetki karmaşasından kaynaklanan sorunların altını çizdiği görülmektedir. Bu durum aynı zamanda afet

yönetiminde var olan sorunları çözmek için tek bir aktör yerine birden fazla aktörün yer alacağı fakat herkesin kendi uzmanlık alanları doğrultusunda dâhil olacağı ve bununla beraber işlerin de aynı zamanda bir kurum tarafından eşgüdümleneceği yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmesi gerektiğine de işaret etmektedir (Koç, 2022: 172). Nitekim hem uzman kurumların daha geniş bir çerçevede afet yönetimine dahil edilmesi hem de afetlerle ilgili kurumların tek çatı altında toplanması gerektiğine dair tartışmalar, 1999 depremleri sonrası artmıştır. Eşgüdüm içinde yürütülecek bütüncül afet yönetimi anlayışına ve yeni bir kurumsal yapıya duyulan gereksinim artmıştır (Şengün, 2020: 57). Bu doğrultuda, 2009 yılında İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık'a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatılarak Başbakanlık'a bağlı "5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"¹ ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuş ve böylece bütün yetki ve sorumluluklar tek bir örgüt altında toplanmıştır. Bu yetki ve sorumlulukların daha etkin bir şekilde yönetilebilmesi için afet öncesi, sırası ve sonrası yapılması gereken çalışmaların planlaması gerekmektedir. Bu ihtiyaç çerçevesinde 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) hazırlanmıştır. Bu plan 03.01.2014 tarihinde 28871 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.1. Genel Hatlarıyla Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)

Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP), Türkiye'de afet planlama sistemini temelden değiştirdiği iddiasını benimsemiş bir plandır. Bu plan 23 Ekim ve 9 Kasım 2011 tarihlerinde Van'da yaşanan deprem sonrasında başlayan çalışmaların sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Şahin, 2020: 135). Bu deprem sonrasında hazırlanan raporda çalışmaların nasıl yapılacağını gösteren yönetmeliklerin güncel olmadığı sonucuna varılmıştır. Buradan hareketle 18 Aralık 2013 tarih ve 28855 sayılı "Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği"² ile birlikte 1988 tarihli ve 12777 sayılı "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik"³ ilga edilmiştir. Çünkü bu yönetmelikte öne sürülen afet müdahale örgütlenmesi 2013 yılına kadar meydana gelen afetlerde başarılı sonuçlar ortaya koyamamıştır. Yürürlüğe giren Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği temelde afet ve acil durumlarda müdahale hizmetlerinin yürütülmesinde birden fazla aktörün yer alması gerektiğini ve bunlar arasında işbirliği, koordinasyon ve karşılıklı yardımlaşmanın sağlanmasını vurgular. Yine bu

¹ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 29.05.2009, 27261.

² Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, RGT: 18.12.2013, 28855.

³ Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, RGT: 8.5.1988, 19808.

yönetmelik, il düzeyinde (İl Afet Müdahale Planı) ve ülke genelinde (Türkiye Afet Müdahale Planı-TAMP) müdahale planlarının hazırlanmasını öngörmektedir. Bu yönetmelikle birlikte temelleri atılan TAMP, 3 Ocak 2014 tarih ve 28871 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. TAMP’ın yasal dayanakları ise, “7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 522. maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi , Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği, Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik, Nükleer Tehdit ve Tehlikelere Dair Görev Yönetmeliği, Ulusal Deprem Stratejisi Eylem Planı” olarak ifade edilmektedir (TAMP, 2022: 10).

TAMP’ın amacı, “Afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak hizmet grupları ve eşgüdüm birimlerine ait rolleri ve sorumlulukları tanımlamak, afet öncesi, sırası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemektir. TAMP, ülkemizde yaşanabilecek her tür ve ölçekte, afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak, bakanlık, kurum ve kuruluşlar, özel kuruluşlar, STK’lar ve gerçek kişileri kapsar.” (TAMP, 2022). TAMP’ın amacındaki bu temel vurgu Onuncu Kalkınma Planında da (2014-2018) görülmektedir. Bu plan içerisinde yer alan “Afet Yönetimi” başlığının 1060. ve 1062. maddelerinde, afet yönetiminin yasal ve kurumsal yapısının gözden geçirilmesi, kamu kurumları ile STK’lar arasında hızlı, etkin ve güvenli bir bilgi iletişim ve koordinasyon sisteminin güçlendirilmesi, afet yönetiminin etkinleştirilmesi için merkez-yerel ilişkisinin güçlendirilmesine yönelik düzenleme yapılması ve yerel düzeyde afet yönetiminden sorumlu birimlerin kapasitelerinin güçlendirilmesi ifadeleri yer almıştır (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2013). Buradan hareketle şunun altını çizmek gerekir ki, hem TAMP’ta hem de Onuncu Kalkınma Planında dikkat çekilen husus, afet yönetimi sürecinin sağlıklı ve verimli yönetilmesinin tek bir aktörlü bir yapıya bağlı olarak mümkün olmadığı ve bu sürecin diğer aktörlerinde katılımıyla daha etkin bir hal alacağıdır. Aslında burada afet yönetimi sürecinde eşgüdüm kapasitesinin ne kadar elzem olduğunun ayırdına varıldığı söylenebilir. Yani yaşanabilecek her tür ve ölçekte afet ve acil durumlara müdahalede hangi aktörlerin yer alacağını ve aktörler arasında hangi görev ve ilişkilerin nasıl birlikte gruplanıp eşgüdümleneceğinin önemi ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda öncelikle TAMP’ta müdahale seviyeleri, etki ve müdahale dereceleri açısından S1, S2, S3, S4 şeklinde tanımlanmış, ayrıca afet ve acil durumlar için 1. ve 2. Grup Destek İller belirlenmiştir. Başkanlık AFAD Merkezi, “afet ve acil durum sonrası İl AFAD Merkezinden aldığı ilk ve tamamlayıcı bilgiler doğrultusunda yardım taleplerini olay türü ve ölçeğine göre değerlendirerek olay seviyesini belirler ve ilan eder.” (TAMP, 2022). TAMP taktik yaklaşım

(orman yangını, biyolojik afetler, su baskını, salgın hastalıklar, kuraklık, deprem vb. görev alacak hizmet grupları) hazırlanmış olup her birinin afete müdahale sırasında neler yapması gerektiği, daha açık bir ifadeyle, müdahale faaliyetlerinde görev alacak olan hizmet grupları ve eşgüdüm birimlerine ait rol ve sorumluluklar tanımlanmıştır (Özmen, 2023: 175). Bu plan kapsamında ulusal (taktik) ve yerel (operasyonel) düzeyde hizmet grupları sorumlu kılınmıştır.⁴ Ulusal düzeydeki hizmet gruplarının başında Başkanlık AFAD Merkezi, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi müdahale çalışmalarının eşgüdümünden sorumluyken; yerel düzeydeki hizmet gruplarının başında vali ve valinin başkanlığında kurulan İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve İl AFAD Merkezi bulunmaktadır. Bu hizmet gruplarının yerine getireceği rol ve sorumluluklar belirlenmiş ve ilgili aktörlere üç farklı rol verilmiştir: Koordinatör, ana çözüm ortağı, destek çözüm ortakları. Ana çözüm ortağı, afet ve acil durumlarda temel faaliyetlerde görülen aksaklıkların kısa süre ortadan kaldırılmasını sağlayan asıl sorumlu bakanlık, kurum ve kuruluşlardır. Destek çözüm ortakları ise ana çözüm ortağı olarak görev alan bakanlık, kurum ve kuruluşların hizmetlerine yönelik talepleri yerine getirmek, bu kurumların hazırlık çalışmalarına katılmak ve faaliyetlerini yürütmesine destek vermek amacıyla oluşturulmuştur (Yaman ve Dülger, 2020: 91-92).

9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle bakanlık örgütlenmesinde ve kamu yönetiminde kapsamlı dönüşüme gidilmiştir. Bu durum ana çözüm ortağı olarak TAMP'ta yer alan birçok bakanlığın isimlerinde, görevlerinde ve birimlerinde yeniden düzenlemelere neden olmuştur. Ayrıca bu dönüşüm AFAD'ı da etkilemiş, kurum 15 Temmuz 2018 tarihinde 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnesiyle İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.⁵ Bunun yanında afet yönetimin üst kurulu olarak işlev gören Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışman Kurulu kapatılmıştır. Kurulların kapatılması, AFAD'ın İçişleri Bakanlığınca bağlanması ve birçok bakanlığın adının değiştirilmesi 2014 tarihinde yürürlüğe giren TAMP'ın revize edilmesini zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda TAMP'ın dayanağı olan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği güncellenerek 24 Şubat 2022 tarihinde 31760 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğe uygun olarak TAMP'ta da gerekli değişiklikler yapılmıştır. Bu plan 15 Eylül 2022 tarih ve

⁴ TAMP göre, “planlar stratejik, taktik ve operasyonel yaklaşımla hazırlanır. Stratejik planlar, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planlardır. Taktik planlar; rolleri, sorumlulukları, görevleri tanımlar ve çalışma gruplarının yapacakları çalışmalar ile eylemlerini ifade eder. Operasyonel planlarda ise personel ekipman ve kaynak yönetimi gibi detaylar yer alır.” (TAMP, 2022).

⁵ Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnesi, RGT:15.07.2018, 30479.

31954 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte “Ulusal Düzeyde Koordinasyon Birimleri” içinde yer alan “AFAD Başkanlığı AFAD Merkezinin” adı “Başkanlık AFAD Merkezi”; “İl Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezinin” adı “İl AFAD Merkezi”; “Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezlerinin” adı ise “Bakanlık Afet Yönetim Merkezi” olarak değiştirilmiştir.

3.2. Türkiye Afet Müdahale Planına (TAMP) Yönelik Tartışmalar/Eleştiriler

Yukarıda da belirtildiği gibi TAMP, özellikle deprem sonrası süreçlerde örgütlenmesi ve eşgüdümlenmesi gereken hizmetlerde yaşanan eksiklikleri ve aksaklıkları gidermek için bir çatı plan olarak geliştirilmiş ve “bu süreç sonucunda müdahale aşamasını odak noktasına alan yeni bir ürün olarak ortaya çıkmıştır.” (Şahin, 2020: 143). Ancak TAMP’ın mükemmellikten uzak bir plan olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Nitekim TAMP’ın yasal amaç, kapsam ve dayanakları, örgütlenme yapısı ve eşgüdümlenen birimlerin yetki ve sorumlulukları açısından çeşitli sorunlara dikkat çekilmiştir. TAMP’ın kendi ana başlıklarına paralel biçimde bu sorunları ele almak yararlı olacaktır.

3.2.1. TAMP’ın Yasal Amaç, Kapsam ve Dayanaklarına Dair Tartışmalar

Birinci başlık altında değinilmesi gereken ilk problem, TAMP’ın amacı ve ismidir. Bilindiği üzere afet yönetimi afet öncesi, sırası ve sonrası yapılması gereken tüm faaliyetleri kapsar. Bu nedenle planlama mekanizması da bu üç aşamayı içermesi gerekir. Türkiye Afet Müdahale Planı isminden ve amacından da anlaşılacağı üzere bir müdahale planıdır dolayısıyla afet sonrasında yapılacak işlemlerle ilgili olduğu algısını yaratmaktadır. Ancak planın içeriğine bakıldığında bu izlenim doğrulanmamaktadır. TAMP’ta belirtildiği üzere,

“...planlar stratejik, taktik ve operasyonel yaklaşımla hazırlanır. Stratejik planlar, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ve kaynak dağılımlarını içeren planlardır. Taktik planlar ise rolleri, sorumlulukları, görevleri tanımlar ve çalışma gruplarının yapacakları çalışmalar ve eylemleri ifade eder. TAMP, taktik yaklaşımla hazırlanmış olup afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak, çalışma grupları ve koordinasyon birimlerine ait rolleri ve sorumlulukları tanımlamaktadır.” (TAMP, 2022).

Her ne kadar bir taktik plan olarak TAMP kendisini stratejik düzeyde Türkiye Afet Yönetim Stratejisi’ne bağlı olarak adlandırsa da, plan içinde strateji ve taktik arasındaki bağlantılar doyurucu biçimde geliştirilmeden bırakılmış; bunun sonucunda stratejiden yoksun bir taktik plan gibi bir durum ortaya çıkmıştır (TAMP, 2022: 9). Bu bağlamda, Türkiye Afet Müdahale Planı adlandırmasında müdahale kavramı da kafa karıştırmaktadır. TAMP

kendisini bir taktik plan olarak adlandırırken ilgili birimlerin üstleneceği sorumlulukların, rollerin, çalışma ve eylemlerin çerçevesini çizmeyi amaçlamaktadır. Ancak müdahale kavramı, planın daha çok uygulamaya dönük olduğu ve dolayısıyla taktik planın altında yer alan operasyonel plana karşılık geldiği gibi bir izlenim yaratmaktadır. Kısacası taktik, müdahaleden önce gelen bir soyutlama düzeyine karşılık geldiği için taktik plana müdahale planı denilmesi bir karışıklık yaratmaktadır.

İkinci problem, TAMP'ın kapsamı üzerinedir. TAMP'ta belirtildiği üzere, “ülkemizde yaşanabilecek her tür ve ölçekte, afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak, bakanlık, kurum ve kuruluşlar, özel kuruluşlar, STK'lar ve gerçek kişileri kapsar.” Plan lafzen kamuyu, özel sektörü ve kamu yararına yönelik faaliyet gösteren üçüncü sektörü kapsadığını belirtse de, içerikte önemli eksiklikler göze çarpmaktadır. Zira kamuyu sadece merkezi yönetimin başkent ve taşra teşkilatlarıyla sınırlamak; yerel yönetimler ifadesine açıkça yer verilmemektedir. Her ne kadar TAMP'ın ileriki kısmında belirli çalışma gruplarında destek çözüm ortakları ve il afet ve acil durum koordinasyon kurulu üyesi olarak yer alsın da; TAMP'ın kapsamı içerisinde diğer aktörler açıkça belirtilirken yerel yönetimlerin ise anılmaması ciddi bir eksiklik oluşturmaktadır. Çünkü daha önce afet tanımında da ifade edildiği üzere, afetler zaten yerel halkın tek başına baş edemediği felaketler olduğu için afet sırasında ve sonrasında yapılacak çalışmalar açısından çok önemli bir husus olan yerel bilgiye ulaşmak, hızlı hareket etmek vb. için yerel yönetimlerin katkısı son derece önemlidir. Öte yandan özel sektörün adı anılmasına rağmen işlevi genel ve soyut bırakıldığı, somutlaştırılmadığı ve hususleştirilmediği göze çarpmaktadır. Diğer taraftan kamu yararı için çalışan üçüncü sektör sınıfına giren kuruluşlardan sadece Kızılay ele alınmış; başka bir kuruluşa yer verilmemiştir. Son olarak gerçek kişilerin nasıl görev ve sorumluluk üstleneceklerine dair de bu planda herhangi bir açıklayıcı bilgi yer almamaktadır.

Üçüncü problem, TAMP'ın birden fazla yasal dayanağa (kanun, kanunname, plan vb.) atıfla hazırlanmış olmasıdır. Bu durum hem yerel hem de ulusal düzeyde farklı kurumlara farklı mevzuat çerçevesinde aynı ya da benzer konularda sorumluluk ve görev verilmesi sorununa yol açmıştır (Şahin, 2020: 143-144). Bu durum, TAMP'ın başarılı biçimde uygulanabilmesi açısından çok temel bir meseledir. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a ve 53. maddelerince belediyelere, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/u maddesince büyükşehir belediyelerine ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6/b ve 69. maddelerince il özel idarelerine de afet ve acil durumlarda kendi yetki ve sorumluluğuna dayanarak planlama yapma yetkisi ve görevi verilmiştir. Bu durum, planlama konusunda eşgüdüm çakışması veya eşgüdüm boşluğu sorunlarının çıkması olasılığını artırmaktadır. İlgili kurumlar, “bu benim sorumluluğunda değil” düşüncesinden hareketle eşgüdüm boşluğunun

oluşmasına yol açabilir ya da “bu asıl benim sorumluluğumda” diyerek eşgüdüm çakışmasına neden olabilir (Koç, 2022: 181).

Dördüncü problem, TAMP’ın kendi ilkeleriyle çelişiyor olmasıdır. Burada iki temel çelişki görünmektedir. TAMP ülkemizde yaşanacak her tür ölçekte, afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak çok aktörlü bir yapıyı kapsar. Bu nedenle bu yapıyı birlikte işletebilmek için ağbağ yaklaşımıyla desteklenen bir modeli TAMP öne çıkarmaktadır. Ağbağ yaklaşım temelinde belirli bir sorunun çözümü için bir araya gelen aktörlerin tamamı kamu sektöründeki örgütlerden oluşabileceği gibi özel ve kamu sektöründeki aktörlerinden olabilir (Peters, 2015: 94). Bunlar arasında ilişki iktidar tarafından dikey olarak dayatılanın aksine karşılıklı olarak katılımcı ve karşılıklı işbirliğine dayanır (Bouckaert vd., 2010: 44). Kısacası bu yaklaşımın temel savunusu, üst kademedeki tek yönlü kararlar silsilesine dayanan hiyerarşik bir yapı yerine çok aktörlü ve karşılıklı etkileşimi öne çıkaran yatay ilişkilere sahip olan bir yapıdır (Bouckaert vd., 2010: 116-120). Ancak şunu belirtmek gerekir ki 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uyum sağlamak amacıyla TAMP’ın dayanağı olan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği ve TAMP güncellenmesi hasıl olmuştur. Bu mevzu bahis değişikliklerde ana çözüm ortaklarının görüşü alınarak yönetmelikte güncellemeye gidildiği TAMP’ta vurgulanmıştır (TAMP, 2022: 3). Ana çözüm ortakları “çalışma grubunun yürüteceği hizmetlere ilişkin eşgüdümünden sorumlu olan bakan/kurum ve kuruluşlardır” (TAMP, 2022: 57). TAMP incelendiğinde ana çözüm ortaklıkları çeşitli bakanlıklardan ve AFAD’dan oluşmaktadır. Oysa ki, TAMP kapsamında çalışma grupları için belirlenen görevleri ana çözüm ortakları ve destek çözüm ortakları ayrı ayrı yerine getirmektedir. Destek çözüm ortakları ise bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, Kızılay, sivil toplum kuruluşları, özel sektör vb. oluşmaktadır. Oysa ki, afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak ana çözüm ve destek çözüm ortakları ise bu yönetmeliğin güncellenmesinde destek çözüm ortaklarının da karşılıklı katılımcı görüşlerine dayandırılarak oluşturulmalıdır. Burası birinci temel sorunu oluştururken, ikincisi ise TAMP, dikey-hiyerarşik yapı içinde örgütlenmiştir. Ulusal düzeyde AFAD’ın başkanlığında, yerel düzeyde ise vali başkanlığında toplanılmaktadır (Koç, 2022: 183). Ancak yerel düzeyde yer alan destek çözüm ortakları bünyesinde yer alan aktörlerinin bu hiyerarşik yapı içerisinde görev ve sorumluluklarının neler olduğunu ve ağbağ yöntemlerinin nasıl uygulanacağını TAMP (2022: 35) incelendiğinde muğlak kalmaktadır (Koç, 2022: 183).

3.2.2. TAMP’ın Müdahale Örgütlenmesine Dair Tartışmalar

Bu başlık altında ulusal ve yerel düzeyde müdahale yönetim sistemi açıklanmaktadır. Ancak burada üç temel problem ortaya çıkmaktadır.

Bunlardan ilki, “Müdahale Seviyeleri”dir. Müdahale seviyeleri, basitlikten karmaşıklığa doğru S1, S2, S3 ve S4 seviyeleri olarak sıralanmaktadır. Her bir seviye, müdahalenin hangi düzeyde örgütleneceğini göstermektedir. Buna göre S1 yerel, S2 bölgesel, S3 ulusal ve S4 uluslararası desteğin gerekli olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte özellikle S3 ve S4 seviyelerinde müdahalenin hangi kurum ya da kuruluşlar tarafından başlatılacağına yönelik bir belirsizlik vardır. Bu durum, yaşanacak bir afette tüm ilgili kurum ve kuruluşların kendiliğinden harekete geçmesiyle ciddi eşgüdüm sorunları (eşgüdüm boşluğu veya çakışması) ortaya çıkmasını olası kılmaktadır.

Müdahale seviyeleri altında karşılaşılan diğer bir sorun olay türü ve ölçeğine göre destek durumudur. Burada 1. Grup ve 2. Grup Destek İller ayrımı yapılmıştır. TAMP’ta yer alan destek iller tablosu incelendiğinde özellikle 1.Grup Destek İllerin coğrafi olarak birbirine yakınlık ölçütüne göre belirlendiği görülmektedir. Burada, bir afet meydana geldiğinde en yakın illerden yardımların olay yerine daha çabuk ve kolay ulaşacağı mantığı yatmaktadır. Ancak dikkatli düşünüldüğünde bu mantığın her zaman işlemeyeceği örnekler olabilir. Bunun en acı örneği 6 Şubat 2023 tarihinde saat 04:17:34’de merkez üstü Kahramanmaraş-Pazarcık’ta 7.7 ve yine aynı gün saat 13:24:47’de Kahramanmaraş-Elbistan’da 7.6 şiddetiyle meydana gelen depremlerde yaşanmıştır. Kahramanmaraş depremleri, civar iller olan Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Elâzığ, Gaziantep, Hatay, Malatya, Şanlıurfa, Kilis, Osmaniye’de de büyük yıkımlara yol açmıştır. Bunun sonucunda, aşağıdaki Destek İl Grupları tablosunda (TAMP, 2022: 59-63) belirtildiği şekilde bir destek yardım örgütlemek ve sağlamak bir hayli güç olmuştur.

İL ADI	1. GRUP DESTEK İLLER VE BÖLGE İLLERİ VE KOMŞU İLLER	2. GRUP DESTEK İLLER
ADANA	Mersin, Osmaniye, Kahramanmaraş, Gaziantep, Kilis, Hatay, Niğde	Kayseri, Konya, Malatya
ADİYAMAN	Erzincan, Bingöl, Malatya, Elazığ, Kahramanmaraş, Gaziantep, Şanlıurfa, Diyarbakır	Tunceli, Kilis, Kayseri
DIYARBAKIR	Şanlıurfa, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Adıyaman Malatya, Elazığ, Bingöl, Muş	Bitlis, Erzurum, Tunceli
ELAZIĞ	Erzincan, Tunceli, Bingöl, Malatya, Adıyaman, Diyarbakır	Sivas, Erzurum, Şanlıurfa
GAZİANTEP	Mersin, Osmaniye, Kahramanmaraş, Kilis, Hatay, Adıyaman, Şanlıurfa	Kayseri, Malatya, Adana
HATAY	Adana, Osmaniye, Kahramanmaraş, Gaziantep, Kilis	Şanlıurfa, Kayseri, Mersin

MALATYA	Erzincan, Tunceli, Elazığ, Adıyaman, Diyarbakır, Kahramanmaraş, Sivas	Gaziantep, Kayseri, Bingöl
KAHRAMANMARAŞ	Mersin, Adana, Osmaniye, Gaziantep, Kilis, Hatay, Adıyaman, Sivas, Malatya, Kayseri	Şanlıurfa, Niğde, Diyarbakır
ŞANLIURFA	Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Gaziantep, Adıyaman	Elazığ, Kahramanmaraş, Malatya
KİLİS	Adana, Osmaniye, Kahramanmaraş, Gaziantep, Hatay	Şanlıurfa, Malatya, Mersin
OSMANİYE	Mersin, Adana, Kahramanmaraş, Gaziantep, Kilis, Hatay	Kayseri, Adıyaman, Şanlıurfa

Tablo 1. Destek İl Grupları Tablosu

Tablo 1’de de görüldüğü üzere 1. Grup Destek İller daha çok depremin yaşandığı iller olup birbirleriyle ilişkilendirilmiştir. Bilindiği üzere ülkemizin büyük kısmı farklı derecelerde de olsa deprem bölgesi içinde kalmaktadır ve pek çok diri fay hattı bulunmaktadır. Bu yüzden yaşanacak büyük bir deprem felaketinde birbirine komşu olan illerin hepsinin bu durumdan etkilenmesi görülebilir. Bu bakımdan TAMP’ta destek müdahalenin *sadece* coğrafi yakınlık ölçütüne göre belirlenmesi, yaşanacak büyük felaketlerde pek çok ilin birden afete maruz kalarak gerekli desteği sağlayamamasına yol açabilir. Ayrıca şunu belirtmek lazım ki, bölgesel düzeyde etkili bir afet yaşanmasa bile, salt coğrafi ölçütü temel almak yine de eleştirilebilir. Zira komşu illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri ve uzman personel rezervleri birbirinden farklıdır. Örneğin, Ankara’da meydana gelebilecek bir afette Çankırı’dan, Antalya’da meydana gelebilecek bir afette Karaman’dan yeterli yardım beklemek çok gerçekçi görünmemektedir. Son olarak 2. Grup Destek İllerin nasıl belirlendiği üzerinde de soru işaretleri bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, İstanbul’un 2. Grup Destek İlleri içinde Adana, Gaziantep, Malatya, Trabzon, Diyarbakır, Erzincan ve Erzurum yer almaktadır. Bu uzak illere kıyasla daha yakın pek çok seçenek bulunabilir.

İkinci problem, “Olay Seviyesine Göre Koordinasyon Düzeyleri ve Fonksiyonları”dır. Bu piramitin en üstünde Afet ve Acil Durum Kurulu bulunmaktadır. Bu kurulun hangi kurum veya kuruluşlardan oluştuğuna yönelik açık bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak kurulun amacının, teşkilinin, işleyişinin bilgisine 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden⁶ ulaşılmaktadır. İlgili kararnamede yer alan kurul bilgilerinin plan metnine aktarılması, her birinin yetki ve sorumluluklarının ayrıştırılarak

⁶ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 30474, 10.07.2018, md.522 1. bendinde yer almaktadır.

netleştirilmesi, olası eşgüdüm sorunlarının önünü almak için daha uygun olacaktır.

Üçüncüsü, “Yerel Düzeyde Müdahale Yönetimi” ile ilgilidir. TAMP’ta yerel düzeyde Seviye 3 ve Seviye 4 için müdahale çalışmaları vali tarafından yürütülür. Vali, bu müdahale çalışmalarının en önemli aktörüdür. Ancak 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan depremde afet bölgesinde yer alan valilerin kamuoyunu kitle iletişim araçlarıyla veya doğrudan biçimde açık, şeffaf ve düzenli biçimde bilgilendirmediği görülmüştür. Ancak bu afette bilgilendirme süreci farklı aktörlerce yürütülmüş, bazen Cumhurbaşkanı Yardımcısı, bazen AFAD yetkilisi bazen de bakanlar kamuoyuna açıklamalarda bulunmuşlardır. Bu durum, kamuoyunun süreci izleyebilmesinde sorunlar yaratmıştır. Burada şöyle bir yol izlenebilir: Felaketin yerel düzeydeki sonuçlarıyla ve bu düzeyde yapılacak işlerle ilgili olarak sadece valilerin açıklama yapması; buna karşın bölgesel veya ulusal düzeyde bir afet koordinasyon kurulu oluşturulduysa, bu düzeydeki sorunlarla ve tedbirlerle ilgili olarak önceden belirlenerek İçişleri bakanı, Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya AFAD Başkanı görevlendirilebilir. Burada önemli husus, bilgilendirmekle görevli merciinin sürekli değişmemesidir.

3.2.3. TAMP’ta Görev ve Sorumluluklara Dair Tartışmalar

Bu başlıkta altında dört temel sorun ortaya çıkmaktadır. Birinci problem, TAMP’ın temel yetki ve görev sistematığıyla ilgilidir. Buna göre TAMP’ta üç grup aktör yer almaktadır: Koordinatör, ana çözüm ortağı ve destek çözüm ortakları. Bu paydaşlar içinde ana ve destek çözüm ortağı kavramları tanımlanmış iken koordinatör çok kritik bir konumda yer almasına rağmen net biçimde tanımlanmadan bırakılmıştır. Öte yandan, aşağıda daha geniş biçimde açıklanacağı üzere, ana çözüm ortaklarının görev ve sorumlulukları ayrıntılı biçimde ortaya konulurken; planda yer alan destek çözüm ortaklarının görev ve sorumlulukları detaylı bir şekilde açıklanmamıştır. Bu durum, eşgüdümün sağlanmasında belirsizliğin ve karmaşıklığın yaşanması olasılığını artırmaktadır. Bu bağlamdan hareketle, ana çözüm ortağı ve destek çözüm ortakları olarak planda yer verilen aktörlerin birbirleriyle eşgüdümünün nasıl sağlanacağı da ayrıntılandırılmamış durmaktadır. Dolayısıyla farklı hizmetlerin belirli kurumların görev ve sorumlulukları olarak işlenmesi sağlanmış ancak yatay bağlar tam olarak kurulmamış görünmektedir. Bu hususta eşgüdüm çakışmasını yaratacak sorunlarla karşılaşılma olasılığı bulunmaktadır (Koç, 2022: 178).

İkinci problem, ana çözüm ve destek çözüm ortaklarının görev ve sorumluluklarında yer alan paydaş üzerinedir. Operasyon Servisi Acil Durum Alt Servisinin Çalışma Grupları tablosunda (TAMP, 2022: 35) ana çözüm ve destek çözüm ortaklarının görev ve sorumlulukları yer almaktadır. Burada ana çözüm ortağı altında bir tane sorumlu paydaş yer alırken destek çözüm ortakları altında birden fazla sorumlu paydaş bulunmaktadır. 15 Eylül 2022

tarihinde TAMP’ta yapılan değişikliklerle beraber destek çözüm ortaklıklarına yeni paydaşlar eklenmiştir. Örneğin, “Afet Güvenlik ve Trafik Çalışma Grubuna” Adalet Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı; “Afet Sağlık Çalışma Grubuna” Yükseköğretim Kurulu, Yerel Yönetimler; “Afet Tahliye ve Yerleştirme Planlama Çalışma Grubuna” Diyanet İşleri Başkanlığı, Yerel Yönetimler dahil edilmiştir. Ancak şunun altını çizmek gerekir ki, destek çözüm ortaklıklarına yeni paydaşların katılımı bazı olumsuzluklara yol açmaktadır. Örneğin, afet tahliye ve yerleştirme planlama çalışma grubuna yeni paydaş olarak Diyanet İşleri Başkanlığı, Yerel Yönetimler eklenmiştir. Bu çalışma grubu altında listelenen görev ve sorumluluklara bakıldığında:

“Afet öncesi, sırası ve sonrasında tahliye öncelikleri, tahliye yolları ve tahliye edilecek bölgeleri saptamak, planlamak ve uygulamak; Acil durum alanlarını belirlemek ve alanların kullanıma uygunluğunu kontrol etmek; Afet bölgesindeki halka tahliye yapılacağına duyurulmasını sağlamak; Tahliye edilenlerin afet bölgesinden güvenli bölgelere taşınarak yerleştirilmesini sağlamak; Taşınabilir milli servet, kıymetli evrak, eşyalar ve gerektiğinde hayvan tahliyesi yapmak” (TAMP, 2022: 40) yer almaktadır.

Yukarıda görev ve sorumluluklar gözden geçirildiğinde iki husus dikkat çekmektedir. Birincisi, bu görev ve sorumlulukların güncellenmeden önceki haliyle (TAMP, 2013: 18) aynı olduğu görülmektedir. İkincisi, mevcut olarak sıralanan görev ve sorumluluklar incelendiğinde eklenen yeni paydaşların özellikle de Diyanet İşleri Başkanlığı’nın görev ve sorumluluk alanlarıyla eşleşmediğidir. Bu bağlamdan hareketle bir çalışma grubu için değil, tüm çalışma grupları için yaygın olan en temel sorun, tüm çalışma gruplarında yer alan görev ve sorumlulukların hangi kurum veya kuruluşlar tarafından yerine getirileceğinin belirsiz olmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, çalışma gruplarında ana çözüm ortağı tek paydaş iken destek çözüm ortakları ise birden fazla paydaştır. Birden fazla paydaşın yer alması olumlu bir durumdur ancak çalışma grubunda tayin edilmiş birden fazla görev ve sorumlulukların hangi paydaşlar tarafından yerine getireceği noktasında netlik bulunmamaktadır.

Üçüncü problem, çalışma gruplarına doğrudan görev ve sorumluluklarını içeren ilgili paydaşların dahil edilmemesiyle ilgilidir. Örneğin, “Afet Barınma, Altyapı ve Arama-Kurtarma Grubu”nun ana çözüm ve destek çözüm ortaklarına yerel yönetimler dahil edilmemiştir. Oysaki 2022 tarihli Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği’nin 15. maddesinde açık bir şekilde bu gruplarda yer alan görev ve sorumlulukların yerel yönetimlerin görev alanı içinde olduğu belirtilmiştir.

Dördüncü problem, afet sonrası çalışmalarda Türk Silahlı Kuvvetleri’nin (TSK) nasıl yer alacağına veya hangi işlevleri üstleneceğinin belirsizliğidir. TAMP’ta TSK ana çözüm ortakları içinde yer almamaktadır. Bilindiği gibi

TSK, daha önceki afetlerde önemli roller üstlenmiş; gerek arama kurtarma çalışmalarında gerekse sahra (seyyar) tuvaleti, sahra banyosu, sahra hastanesi, çadır-kent kurmada etkin olarak yer almıştır (Tokmak, 2012). 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremlerinde ise, TSK'nın özellikle kritik ilk saatlerde arama kurtarma çalışmalarına yeterince dahil olmadığı kamuoyunda tartışılmıştır (T24, 07.02.2023; Gazeteduvar, 28.02.2023). Tartışmaların siyasal sorumlulukla ilgili boyutu bir yana bırakıldığında kritik bir konunun TSK'nın afetlere müdahalesinin çerçevesini çizen EMASYA protokolünün kaldırılması ile DAFYAR planlarının 2000'den sonra güncellenmemesi olduğu söylenebilir (Tokmak, 2012; Çanlı, 2023). Öte yandan TAMP odaklı olarak düşünüldüğünde EMASYA ve DAFYAR protokol ve planları güncel ve yürürlükte olsa bile, TAMP ile nasıl uyarlanacağı ve eşgüdümüneceği sorunu ortaya çıkmaktadır ki, bu da yine bir başka eşgüdüm çakışması ve eşgüdüm boşluğu sorununa işaret etmektedir.

Sonuç

Afet yönetimi, birbirinden çok farklı uzmanlıkları gerektirmesi, bunların ivedilikle ve eşanlı şekilde aynı amaca yönelik olarak eşgüdümüne edilmesi gerekliliği nedeniyle tek bir kurumun altından kalkamayacağı karmaşıklıkta bir konudur. Bu yüzden başarılı bir afet yönetimi için en öncelikli meselelerden biri, eşgüdümdür. Eşgüdümün etkin olarak sağlanabilmesi için de eşgüdüm kapasitesinin artırılması gerekmektedir. Bu bağlamda afet yönetiminin paydaşı olan kurum ve kuruluşların yapacağı işlerin, üstlenecekleri görev ve sorumlulukların önceden planlanması elzemdir.

Türkiye'de eşgüdüm kapasitesinin artırılması amacıyla TAMP hazırlanmıştır. Kuşkusuz, eşgüdüm sorunlarının giderilmesi amacıyla farklı birimlerin rollerinin tanımlanması, yetki alanlarının çizilmesi ve faaliyetlerinin belirlenmesi şeklinde önceden planlanması, çok temel bir ihtiyaçtır. Bununla birlikte TAMP'm çizdiği çerçeve, eksiklik ve aksaklıklardan azade değildir. Planda yer alan sorunlar özellikle 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremlerinde daha net göze çarpmıştır. Çalışmanın bu kısmında bu sorunların tekrar altını çizmek ve bazı çözüm önerilerini tartışmak, planın geliştirilmesi açısından yararlı olabilir.

Öncelikle TAMP, nitelikleri açısından tartışmalıdır. Planın bir müdahale planı olarak adlandırılması, daha çok operasyonel bir plan olduğu izlenimini vermesine karşın kendisini taktik bir plan olarak adlandırmakta ve daha çok ilgili birimlerin işbirliğini ve eşgüdümünü tanımlamaktadır. Öte yandan taktik planla stratejik plan arasındaki bağlantı da net biçimde kurulmamış görünmektedir. Açıkçası, genel bir strateji belirlenmeden, ne kadar iyi niyetle hazırlanırsa hazırlansın, müdahale planı eksik kalacaktır. Çünkü müdahale planının genel amaçları stratejik plan tarafından belirlenir. Bu amaçların yokluğunda müdahale planının farklı unsurlarının ağırlıkları ve önemleri

yeterince ayarlanamayacaktır. Sözün özü, önce strateji oluşturulmalı sonra müdahale planı, onun önceliklerine ve hedeflerine göre somutlaştırılmalıdır.

İkincisi TAMP'ın kapsamı üzerinedir. Yukarıda da belirtildiği üzere TAMP, ülkede meydana gelebilecek her afet durumunda görev alacak bakanlıkları, kamu kurum ve kuruluşlarını, özel kuruluşları, STK'ları ve gerçek kişileri kapsamaktadır. Elbette bu kapsamın genişliği afetin türüne, etkisine ve şiddetine göre değişecektir. Burada önemli husus, afet türüne uygun biçimde, aşırı merkezîyetçi yapıdan uzak durularak, ihtiyaç duyulan paydaşların bu sürece dahil edilerek sürecin yönetilmesidir. Bu nedenle afet yönetiminin her aşamasında sorumlu olan merkez ve yerel yönetim birimleri, STK'lar, özel sektör ve vatandaşların katılımı son derece önemlidir. Burada şöyle bir soru akla gelebilir: STK'lar kişilerin özgür iradeleriyle dahil olup ayrılabilirdikleri yapılar oldukları için belirli bir konuda yeni STK'lar kurulabilir, mevcut STK'lar kapanabilir. Bu durumda STK'lara TAMP'ta nasıl bir temel sunulabilir? Esasen dinamik bir anlayışla planın belirli aralıklarla güncellenmesi, bu tarz sorunları büyük ölçüde giderecektir. Üstelik böyle bir yaklaşım, kamu yararına çalıştığı için bazı ayrıcalıklardan yararlanan ancak köhneyip tartışmalı işlerle gündeme gelen Kızılay gibi kurumların alternatifsiz olmayacağını da göstererek kendilerine çekidüzen vermelerini sağlayabilir. Ayrıca derneklere ve vakıflara göre daha kurumsal olan sendikalar, meslek odaları ve kuruluşları da STK başlığı altında değerlendirilerek uzmanlıklarına göre farklı işlevlerle ve görevlerle plana dahil edilmelidir. Paydaşlar konusunda bir başka önemli konu, yerel yönetimlerdir. TAMP'ta yerel yönetimlere destek çözüm ortakları dışında daha fazla yetki verilmelidir. TAMP'ın yasal dayanağı olan 7269 sayılı Afet Kanununda güncellemeye gidilip yerel yönetimler ikincil konumdan çıkarılarak kuvvetlendirilmelidir. Yerel yönetimler afet yönetimi açısından çok kritik olan yerel bilgiye sahip olan kurumlardır. Sadece destek birimleri olarak görülüp onlara tevdi edilecek görevlerin gördürülmeye çalışılması, bu çok kıymetli yerel bilgiden eşgüdümleme düzeyinde yeterince yararlanamama tehlikesi doğabilir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin rakibi değil, tamamlayıcısıdır. Bundan dolayı TAMP'ta merkez-yerel ilişkisinin güçlendirilmesine yönelik düzenlemelere gidilmelidir.

Üçüncüsü TAMP'ın müdahale örgütlenmesine yöneliktir. Burada en temel sorunlardan ilki olay türü ve ölçeğine göre destek durumudur. Müdahale seviyelerinin birbirinden ayrıştırılması ve coğrafi yakınlığa göre destek illerin belirlenmesi, afet anında oluşabilecek karmaşayı önlemek açısından yararlı olsa da, salt coğrafi yakınlık üzerinden yardım sağlamanın yetersiz kalabileceğine dikkat edilmemiştir. Çünkü bu plan hazırlanırken 2011 yılında yaşanan Van Depremi'nde yaşanan sorunlar temel alınmıştır. Oysaki bu müdahale planı 6 Şubat 2023'te yaşanan ve "Asrın Felaketi" olarak adlandırılan 11 ili içine alan deprem için yeterli olmamıştır. Çünkü TAMP müdahale seviyeleri altında eşleştirilen 1. Grup ve 2. Grup Destek İller aynı fay hattı üzerinde yer alan illerdir. Bu durum göstermektedir ki, TAMP'ın bilimsel esaslar ve Türkiye afet

haritasını kapsayacak şekilde hazırladığını söylemek çok güçtür. Bu nedenle bir an önce Fay Hattı Kanunu çıkarılarak bu kanun kapsamı doğrultusunda TAMP'ın Destek İl Tablosunda yer alan 1. Grup ve 2. Grup Destek İller tekrardan gözden geçirilip bilimsel ve teknik normlara uygun bir şekilde güncellenmesi gerekmektedir. Yine müdahale örgütlenmesinde önemli rol oynayan Afet ve Acil Durum Kurulu'dur. Ancak bu kurulun hangi kurum veya kuruluşlardan oluştuğuna yönelik açık bir bilgi TAMP'ta bulunmamaktadır. Fakat bu kurula yönelik bilgi 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden yer almaktadır. İlgili kararnamede yer alan kurul bilgilerinin plan metnine aktarılması, her birinin yetki ve sorumluluklarının ayrıştırılarak netleştirilmesi, olası eşgüdüm sorunlarının önünü almak için daha uygun olacaktır.

Dördüncüsü TAMP'ta yer alan paydaşların görev ve sorumluluklarından kaynaklı bazı sorunlar bulunmaktadır. 2022 yılında TAMP'ta yapılan güncellemeler ışığında ana çözüm ve destek çözüm ortaklarının görev ve sorumluluklarında birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır. Destek çözüm ortakları altında çalışma gruplarına dahil edilen birtakım paydaşların TAMP'ta tanımlanan görev ve sorumluluklarla bağdaşmadığı veya bunun tam tersi olarak çalışma grubuna tayin edilmiş görev ve sorumlulukların birden fazla paydaşın alanına girmesi (yani bu çalışmada kullanılan kavramlarla, eşgüdüm boşluğu ve eşgüdüm çakışması) görülmüştür. Bu sorunun temel kaynağı, genelde Türk afet yönetiminin, özelde ise TAMP'ın birden çok yasaya dayanan bir mevzuata dayanmış olmasından ileri gelmektedir. Bunu ortadan kaldırmak için öncelikle tespit edilen görev boşluğu veya çakışmasının netleştirilmesi ve TAMP'ın yasal dayanağı olan Afet Kanunu'nda güncellemeye gidilerek bütüncül yaklaşımların ve kompakt bir afet mevzuatının geliştirilmesi gerekir.

Sonuç olarak ülkemiz jeolojik yapısı nedeniyle bir deprem ülkesidir. Bunun açık anlamı, afetlerin ve özellikle de depremlerin Türkiye için her zaman acil ve ciddi bir sorun teşkil ettiğiidir. Bu bakımdan afet yönetiminin daha iyi planlanması büyük önem arz etmektedir. AFAD'ın çalışmaları ve TAMP'ın geliştirilmesi, değeri ihmal edilmeyecek adımlardır. Ancak afet yönetiminin tarihine baktığımızda maalesef hep bir önceki felaketi temel alarak bir çözüm arayışının olduğunu görmekteyiz. 1999 depremleri AFAD'ın kuruluşuna, 2011 Van depremi TAMP'ın hazırlanmasına yol açmıştır. Son yaşadığımız 2023 Kahramanmaraş depremleri de afet yönetimiyle ilgili planların ve yapıların gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Umulur ki "Asrın Fekaleti", TAMP'taki sorun alanlarının tekrar incelenip düzenlenmesine ve onun ifade ettiği ulusal müdahale planını tamamlayan/tanımlayan bir müdahale stratejisinin oluşturulmasına vesile olur.

Kaynakça

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 30474 (10.07.2018).
- 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (2009), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5902.pdf> (29.01.2024).
- AFAD (2024), “Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü”, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu> (12.02.2024).
- Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği (2013), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/12/20131218-13.htm> (21.01.2024).
- Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği (2022), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/02/20220224-31.pdf> (24.02.2024).
- Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik (1988), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.8812777.pdf> (13.03.2024).
- Akay, Aslı (2011), “Türkiye’de Afet Politikaları”, Kartal, Filiz (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, (Ankara: TODAİE Yayın No:357): 435-472.
- Alkın, Ruhi Can (2021), “Bütünleşik Afet Yönetimine Sosyolojik Bakış: Toplumsal Yapı, İşlev ve Temel Kavramlar Işığında Bir Okuma Denemesi”, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Medeniyet ve Toplum Dergisi (METDER)*, 5 (1), s.18-34.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf> (15.03.2024).
- Bouckaert, Geert B., Guy Peters, Koen Verhoest (2010), *The Coordination of Public Organizations Shifting Patterns of Public Management*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun ve Seriy Sezen (Ed.) (2014), *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*, 3. Baskı, (Ankara: TODAİE Yayın No: 382).
- Christensen, Tom, Ole Martin Lægreid, Per Lægreid (2019), “Administrative Coordination Capacity; Does The Wickedness of Policy Areas Matter?”, *Policy and Society*, 38 (2), s. 237-254.

- Çağlar, Türken (2020), “Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, Yaman, Murat; Çakır, Erkan (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Afet Yönetimi*, (Ankara: Nobel Yayınları): 5-24.
- Çanlı, Mustafa (2024), “Kahramanmaraş Depremi ve Silahlı Kuvvetlerin Kullanımı Üzerine Düşünceler”, <https://strasam.org/analiz-ve-raporlar/analiz/kahramanmaras-depremi-ve-silahli-kuvvetlerin-kullanimi-uzerine-dusunceler-1646> (12.10.2024).
- DPT (2006), “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)”, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf (2.3.2024).
- Ellis, Byron A. (2010), Administrative Capacity, Consultant and Executive Director of The Jethro Project (TJP), www.jethroproject.com, TJP (19.02.2024): 1-12.
- Ergünay, Oktay (2006), “Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi”, Kadioğlu, Mikdat; Özdamar, Emin (Ed.), *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, (Ankara: JICA Türkiye Ofisi): 9-14.
- Flexner, Stuart Berg (Ed.), (1993), *Random House Unabridged Dictionary* (USA/New York: Random House Inc.).
- Gazeteduvar, (28.02.2023) “Akar’dan ‘Asker Geç Kaldı’ Eleştirilerine Yanıt: Hududu Kim Koruyacak?”, <https://www.gazeteduvar.com.tr/akardan-asker-gec-kaldi-elestirisine-yanit-hududu-kim-koruyacak-haber-1605951> (12.10.2024).
- Genç, Fatma Neval (2021), *Afet Yönetimi*, (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık).
- Halsey, William D. (Ed.), (1986), *Macmillan Contemporary Dictionary* (İstanbul: ABC Kitabevi).
- Honadle, Beth Walter (Sep.-Oct. 1981), “A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose Author(s)”, *Public Administration Review*, 41 (5), s. 575-580.
- Howitt, Arnold M. (1978), “Improving Public Management in Small Communities”, *Southern Review of Public Administration*, 2 (3), s. 325-334.
- Koç, Ferda (2022), “Kamu Yönetiminde Eşgüdüm Kapasitesinin Habis Sorunlar Üzerinden İncelemesi: Elazığ ve İzmir Depremleri”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara (yayınlanmamış doktora tezi).
- Lodge, Martin ve Kai Wegrich (2014), “Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities and Policy Instruments”, Lodge, Martin, Kai Wegrich (Ed.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, (Oxford Press: Oxford): 1-24.
- Nişanyan, Sevan (2007), *Sözlerin Soyağacı Çağdaş Türkçenin Etimolojik Sözlüğü*, 3. Basım, (İstanbul: Adam Yayıncılık).

- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) (2013), https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf (21.03.2024).
- Özlüer, Ilgın Özkaya (2021), “İklim Krizi ve Afet Planlaması”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 16 (36), s. 397-420.
- Özmen, Bülent (2023), “Acil Durum ve Afet Yönetimi Planlarının Tarihsel Gelişimi”, *Jeoloji Mühendisliği Dergisi*, 47, s. 165-181.
- Peters, B. Guy (2015), *Pursuing Horizontal Management*, (Lawrence: University Press of Kansas).
- Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük(?), Cilt 2, (Arkın Kitabevi: İstanbul).
- Şahin, Ali Utku (2020), “Afet Yönetimi ve Planlaması Perspektifinden Türkiye Afet Müdahale Planının Değerlendirilmesi”, *Dirençlilik Dergisi*, 4 (1), s. 129-158.
- Şengün, Hayriye (2020), “Afet Yönetiminin Hukuksal Boyutları”, Yaman, Murat; Çakır, Erkan (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Afet Yönetimi*, (Ankara: Nobel Yayınları): 45-61.
- T24 (07.02.2023), “Uzmanlar Anlatıyor; Deprem Bölgelerinde TSK Neden Beklendiği Ölçüde Sahada Değil, Askerin Görünmesi İstenmiyor mu, Neler Yapılabilir?”, 12.10.2024. <https://t24.com.tr/haber/uzmanlar-anlatiyor-deprem-bolgelerinde-tsk-neden-beklendiği-olcude-sahada-degiler-askerin-gorunmesi-istenmiyor-mu-neler-yapabilir,1090461> (12.10.2024).
- TDK, https://sozluk.gov.tr/?kelime=k***1 (21.02. 2024).
- Tokmak, Mutlu (2012), “Doğal Afetlerde Türk Silahlı Kuvvetleri’nin (TSK) Etkin Kullanımı: Kocaeli ve Van Depremi Örneği”, Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın (yayınlanmamış yüksek lisans tezi).
- Türkiye Afet Müdahale Planı (2022), <https://www.afad.gov.tr/turkiye-afet-mudahale-planı> (15.02.2024).
- Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) (2000), <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/8kalkinmaplanı.pdf> (21.03.2024).
- Webster’s New Universal Dictionary of the English Language (1977), (Webster’s Universal Press: New York).
- Yaman, Murat ve Yunus Düger (2020), “Afet Yönetimi ve Sivil Toplum Kuruluşları”, Yaman, Murat; Çakır, Erkan (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Afet Yönetimi*, (Ankara: Nobel Yayınları): 85-103.
- Yıldırım, Cuma (2022), “Kapasite Geliştirme”, Özkaya, Yakup; Erat, Veysel; İzci, Ferit; Duran, Aytaç (Ed.), *Yönetim Bilimleri Ansiklopedisi*, (Ankara: Nobel Yayınları): 344-346.

Extended Abstract

Disasters are natural, technological or human-induced events that cause great destruction on both the human community and the environment, are often unpredictable, occur suddenly and unexpectedly, depending on the severity and the size of the affected area, local people cannot overcome alone, and require the support of national or international actors when necessary. The common feature of these events is that it is difficult to bring them under control after they occur. The main reason why disasters are a very difficult problem to deal with is that they are not what one organization alone can overcome. From this point of view, disaster management is a process based on a multi-actor structure involving central government, local administrations, non-governmental organizations and private sector actors; in other words, it is a process that requires coordination capacity. Most precisely, coordination capacity is essentially the ability to both bring together and reconcile different governmental units and dispersed actors in order to achieve joint action. In order to achieve this, however, planning is of the first and earliest necessity. The main reason for this is that both the behaviours and interactions of the actors brought together in line with planning affect the success and effectiveness of the disaster management system. In this context, in order to reveal or analyse the outlook of coordination capacity, which is important in terms of disaster management, the focus of the study is the Türkiye Disaster Response Plan (TDRP). Therefore, the main subject of the study is to address to what extent TDRP is successful in providing coordination capacity.

TDRP entered into force in 2014 after the publication in the Official Gazette of the Regulation on Disaster and Emergency Response Services, which was started in 2012 by the Disaster and Emergency Management Presidency in order to ensure effective fight against disasters in our country, and which had a legal infrastructure in 2013. However, in 2018, with the presidential government system, this regulation was updated with the amendment in the Regulation on Disaster and Emergency Response Services, which is the basis of TDRP, and the most up-to-date version of the plan was published in the Official Gazette in February 2022.

TDRP aims at effective utilization of existing resources and increasing coordination capacity in disaster response. It is to define the duties and responsibilities of coordination units that will take part in disasters and emergencies and to determine the basic principles of response planning before, during and after the disaster. In this respect, what TDRP aims to do is to reveal which actors are necessary for disaster management and how these actors will be coordinated. However, there are some critical problems regarding the purpose, basic principles and legal basis of TDRP.

The first problem is related to the purpose of TDRP. As we know, the purpose of TDRP is to define the roles and responsibilities of the coordination

units that will take part in disaster response activities. These roles and responsibilities cover ministries, institutions and organizations, private sector, NGOs and real persons. It should be noted that the main emphasis in TDRP is on coordination capacity. Despite this basic emphasis, neither the coordinator nor the coordination concept is defined anywhere in the TDRP. The plan defines main and support solution partners and identifies 26 service groups to be carried out by these partners. Each service group consists of a main solution partner and support solution partners. The main solution partner has the authority to determine the activity of the service group, manage its activities, and call the support solution partners to duty. Support solution partners within the service group consist of more than one actor. For example, the Main Solution Partner for the Disaster Debris Removal Service Group is: Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change; Support Solution Partners are Ministry of Energy and Natural Resources, Investment Monitoring and Coordination Presidency, Local Administrations, NGOs and Private Sector. The duties and responsibilities defined in this service group are determination of debris dumping areas, removal of debris, demolition of damaged buildings that need to be demolished, etc. However, while the duties and responsibilities of the main solution partners are specified in detail in this plan, the duties and responsibilities of the support solution partners are not clearly defined. However, this situation will bring along some problems. Namely, if more than one actor attempts to undertake the tasks and responsibilities that need to be fulfilled due to the lack of job definition, this will cause a coordination conflict problem. Conversely, if an actor fails to undertake or do what it is supposed to do, it will lead to a coordination gap.

The second problem is that it contradicts the principle put forward by TDRP. The aim of TDRP is to manage the multi-actor and heterarchical structure in disasters and emergencies by associating it with a hierarchical structure. However, a vertical-hierarchical structure is observed in TDRP. Namely, meetings are held at the national level under the chairmanship of AFAD and at the local level under the chairmanship of the governor. This in itself creates uncertainty in how the hierarchical structure and the heterarchical structure will be implemented together.

The last problem is that TDRP is handled separately from the disaster management legislation. This legislation contains duplicate authorizations that will hinder the functioning of TDRP. This is a serious problem in the implementation of TDRP. Because in contradiction with the regulations in the TDRP, a number of institutions at both national and local level have been assigned duties on the same or similar issues by different laws and regulations. The fact that the duties and authorities defined for the actors in the TDRP, which is seen as the umbrella document in disaster response, are not clarified in a single plan, and that similar duties and authorities are encountered in various laws deepens the coordination problems (coordination gap-conflict). Based on

these problems, the main claim of this study is that TDRP, which is presented as an umbrella document for disaster management, has serious problems in providing coordination capacity contrary to what is envisaged. The aim of this study is to analyse the coordination capacity, which has not yet gained much place in public administration, through TDRP, the umbrella document of disaster management, and to investigate the new possibilities that this analysis may open for the public administration literature.