

Koordinatör Kurum-İcracı Kurum Tartışmaları Çerçevesinde Afet Yönetimi ve AFAD

Samed Kurban¹, Muhammed Zahid Çığman²

Öz

Türkiye’de 2009 yılında AFAD’ın kurulması, afet yönetiminde modern yaklaşımların uygulanması bakımından bir milattır. Bu tarihten önce, afetlerle mücadelede mevcut anlayışın yetersiz kalmasında gerek uygulanan politikalar gerekse bu politikaların yürütücüsü durumundaki aktörlerin çeşitli sorunların kaynağı olarak görülmesi etkili olmuştur. Ancak AFAD’ın kuruluşundan bu yana, sonuçları itibariyle karşı karşıya kaldığı en büyük afet olan 6 Şubat depremleri, kamu yönetiminde miras olarak alınan yapısal bazı sorunları gün yüzüne çıkarmıştır. Buna göre, afetlere müdahalenin kamusal düzeyde organize edilmesi ve işleyişin yürütülmesinde, merkez-yerel ikiliği çerçevesinde koordinasyonun ne şekilde sağlanacağı sorunu devam etmektedir. Bu sorun Türk kamu yönetiminde, siyasi iktidarlara bağlı olarak, uzun yıllar devam eden sürecin bir uzantısıdır. AFAD, merkezi ve yerel düzeyde kamusal mekanizmalar başta olmak üzere, afet yönetiminde rol oynayan tüm paydaşların müdahale gücünü geliştirecek bir bütünlüğü sağlamak üzere kurulmuştur. Ancak bunun yerine, geleneksel yönetim yaklaşımlarını devam ettirecek şekilde eski tip merkeziyetçiliğin odak noktasına yerleştirilmiştir. Bu durum, afet yönetiminde reaktif bir anlayışın gelişmesini engelleyecek şekilde mevcut kapasitenin etkin kullanılmasını güçleştirmektedir. Betimsel yaklaşım odağında kuramsal bir incelemenin yapıldığı çalışmada, Türkiye’de afetlerle mücadelenin daha işlevsel şekilde yürütülmesine yönelik bir değerlendirme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Afet Yönetimi, Koordinasyon, Kriz Yönetimi, Merkezileşme, Yerelleşme

Disaster Management and AFAD within the Framework of Coordinator Institution-Executive Institution Discussions

Abstract

The establishment of AFAD in Turkey in 2009 is a milestone in terms of the implementation of modern approaches in disaster management. Before this date, both the policies implemented and the actors executing these policies were seen as the source of various problems, which contributed to the inadequacy of the current understanding in combating disasters. However, the February 6 earthquakes, which are the biggest disaster that AFAD has faced since its establishment, brought to light some inherited structural problems in public administration. Accordingly, the problem of how coordination will be ensured within the framework of central-local dualism in the organization of disaster response at the public level and in the execution of the operation continues. This problem is an extension of the long-standing process in

¹ Doç. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Kütahya, Türkiye

İlgili yazar e-posta/Corresponding author e-mail: samed.kurban@dpu.edu.tr ORCID No: 0000-0001-6002-1573

² Dr. Öğr. Üyesi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Kütahya, Türkiye

e-posta / e-mail: mzahid.cigman@dpu.edu.tr ORCID No: 0000 0001-9761-4102

Bu makaleye atıf yapmak için / To cite this article

Kurban, S. ve Çığman, M. Z., (2025). Koordinatör Kurum-İcracı Kurum Tartışmaları Çerçevesinde Afet Yönetimi ve AFAD. *Afet ve Risk Dergisi*, 8(1), 275-288.

Turkish public administration, depending on political powers. AFAD was established to ensure integrity that will improve the intervention power of all stakeholders playing a role in disaster management, especially public mechanisms at central and local levels. But instead, it has been placed at the focal point of old-style centralization in a way to maintain traditional management approaches. This situation makes it difficult to use the existing capacity effectively, preventing the development of a reactive approach in disaster management. In this study, where a theoretical analysis is made with a descriptive approach, an evaluation is made for a more functional way of combating disasters in Turkey.

Keywords: Centralization, Localization, Coordination, Crisis Management, Disaster Management

1. GİRİŞ

Türkiye’de kamu yönetimini afetlerle mücadele kapsamında en çok zorlayan hiç şüphesiz depremlerdir. Cumhuriyetin ilk yüzyılında pek çok deprem meydana gelmesine rağmen, can kaybı açısından 1939 Erzincan Depremi ve yakın tarihte gerçekleşen 1999 Marmara Depremi daha fazla öne çıkmaktadır. İçinde bulunduğumuz dönemde ise depremle mücadelede risk azaltma ve hazırlık girişimlerine ilişkin farkındalığın giderek geliştiğini söylemek mümkündür. 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli gerçekleşen ve sonuçları bakımından geniş bir alanda yıkıcı etkileri olan iki deprem, söz konusu gerçeğin bir kez daha anlaşılmasını sağlamıştır. Türkiye’de afet yönetiminde gerçekleştirilen reformlar, riskin hafifletilmesini ve acil durumun mümkün olan en iyi şekilde yönetilmesini sağlamayı hedeflemektedir. Afet yönetiminde planlama anlayışına uygun düzenlemeler yapılması, kurumlar arasında daha güçlü bir iş birliği ve iletişimi tesis edecek örgütlenme, bilişim teknolojilerinden faydalanılması bu hedef doğrultusunda atılan adımlardır. Bununla birlikte, özellikle yol açtığı sonuçlar bakımından diğer afet türlerine göre öne çıkan depremler, acil durum yönetiminin risk yönetimine göre daha fazla ön planda olduğunu ortaya koymaktadır. Üstelik riskin azaltılmasına ilişkin politikaların amaçlanan etkiyi beklediği gibi gösterememesi yanında, acil durum yönetiminde de çeşitli yapısal ve işlevsel sorunların olduğu görülmektedir. Bu sorunların arka planında yer alan nedenlerden biri de afetlerin yönetiminden birincil derecede sorumlu Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’na (AFAD) kuruluş amacında ve hukuki altyapıda yüklenen rol ile uygulamada kurumdan beklenenler arasında oluşan farklılıktır.

Çalışmada Türkiye’de risk yönetiminde ve kriz yönetiminde yaşanan sorunlar, afet yönetiminin temel aktörü konumunda bulunan AFAD’ın rolüne ilişkin çatışma üzerinden değerlendirilecektir. AFAD’ın rolüne ilişkin tartışmaları daha geniş bir çerçevede ele alarak yönetim bilimlerindeki merkez – yerel ikiliği eksenine oturtmak mümkündür. Özellikle kamu yönetiminin parçalanmışlığına karşı merkezîyetçiliğin koordinasyonu vurgulayan bir içerikle yeniden revaç bulması ile AFAD’ın koordinatör kurum olarak yapılandırılması talepleri arasındaki ilişki açıktır. Bu nedenle çalışmanın ilk kısmında merkez – yerel ikiliğinin yönetim bilimleri yazınındaki genel seyri kısaca betimlenecektir. İkinci kısımda konu daha spesifik bir bağlama taşınacak ve AFAD’ın afet yönetimindeki konumu çözümlenecektir. Çalışma, Türkiye’de afet yönetimine ilişkin mevcut tartışmalara örgütlenme ve koordinasyonu odaklı bir yaklaşım çerçevesinde katkı sunmayı amaçlamaktadır.

2. KAMU YÖNETİMİ YAZININDA MERKEZ – YEREL İKİLİĞİ, KOORDİNASYONUN YÜKSELİŞİ VE AFET YÖNETİMİNE ETKİSİ

Yönetim bilimlerinde merkezden yönetimin ve yerinden yönetimin kendine göre birtakım avantajları ve dezavantajları bulunduğu genel olarak kabul edilir. Bu nedenle yönetim bilimciler ne merkezîyetçiliğin ne de yerelciliğin gözü kapalı savunucularıdır. Her iki alternatifi faydalarından yararlanan, sakıncalarından kaçınan bir yol tutulması akla uygundur. Yine de bazı yazarların merkezîyetçiliğe, bazılarının ise yerelciliğe daha yakın durduğu hissedilebilir. Aslında

yalnızca yazarların değil, bir bütün olarak yönetim bilimleri yazınının da farklı dönemlerde bu alternatiflerden birini öne çıkardığı savunulabilir. Bu bölümde, merkez – yerel ikileminin yönetim yazınındaki serencamı ana hatlarıyla ele alınacaktır.

Yönetim bilimlerinin merkeziyetçiliği öne çıkaran bir içerikle kurulduğu ileri sürülebilir. Taylor'ın (2007) yönetici ile yönetilen arasında keskin bir ayrım öngörmesi ve işin tasarımında ikincisini bütünüyle edilgen bir konuma itmesi yönetimin fabrika düzeyinde merkezileşmesi anlamına gelmektedir. Benzer bir durum, planlamaya verdiği önem dolayısıyla Fayol'da da (1939) görülmektedir. Ama merkezileşme söz konusu olduğunda, Weber'in etkisi, alanın diğer iki öncüsünden çok daha derin olmuştur. İdeal tip bürokrasinin (Weber, 2016) önceden belirlenen kurallara dayanması, yalnızca yönetilenlere değil, yönetenlere de pek bir inisiyatif alanı tanımamıştır. Ayrıntılı hukuki düzenlemelerin merkez tarafından yapılması, yereldeki bürokrata o kuralları icra eden bir makine dişlisi olmanın ötesine geçme imkânı bırakmamıştır.

Alanın merkeziyetçi eğilimleri, demokrasi – etkinlik ilişkisi hakkındaki tartışmalarla sorgulanmaya başlamıştır. Bu tartışmalarda, Kamu Yönetiminin etkinliği temel alan bir disiplin olduğu yolundaki iddialar (Gulick, 1937) alanın merkeziyetçi eğilimlerini beslerken demokrasinin de temel bir değer olduğuna yönelik itirazlar (Dimock, 1937) yerelleşmenin kapısını aralamıştır. Bu tartışmada demokrasi eksenli yaklaşımın baskın gelmesi, merkeziyetçi eğilimlerin zayıflamasını beraberinde getirmiştir. Merkeziyetçiliğin zayıflamasında yalnızca Kamu Yönetimi içindeki tartışmalar değil, yönetim bilimlerinin genelinde görülen eğilim de etkili olmuştur. Hawthorne Araştırmaları sonrasında, merkez tarafından hazırlanan ussal planların başarılı olamayacağı kanaati yaygın hâle gelmiştir. İnsan unsuruna verilen önem, çalışan odaklı bir yönetim anlayışının güçlenmesini sağlamıştır (Wren ve Bedeian, 2018). Bütün bu gelişmelere bağlı olarak yönetim bilimleri genelinde katılımcı yönetim vurgulanmaya başlamıştır (Fişek, 2015). Galiplerinin çoğu demokrat, mağlupları totaliter/otoriter olan II. Dünya Savaşı sonrasında demokrasi diğer pek çok alanda olduğu gibi Kamu Yönetiminde de yeniden keşfedilmeye başlamıştır. Bu bağlamda, önde gelen isimlerin demokrasiyi disiplinin merkezine yerleştirme yönündeki çabaları (Waldo, 1952) uygun bir siyasi ve toplumsal ortam bulmuştur. 1968 Minnowbrook Toplantısı (Marini, 1971), demokratik yönelimli genç akademisyenlerin de katkılarıyla alanda önemli bir yer edinmiştir (Bahçıvan, 2022). Demokrasi odaklı yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi şahsında zaferini ilan ederken (Frederickson vd., 2012), merkeziyetçi eğilimlerin gerilemesine neden olmuştur.

1970'lerde merkeziyetçilik gücünü bütünüyle yitirse de yerelciliğin mutlak zaferi için 1980'leri ve Yeni Kamu İşletmeciliğini (YKİ, Hood, 2016) beklemek gerekmiştir. YKİ'nin yerelleşmeyi en azından üç şekilde beslediği ileri sürülebilir:

- 1- Serbestleştirme (deregülasyon): Kuralların yoğunluğu gerek kamuda gerekse özel kesimde girişimciliğin önünü kesmektedir. YKİ girişimciliğin desteklenmesi için kural odaklı yönetim anlayışından vazgeçilmesi gerektiğini savunmuştur (Osborne ve Gaebler, 1992). Kuralların seyreltilmesi bürokrasiyi azaltırken yerelin hareket alanını genişletmiştir.
- 2- Ajanslaşma: YKİ hizmetin çerçevesini belirleyecek birim ile hizmeti doğrudan sunan birimin (ajansın) ayrılması gerektiğini savunmuştur (URL 1). Kamu kurumlarının ajanslaştırılması, yetkinin daha alt düzeylerde kullanılmasının önünü açmıştır.
- 3- Kamu kesimi girişimciliğini destekleme: YKİ'ye göre, girişimcilik özel kesime özgü olmamalıdır. Kamu kesimi yöneticileri de girişimcilik esaslarına göre hareket etmelidirler (Osborne ve Gaebler, 1992). Performans ödemesi gibi özel kesim menşeli araçlarla da desteklenen girişimcilik, kararların daha alt düzeylerde alınmasını teşvik etmiştir.

YKİ kamu örgütünün büyüklüğünden ve merkeziliğinden duyulan genel bir rahatsızlığın ürünüdür. Bu rahatsızlık merkezin fazlaca küçültülüp zayıflatılmasına neden olmuştur. YKİ reformlarının öncü ülkeleri 1990'ların ortalarından itibaren bu kez merkezin yetersizliğinden

kaynaklanan sorunlarla boğuşmak durumunda kalmışlardır. Kamu hizmetlerinin sunumunda ajanslaştırılan kamu kurumları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel şirketlerden yararlanılması uyum sorunlarına neden olmuştur. Amaçları ve değer dünyaları arasında farklılıklar bulunan, ortak bir bilgi havuzuna sahip olmayan çok sayıda oyuncunun kamusal amaçlar için yönlendirilmesi, merkezin yeniden güçlendirilmesini gerektirmiştir. Ancak, yeni merkeziyetçilik olarak adlandırılabilir bu eğilim, ideal tip bürokraside olduğu gibi bir merkeziyetçilik anlayışına sahip değildir. İdeal tip bürokrasinin bu soruna vereceği tepki, farklı nitelikteki oyuncuları ortak bir hukuki düzenleme etrafında standardize etmek olurdu. Oysa yeni dönemde, farklılıkların korunarak faydalı hâle getirilmesi tercih edilmiştir. Böylece koordinasyon, YKİ-ötesi (Christensen, 2012), dijital çağ yönetimi (Dunleavy vd., 2006), yeni kamu yönetimi (Osborne, 2006) gibi günümüz Kamu Yönetimi yaklaşımlarında öne çıkan kavram olmuştur (Christensen ve Lægreid, 2022; Peters, 2018; Reiter ve Klenk, 2019).

Yönetim anlayışındaki genel dönüşüm, afet yönetimi alanında da varlığını hissettirmiştir. YKİ'nin temel unsurları arasında yer alan önleyici yönetim anlayışının (Osborne ve Gaebler, 1992) afet yönetimine yansması hazırlık ve dirençlilik kavramları olmuştur. McConnell ve Drennan (2006) krize hazırlığın imkânsız bir görev olmadığını fakat bazı önemli güçlükler içerdiğini ifade etmişlerdir. Krizlerin belirsiz doğasının tahmin sorunları yaratması, ihtimali bir olay için ciddi kaynak tahsisinin gerekli olması ve farklı kesimlerin koordinasyonunda yaşanabilecek aksaklıklar bu güçlükler arasında sayılmıştır. Boin ve McConnell (2007) ise bu gibi güçlükler nedeniyle, kriz anının hiyerarşik tedbirlerle önceden tam olarak tasarlanamayacağını ileri sürmüşlerdir. Onlara göre, kırılmalara karşı dirençliliğin sağlanması, bunun içinse farklı grupların koordine edilmesi gerekmektedir. YKİ'nin etkisini sürdürdüğü dönemlerde dahi varlığını hissettiren koordinasyon, YKİ sonrası yönetim anlayışıyla birlikte afet yönetimi alanındaki etkisini artırmıştır. Hazırlık vurgusu zamanla yerini karşılık verme odağına bırakmıştır (Wolbers vd., 2021). Buna bağlı olarak afete müdahaledeki koordinasyon sorunlarının aşılması daha öncelikli bir gündem maddesi hâline gelmiştir. Afet anında ve sonrasında koordinasyonun sağlanması da bir hazırlığı gerektirdiğinden (Bahadori vd., 2015), hazırlık ile koordinasyon eksenlerini bağdaştıran yaklaşımlar da ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda afet yönetiminde koordinasyon kapasitesi üzerinde durulmuştur (Koç, 2024). Afet ve krizlerin sınır aşan doğası dolayısıyla uluslararası koordinasyonun gerekliliği önem öteden beri bilinmesine rağmen (t Hart vd., 2001), koordinasyonun bu kadar vurgulanması yönetim anlayışındaki dönüşümden bağımsız olarak değerlendirilemez.

Afet yönetimi, yönetim anlayışındaki genel gelişmelerden etkilenmekle birlikte kendine özgü yanları da bulunan bir alandır. Afetlerin öngörülemeyen nitelikte olmaları, önceden yapılacak planları geçersiz bırakabilmektedir. Afetin doğası, afet yönetiminde koordinasyona ilişkin özgün yaklaşımların ortaya atılmasına zemin hazırlamıştır. Boin ve Bynander (2015) afetlerin önceden yapılacak tasarımlara ve tepeden inme bir koordinasyon anlayışına elverişli olmadığını savunmuştur. Onlara göre, afet koordinasyonu tabandan doğan spontane bir iş birliği şeklinde gelişirse başarılı olabilmektedir. Wolbers ve meslektaşlarının yaklaşımı, daha da ayrık bir koordinasyon modeli önermektedir. Buna göre, afet yönetiminde uzmanlaşmaya dayalı birimler arasında bütünleşmeyi sağlayacak bir koordinasyon anlayışı başarısızlığa uğrayacaktır. Bunun yerine, belirsizliğin üstesinden gelebilecek parçalı yapılar tercih edilmelidir (Wolbers vd., 2018). Bu yaklaşımların afet yönetiminde koordinasyonun önemini sorgulamamak gibi bir amaçları bulunmamaktadır. Yapmaya çalıştıkları, yönetimin vazgeçilmez bir unsuru olan koordinasyonu afet yönetiminin özgün şartlarına uygulamaktır.

Afet yönetiminde koordinasyonun önemi konusunda bir uzlaşma mevcut olsa da bunun genel geçer bir yöntemi yoktur. Ortaya atılan koordinasyon modellerinde olduğu gibi, koordinasyonun örgütlenmesinde de farklılıklar bulunmaktadır. Koordinasyon belli bir kurum, kurumları bir araya getiren bir kurul veya geçici oluşumlar tarafından sağlanabilmektedir. Danimarka ve İsveç gibi ülkeler güçlü bir merkezî afet yönetimi kurumu ile koordinasyon sağlamaya çalışırken

İngiltere ve Hollanda gibi ülkeler bu görevi bakanlık düzeyinde örgütlemişlerdir (Christensen vd. 2016). Afet yönetiminde genel yetkiyi yerel yönetimlere veren Japonya'da da merkezî yönetim koordinasyon sağlama ve yerel yönetimlerdeki kapasite eksikliklerini telafi etme gibi görevler üstlenmektedir (Ishiwatari, 2021). Ülkelerin yönetim gelenekleri ve kapasiteleri, afetlerin daha önceki seyri gibi etmenler farklı koordinasyon usulleri takip edilmesine neden olabilmektedir. Afet yönetiminin Türkiye'deki seyri de önceki afetlerde yaşanan sorunlardan alınan derslerle şekillenmiştir.

3. ZAMAN İÇİNDE İCRACI BİR KİMLİĞE BÜRÜNDÜRÜLEN KURUM: AFAD

Türkiye'de geçmiş afetlerden alınan dersler, afet yönetiminde mevcut yaklaşımların geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Özellikle geniş bir alanı etkileyen ve ağır hasar veren afetler, toplum üzerinde kapanması daha güç yaralar bırakmaktadır (Özmen ve Özden, 2013). Böyle durumlarda, tüm kurumların ve kaynakların doğal tehditlerin afete dönüşmesini engelleyecek ve zararları asgari düzeyde tutacak şekilde yönetilmesi gerekmektedir (Aydın ve Genç, 2022). 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen Kahramanmaraş merkezli iki büyük deprem, etkileri bakımından Türkiye Cumhuriyeti'nin yüz yıllık tarihine damga vuran en büyük afete neden olmuştur. Depremlerin ardından özellikle müdahale ve acil durum yönetiminde yaşanan birtakım sorunlar, odak noktalarından birinin AFAD olduğu tartışmaları beraberinde getirmiştir. Söz konusu tartışmalar, bir bakıma Türkiye'de afet yönetiminde risk yönetimi ile kriz yönetimi üzerinde örgütlenmenin ve kurumsallaşmanın hedeflenen düzeyden uzak şekilde yaşanmasının bir sonucu olarak görülebilir. Zira "asrın felaketi" olarak nitelendirilen afetle birlikte, 17 Ağustos 1999 depreminin ardından "Nerede bu devlet?" şeklinde kendisini gösteren eleştiriler yerini "Nerede bu AFAD?" söylemine bırakmıştır. Bu durum, afet yönetiminde mevcut kapasite ve örgütlenme düzeyi üzerinden, sorumluluk paylaşımının ve hesap verebilirliğin yeniden ele alınmasını gerektirmektedir.

3.1. Afet Yönetimi ile Kriz Yönetimi: Benzerlikler ve Farklılıklar

Türkiye'de afetlerle mücadele politikaları 1939 Erzincan depremi sonrası üretilmeye başlanmış olmakla birlikte, alınan tedbirler afet sonrasında acil yardım, geçici iskân ve yeniden yapılanma (iyileştirme) çalışmaları ile sınırlı kalmıştır (Kadıoğlu, 2011). Dolayısıyla acil durum yönetimi veya kriz yönetimi olarak ifade edilen bir süreç, uzun bir süre afet yönetiminde temel yaklaşım hâline gelmiştir. Bu kapsamda, Türkiye'de afet yönetiminin neden etkisiz kaldığının anlaşılması bakımından, öncelikle kriz yönetimi ve afet yönetimi kavramlarının açıklanmasında yarar bulunmaktadır.

Afet ve kriz terimleri sıklıkla birbirlerinin yerine kullanılmakla birlikte, bu terimler benzer olgulara yönelik farklı yaklaşımları yansıtmaktadır (Elliott, 2014). Buna göre afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla, afet öncesi, sırası ve sonrasında alınması gereken önlemler ve yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, desteklenmesi ve etkin olarak uygulanabilmesini içeren bir yönetim sürecini ifade etmektedir (URL 2). Kriz yönetimi ise krizin ilk sinyallerinin alınmasından tamamen sona ermesine kadar krizle mücadele için yapılan tüm faaliyetleri içermektedir (Genç, 2022). Afet yönetimi; zaman içerisinde afet sonucunu doğurabilecek tehlike ve riskler değişse bile, afet yönetimi ile ilgili faaliyetlerin devam etmesi ve yeni önlemler geliştirilmesi ihtiyacından dolayı (Ergünay, 2008), sürekliliği olmayan, belirli bir zamanla sınırlı bulunmayan ve krizi gerektiren olay ve nedenler kalktığında sona eren kriz yönetimi (URL 2) karşısında sürekliliği olan döngüsel bir ilişkiyi ortaya koymaktadır. Bu bakımdan gerek uygulayıcılar için gerekse konuyla ilgili bilimsel çalışmalar yürüten akademisyenler için, afet yönetimi daha uzun vadeli planlara ve eylemlere işaret etmektedir. Afet yönetiminin bu yönü, geleneksel afet yönetimi paradigmasının dönüşümünün anlaşılmasına yardımcı olmaktadır.

3.2. Koordinasyona İlişkin Reform Arayışı ve Afet Yönetimi Paradigmasında Değişim

Dünyada 1970'li ve 1980'li yıllar acil durum yönetiminin afetlerle başa çıkmada önemli bir rol oynadığı döneme işaret ederken; 1990'lardan itibaren afetlerin temel gerçekliğine ilişkin algı, risk yönetimi üzerinden gelişim göstermiştir. Bu çerçevede; Yokohama Daha Güvenli Bir Dünya Stratejisi, Hyogo Eylem Çerçevesi ve Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030) gibi uluslararası eylem planları afet risk yönetimi çağrısında bulunmuştur (Rajabi vd., 2022). Türkiye'de ise 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan deprem, afet yönetiminde radikal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi bakımından bir milat olarak görülebilir. Deprem sonrasındaki koordinasyon eksikliği ve yaşanan sıkıntılar doğa kaynaklı afetlere bakış açısını değiştirmiştir (Yıldırım vd., 2022). Bu çerçevede, 17 Ağustos Depreminin ardından kriz yönetiminde ortaya çıkan aksaklıkların nedenleri olarak aşağıdaki hususlar öne çıkmaktadır (Kadioğlu, 2011):

- Olaya müdahale eden kurumlar arasında yönetim açısından dil ve fikir birliğinin olmaması, standart ve birbiriyle uyumlu iletişimin sağlanamaması
- Müdahale birimlerinin olaya bağlı olarak genişleme veya küçülme kapasitelerinin ve müdahale için önceden planlanmış ve hazırlanmış tesislerin olmaması
- Üzerinde uyum sağlanmış ve işler müdahale planları ile kapsamlı bir kaynak yönetimi stratejisinin olmaması
- Önceden planlı bir organizasyonun olmayışı nedeniyle hiyerarşik bir düzenin de sağlanamaması

Yukarıda ifade edilen hususlar; planlama, organizasyon, kaynak yönetimi, kurumsal kapasite ve kriz iletişimi gibi unsurların afet yönetiminde mevcut önemini ortaya koymaktadır.

17 Ağustos Depreminin ardından gün yüzüne çıkan koordinasyon eksikliği, afet yönetimi paradigmasında iki önemli dönüşümün gerçekleşmesi bakımından önemlidir. Birincisi deprem sonrasında acil durum yönetimi sistemi sorgulanmış ve acil müdahaleyle görevli kurumlar arasında yeterli bir koordinasyon sağlanabilmesi için yeni bir yapılanmaya ihtiyaç olduğu kabul görmüştür (Kadioğlu, 2011). Bunun sebebi 2000 yılında Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasının ardından, afet yönetiminden sorumlu üç temel kurum olan Türkiye Acil Durum Yönetimi, Afet İşleri ve Sivil Savunma Genel Müdürlüklerinin üç farklı bakanlık altında faaliyet göstermesidir. Depreme müdahil çok sayıda kurum ve kuruluş olması, koordinasyon sorununu gündeme getirmiş, bu yapılanmaların değişik bakanlıklara bağlı olarak faaliyette bulunmaları ve yetkisel çatışmalar koordinasyonu tamamen güçleştirmiştir (Herdem, 2011). Özellikle merkezi yönetimin kısa sürede organize olamaması, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın deprem meydana geldikten saatler sonra bölge ile iletişim kurabilmesi, arama kurtarma faaliyetlerine ilişkin olarak sağlık bakanı ve Başbakan arasında yaşanan gerilim gibi örnekler söz konusu dönemde yaşanan koordinasyonsuzluğa ilişkin örneklerden sadece birkaçıdır (Genç, 2008). Bu bağlamda afetlerin yerinden yönetilmesinin daha etkili olduğu gerçeğinden hareketle, yerelin güçlendirildiği ve merkezin koordinasyondan sorumlu olduğu bir afet yönetimi inşa edilmek istenmiştir. Sonuçta 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı Kanunla, üç genel müdürlük lağvedilerek, merkezde Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, illerde ise doğrudan Valiye bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur (URL 3).

Afet yönetiminin organizasyonunda gerçekleşen düzenlemenin yanında, afet planlaması sürecinde de değişikliğe gidilmiş ve Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP), afet öncesi, sırası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirleyen bir plan ve süreç sonucunda müdahale aşamasını odak noktasına alan yeni bir ürün olarak 2014 yılının başında Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Şahin, 2020; URL 4). Buna göre, ülkede yaşanabilecek her tür ve ölçekte, afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak bakanlık, kurum ve kuruluşlar, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gerçek kişileri içine alan bir müdahale planlaması oluşturulmuştur (Türkiye Afet Müdahale Planı, 2022). Sonuçta riskin azaltılmasını önceleyen bir tahmin ve planlama süreci yanında, bu sürecin yönetimini ve takibini üstlenecek örgüt inşa edilmiştir. Ancak afet yönetimi ve planlaması konusunda taksiksel açıdan oluşturulan TAMP,

daha uzun dönemli stratejik ve kısa dönemli operasyonel planlarla desteklenmediğinden ve tatbikatlarla yeterince uygulamaya dökülemediğinden eksik kalmaktadır. Bu durumun en önemli sebebi, afet yönetiminde koordinasyon faaliyetlerinin genellikle kriz ya da olay odaklı gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır (Bilmez ve Akay, 2023). Buna karşın sadece deprem üzerinden bakılacak olursa, yaşanan afetlerin büyüklüğü ve etkileri birbirinden anlamlı şekilde farklılaşabilmektedir.

TAMP'a ilişkin belirtilebilecek bir diğer sorun alanı, üstlendiği hizmetin ulusal düzeyde esas sorumlusu olarak yetkilendirilen ana çözüm ortağı bakanlık, kurum ve kuruluşların birlikte çalışacağı destek çözüm ortaklarının rollerini ve çalışmalarını belirlemesidir (Türkiye Afet Müdahale Planı, 2022). Planda oluşturulan organizasyon ve işleyişe bakıldığında, özellikle ana çözüm ortağı olarak tanımlanmış kurumlara verilmiş olan görevlerin, koordinasyondan ziyade bilinen klasik yönetim anlayışına dönük olduğu açıktır. TAMP, hizmet grubu düzeninde yine emir komuta düzenini uygulamaktadır (Şahin, 2020). Sonuçta, afet yönetimi paradigmasında koordinasyon ve etkili bir müdahale için kurumsal düzeyde gerçekleştirilen reform pratiğinin, geleneksel merkezîyetçiliğin tahakkümünden kurtulamadığı görülmektedir.

1999 Marmara Depreminin ardından, afet yönetimi anlayışında gerçekleşen dönüşümü önemli kılan bir diğer konu, 5902 sayılı Kanunla birlikte önceliği kriz yönetimi olan anlayış yerine, risk yönetimi olan bir yaklaşımın kabul edilmesidir (URL 3). Bu durum, örgütlenme düzeyinde çatı bir birimin koordinasyonu eşliğinde sadece afet sonrası sürece odaklanılmayacağını göstermesi bakımından dikkate değerdir. Çünkü 21. yüzyılın arifesinde yaşanan 17 Ağustos Depremi, daha bütünsel ve modern yaklaşımların benimsenmesinin tercihten ziyade zorunluluk olduğunu ortaya çıkarmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi ve Başbakanlık'ın kaldırılmasıyla birlikte, 2018 yılında yayımlanan *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle AFAD, İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Kararnamede AFAD'ın kurulma amacının; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve risk azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması, yurt içinde ve yurt dışında insani yardım operasyonlarının yapılması ve koordine edilmesi ile bu konularda politika önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanmasını kapsadığı* ifade edilmiştir (4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 30/1-2).

2009 yılında kurulmasının ardından, AFAD ilk büyük sınavını 2011 yılında meydana gelen Van Depremlerinde vermiştir. Bu depremlerde, arama-kurtarma birliklerinin sayısında, örgütlenmesinde ve teçizat yapısında gözlemlenen gelişmelerin sonucu olarak afete müdahale ve acil yardımda hızlı ve etkili sonuçlar elde edilebilmiştir. AFAD'ın afete müdahalede önemli ilerlemeler kaydettiği görülmekle birlikte merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri, gönüllü kurum ve kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve afet sonrası süreçlerde rol alan diğer kamu kurumları arasında hâlen önemli koordinasyon ve iş birliği problemleri olduğu gözlenmiştir. Bu durum özellikle ülkenin dört bir yanından gelen yardımların ihtiyaç sahiplerine zamanında ve yerinde ulaştırılmasına engel olmuştur (Özmen ve Özden, 2013; Ardoğan ve Sönmez, 2022). Bunun yanında, merkez yerel uyumsuzluğundan kaynaklanan kamu personelinin afet konusundaki eksikliği afete müdahale aşamasında çeşitli sorunlara neden olmuştur. Bunun sebebi Türk afet yönetim sistemi içerisinde görev alan olan yerel kamu görevlilerinin, çok sık yer değiştirmeleri ve bu nedenle, görev aldıkları illerin, afet tehlikesi ve riski, afet müdahale planları hakkında yeterince bilgi sahibi olamamasıdır. Hızlı görev değişimi, afete müdahale planlarının hazırlanmasına ve etkili olarak uygulanmasına engel olmaktadır (Ergünay, 2008). Örneğin Van'a ülkenin birçok yerinden kamu personeli sevk edilmiş olmakla birlikte, Türk kamu yönetiminde afet ile ilgili bir eğitim söz konusu olmadığından, bu personelin çoğu ilk defa bir afet bölgesinde çalışmıştır. Bu durum arama kurtarma faaliyetlerinde birtakım aksamalara neden olabilmektedir

(Karaaslan, 2015). Dolayısıyla modern afet yönetiminin gerek planlama gerekse örgütlenme düzeyinde, daha bilinçli, donanımlı, bulunduğu çevrenin koşullarını ve dinamikleri bilen insan kaynağını yetiştirecek bir öğrenme deneyimine ihtiyaç vardır. Bu konuda AFAD'ın koordinatör rolünü daha işlevsel olarak yerine getirmesini sağlayacak şekilde yerel yönetimlere yetki verilmesi ve kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de, 2022 yılının Kasım ayında afet yönetimi açısından iki önemli olay gerçekleşmiştir. Bunlardan birincisi 12 Kasım 1999 tarihli Düzce Depreminin yıl dönümünde, ülke genelinde, 81 ilde eş zamanlı olarak düzenlenen tatbikattır (URL 6). İkincisi ise düzenlenen tatbikattan 12 gün sonra, Düzce'nin Gölyaka ilçesinde gerçekleşen 6 büyüklüğündeki depremdir (URL 5). Depremin ardından AFAD tarafından yayımlanan *Etki Analizi Raporu*, afet yönetiminde merkezileşme-yerelleşme ikileminin beslediği sorumluluk paylaşımı belirsizliğinin neden olduğu koordinasyon sorununa ilişkin tespitler içermektedir (URL 7):

- Depremden sonra, AFAD Başkanlığı tarafından afet bölgesine gidecek öncelikli iller belli olmasına rağmen görevlendirmeler buna uygun yapılmamıştır.
- Bölgeye gönderilen personele rehberlik edilmesi amacıyla İl Müdürlüğünden herhangi bir destek alınamamıştır.
- Görevli personelin takip ve koordinesini sağlayacak birim olmadığı için bazı görevler tekrar etmiş ve bazılarında sorumlular belirlenememiştir.
- AFAD gönüllülerinin ve personelin kontrolünün sağlanması için koordinasyon birimi oluşturulmamıştır.
- Personelin kalacak yer iasesi ve transferi sağlıklı planlanmamıştır.
- TAMP kapsamında il ve ilçelerde yeterli koordinasyon sağlanmadığı ve TAMP sağlıklı olarak işlemediği için görev ve yetki karmaşası ortaya çıkmış, anlık çözümler üretilmiştir.
- Hasar tespit ekiplerinin il dışından gelmesinden dolayı yerel birimlerle koordinasyon sağlanmadan sahada görevlendirmeler yapılmıştır.
- TAMP'a göre oluşturulan ekibin sadece yüzde 20'si göreve uygun seçilmiş ve araç planlaması yetersiz kalmıştır.
- İletişim eksikliği sebebiyle kararlar sağlıklı alınamamış, afet müdahale gruplarının kaynaklarını etkin şekilde yönetememesi sebebiyle müdahalede yetersiz kalınmıştır.

Yukarıda yer verilen bu tespitlerin AFAD tarafından yapılması; afet yönetiminin planlanması, örgütlenmesi, sağlıklı bir iletişim zemininde gerçekleştirilmesi ve kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanmasına ilişkin değerlendirmeler içermesi bakımından önemlidir.

Gerek 2011 yılında yaşanan Van Depremi gerekse 2022 yılında gerçekleşen Düzce Depremi, afet yönetimi paradigmasında salt krizi önceleyen bir anlayıştan riskin ve krizin birlikte yönetilmesini hedefleyen bir perspektife geçişin olumlu etkilerinin görülmesini sağlamıştır. Bununla birlikte, söz konusu bütünleşik afet yönetimi yaklaşımının koordinesini sağlamak üzere kurulan AFAD'ın zaman içinde bu misyondan uzak şekilde icracı bir birim hâline gelmesi, yaşanan afetlerin yönetiminde gerçekleşen planlama ve koordinasyon sorunlarını gün yüzüne çıkarmaktadır.

3.3. 6 Şubat 2023 Tarihli Depremler ve Koordinatör-İcracı Kurum Gerilimi Kapsamında AFAD

Türkiye'de yaşanan afet deneyimleri, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında özellikle müdahale ve iyileştirme aşamalarında olmak üzere, etkin bir işbirliği ve koordinasyonun sağlanmadığını ortaya koymaktadır (Ergünay, 2008). Gerek karar alma gerekse uygulama süreçlerinin modern bir yaklaşımla ele alınmaya çalışıldığı yakın zamandaki olumlu gelişmelere rağmen, söz konusu durum varlığını korumaktadır. 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen ve "asrın felaketi" olarak nitelendirilen Kahramanmaraş merkezli iki büyük deprem gerek büyüklüğü gerekse etkilediği alan itibarıyla afetlerle mücadele tarihi içindeki yerini almıştır. Aynı gün içinde sırasıyla 7,7 ve 7,6 büyüklüğünde gerçekleşen depremler sonucunda resmî verilere göre 53 binden fazla insan hayatını kaybetmiş, yüz binden fazla kişi yaralanmış ve on binlerce bina

yıkılmıştır (URL 8). Daha önce gerçekleşen çeşitli depremlerin ardından oluşan duruma benzer şekilde, koordinasyon eksikliği depremin meydana geldiği andan itibaren, müdahale ve iyileştirmenin her aşamasında hem kurum ve kuruluşların hem de bölge halkının en çok yakındığı konu olmuştur (URL 9).

6 Şubat depremlerinin ardından, afet yönetim sisteminin gerek müdahale aşaması gerekse risk azaltma aşamalarının işlevsel şekilde koordine edilememesine ilişkin olarak çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır. Kriz yönetim merkezleri ile kurtarma ve ilkyardım komiteleri arasında yaşanan ciddi koordinasyon sorunu, web tabanlı uygulama Afet Yönetimi ve Karar Destek Sistemi'nin (AYDES) etkin şekilde kullanılamaması, askeri birliklerin bölgeye sevkinde yaşanan gecikme, en kritik saatlerde, AFAD'a ait lojistik depolarda bulunan hayati malzemelerin ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasında yaşanan organizasyonel sorunlar ve yurt içi ve yurt dışından gönderilen yardım malzemelerinin ayrıştırılması ve dağıtımında yaşanan koordinasyon sorunları müdahale aşamasında öne çıkan tespitlere örnektir (URL 10). Diğer taraftan, istişare toplantıları katılımcıları, deprem öncesinde oluşturulan mevcut planların bazı sorunlarının bulunduğunu, bu sorunların yerelde dinlenilmeden merkezi bakış açısıyla yürütüldüğünü ifade etmiştir. Bütünleşik bir düzenlemeden yoksun şekilde planlama yapılmasının, mevcut sorunları çözmeden, yeni sorunlar ortaya çıkaracağı değerlendirilmektedir (URL 11).

Özellikle ilk iki gün deprem bölgesine ulaşımında ve arama-kurtarma çalışmalarına başlanmasında ciddi sıkıntılar yaşanması, yardım malzemelerinin deprem bölgelerine ulaştırılamaması ve dağıtımının sağlanamaması, bölgeyle ve bölge içinde iletişimde kesintiler olması TAMP'ın planlandığı gibi işletilememesine, organizasyon ve koordinasyon yetersizliğine neden olmuştur (URL 12). Örneğin TAMP'a göre, yukarıda ifade edilen kurtarma ve ilk yardım birimleri arasındaki koordinasyonun sağlanmasından ana sorumlu AFAD'dır. Bununla birlikte destek çözüm ortakları arasında dokuz bakanlık, bir başkanlık, bir ilgili kurum, STK ve özel sektör bulunmaktadır. Yerel yönetimler, destek çözüm ortaklarından biri değildir. TAMP'ın bilişim altyapısı olan AYDES'in işlevsel şekilde kullanılamaması da bilgi yönetimi, değerlendirme ve izleme çalışma grubunun sorumluluğundadır. Burada da AFAD genel olarak afet ve acil durumlara ilişkin bilgi yönetiminde koordine edici bir görevi yerine getirmesi gerekirken; müdahale çalışmalarında elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi, izlenmesi ve ilgili birimlere iletilmesinden sorumlu kılınarak icrai bir görevin tek muhatabı olmuştur. Destek çözüm ortağı olarak ise tüm kamu idareleri sayılmıştır. Ancak gerçekleşen afetin büyüklüğü ve yaşanan iletişim zorlukları nedeniyle, yerel yönetimlerin sahada daha etkin bir bilgi yönetiminin sağlanmasında baskın bir rol oynaması gerektiği görülmüştür. Afet yönetimine ilişkin yetkilerin büyük çoğunluğunu merkezi yönetime veren anlayışın Türk kamu yönetimindeki baskın rolü (Yavaş ve Yavuz, 2015), kriz yönetiminde yaşanan bu sorunların muhataplarından biri olarak AFAD'ı ön plana çıkarmıştır. AFAD'a gerek kuruluş kanununda gerekse 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, hazırlık ve risk azaltma, müdahale ve iyileştirme aşamalarının koordinasyon içinde yürütülmesi yetkisi verilmiştir. Bu bakımdan, AFAD'ın, yukarıda bahsedilen durumlara ilişkin icracı sorumlulukta, merkezi yönetimi tek başına temsil kabiliyetine yetecek bir hukuki yetkiye ve kapasiteye sahip olmadığı açıktır.

Kamuda stratejik planlama anlayışına uygun olarak AFAD tarafından yayımlanan ve 2019-2023 dönemini kapsayan *Stratejik Plan'da*, doğrudan AFAD'ın görev alanında olmayan konularda vatandaşların hizmet beklentisi içerisinde olması AFAD için bir tehdit olarak ifade edilmektedir (URL 3). AFAD'ın koordinatör bir birim olarak kurulurken, zaman içinde icracı birimleri de bünyesine alarak, taşra teşkilatıyla birlikte devasa bir yapıya dönüşmesi bu durumun sebeplerinden biridir (URL 9). Buna karşın AFAD'ın kurumsal kapasitesi, afet yönetiminde sorumluluğunun tamamını veya büyük bir kısmını üzerine almasına yetecek düzeyde değildir. Afet yönetiminin en önemli aşamasını oluşturan riski azaltmak ve risk analizleri gibi konuların yanında, olası depremde yıkılacak binaların depremden önce güçlendirilmesi ya da yıkılması gibi büyük bir örgütlenme ve yönetim becerisi gerektiren işler için AFAD'ın alt yapısı yetersizdir (URL 13). AFAD Başkanlığı; merkez ve taşra teşkilatında yetersiz personel sayısını, kurum içinde bazı

görev, yetki ve sorumluluk paylaşımlarının yeterince netlik kazanmamasını, daha önce faaliyette olan üç kurumun birleştirilmesi nedeniyle yapısal ve işlevsel bütünleşmenin hâlâ tam olarak sağlanamamasını ve yetki ve görevler açısından koordinasyon kurumu olarak tasarlanmışken giderek daha icracı bir kurum hâline gelmesini idare için zayıflık olarak değerlendirmektedir. Çözüm olarak da AFAD'ın icracı kurum yerine asli görevi olan koordinasyon görevine ağırlık vermesi gerektiği vurgulanmaktadır (URL 3).

Koordinatör kurum-icracı kurum ikileminin nedenlerinden bir diğeri ise 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, AFAD'ın İçişleri Bakanlığı'na bağlanması ve kuruluşundaki temel felsefeyi oluşturan "koordinatör kurum olma" konusunda yapısal sorun yaşamasıdır. Konumu gereği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndaki ilgili birimlere talimat veremeyen AFAD, sadece "arama kurtarma" faaliyetini yerine getiren bir birim görünümündedir. Bakanlıklar arası koordinasyonun merkezi olması gerekirken, AFAD'ın bir bakanlığın parçası olması ise hükümetin AFAD'a yöneltilen eleştirilerde doğrudan kendisini muhatap görmesine neden olmaktadır (URL 9; URL 13). Bu durum, bütünleşik yönetimde riski ve kriz yönetimine ilişkin döngüsel bir etkileşim ve organizasyon oluşturma çabasını olumsuz yönde etkilemektedir. AFAD, reaktif bir anlayış kapsamında, salt acil durum yönetiminin çatı bir kurum öncülüğünde işlemesi için kurulmamıştır. Bunun yerine proaktif yaklaşıma uygun olarak, riskin yönetilmesini içeren afet modeli oluşturulması için inşa edilmiştir.

Hukuki altyapı ve uygulama arasındaki gerilimin yol açtığı sorumluluk paylaşımına ilişkin tartışmaların nedenlerinden biri de afet yönetiminde yerel yönetimlerin mevcut rolüdür. Zira AFAD'ın kurulması sürecinde yerel yönetimlerin afet yönetiminde daha aktif rol alması planlanmış ve başlangıçta İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri, il özel idarelerine bağlanmıştır. Ancak süreç içinde AFAD-il müdürlükleri ve il müdürlükleri-il özel idareleri arasında yaşanan koordinasyonsuzluklardan dolayı, 2014 yılında İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri, AFAD'a bağlanmıştır (Yavaş ve Yavuz, 2015). Türk afet yönetim sisteminde yaşanan bu gelişmeler, AFAD'ın kuruluş mevzuatında kendisine yüklenen rol karşısında uygulamada birtakım çelişkiler yaşanmasında neden olmaktadır. Türkiye'de herhangi bir ilde yaşanan depremin ardından, merkezi yönetim (AFAD ve diğerleri) yerel yöneticilerin afet yardımı istemesine gerek görmeden direkt sorumluluk alarak vakaya müdahil olmaktadır. AFAD bu bakımdan, Amerika Birleşik Devletleri'nde afet yönetiminden sorumlu kurum olan Federal Acil Durum Yönetim Kurumu'ndan (FEMA) ayrılmaktadır. ABD'de de ilgili eyaletin valisi başkandan afet için federal yardım istemediği sürece, afetle mücadeleyi sadece o eyaletteki yerel yönetimler yürütmekte ve FEMA müdahil olmamaktadır (Karaaslan, 2015). Bu durum afetlere müdahalede, yerelde de etkin bir mücadele hedefi taşıyan yerelleşme eğilimlerinin süreç içinde başlangıçtaki hedeften uzaklaştığını ortaya koymaktadır.

Afet ve acil durum planları yapılması, ekip ve donanımların hazırlanması ve bilinçlendirme aracılığıyla eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi, yerel yönetimlerin afet yönetiminde mevzuattan kaynaklanan hukuki sorumluluklarını oluşturmaktadır (Özler, 2023). Ancak gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse diğer belediyelerin bu sorumluluğa yanıt verecek bir hazırlığının ve kapasitesinin olmadığı görülmektedir (Özdemir, 2023). Depremin ardından Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan raporda (URL 14), yerel teşkilatların araç-gereç, bilgi birikimi ve uzmanlık bağlamında afete müdahale kapasitelerinin geliştirilmesi önerisine yer verilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin, diğer aktörlerle birlikte, afet yönetiminin güçlü bir paydaşı olarak yer alması, kurumlar arasında interaktif bir koordinasyonun sağlanması ve AFAD'ın koordinatör kurum misyonunun gereği gibi uygulanabilmesi için söz konusu eleştirilerin ve önerilerin dikkate alınması gerektiği açıktır.

4. SONUÇ

AFAD'ın afet yönetimindeki rolü, Türk kamu yönetiminde merkez – yerel ikiliğinin genel seyri ile ilişkilidir. Türk kamu yönetiminde merkeziyetçilik daha vurgulu olagelmıştır. YKİ sonrası dönemde merkeziyetçilik anlayışının dünyadaki örneklerinde koordinasyon kavramı daha güçlü bir vurguya sahipken, Türkiye’de 2010’lardan itibaren içine girilen merkeziyetçilik sürecinde geleneksel merkeziyetçilik anlayışı daha etkili olmuştur. Bu durum, koordinasyon göreviyle kurulan kurumların aynı zamanda icrai/istişari görevler de yüklenmesinde kendini göstermektedir. AFAD'ın bir koordinatör kurum olma misyonunu tam anlamıyla yerine getirememesi, bunun yerine icracı yönleriyle öne çıkması bu genel eğilimin bir yansıması olarak okunabilir.

Özellikle son 15 yılda afetlerle mücadele kapsamında gerçekleştirilen reformlar, afet yönetiminde modern yaklaşımı ön plana çıkarma çabasını göstermektedir. Ulusal düzeyde iş birliğinin planlanması, bu planların kurumsal bir yapı öncülüğünde takibi ve bilişim teknolojilerinin entegre edildiği bir sistemin inşasına yönelik uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bütün bu gelişmeler, krizden çözüme giden bir yönetim yaklaşımı alışkanlığının terk edilerek, öncelikle riskin azaltılmasını önceleyen tercihlerin sonucu olarak okunabilir.

AFAD, modern yönetim yaklaşımına ilişkin organizasyonu “koordinatör kurum” misyonu üzerinden örgütlenme ve işleyişini sağlama amacıyla kurulmuştur. Bununla birlikte, kurumun süreç içinde üstlendiği rol koordinasyondan icrai bir yaklaşıma evrilmiştir. Bu durum planlama, örgütlenme ve teknolojiye dayalı bilgi paylaşımı gibi konularda kriz yönetimine ilişkin çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Bunun yanında başarılı bir afet yönetimi sürecinde, kriz yönetimi ve risk yönetimi arasındaki döngüsel ilişkinin beslediği öğrenme deneyiminin işlevselliği bakımından potansiyel sorunlar taşımaktadır. 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen depremler, söz konusu sorunların görülmesi bakımından oldukça önemlidir.

AFAD'ın asli kurulma amacına uygun şekilde hukuki altyapının tesis edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. AFAD, afet yönetiminde koordinasyonun ön planda olduğu bir yönetim anlayışının aktörü olarak merkezi ve yerel düzeyde kurumlarla ve ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla interaktif bir etkileşim içinde olmalıdır. Diğer taraftan, krizin olduğu kadar riskin de etkin şekilde yönetimi için AFAD'ın kurumsal kapasitesi güçlendirilmelidir. Gerek insan kaynağı gerekse maddi kaynak bakımından kurumsal varlığı daha güçlü bir AFAD, Cumhuriyetin ikinci yüzyılında afetlerle mücadelede daha işlevsel bir rol oynayabilecektir.

KAYNAKLAR

Ardoğan, L., Sönmez, G. (2022). Deprem sonrası hasar tespit çalışmaları ve yeni yaşam – Van örneği. TMOBB afet sempozyumu bildirileri kitabı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, ss 213-227.

Aydın, G., Genç, F. N. (2022). İklim değişikliğine bağlı afetlerle mücadelede bütünleşik afet yönetimi. TMOBB afet sempozyumu bildirileri kitabı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, ss 75-93.

Bahadori, M., Khankeh, H. R., Zaboli, R., & Malmir, I. (2015). Coordination in Disaster: A Narrative Review. *International Journal of Medical Reviews*, 2(2), 273-281.

Bahçıvan, S. (2022). Yeni kamu yönetimi hareketi'nin ortaya çıkmasını sağlayan Minnowbrook konferansları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(2), 221-235.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *T.C. Resmî Gazete* (30479, 15 Temmuz 2018).

Bilmez, N., Akay, H. (2023). Kamu yönetiminde koordinasyon ve afet yönetimi: Afet bakanlığı tartışmaları üzerinden bir değerlendirme. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 58(4), 3215-3235.

Boin, A., & Bynander, F. (2015). Explaining success and failure in crisis coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97(1), 123-135. <https://doi.org/10.1111/geoa.12072>

Boin, A., & McConnell, A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), 50-59. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00504.x>

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.

Christensen, T., Andreas Danielsen, O., Lægreid, P., & H. Rykkja, L. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>

Christensen, T., Lægreid, P. (2022). Taking stock: New public management (NPM) and post-NPM reforms-trends and challenges. In: Ladner A., Sager F. (ed), *Handbook on the politics of public administration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp 38-49.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *T.C. Resmî Gazete* (30474, 10 Temmuz 2018).

Dimock, M. E. (1937). The study of administration. *American Political Science Review*, 31(1), 28-40.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New public management is dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.

Elliott, D. (2014). Disaster and crisis management. In: Ed: Gill, M. (ed). *The handbook of security*, Second Edition, Palgrave Macmillan, New York, pp 813-836.

Ergünay, O. (2008, 20 Eylül). Afet yönetiminde kurumsal yapılanma ve mevzuat nedir? Nasıl olmalıdır? İstanbul depremini beklerken sorunlar ve çözümler bildiriler kitabı, CHP İstanbul Deprem Sempozyumu, İstanbul, ss 97-108.

Fayol, H. (1939). Sinaî ve umumî işlerde idare. M. A. Çalıkoglu (çev), İnhisarlar Umumî Direktörlüğü.

Fişek, K. (2015). Yönetim. 5. Baskı, Kilit Yayınevi.

Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer*. 2. Baskı, Westview Press.

Genç, F. N. (2008). Kriz iletişimi: Marmara depremi örneği. *Selçuk İletişim*, 5(3), 161-175.

Genç, F. N. (2022). Kriz yönetimi süreci: anlama, müdahale ve çözüm. Eren, V. (ed). *Kamu sektöründe kriz yönetimi: Kavram, kuram ve uygulamalar*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, ss 53-73.

Gulick, L. (1937). Science, values and public administration. In: Gulick, L., Urwick, L. (ed), *Papers on the science of administration*, Columbia University, Institute of Public Administration, pp 189-195.

Herdem, K. (2011). 17 ağustos 1999 Marmara depreminin Türkiye'deki kriz yönetimi anlayışı üzerinde oluşturduğu değişiklikler. *Amme İdaresi Dergisi*, 44(2), 147-166.

Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.

Hood, C. (2016). Tüm zamanlar için kamu işletmeciliği: Yeni kamu işletmeciliğinin yükselişi. J. M. Shafritz, J. M., Hyde, A. C. (ed), C. Zengin (çev), *Kamu yönetimi klasikleri*, Global Politika ve Strateji, Ankara, ss 749-772.

Ishiwatari, M. (2021). Institutional Coordination of Disaster Management: Engaging National and Local Governments in Japan. *Natural Hazards Review*, 22(1), 04020059. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)NH.1527-6996.0000423](https://doi.org/10.1061/(ASCE)NH.1527-6996.0000423)

Kadioğlu, M. (2011). Afet yönetimi - beklenilmeyeni beklemek, en kötüsünü yönetmek. Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.

Karaaslan, A. (2015). Afet yönetimi uygulamasında AFAD-FEMA karşılaştırması. *İdarecinin Sesi*, 166, 56-59.

Koç, F. (2024). Afet Yönetiminde Eşgüdüm Kapasitesinin Görünümü: Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP). *Memleket Siyaset Yönetim*, 19(43), 661-686.

Marini, D. (Ed.). (1971). Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective. Chandler. McConnell, A., & Drennan, L. (2006). Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59-70.

Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. 7. Baskı, Adison Wesley.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Özdemir, A. (2023). Afet yönetiminde belediyelerin rolü. *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 12(2), 828-839.

Özler, M. (2023). Afet riski bulunan yerlerde afete karşı dirençlilikte belediyelerin rolü. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 18(2), 420-442.

Özmen, B., Özden A. T. (2013). Türkiye'nin afet yönetim sistemine ilişkin eleştirel bir değerlendirme. *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49, 1-28.

Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>.

Rajabi, E., Bazyar, J., Khankeh, H. R. (2022). The evolution of disaster risk management: Historical approach. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 16(4), 1623-1627.

Reiter, R., Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-new public management' – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11-27. <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>.

Şahin, A. U. (2020). Afet yönetimi ve planlaması perspektifinden Türkiye afet müdahale planının değerlendirilmesi. *Dirençlilik Dergisi*, 4(1), 129-158.

Hart, P., Heyse, L., & Boin, A. (2001). New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 9(4).

Taylor, F. W. (2007). Bilimsel yönetimin ilkeleri. H. B. Akın (çev), 3. Baskı, Çizgi Kitabevi.

Türkiye Afet Müdahale Planı (2022, 15 Eylül). *Resmi Gazete* (Sayı: 31954 (Mükerrer)). <https://resmigazete.gov.tr/fihrist?tarix=2022-09-15>.

URL1, https://www.civilservant.org.uk/library/1988_improving_management_in_government_the%20next_steps.pdf (Son Erişim: 20.03.2024).

URL 2, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu> (Son Erişim: 20.11.2024).

URL 3, <https://www.afad.gov.tr/stratejik-planlar> (Son Erişim: 10.03.2024).

URL 4, <https://www.afad.gov.tr/turkiye-afet-mudahale-plani> (Son Erişim: 09.03.2024).

URL 5, <https://www.haberturk.com/duzce-de-5-9-luk-deprem-23-kasim-2022-duzce-depreminde-olu-ve-yaralilar-var-mi-duzce-depreminde-kac-kisi-yaralandi-3541115> (Son Erişim: 09.03.2024).

URL 6, <https://www.aa.com.tr/tr/pg/foto-galeri/turkiye-genelinde-cok-kapan-tutun-tatbikati-yapildi/2> (Son Erişim: 08.03.2024).

URL 7, <https://teyit.org/analiz/kemal-kilicdaroglunun-duzce-depremi-etki-analiz-raporuna-yonelik-iddialari> (Son Erişim: 10.03.2024).

URL 8, <https://www.bbc.com/turkce/articles/cnen1eep0e1o> (Son Erişim: 09.03.2024).

URL 9, https://www.tbb.gov.tr/Tr/Duyuru_6-subat-afet-bolges-mevcut-durum-degerlendirmes-ve-gelsm-onerler-raporu_21476 (Son Erişim: 23.11.2024).

URL 10, <https://www.toplum.org.tr/krizde-koordinasyonun-kayip-saatleri-depremlerin-ilk-72-saati/> (Son Erişim: 22.11.2024).

URL 11, https://strasam.org/siyaset/kamu-yonetimi/afetlerde-hukümetin-ve-afadin-sorumlulugu-nedir-1662#google_vignette (Son Erişim: 09.03.2024).

URL 12, <https://www.tmmob.org.tr/icerik/turkiye-afet-mudahale-plani-tamp-neden-uygulanamadi> (Son Erişim: 11.03.2024).

URL 13, <https://anayurtgazetesi.com/haber/14077119/afadin-koordinatör-bir-kurum-olmasi-lazim> (Son Erişim: 11.03.2024).

URL 14, <https://www.sbb.gov.tr/2023-kahramanmaras-ve-hatay-depremleri-raporu/> (Son Erişim: 18.03.2024).

Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*, 46(1), 81-103.

Weber, M. (2016). Bürokrasi. Shafritz, J. M., Hyde, A. C. (ed), C. Zengin (çev), Kamu yönetimi klasikleri, Global Politika ve Strateji Yayınları, Ankara, ss 55-63.

Wolbers, J., Boersma, K., & Groenewegen, P. (2018). Introducing a Fragmentation Perspective on Coordination in Crisis Management. *Organization Studies*, 39(11), 1521-1546. <https://doi.org/10.1177/0170840617717095>

Wolbers, J., Kuipers, S., & Boin, A. (2021). A systematic review of 20 years of crisis and disaster research: Trends and progress. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 12(4), 374-392. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12244>

Wren, D. A., Bedeian, A. G. (2018). The evolution of management thought. 7. Baskı, John Wiley ve Sons.

Yavaş, H., Yavuz, Ö. (2015). Türk afet yönetiminde merkezileşme sorunu ve yerelleşme çabaları. Yerelleşme/merkezileşme tartışmaları 9. kamu yönetimi sempozyumu bildirileri kitabı, TODAİE Yayınları, Ankara, ss 683-695.

Yıldırım, U., Ergenç, N., Özsert, H., Ören, A., Özmen, S., Tütüncü S., Barış, Ş. (2022). İstanbul büyükşehir belediyesi afet koordinasyon merkezi'nin afet ve acil durum planlama çalışmaları. TMOBB afet sempozyumu bildirileri kitabı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, ss 273-293.