

Araştırma Makalesi

**Kamu Yönetiminde Koordinasyon ve Afet Yönetimi: Afet Bakanlığı Tartışmaları
Üzerinden Bir Değerlendirme**

*Coordination and Disaster Management in Public Administration: An Evaluation on the
Discussions of Ministry of Disaster*

Nurettin BİLMEZ Öğr.Gör.Dr., Amasya Üniversitesi Gümüşhacıköy Hasan Duman Meslek Yüksekokulu nurettin.bilmez@amasya.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-2492-5916	Hasan AKAY Dr., Gençlik ve Spor Bakanlığı Adıyaman İl Müdürlüğü hasanakay2@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-9531-4875
---	---

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
08.08.2023	28.11.2023

Öz

Bu çalışmanın amacı, Türkiye özelinde yaşanan afetlerde kamu yönetiminin etkin ve yapıcı sonuçlar alabileceği bir bakanlık kurulması üzerine değerlendirme yapmak ve konuyu bu ekseninde tartışmaktır. Kamu yönetimi, bir ülkenin vatandaşlara hizmet etmek amacıyla yürüttüğü en geniş, en kapsamlı ve de en karmaşık yapısıdır. Koordinasyonun önemi de kamu yönetimindeki bu karmaşıya rağmen belirlenen ve amaçlanan hizmetleri vatandaşlara sunmaya devam etmesi; kendi içinde birimlerin hizmet sunmada boşluk kalmayacak şekilde eylemlerini güçlü bir ilişki ağında sürdürebilmesine bağlıdır. Olağan dönemlerden ziyade olağanüstü dönemlerde bahsi geçen koordinasyon, kamu yönetimi için hayati bir öneme sahiptir. Burada kilit nokta afet gibi olağanüstü sonuçların ortaya çıkardığı olumsuz durumların yerel ölçekte çözecek alanında ihtisaslaşmış kamu yönetimleridir. Bu çalışma ile Afet Bakanlığı kurulması üzerine ortaya atılan tartışmalar bu minvalde genel olarak değerlendirilmiştir. Afet Bakanlığının kurulması afet gerçeğini ortadan kaldırmayacağı gibi afetlerin meydana gelme sıklığına da etki edemeyecektir. Afetlerin salt sonuçlarını yönetecek bir kamu yönetimi biriminden ziyade afetlerin olumsuz sonuçlarını en aza indirecek ve afetlere giden süreci olumlu dışsallığa dönüştürme mekanizmalarına haiz bir yapılanma Türk kamu yönetimi için elzemdir. Sonuç olarak, kamu yönetimi birimlerinin ilgili alanlarında uzmanlaşmaları ve diğer kamu yönetimi birimlerini afet gibi olağanüstü dönemlerde koordineli bir şekilde sürece dâhil etme kabiliyeti, kurumların her yönüyle profesyonelleşmesi ve süreci yönetenlerin liyakatiyle doğrudan bağlantıdır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Koordinasyon, Afet, Afet Yönetimi, Afet Bakanlığı.

Abstract

The aim of this study is to evaluate and discuss the establishment of a ministry through which public administration can achieve effective and constructive results in disasters in Turkey. Public administration is the largest, most comprehensive and most complex structure of a country to serve its citizens. The importance of coordination is that despite this complexity in public administration, it continues to provide the determined and intended services to the citizens; it depends on the ability of the units within itself to continue their actions in a strong network of relations so that there is no gap in service provision. Coordination is of vital importance for public administration in extraordinary periods rather than ordinary periods. The key point here is the specialized public administrations

Önerilen Atıf /Suggested Citation

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.

that will solve the negative situations caused by extraordinary consequences such as disasters at the local scale. In this study, the discussions on the establishment of a Ministry of Disaster have been evaluated in this context. Establishment of a Ministry of Disaster will not eliminate the reality of disasters, nor will it affect the frequency of disasters. Rather than a public administration unit that will manage only the consequences of disasters, a structure that will minimize the negative consequences of disasters and has the mechanisms to transform the process leading to disasters into positive externalities is essential for Turkish public administration. In conclusion, the specialization of public administration units in their relevant fields and their ability to involve other public administration units in a coordinated manner during extraordinary periods such as disasters are directly linked to the professionalization of institutions in all aspects and the merit of those who manage the process.

Keywords: Public Administration, Coordination, Disaster, Disaster Management, Ministry of Disaster.

1. Giriş

Türkiye'nin en temel sorun alanlarından birisi olan afetler, sosyo-ekonomik açıdan büyük zararlara yol açmaktadır. Afetlerin sıklığının ve yarattığı olumsuz sonuçların giderek arttığı günümüz dünyasında afetlere karşı hazırlıklı olmak, riskleri analiz etmek ve azaltmak, afet sonrası müdahale hizmetlerini geliştirmek önemli hale gelmiştir. Bu durum farklı disiplinlerin kesişim notasında yer alan afet yönetimini ortaya çıkarmıştır. Afet yönetimi, gerek afet öncesi hazırlık süreçlerini gerekse de afet sonrası müdahale süreçlerini içine alan çok yönlü bir alandır. Son yıllarda afet yönetimi alanında en belirgin gelişme ise kamu yönetiminin giderek önemini artırması olmuştur.

Kamu yönetimi, planlama, örgütlenme, koordinasyon, yönlendirme ve denetim gibi çeşitli ilkelerden oluşmaktadır. Kamu yönetiminin gerekli plan ve programları uygulaması farklı kaynakları, kişileri ve kurumları uygun zaman ve mekânda koordine etmesiyle gerçekleşebilir. Bu açıdan afet yönetiminin başarıyla yürütülebilmesinin yolu gerekli kaynakları, kişileri ve farklı aktörleri iyi biçimde koordine etmesinden geçmektedir. Koordinasyon, kamu yönetiminde olduğu gibi afet yönetiminde de hayati bir konudur. Afet öncesi ve sonrasında iyi bir koordinasyonla maddi unsurların ve insan kaynaklarının doğru zamanda ve yerde harekete geçirilmesi etkin bir yönetsel çabayı gerektirmektedir. Bu yönetsel çaba kuşkusuz başarılı bir koordinasyonla hayata geçirilebilir.

Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de ülkenin coğrafi konumundan, jeolojik özelliklerinden, topoğrafik yapısından ve ikliminden dolayı çok sayıda doğal afet yaşanmış ve gelecekte de yaşanması kuvvetle muhtemeldir. Doğal afetlerin yol açtığı çok sayıda can kaybına ek olarak ekonomik, çevresel, toplumsal ve psikolojik zararlar da meydana gelmektedir. İstatistikî sonuçlara bakıldığında, doğal afetlerden kaynaklanan doğrudan ekonomik kayıpların gayri safi milli hâsılanın %1 oranına denk geldiği görülmektedir (Özmen ve Gökçe, 2018: s. 21).

Son yıllarda giderek artan iklim değişikliği, sağlıksız ve kontrolsüz kentleşme ve küresel ısınma gibi etkenler çok daha büyük afetlerin yaşanmasına sebep olmaktadır. Deprem başta olmak üzere heyelan, sel, kaya düşmesi, çığ, orman yangını en yoğun yaşanan doğal afetlerdir. Hatta son yıllarda fırtına/hortum olayları da can ve mal kayıplarına neden olacak ölçüde şiddetlenmiş durumdadır. Depremlerin, önceden tahmin edilememesi, etki alanlarının geniş ve yıkıcılığının yüksek oluşu, sık sık deprem yaşanan ülkemizde afet yönetiminin ne derecede önemli olduğunu gözler önüne sermektedir. Kısacası Türkiye'nin afet riski oldukça yüksektir. Bu doğrultuda sık sık çeşitli afetlerle mücadele edilmek zorunda kalınması, afet yönetiminin de aynı ölçekte kapsamlı olarak ele alınmasını gerekli kılmaktadır (Şengün, 2018, s. 135).

Yaşanan afetlerle mücadele süreci ve biçimi çeşitli yönlerden farklılık gösterse bile bu sürecin değişmeyen belirleyicisi koordinasyondur. Koordinasyon hem organizasyonları var eden hem de onları harekete geçirerek başarılı şekilde amaçlarına ulaşmasını sağlayan temel bir yönetsel fonksiyondur. Bu fonksiyonun afet yönetiminin başarısı üzerinde belirleyici bir etkisi söz konusudur. Çünkü afetlerle mücadele ve afetlere karşı hazırlık süreçlerinin tamamı kaynakların ve farklı aktörlerin doğru yer ve zamanda harekete geçirilmesine bağlıdır.

Türkiye'de afet yönetiminde yaşanan en temel sorunlarından birisi koordinasyon sorunudur. Gerek afet öncesi risk azaltma çalışmalarında gerekse de afet sonrası müdahale hizmetleri sürecinde koordinasyon konusunda yaşanan aksaklıklar afet yönetiminin etkinliğini zayıflatmaktadır. Ancak yürütülen çalışmalarda afet yönetiminde koordinasyon konusuna yeterince önem verilmediği anlaşılmaktadır. Zira bu çalışmaların odak noktası doğrudan afet yönetiminde koordinasyon konusunu ele alarak yaşanan

sorunları çözmek değildir. Özetle, afet yönetiminde vazgeçilmez bir öneme sahip olan koordinasyon konusunun ve bu alanda yaşanan sorunların geri planda kaldığı söylenebilir.

Afet yönetiminin temel sorumlu kurumu olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan afet yönetiminden sorumlu ana kuruluştur. Bu kuruluşun yeterli kapasiteye sahip olup olmadığı tartışmaları arasında daha güçlü ve farklı bir örgütlenmeye yeniden yapılanması gerektiği düşünceleri kimi zaman dile getirilmektedir. Özellikle afet yönetimi konusunda merkezi ve güçlü bir kamu yönetimi örgütünün kurulması sık dillendirilen bir konudur. Bu bağlamda ortaya atılan Afet Bakanlığının kurulması önerisinin afet yönetiminde yaşanan koordinasyon sorununa ne şekilde etki edeceği, bu bakanlığın nasıl organize edileceği gibi noktalar merak konusudur.

Bu çalışmada, afet yönetiminde koordinasyonun önemi Afet Bakanlığı tartışmaları üzerinden irdelenmektedir. Çünkü Afet Bakanlığı düşüncesi ile afet yönetiminde yaşanan koordinasyon sorunun giderilmesi arasında yakın bir ilişki bulunduğu tespit edilmiştir. Bu çalışmanın temel iddiasına göre; afet yönetiminde koordinasyon konusu son derece önemlidir ve güçlü bir kamu yönetimi örgütlenmesiyle afet yönetiminde yaşanan koordinasyon sorununa çözüm üretilebilir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetiminde koordinasyon konusu ele alınmaktadır. İkinci bölümde kavramsal düzeyde afet yönetimi ve Türkiye’de afet yönetiminin genel görünümü hakkında bilgi sunulmaktadır. Son bölümde ise Afet Bakanlığı tartışmaları bağlamında afet yönetiminde koordinasyon sorunu irdelenmektedir.

2. Kamu Yönetiminde Koordinasyon

Yönetim olgusunun en temel kavramı iş birliğidir. İş birliği olmaksızın yönetim olgusunun ortaya çıkması mümkün değildir. Yönetim sürecinin vazgeçilmez anahtar kavramı olan iş birliğinin yerini zamanla dolduran kavram koordinasyon (eşgüdüm) olmuştur.

Kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak gelişmeye başlamasıyla birlikte bir faaliyet olarak yönetimin çeşitli unsurlardan oluştuğu ortaya atılmıştır. Bu konudaki en kapsamlı ve etkili çalışmayı yürüten kişi Henri Fayol olmuştur. “Genel ve Endüstriyel Yönetim” adını verdiği eserinde Fayol, yönetimin işlevlerini planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim olarak beşe ayırmaktadır (Fayol, 2013, s. 78-165). Fayol’dan bir süre sonra ABD federal hükümetinin yeniden örgütlenmesi konusunda danışmanlık yürüten Gulick, kamu yönetiminin işlevlerini planlama, örgütleme, kadrolama, yönlendirme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme şeklinde yedi başlıkta sunmaktadır. Fayol ve Gulick’e göre bu işlevler yönetimin temelidir ve örgütlerin etkili bir şekilde yönetilebilmesi için yerine getirilmesi gereken tanımlanmış işlevlerdir (Denhardt, Denhardt ve Blanc, 2014, s. 292). Her ne kadar Fayol tarafından ortaya atılan yönetimin unsurları sonradan eleştirilse de bu unsurlar kamu yönetiminde genel kabul görmüştür.

Koordinasyon, bir organizasyonun amaçlarına yönelik işleyişini kolaylaştıran ve nihai olarak başarılı olmasını mümkün kılan bütün fonksiyonların uyumlu hale getirilmesi ve icra edilmesi demektir. Koordinasyon tanımında kilit nokta, örgütsel hedeflerin başarı ile tamamlanması için amaca uygun olan araçları tedarik etmektir. Herhangi bir örgütsel faaliyette o işin örgütün her birimi için gerektirdiği görev ve sorumlulukların tümünü hesaba katmak ve uyumlaştırmak gerekir. Başarılı biçimde koordine edilen bir örgütte, her birim diğer birimlerle birlikte düzenli şekilde faaliyetlerini yürütür (Fayol, 2013, s. 160). Gulick ve Urwick’e göre koordinasyon, organizasyondaki farklı görevlerin ayrıntılı unsurlarını, yönetilen diğer birimler ve çalışanlarla iş birliği içinde birbirine entegre etmektir (Gulick, 2003, s. 14; Hughes, 2014, s. 118). Bir başka açıdan koordinasyon, örgütsel faaliyetlerin birbiriyle ilişkili olan muhtelif parçalarına dair en önemli görevlerdir (Shafritz, Russell and Borick, 2017, s. 225). Fayol’dan sonra gelen araştırmacılar, koordinasyonu ayrı bir yönetim işlevi olarak ele almaktan ziyade, yönetimin tüm işlevleri arasındaki iş birliğinin gerekliliğini vurgulamakla yetinmişlerdir. Hatta koordinasyon konusuna fazlasıyla önem veren Fayol, örgüt yöneticileri arasında koordinasyonu güçlendirmek için kadrolu çalışanların kullanılmasını önermiştir. Ancak bu uygulamanın örgütsel amaçlara ulaşma sürecinde esas sorumluların yöneticiler oldukları gerçeğini değiştirmeyeceğini özellikle vurgulamıştır (Wren ve Bedeian, 2021, s. 328).

Koordinasyonla birlikte örgütün her birimi hem örgütsel faaliyetlerden kendi sorumluluklarına bırakılanlarını hem de diğer birimlerle karşılıklı sorumluluklarının neler olduğunu net olarak bilebilirler.

Örgüte ve örgütsel yapının diğer parçalarına karşı yükümlülükleri kendilerine hatırlatılmadığında en iyi çalışanlardan oluşan bir grup bile yeterince başarılı olamaz (Fayol, 2013, s. 161-162)

Çok sayıda kişinin birçok farklı birimde çalışmasını koordine etmek merkezi yönetim faaliyetidir. Çoğu modern organizasyonun karmaşıklığı ve çeşitliliği, aynı zamanda tüm unsurların doğru zamanda yerine oturduğu ve çok fazla zaman harcadığı anlamına gelmektedir. Koordinasyon, sorunlarla başa çıkmada -işlerin nasıl yürütüleceği gibi- özel becerileri kapsamaktadır. Ancak koordinasyon aynı zamanda iletişim kurma ve müzakere etme becerilerini de içermektedir (Denhardt ve ark., 2014, s. 293).

Koordinasyon, yönetim işlevlerini bir bütün olarak ifade etmektedir. Bu durum, ikincil işlevlerin olmadığı anlamına gelmez. Bu, diğer tüm yönetim işlevlerinin koordinasyon tarafından kuşatıldığı anlamına gelmektedir (Urwick, 2003a, s. 52). Bu yaklaşıma göre koordinasyon diğer yönetim işlevlerine anlam kazandıran ve onları kapsayan temel bir işlevdir. Fişek'e (2015, s. 181) göre koordinasyon olmadan farklı yönetsel faaliyetler bir araya getirilip örgütsel amaçlara yönlendirilemez. Örgütsel açıdan koordinasyonun önemine dikkat çeken Riggs'e (2009, s. 176) göre ise, doğru bir formülle koordinasyon sağlandığında uzlaşması güç olan çıkarlar uzlaşabilir, rekabet halindeki farklı çıkarlar uyumlaştırılabilir, kamu yönetimindeki sorunların üstesinden gelinebilir ve kimsenin karşı çıkmadığı politik kararlar geliştirilebilir.

Mooney ve Reiley, Fayol'dan farklı olarak koordinasyon hakkında farklı bir değerlendirmede bulunmaktadırlar. Onların düşüncesine göre koordinasyon; ilke, süreç ve etki olmak üzere üç farklı açıdan ele alınabilir. Tüm organizasyonun amacı örgütsel çabayı, kısacası koordinasyonu birleştirmektedir. İlke olarak koordinasyon, otoriteye denk gelmektedir. Otorite ise genellikle hiyerarşi ile işleme girmektedir. Etki olarak koordinasyon, örgütsel fonksiyonların bütünleştirilmesidir. Süreç olarak koordinasyon ise, belli görevlerin yerine getirilmesi sorumluluğudur (Urwick, 2003b, s. 132-133). Mooney ve Reiley'e göre örgütlü biçimde çalışmanın her türü koordinasyon, hiyerarşik yapılanma, işlevsel bölünme ve komuta – kurmay ayırımına dayanmaktadır. Düzgün bir örgütsel işleyiş, bunların en uygun biçimde düzenlenmesine bağlıdır (Fişek, 2015, s. 172).

Yönetim sürecinde koordinasyon sürekli göz önünde bulundurulmalıdır. Aksi halde faaliyetler yürütülürken zaman kayıpları yaşanabilir, çalışanlar arasında uyumsuzluk ve çatışmalar çıkabilir, ihtiyaç duyulan unsurlar zamanında temin edilemeyebilir, faaliyetler yanlış bir sıralamayla gerçekleşebilir ve hatta faaliyetlerin nerede yapılacağı konusunda bile fikir ayrılıkları ortaya çıkabilir. Bir organizasyonda faaliyetler ne kadar fazla alt bölümlere ayrılırsa kısacası işbölümü ne kadar artarsa karmaşıklık tehlikesi ve koordinasyon ihtiyacı da o kadar artmaktadır. En basit haliyle düşünüldüğünde bir evi tek başına yapan biri, planlar yaparak işleri belli bir sıraya koyar, yani işleri koordine eder. Aynı şekilde bir evi çok sayıda insan birlikte yapmak istediğinde de koordinasyonun gözden kaçırılmaması gerekir (Gulick, 2003, s. 5).

Örgütte işlerin alt bölümlere ayrılması kaçınılmaz olduğunda, koordinasyon da zorunlu hale gelir. Ancak koordinasyonu tesis etmenin birden fazla yolu olmakla birlikte bunun en yaygın iki yolu bulunmaktadır. Birincisi, örgütlenme yoluyla işlerin otorite yapısı içindeki çalışanlara iş bölümüyle dağıtılması ve örgütün en tepesinden en alt kademesine kadar ulaşan emirlerle koordine edilmesidir. İkincisi, ortak bir amacın hâkimiyeti yoluyla bir grubu oluşturan insanların ortak bir amaca odaklanması ve kendi istekleriyle görevlerini bu amaca uygun olarak yürütmeye çalışmasıdır. Bu iki koordinasyon yolu birbirini dışlar nitelikte değildir; aslında her ikisini uyumlu biçimde hayata geçiremeyen herhangi bir örgüt gerçekte etkili olamaz (Gulick, 2003, s. 5-6).

Koordinasyonun gelişmesini sınırlayıcı şekilde etkileyen zaman ve örgütün boyutu şeklinde iki temel faktör bulunmaktadır. Örgütlerin boyutları açısından koordinasyona bakıldığında küçük yapılı örgütlerde otoritenin yapısı basittir ve örgütün ortak amacı her çalışan için gerçektir. Büyük ve karmaşık yapılı örgütlerde otorite hatları birbirine karışır ve çalışanların ortak amaçtan uzaklaşmaları durumu ortaya çıkabilir. Dolayısıyla küçük yapılı örgütlerde koordinasyon nispeten daha kolay sağlanabilirken büyük ve karmaşık yapılı örgütlerde koordinasyonu başarılı biçimde hayata geçirmek daha meşakkatlidir. Koordinasyona zaman yönünden bakıldığında ise örgütlerin normal zamanlarda koordinasyonu sağlamaları daha kolayken ani değişim ortamlarında örgütlerin kısa sürede bu değişime cevap verebilmesi mümkün olmayabilir. Çünkü insan alışkanlıkları olan bir varlıktır ve zamanın dar olduğu durumlarda alışkanlıkları terk etmek güçtür. Bundan dolayı zamanın dar ve değişimin şiddetli

olduğu durumlarda alışkanlıklar örgütsel koordinasyonu engelleyici bir unsur haline gelebilir. Bu nedenle koordinasyona küçük ve büyük işletmeler düzeyinde, basit ve karmaşık durumlarda ve normal dönemler ile değişim dönemlerinde farklı yaklaşılmalıdır (Gulick, 2003, s. 6).

M. P. Follett, koordinasyon konusuna dikkat çeken önemli bir yönetim bilimcidir. Follett, koordinasyon ile denetimi/kontrolü birbiriyle ilişkili ve birbirini tamamlayan yönetim işlevleri olarak ele almaktadır. Fayol'un otorite birliği düşüncesine karşı bir duruşla Follett, kimsenin büyük yapıları bir örgütü tamamen kontrol edebilmesinin mümkün olmadığını ileri sürmektedir (Witzel, 2022, s. 233). Modern endüstrinin sonuçları o kadar geniş ve karmaşıktır ki bir organizasyonun bu karmaşıklık içinde sadece tepeden gelen emir ve talimatlarla yönetilmesi neredeyse imkânsızdır. Bu durumda merkezi bir kontrolden söz etmek güçtür ve bu kontrolün merkezden çevreye doğru yayıldığını belirtmek yerine organizasyon genelinde var olan birçok kontrolün bir araya geldiğini kabul etmek daha doğru olur (Follett, 2003, s. 171). Bu iç içe geçme ve ilişkilendirme durumu (Wren ve Bedeian, 2021, s. 448) kontrolü aslında bir –olgu kontrolü ya da ilişki kontrolüne- koordinasyona dönüştürmektedir (Follett, 2003, s. 171; Witzel, 2022, s. 233). Follett dört farklı koordinasyon türünden söz etmektedir. Birincisi, bir ortamdaki tüm faktörlerin karşılıklı ilişkisi olarak koordinasyondur. İkincisi, ilgili kişilerle doğrudan temas yoluyla koordinasyondur. Üçüncüsü, erken aşamalarda koordinasyondur. Dördüncüsü, devam eden bir süreç olarak koordinasyondur. Follett, yönetimin kendisinin bir kontrol olduğu sonucuna ulaşmaktadır (Follett, 2003, s. 172). Çünkü organizasyon ve koordinasyonun amacı performansın denetlenmesini sağlamaktır. Koordinasyon örgütsel birliği tesis etmekte ve birlik de kontrolü getirmektedir. Onun kontrol anlayışı bütünleştirici birlik ilkesine dayanmaktadır. Belli bir durumda bütün unsurlar arasında birlik ve iş birliği tesis edilmediği sürece denetimin mümkün olamayacağını belirtmektedir. Bu yönden çelişen çıkarlar arasında bir uzlaşma olmadığında durum kontrol edilebilir olmaktan çıkar (Wren ve Bedeian, 2021, s. 447-448).

Kamu yönetiminde koordinasyon, idari birimlerin birbiriyle uyumlu çalışmasını ve iletişim halinde olmasını sağlar. Kamu yönetiminin iyi şekilde faaliyetlerini yürütebilmesi için tüm birimler arasında iş birliğinin gerçekleştirilmesi gerekir. Yönetimin önemli bir işlevi olarak koordinasyonun üç temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar; ahenkli birleştirme, iş birliği ve teşvik (özendirme) şeklindedir. Kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan personel, araç – gereç ve yönetim usulleri uygun şekilde bir araya getirilmelidir (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2007, s. 113-115). Kamu yönetimi teşkilatının hem olağan hem de olağanüstü dönemlerde etkin biçimde faaliyetlerini sürdürebilmesi, karşılaştığı sorunlarla başa çıkabilmesi ve kamu hizmetlerini etkin biçimde sunabilmesi için başarılı bir koordinasyona ihtiyacı vardır.

3. Afet Yönetimi ve Türkiye'nin Afet Yönetim Politikası

Afet yönetimi, afet meydana gelmeden önce risk azaltma ve hazırlık yapma, müdahale ve iyileştirme gibi aşamaları içinde barındıran döngüsel bir süreç yönetimidir. Afet yönetiminde afet öncesi risk azaltma sürecinin başarılı olabilmesi için koordinasyon sağlamakla görevli yapıların afet türlerine odaklanmış şekilde, esnek, hızlı, etkin ve etkili sonuçlar elde etmeye uygun bir örgütlenme içinde olmaları bir zorunluluktur (Şengün, 2018, s. 142).

Türkiye'de afet yönetimi örgütsel açıdan genellikle sosyal ve ekonomik sonuçları ağır olan büyük çaplı afetlerin gerçekleşmesinden sonra şekillenmeye başlamıştır. Bu kapsamda her afet sonrasında yeni bir yasal düzenleme yapma çabası uzun süre devam ettirilmiştir (Şengün, 2018, s. 134). Afetlerle ilgili örgütsel yapılanma 1958 yılında başlamıştır. Bu tarihte (günümüzde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olan bakanlık ilk olarak) İmar ve İskân Bakanlığı adıyla kurulmuş ve bu bakanlığa “doğal afetlerden önce ve sonra her türlü önlemleri almak” sorumluluğu yüklenmiştir. 12 Eylül 1980 sonrasında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi kapsamında çıkarılan 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Bakanlığa “afet uygulaması hizmetlerinin etkili, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi” görevleri verilmiştir. Aynı zamanda uzun yıllar bu bakanlık bünyesinde görev yapan Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri de bu kararnameyle düzenlenmiştir. Son olarak, 2009 yılında yapılan düzenlemeyle afet yönetimine dair tüm hizmetlerin tek bir çatı altında örgütlenmesi yoluna gidilmiştir. Bu düzenlemeden önce daha dağınık şekilde hizmet sunan Afet İşleri, Sivil Savunma ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlükleri kaldırılmış, afet öncesi, afet esnası ve afet sonrasında gerekli her türlü önlemleri alma ve müdahaleyi yapma görevi AFAD'a devredilmiştir (Keleş, 2018, s. 7-9).

3.1. Afet Yönetimine Kavramsal ve Kuramsal Bakış

Afetler çok farklı şekillerde meydana gelebilirler. Doğal afetler her on yılda bir dünya ölçeğinde yaklaşık bir milyon insanın hayatını kaybetmesine neden olurken milyonlarca insanı da evsiz bırakmaktadır. Afetlerin yol açtığı ekonomik zararlar 1960’larda 40 milyar dolar seviyelerinde iken 1980’lerde bu rakam 120 milyar dolar olmuştur. Son yıllarda ise afetlerin ekonomik yıkımının bir önceki döneme göre üç kat arttığı tahmin edilmektedir (Schneid ve Collins, 2001, s. 8). Dolayısıyla afetler çok yönlü zararlara yol açan ve insan hayatını tehdit eden büyük çaplı olaylardır.

Toplumsal yaşamı ve doğal yapıyı beklenmedik ve olumsuz şekilde etkileyen olaylar yıkım, felaket gibi kavramlarla anlatılmaya çalışılsa da en yaygın kullanılanı afet kelimesidir (Altay, 2016, s. 147-148). Afet kavramının literatürde çok sayıda tanımına rastlamak mümkündür. Bu kapsamda hukuki açıdan bakıldığında 2018 tarihli 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 31. maddesine göre afet; “Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olayları” ifade eder (Toprak Karaman, 2016, s. 2; Memiş ve Babaoğlu, 2020, s. 165). Bu tanımın Birleşmiş Milletler tarafından 1992 yılında yapılan afet tanımıyla aynı olduğu anlaşılmaktadır. Kısacası ülkemizde uluslararası alanda geçerliliği kabul edilen bir afet tanımı benimsenmiştir (Özkaya, 2016, s. 208). Ancak yapılan eleştirilere göre bu tanımlama insan odaklılığı ve idarenin sorumluluklarını sınırlandırmaktadır. Oysa bütün canlıları kapsayacak şekilde sadece insan değil, varlık odaklı bir afet tanımının geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır (Toprak Karaman, 2016, s. 2; Memiş ve Babaoğlu, 2020, s. 165).

Afetlerin ortaya çıkışları genellikle farklı biçimlerde gruplandırılmakla birlikte genellikle doğal ve yapay (insan faktörlü) olarak iki biçimde gruplandırılır (Memiş ve Babaoğlu, 2020, s. 165). Doğal afetler arasında depremler, seller, ani su baskınları, toprak kaymaları, yangınlar, çığ (Schneid ve Collins, 2001, s. 8) ve benzerleri gibi doğal olaylar şeklinde ortaya çıkan meteorolojik ve jeolojik kaynaklı krizlerdir. Dünyada insan yaşamını etkileyen çok sayıda büyük ölçekli doğal afet meydana gelmiştir (Varol, 2019, s. 194) ve gelmeye devam etmektedir. İnsan temelli afetler ise, doğrudan insan eylemleriyle meydana gelen ve genellikle özenli ve tedbirli davranılmadığından gerçekleşen olaylardır. Baraj patlamaları, yangınlar, iş kazaları, endüstriyel kazalar, nükleer olaylar, terör olayları vb. gibi olaylar insan faktörlü afetler arasında gösterilebilir (Memiş ve Babaoğlu, 2019, s. 165). Afet olayları sayısal açıdan ve etkileri bakımından artarak çeşitlenmektedir. İnsanlar yaşamlarını sürdürdükleri bölgelerde yeni afet türleriyle karşı karşıya gelebilmektedir. İklim değişiklikleriyle artarak süren afet haberleri, günümüz dünyasında adeta sıradan hale gelmiştir (Toprak Karaman, 2016, s. 1).

Afetler, sosyal hayatın bir parçasıdır ve insanların ekonomik, sosyal ve psikolojik açıdan yaşamlarını etkileyen olgulardır. Bu yüzden afetler, toplumların bir bütün olarak işbirliği içinde hazırlıklı olmaları gereken en önemli çevresel ve toplumsal problemlerin başında yer almaktadır. Afetler yaygın olarak “zayıf ihtimalli – yüksek etkili” olaylar şeklinde tasavvur edilmektedir. Kısacası afet olarak nitelenen olaylar kendilerinden değil, neden oldukları zararlardan ötürü afet olarak tarif edilmektedirler (Altay, 2016, s. 148).

Afet yönetimi, toplumun sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamını sürdürmesini güçleştiren ya da bunu büyük ölçüde zarara uğratan bu sürecin teşhis edilmesi, planlanması ve yönetilmesidir. Bütünsel bir değerlendirme yapıldığında afet yönetimi, riskli alanların ve konuların tespit edilmesi; doğal, teknolojik, sosyal, siyasi şartların kontrolü; rasyonel plan, karar ve uygulamaların geliştirilmesi; eğitim verilmesi, farkındalığın artırılması ve yönetimde planlama aşamasından kontrole kadar her süreci kapsayan kamu yönetiminin merkezde konumlandığı disiplinler arası bir faaliyettir (Toprak Karaman, 2016, s. 2-3). Afet yönetimi, çok yönlü ve döngüsel bir süreçtir. Burada döngüsellik, süreç yönünden afetlerin öncesi, afet sonrası ve afetin ilerleyen dönemlerini kastetmektedir. Afet sonrası iyileştirme faaliyetleri kadar, afetlere karşı hazırlıklı olmak ve afet öncesinde mikro ve makro ölçekte tedbirler almak da önemlidir. Kısacası afet yönetimi, afet öncesi ve sonrasında başta kamu yönetimi, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından atılacak her türlü adımı kapsamaktadır (Alkın, 2021, s. 316). Afet yönetimi boyunca en büyük sorumluluğun ve en büyük etki gücünün kamu yönetiminde olduğu bilinmektedir. Bu yüzden afet yönetiminin her aşamasında her türlü tedbir, bilgilendirme, iyileştirme vb. konularda

bütün faaliyetlerin merkezinde kamu yönetimi yer almaktadır. Başarılı bir afet yönetimi süreci ancak iyi koordine olmuş bir kamu yönetimi teşkilatıyla sağlanabilir.

Afetler konusunda yaşanan değişim ve çeşitlenme, sosyal değişimi de beraberinde getirmektedir. Bu aşamada doğal ve yapay olumsuz sonuçları hem tarihsel hem de konjonktürel koşulların etkisiyle birlikte değerlendirmek gerekir. Örneğin, küreselleşmeyle dünyanın herhangi bir bölgesinde meydana gelen afetlere karşı artık insanların duyarlılığının giderek arttığı söylenebilir. Dahası artan küreselleşme ve ulaşım imkânlarının ilerlemesiyle birlikte herhangi bir ülkede yaşanan afetlerden sonra yardımlar kısa süre içinde ihtiyaç sahiplerine ulaştırılabilmektedir. Hem doğal hem de yapay olarak nitelendirilen afetlerin her an yaşanabilme ihtimalleri, afetlere ilişkin disiplinler arası ve bütünsel bir bakış açısını gerekli kılmaktadır (Alkın, 2021, s. 315-316). Bütünsel afet yönetimi olarak ileri sürülen yaklaşıma göre, afet ve acil durumlarda meydana gelen olumsuzlukların önlenmesi amacıyla risklerin erken tespiti, afet öncesi muhtemel olumsuzlukları engelleyecek ya da en aza indirecek tedbirlerin getirilmesi, afet sürecinde etkin bir müdahalenin ve koordinasyonun sağlanması ve afetin ardından iyileştirme çalışmalarının bir bütünlük içinde ilerletilmesi demektir (Toprak Karaman, 2016, s. 3). Bütünsel afet yönetimi, afetlere karşı hazırlık yapmak, riskleri ve zararları minimuma indirmek, afet sonrasında müdahale çalışmalarını yürütmek ve iyileştirme aşamalarından kurulmaktadır. Her aşamada yapılması gerekenleri bütün toplum üyeleriyle birlikte planlamak, koordine etmek, yönlendirmek, desteklemek, gerekli mevzuat değişikliklerini gerçekleştirmek, sivil toplum ve özel sektörü sürece katmak ve multidisipliner bir yaklaşımla süreci yönetmektedir (Özkaya, 2016, s. 210). Bütünsel afet yönetimi her bireyi, ilgili sivil toplum örgütlerini, farklı kesimlerden her örgütü sürece sıkı bir iş birliği ile koordinasyon temelinde dâhil ederek yönetmek demektir.

Afet yönetimi sürecinde bir ekip halinde iletişim kurmak, koordinasyon sağlamak ve etkili şekilde çalışma yeteneği, acil durum planlarının başarısını artırabilir. Büyük ölçekli afetlerde çok daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulur. Afet yönetiminde görev alan aktörlerin sorunun kapsamı ve boyutlarını iyi kavramaları ve kendi aralarında koordinasyon sağlamaları gerekli çalışmalarda etkinliği pekiştirebilir (Schneid ve Collins, 2001, s. 39-40). Bu aşamada hem yerel hem de ulusal düzeyde afet yönetiminde görev alacak birimler arasında sağlıklı bir koordinasyon sağlanması elzemdir.

3.2. Türkiye’de Afet Yönetimi

Türkiye, coğrafi özellikleri itibariyle ekonomik, siyasi, toplumsal özellikleri nedeniyle farklı afet türleriyle karşı karşıya kalmaktadır. Türkiye, afet yönetimi konusunda 2009’dan itibaren bir yapılanma sürecine girmiş ve bu kapsamda önemli yatırımlar gerçekleştirmiştir. Ancak afetlerin türlerine uygun şekilde hazırlıklı olma, planlama, uygun sürede ve biçimde afete müdahale etme, yönetme ve yeniden yapılandırma gibi konularda yeterince gelişme gösterdiğini ifade etmek güçtür (Toprak Karaman, 2016, s. 2). Türkiye’de 1940’lardan beri yaşanan birtakım afetler, farklı yetki ve görevlerle donatılmış olan kurumların birlikte faaliyet göstermesini sağlamıştır. Afetlerle mücadele eden birimlerin tamamen kamu kurumu olması, afet yönetiminin bürokrasinin emir – komutası altında ve sonuç alma odaklı bir eğilim içinde gerçekleşmesine neden olmuştur. Aksine afet yönetiminin farklı birimler arasında koordinasyonun sağlanarak sağlıklı iletişim ve sıkı iş birliği içinde hayata geçirilmesi gerekir. Dolayısıyla afet yönetiminde koordinasyon, emir – komutadan ziyade kurumların iş birliği temelinde faaliyet yürütmesine bağlıdır (Sarı, 2022, s. 94).

Tarihsel süreç içinde Türkiye’de afet yönetiminin gelişim sürecine bakıldığında ilk etapta yaşanan önemli deprem olaylarından sonra çeşitli yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. 1939 Erzincan Depremiyle ilgili çıkarılan yasa 1944 tarihli 4623 sayılı Yer Sarsıntısından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun ve 1945 tarihli Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği izlemiştir. 1956 yılında çıkarılan İmar Kanunuyla yerleşim yerleri açısından afet riskinin hesaplanması, fenni mesuliyet ve yapı denetiminin getirilmesi sağlanmıştır. 1959 yılında 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun çıkarılmıştır (Sancakdar, 2016, s. 37-38). Afet Kanunu olarak nitelenebilecek bu düzenlemeyle Türkiye’de afet ve acil durumlara müdahale konusunda kurumsal düzeyde adımlar atılmıştır. 1968 tarihli 1051 sayılı yasayla ilk defa çeşitli bakanlıklara, acil yardım teşkilatı ve programlarıyla ilgili olarak yönetmelik hazırlama yetkisi verilmiştir. 1988 tarihli yönetmelikle, acil durumlarda ilk defa koordinasyon ve iş birliği ilke edinilmiş ve hizmet ekipleri oluşturulmuştur. Bu düzenlemenin ardından koordinasyon konusunda hangi teşkilatın

ne yapması gerektiği belirlenmiştir. Ancak 1999 Marmara Depremi’nden sonra tekrar bu konuların ele alınması gerektiği gündeme gelmiştir. Türkiye açısından afet yönetimi sürecinde aktif rol oynayan kamu kurumlarının farklı bakanlıklara bağlı olarak faaliyetlerini yürütmesi genellikle koordinasyon sorununun nedeni olarak sunulmuştur. Ancak bu sorun aynı bakanlık bünyesindeki farklı kurumlar arasında bile yaşanan bir sorun olarak tecrübe edilmiştir (Sarı, 2022, s. 95-96).

Türkiye’de afet yönetimi, 1999 Marmara Depremi’nden sonra yeni bir yapılanma süreci içine girmiştir. 2006 yılında çeşitli kamu kurumlarının yerine Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (AFAD) kurulması yeniden yapılanma sürecinin en somut örneğidir (Ekşi, 2016, s.76). AFAD’a dair örgütsel teşkilatlanma, 2009 tarihli 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile ortaya konmuştur (Toprak Karaman, 2016, s. 9). Daha sonra 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 62. maddesinde yer verildiği biçimde, bu yasanın adı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiştir.

Afetlerle mücadele eden kurumlar arasında yetki ve sorumluluk paylaşımının sağlıklı şekilde yapılması için koordinasyonun tek yerde toplanması gerekli hale gelmiştir. Bu konuda görevli olan İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık bünyesinde hizmet sunan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Bunların yerine 2009 yılında Başbakanlığa bağlı şekilde AFAD kurulmuştur. Böylelikle yetki ve sorumlulukların tek kurumda birleşmesi sağlanmıştır. 2018 yılında çıkarılan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD, İçişleri Bakanlığına bağlı hale getirilmiştir (AFAD, 2023).

AFAD’ın işlevi, temel görev ve sorumlulukları şu şekilde sıralanmaktadır (AFAD, 2023):

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afetlere müdahale edilmesi ve afet sonrasındaki iyileştirme çalışmalarının süratle tamamlanması amacıyla gereken faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve etkin uygulanması için ülkenin tüm kurum ve kuruluşları arasında işbirliğini sağlayan, çok yönlü, çok aktörlü, bu alanda kaynakların rasyonel kullanılmasını gözeten, faaliyetlerinde disiplinler arası çalışmayı esas alan iş odaklı, esnek ve dinamik yapıda teşkil edilmiş bir kurumdur.

AFAD, afet yönetimi konusunda tek yetkilendirilmiş kamu kurumudur ve en üst yetkili kurum olarak bir şemsiye kurum işlevi görmektedir. Afetlerin niteliği ve büyüklüğüne göre Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı gibi ilgili diğer bakanlıklarla ve sivil toplum örgütleriyle iş birliği geliştirerek çalışmalarını gerçekleştirmektedir (AFAD, 2023).

Afet yönetimi konusunda bütünleşik bir afet yönetimi anlayışının henüz tam anlamıyla tesis edilmemesi, afetlerle mücadele konusunda görevli birimler arasında koordinasyonun sağlanamaması ve yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmemesi önemli yapısal sorunlar arasında yer almaktadır. Aynı zamanda afetlere karşı toplumsal direncin henüz çok fazla gelişmemiş olmasının yanında vatandaşların kurumlara yeterince güven duymaması gibi sorunlar da devam etmektedir (Ekşi, 2016, s. 76).

AFAD’a göre Türkiye’de yeni bir afet yönetim modeli devreye alınmış ve bu modelle “Kriz Yönetimi”nden “Risk Yönetimi”ne geçilmiştir. Günümüzde bu risk öncelikli afet yönetim modeline “Bütünleşik Afet Yönetimi” adı verilmektedir (AFAD, 2023). Bu kapsamda 2022 yılında güncellenen Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) kapsamında bütünleşik afet yönetimi (AFAD, 2022, s. 3), “afet öncesi hazırlık, planlama ve risk azaltma çalışmaları, eğitim ve bilinçlendirme faaliyetleri, erken uyarı ve kesintisiz haberleşme projeleri ile afet zararlarını en aza indirmeye çalışan bir afet yönetim sistemi” şeklinde sunulmaktadır. TAMP’ın amacı; afet yönetiminde temel aktörleri, rolleri ve sorumlulukları açıklığa kavuşturmak ve afetlerde müdahale planlamasının ana ilkelerini saptamak biçiminde tarif edilmektedir (Memiş ve Babaoğlu, 2020, s. 168). TAMP’ın ilk olarak 2013 yılında hazırlandığı ve 2022 yılında ise güncellendiği görülmektedir. Bu güncelleme kapsamında tespit edilen önemli değişikliklerden ilki bütünleşik afet yönetimi modelinin benimsenmesi ve planın bu eksenle kurgulanması, ikincisi ise emir ve komuta kavramları yerine tamamen koordinasyon, eşgüdüm, iş birliği kavramlarıyla metnin düzenlenmesidir (AFAD, 2022). Ancak ülkemizdeki afet yönetimi ve planlaması konusunda taksiksel açıdan oluşturulan TAMP gibi planlar daha uzun dönemli stratejik ve kısa dönem

operasyonel planlarla desteklenmediğinden ve tatbikatlarla yeterince uygulamaya dökülemediğinden eksik kalmaktadır. Ülkemizde afet yönetiminde koordinasyon faaliyetlerinin genellikle kriz ya da olay odaklı gerçekleştiğinden söz edilebilir. Bu durum, afet yönetiminde koordinasyonun olmadığı anlamına gelmeyip koordinasyon çalışmalarının niteliğini zayıflatmaktadır (Sarı, 2022, s. 98). Bu aşamada koordinasyon, bütünlük afet yönetimi açısından en önemli kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de afet yönetiminde koordinasyon adına afet öncesi ve sonrası çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar, planlama, hazırlık yapma ve tatbikatlar gerçekleştirme gibi afet sürecinin değişik aşamalarını meydana getirmektedir. Ancak afet yönetimi, mevcut kapasitelerine göre çok sayıda kurumun uyum ve iş birliği içinde çalışmasını öngören karmaşık bir süreçtir. Bu yüzden afet yönetiminin başarıyla sürdürülebilmesi için kurumlar arasında iyi bir koordinasyon tesis edilmelidir. Ancak koordinasyon konusunda hem kurumsal yapılardan hem de yönetim stratejisinden kaynaklanan sorunlar yaşanabilmektedir (Sarı, 2022, s. 98). Bu yüzden afet yönetiminde kamu yönetiminin en temel işlevlerinden birisi farklı aktörleri sağlıklı biçimde koordine etmektir. Afetin türü, meydana geliş biçimi, etki düzeyi gibi konular afetle mücadeleleri çeşitli yönlerden etkilemesinin yanında kamu yönetiminin kapasitesi, personel ve ekipman anlamında yeterli olup olmaması, yeterli iletişim ve ulaşım altyapısına sahip olması, kendi sorumlulukları ve görevleri kapsamında diğer kurumların hazırlık durumu ve bir bütün olarak afet yönetimini üstlenen kamu örgütünün düzgün biçimde örgütlenip örgütlenmediği afetlerle başarılı şekilde mücadele etme süreci üzerinde büyük etkiye sahiptir.

Türkiye’de 2022 yılında yürürlüğe giren 31760 sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği ile afet ve acil durumlarda neler yapılması gerektiği düzenlenmiştir. Yönetmeliğin amacı “afet ve acil durumlara müdahalede ihtiyaç duyulacak kapasiteyi ulusal ve yerel düzeyde planlamak, bu kapasitenin olay bölgesine hızlı ve etkin bir şekilde ulaştırılmasını ve kullanılmasını sağlamak, müdahale hizmetlerini ve bu hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu ana ve destek çözüm ortaklarının ve yerel düzeyde sorumlu birimlerin, görev ve sorumlulukları ile planlama esaslarını belirlemektir” şeklinde sunulmaktadır. Ayrıca 2. maddeye göre yönetmeliğin kapsamı “afet ve acil durumlarda müdahale hizmetlerini yürütecek bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, valilikler, kaymakamlıklar, özel ve özerk kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişileri, bunların görev ve sorumlulukları ile bunlar arasındaki işbirliği, koordinasyon ve karşılıklı yardımlaşmaya dair iş ve işlemleri kapsar” şeklinde belirtilmektedir. Afet ve acil durumlarda görev alan en temel yapıların başında Afet ve Acil Durum Kurulu gelmektedir. Bu yönetmeliğe göre Kurulun görevi “afet ve acil durumlara yönelik risk faktörlerini belirleyerek öncesinde yapılması gereken koruyucu ve önleyici faaliyetler ile afet ve acil durum sonrasında yapılması gereken çalışmalar hakkında öneriler sunmak ve kurumlara rehberlik yapmak, afet ve acil durumlara ilişkin politika ve öncelik tekliflerini” belirlemektir. Dolayısıyla bu kurulun görevi hem afet öncesi hem de afet sonrasıyla ilgili olarak politika geliştirmek, gerekli önlemleri almaya dönük çalışmalar yapmaktır. AFAD Kurulu, “İçişleri Bakanının başkanlığında, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının ilgili bakan yardımcıları ve Türkiye Kızılay Derneği ile Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü temsilcilerinden” oluşmaktadır.

Afet ve acil durumlara ilişkin hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Yönetmeliğin 13. maddesi kapsamında “TAMP’a göre sorumluluğu bulunan bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlarca bünyelerinde Afet Yönetim Merkezi, illerde İl AFAD Merkezi, gerek görülmesi durumunda ilçelerde İlçe AFAD Merkezi kurulur”. Ayrıca “ulusal düzeyde çalışma grubu sorumlusu olan kurum ve kuruluşlarda da Afet Yönetim Merkezlerinin oluşturulabileceği düzenlenmiştir. Afet ve acil durumlarda görevli bakanlık, kurum ve kuruluşların mevcut sorumluluklarını yerine getirmesi ancak sağlıklı bir koordinasyonla sağlanabilir. Burada belirtilen birimlerin afet ve acil durumlar meydana geldiğinde kurulması öngörülmüştür. Dolayısıyla bu birimlerin büyük bir kısmı sürekli birimler değildir ve afetle birlikte organize olmaları ise ister istemez zaman alacaktır. Bu yüzden düzenlemede yer alan esaslar çerçevesinde düşünüldüğünde afet sonrası müdahale sürecinin derhal başlatılması ve iş birliğinin sağlanması pek kolay değildir.

Yönetmeliğin 23. maddesine göre “afet ve acil durumlarda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, valilikler, özel ve özerk kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve gerçek kişilerin yürütecekleri faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamaktan” sorumlu olan kurum AFAD’dır. Bu çerçevede AFAD’ın afet ve acil durumlarda birçok görevine ek olarak çok sayıda bakanlık, kurum ve kuruluşu koordine etmesi de

istenmektedir. Bu düzenlemeyle afetten sonra müdahale hizmetlerinde koordinasyon konusunun düzenlendiği görülmektedir. Ancak koordinasyonun afet sonrası hizmetlerde olduğu kadar afet öncesinde yürütülen bütün hizmetlerde de hayati bir fonksiyon olduğunu unutmamak gerekir. Ayrıca 2022 yılında kabul edilen bu yönetmeliğe rağmen 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan Kahramanmaraş Depremi'nden sonra afet ve acil durum hizmetlerinde koordinasyon sorunlarının yaşandığı gözlemlenmiştir.

4. Afet Yönetiminde Koordinasyon ve Afet Bakanlığı Tartışmaları

Devletlerin örgütlenme biçimine paralel olarak değişiklik göstermekle birlikte temel yaklaşım, merkeziyetçi bir anlayışla sorunların meydana geldiği noktada yönetilmeye çalışıldığı şeklindedir. Genel olarak toplumun genelini ilgilendiren konular merkezi yönetim tarafından ele alınmaktadır. Buna karşın bulunulan yerin koşullarına göre değişiklik gösteren konular yerel yönetimlerin ilgi alanındadır. Afet yönetiminin de birbirini tamamlayan iki idari yapı ekseninde örgütlendiği görülmektedir. Afetlerin gösterdiği çok boyutlu karmaşık yapı hem yerel yönetimleri hem de uluslararası, bölgesel, ulusal ve yerel düzeyde farklı iş birliklerini gerekli kılmaktadır. Bu aşamada iş birliği (Memiş ve Babaoğlu, 2020, s. 167) ve koordinasyon afet yönetiminin önemli bir konusudur.

Afetler, yaşamın olağan akışını ve toplumların alışık düzenlerini sekteye uğratan sonuçları itibarıyla insanları ve yönetimleri olumsuz etkileyen olaylardır. Afet nedeniyle oluşan kriz ortamları hayatı büyük ölçüde kesintiye uğratmaktadır. Böyle durumlarda doğru kararlar almak güç duruma gelmektedir. Bu yüzden afet koşullarında karar alma mekanizmalarının da normal zamanlardakinden farklı olması gerekir. Kamu yönetimi, hızlı değişen koşullar karşısında harekete geçmekte güçlük yaşayabilir. Dolayısıyla kamu yönetiminin afetlerde sağlıklı işleyebilmesi ve gelişen koşullara karşı hızlı biçimde adapte olabilmesi için yeniden örgütlenmesi şarttır (Leblebici, 2014, s. 464). Son zamanlarda yaşanan afetlerin kamu yönetimini olumsuz etkilemesi ve bu olumsuzluklara karşı kamu yönetiminin yeterince çözüm getirememesi çeşitli yeni uygulamaların gündeme taşınmasına neden olmuştur (Tortop ve ark., 2007, s. 247). Türkiye'de yaşanan büyük ölçekli afetlerin hemen hepsinden sonra kamu yönetiminin afet yönetiminde hangi noktalarda yetersiz kaldığı masaya yatırılmış ve bu yetersizliklerin giderilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Örneğin, 1999 tarihli Marmara Depremi afet yönetimi konusunda o gün itibarıyla ülkemizin hangi aşamada olduğunu ortaya koymuştur. Afet yönetimi alanında atılan birçok adım da bu depremten sonra gerçekleşmiştir.

Afet yönetiminde kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler arasında afetlere müdahale etme konusunda hızlı hareket etmemesi, alışıldık faaliyetlerin dışına çıkamaması ve afet yönetimi konusunda yeterli bilgiye sahip olmaması yer almaktadır (Tortop ve ark., 2007, s. 250). Afet yönetimi konusunda birden çok sayıda farklı kuruma görev ve sorumluluk vermek ciddi koordinasyon sorunlarının yaşanmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Türkiye'de afet yönetimi konularında geçmiş dönemlerde sık sık yaşanan koordinasyon yetersizliği de işte buradan kaynaklanmaktadır (Keleş, 2018, s. 5). Başarılı bir afet yönetimini hayata geçirebilmenin birçok farklı yöntemi bulunmaktadır. Ancak kamu yönetiminin düzgün işleyen bir örgütsel yapıya kavuşturulması, kurumlar arasında güçlü bir koordinasyonun hayata geçirilmesi, birimler arasında dengeli ve açık yetki ve sorumluluk paylaşımının yapılması, sekronize biçimde çalışabilen ekiplerin oluşturulması gerekir. Özellikle afetlerden sonra ülkemizde tartışılan en temel konulardan birisi afet yönetimini sürdüren kamu kurum ve kuruluşlarının yeterli örgütsel ve işlevsel niteliklere sahip olup olmadığıdır. Bu kapsamda afet yönetimini üstlenen daha üst bir örgütsel yapılanmaya gidilmesi gerektiği sıkça dile getirilmektedir. Bu konuda AFAD'ın afet yönetimini başarıyla devam ettirip ettiremediği, yoksa alternatif bir yapılanmayla daha güçlü bir teşkilatın kurgulanması mı gerektiği dikkat çekici tartışma konuları arasındadır. Bu açıdan AFAD yerine afet yönetimini üstlenecek müstakil bir bakanlığın kurulması gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır.

Modern açıdan devletin yeniden yapılanması ve bu yapının sağlıklı ve uzun süreli ayakta kalabilmesi için, mevcut yapıların değiştirilerek tekrar kurumsallaştırılması ve yeni yapıların inşa edilmesi gerekmektedir (Saylam ve Öktem, 2015, s. 5). Bu yeniden yapılanma ihtiyacı doğrultusunda kamu yönetimi teşkilatının da yeniden yapılanması sık karşılaşılan bir durumdur. Devletin merkeziyetçi niteliğini sürdürebilmesi adına kamusal hizmetler bölümlendirilmiş ve her bölüme ait yetkiler, etkinlik alanı ve sorumluluklar tayin edilmiştir. Bakanlık biçiminde karşımıza çıkan bu teşkilatlanma biçimi

kamu yönetiminin merkezileşmesinin ve devletin amaçlarını hayata geçirebilmesi için yürütülmesi öngörülen işlerin bölümlendirilmesinin bir sonucudur (Lamba, Aktel, Altan ve Kerman, 2014, s. 174).

Ülkemizde bakanlık örgütlenmesinde sık sık değişikliklerin yaşandığı bilinmektedir. Son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bakanlıkların azaltıldığı ve bir sadeleşmeye gidildiği dikkat çekmektedir. 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile daha önce yirmi altı olan bakanlık sayısı çeşitli birleştirme ve kapatmalardan sonra on altıya indirilmiştir (Fedai, 2018, s. 473). Bu düzenlemeden sonra 21 Nisan 2021 tarihinde yayımlanan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” ile “Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” iki ayrı bakanlık şeklinde kurulmuştur. Bu düzenlemeden sonra bakanlık sayısı on yediye yükselmiştir. İkinci olarak ise, 29 Ekim 2021 tarihinde yayımlanan Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2. maddesine göre “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” adını almıştır. Böylelikle bakanlık sayısı artmamış ancak düzenlemeyle birlikte yeni adıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yetki ve sorumlulukları artmıştır. Dolayısıyla günün ihtiyaçlarına göre bakanlık teşkilatında gerekli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildiğinden beri yukarıda sayılan iki istisna dışında yeni bir bakanlık kurulması söz konusu olmamıştır. Bu durumda mevcut sistem içinde yeni bir bakanlık kurulmasına pek sıcak bakılmadığı söylenebilir. Ancak bu durum yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasıyla yeni bir bakanlığın kurulmayacağı anlamına da gelmemektedir. Nitekim on bir ayrı ili derinden etkileyen 6 Şubat 2023 tarihli Kahramanmaraş merkezli depremler Türkiye’deki afet yönetimine ilişkin çok sayıda tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda afet yönetimini üstlenen bir bakanlığın kurulup kurulmaması gerektiği ve AFAD’ın mevcut yapısıyla afet yönetimini başarılı şekilde sürdürüp sürdüremediği tartışılan konuların başında gelmektedir.

Başarılı bir afet yönetiminde tek başına merkezi yönetimin sorumlu kurumlarının değil, bir bütün olarak toplumun tüm farklı aktörlerinin planlar, belirlenen roller, önceden hazırlanan senaryolar ve tatbikatlarla iş birliği ve koordinasyonu (çalışmalar, afetten etkilenenler, ekipler, yardımlar vb. için) sağlanmalıdır. Olağan dönemlerde daha önceden hazırlanmış olan koordinasyon planları ve kurumları bulunabilir. Ancak afet anında özellikle uluslararası ölçekte gelişen yardımlar söz konusu olduğunda koordinasyon daha da güçleşebilmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin merkeziyetçilik ve kırtasiyecilik gibi niteliklerinin afetlerde ortaya çıkarabileceği olumsuzlukları öngörerek yerele dayalı, esnek ve hızlı hareket edebilen ve bir o kadarda şeffaf ve hesap verebilir bir afet yönetimi tesis edilmelidir (Genç, 2023, s. 28).

Afet yönetiminde koordinasyonun etkin kılınabilmesi için kurum, kuruluş ve kişilerle yapılması planlanan işlerin süratli, verimli, ekonomik olması adına çeşitli planlamaların yapılması gerekir. Bu kapsamda çalışmalar afet öncesi hazırlık ve afet sonrası müdahale şeklinde iki aşamalı olarak ele alınmalıdır. Afet öncesi hazırlık aşamasında ilk olarak; afet ve acil durumlarda görevli personellerin tespiti, kurum ve kuruluş yöneticileri arasında iş birliği sağlanmalıdır. İkinci olarak, kurum ve kuruluşlar arasında iş birliği ve yardımlaşma çalışmaları bir sisteme kavuşturulmalı, ortak planlar oluşturulmalı ve tatbikatlar düzenlenmelidir. Üçüncü olarak, tüm paydaşlarla düzenli toplantılar yapılmalı, görevli kuruluşların insan gücü ile ekipman kapasiteleri hakkında envanterler çıkarılmalı ve bu bilgiler tüm paydaşlarla paylaşılmalıdır. Dördüncü olarak, koordinasyon sürecinde görevli herkese eğitim verilmelidir. Afet sonrası müdahale aşamasında ise ilk olarak; sahadaki görevliler kendi aralarında ve afet yönetim merkezi ile akıcı biçimde iletişim kurabilmeli ve değişen koşullar hakkında ilgili paydaşları bilgilendirmelidir. İkinci olarak, sahadaki her görevli diğer görevlilerle uyum içinde çalışmalı, ekipler arasında sürekli bilgi akışı sağlanmalı ve ortak çalışma grupları oluşturulmalıdır. Üçüncü olarak, sahada yürütülen tüm çalışmalar afet yönetim birimleriyle uyumlu biçimde yürütülmelidir (Çağırtekin, 2022, s. 59).

Afet Bakanlığı biçimde bir örgütlenme afet yönetiminin daha katı ve merkeziyetçi bir yapı riskini beraberinde getirebileceği düşünülebilir. Fakat Afet Bakanlığı gibi bir örgütlenmeyle özellikle ülke çapındaki afet yönetiminin koordinasyonu düzenlenmeli ve gerekli her türlü diğer faaliyetler yürütülmelidir. Bu kapsamda düşünüldüğünde ulusal düzeyde afet yönetimini tesis edebilmek için ulusal

ölçekte güçlü bir örgütlenme yararlı olabilir. Dolayısıyla burada afetlerle mücadele etme ve hazırlık süreçlerini bir bütün olarak değerlendirmek ve ulusal ölçekte bir afet yönetimi politikası geliştirerek koordinasyon içinde hayata geçirmek gerekir. Bu ihtiyacın da bir Afet Bakanlığı yapılmasıyla daha başarılı biçimde gerçekleştirileceğini tartışmak yararlı olabilir.

Afetle mücadele konusunda başarılı kabul edilen Kanada ve Japonya gibi ülkeler afetle mücadele konusunda merkezi yapılanma yerine daha çok belediye örgütlenmesine sorumluluk yüklemektedir. Afetlerle mücadele sürecinde yer alan dört aşamalı müdahale sürecinin ilk iki aşaması yerel olanaklara ayrılmıştır. Ülkemizde TAMP benzer biçimde ilk iki aşamada yerel yetki ve sorumlulukları kapsamaktadır. Bu açıdan afetlere karşı halka en yakın örgütlerin çalışmaları oldukça değerlidir. Özellikle belediyelerin etkinliğinin daha yüksek olması muhtemeldir. Ancak afetlerle mücadelenin güçlendirilmesi tek başına bununla da sınırlı değildir. Bu yüzden sivil toplum, özel sektör, vakıf ve dernekler ile diğer yerel ve devlet örgütlenmesi dışında kalan her türlü oluşumun sürece dâhil edilmesi gerekir (Özler, 2021, s. 911). Afet Bakanlığı, afetlerle mücadele sürecini tek başına merkezde planlamak ve tek elden politikaları hayata geçirmek şeklinde bir çalışma prensibini tercih etmemelidir. Çünkü afetlerle mücadele çok aktörlü bir süreci gerekli kılmaktadır. Bu açıdan merkezi bir örgütlenme olarak Afet Bakanlığı gibi bir yapılanmaya gidildiğinde en başta yerel yönetimler olmak üzere diğer yerel aktörler afet yönetimi sürecinde etkin rol almalıdır. Afet Bakanlığı tipik şekilde bir ulusal kamu hizmetini icra eden bakanlıktan farklı olarak afet yönetimi sürecinin farklı aktörlerini, iş birliği içinde koordine edebilmeli ve bir üst yapılanma olarak adeta bir orkestra şefi gibi afet yönetimini güçlendirmeli ve sürdürmelidir.

Afet yönetiminin Afet Bakanlığı biçimde merkezi olarak yapılması kadar taşra ölçeğinde yapılması da önemlidir. Afet Bakanlığı örgütlenmesinde her il merkezinde doğal olarak bakanlığın birer il müdürlüğü kurulmak durumundadır. Bu müdürlüklerin il ölçeğinde bilgi toplaması, afet riskleri hakkında çalışmalar yürütmesi, afetlerle ilgili her türlü hazırlık sürecini yönetmesi ve etkin biçimde bakanlığın taşradaki bütün faaliyetini gerçekleştirmesi gerekir. Afet Bakanlığının il müdürlükleri, yerel ölçekte faaliyet yürüten yerel yönetimlerle, sivil toplum kuruluşlarıyla, diğer paydaşlar ve başta vatandaşlar olmak üzere yerel her türlü aktörle iş birliği içinde çalışmalıdır.

Halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin afet yönetimi sürecinde etkili olabilmeleri içinde güçlendirilmeleri şarttır. Bu güçlendirme yetki ve sorumlulukla birlikte mali kaynakları, çalışanların sayısı ve niteliğini artırmayı da kapsamalıdır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem afet öncesi hazırlık sürecinde hem de afet sonrasında oluşacak hasarların azaltılmasında etkin sonuçların alınmasına katkı sağlar (Keleş, 2018, s. 17).

Afet yönetiminde koordinasyonun ve bütün kanallardan iletişimin doğru, kesintisiz şekilde yürütülmesi önemlidir. Ancak kriz ortamlarında bunu başarabilmek güçtür. Örneğin, afetlerle mücadele konusunda başarılı kabul edilen gelişmiş ülkelerden birisi olan Japonya’da bile çeşitli krizlere etkin müdahalenin yapılamaması, yerel yönetim birimleri ile polis teşkilatı arasında koordinasyonun sağlanamaması eleştiriye tabi tutulmuştur (Genç, 2009, s. 10).

Türkiye, afet yönetimi konusunda 2000’li yılların başından itibaren risk azaltma boyutuna daha fazla ağırlık vermeye başlamıştır. Bu konuda uluslararası politika belgelerine uygun şekilde düzenlemelere gidilmeye, uluslararası iş birlikleri artırılmaya başlanmış ve yerel yönetimler düzeyinde afet riski yüksek olan şehirlerde risk azaltma çalışmaları yoğunlaştırılmıştır. Çalışmalara bakıldığında risk azaltma yönünde bir eğilim olmasına rağmen uygulamada afet yönetiminde hala afet anı ve sonrası aşamalarına ağırlık verildiği görülmektedir. Afet yönetiminde esas sorumlu kurum olan AFAD’ın kendi tespitlerinde de yer aldığı üzere personel yetersizliği, arama– kurtarma ekiplerinde yetersizlik ve yöneticilerin uzmanlık yetersizliği yaşanmaktadır (Genç, 2023, s. 26-27).

Kurumsal ölçekte bakıldığında afet yönetiminin temel sorumlu kurumu İçişleri Bakanlığına bağlı olan AFAD’dır. Türkiye gibi sık sık afet yaşayan ve afet riski yüksek olan bir ülkenin daha güçlü, hazırlıklı, yeterli uzman personele ve mali kaynaklara sahip, yerel yönetimlerle daha güçlü iş birliği içinde çalışan, her türlü sivil toplum kuruluşunu ve vatandaşları afet yönetimine dâhil eden, devletin diğer kurumlarıyla güçlü bir koordinasyon kurabilecek yetki ve sorumluluğa sahip olan afet yönetimini üstlenen bir merkezi örgütlenmeye ihtiyacı bulunmaktadır. Bu ihtiyacın bir bakanlık örgütlenmesiyle karşılanabileceği ileri sürülmektedir.

Afet Bakanlığı tartışmaların özellikle afetlerden sonra yoğunluk kazandığı görülmektedir. Bu doğrultuda 6 Şubat Kahramanmaraş Depremlerinden sonra TBMM Deprem Araştırma Komisyonu kurulmuş ve 04.04.2023 tarihinde gerçekleştirilen komisyon toplantısına katılan Yer Bilimci Prof. Dr. N. Görür, Türkiye’de afet yönetimi konusunda değerlendirmelerde bulunmuştur. Görür, Türkiye’de bir Afet Bakanlığının kurulması ve bu bakanlığın yeterli bir bütçeye sahip olması gerektiğini belirtmiştir. Liyakate dayalı olarak kurulacak bu bakanlığın, şehirleri afetlere karşı dirençli hale getirebileceği ileri sürülmüştür. Görür’e göre Afet Bakanlığının odağında deprem olmalı ve diğer afetlerle birlikte iklim değişikliği konusu da bu bakanlığa devredilmelidir (TBMM, 2023a, s.10-11). Bu toplantılardan sonra hazırlanan Komisyon Raporu’nda Afet Bakanlığı önerisine yer verilmediği görülmektedir (TBMM, 2023b). Bu açıdan Afet Bakanlığı önerisine TBMM Deprem Araştırma Komisyonu tarafından önem verilmediği anlaşılmaktadır.

Afet Bakanlığı tartışmaları kapsamında Afet Eğitimi Uygulama ve Araştırma Merkezi (AFAM) Koordinatörü Serhat Yılmaz tarafından Afet Bakanlığının kurulması yerine, AFAD’ın mevcut haliyle bakanlıklar üstü ve Cumhurbaşkanlığına bağlı bir yapı olarak yeniden kurgulanması gerektiği dile getirilmiştir. Afet sırasında görev ve sorumluluk alan belediyeler, Kültür ve Turizm, İçişleri, Milli Savunma, Tarım ve Orman, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği ile Sağlık Bakanlıkları devreye girmektedir. Her bir bakanlık farklı rollerle afet sürecine katılmaktadır. Ancak Afet Bakanlığı kurulduğunda tüm bu görev ve sorumluluklar tek bir bakanlığa devredilmiş olur. Bu da afet yönetimi açısından sağlıklı bir durum değildir. Çünkü afet yönetimi birçok farklı aktörü bir araya getirmek anlamına gelmektedir. Mevcut haliyle İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan AFAD’ın farklı bakanlıkları harekete geçirmesi için oldukça uzun bir bürokratik süreci işletmesi gerekir. Bu durum operasyon süreçlerinde büyük sorunlara neden olabilir. Bu gerekçelerle AFAD, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde ve bakanlıklar üstü bir pozisyonda yeniden örgütlenmelidir (Görgenç, 2023).

2021 yılında TBMM İçişleri Komisyonuna verilen 2/3813 esas numaralı kanun teklifine göre “Afet ve Acil Durum Yönetimi Bakanlığı”nın kurulması” talep edilmektedir. Bu doğrultuda “Afet ve Acil Durum Yönetimi Bakanlığının Kurulması ile Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi” sunulmuştur. Kanun teklifinin gerekçesine bakıldığında Türkiye’nin son yıllarda yaşanan afetler nedeniyle büyük insani ve ekonomik kayıplar yaşadığı ve afet yönetiminin bütünlüklü şekilde ele alınmadığı belirtilmiştir. Afet güvenliği farkındalığının yetersiz olduğu, kurumlar arası yetki ve sorumluluk ile koordinasyonun bulunmadığı, afetle mücadele etmekle görevli kurumların altyapı, yetişmiş insan gücü ve ekipmanlardan yoksun olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere yerel yönetim birimlerinin organizasyon yapısında değişikliğe gidilmeli ve Afet Daire Başkanlıkları kurulmalıdır önerisi dile getirilmiştir. Afet öncesi risklerin azaltılması ve afet sonrası meydana gelen zararların giderilmesi için ayrılan finansal kaynakların artırılması gerekir. Bu doğrultuda afet yönetiminde yaşanan sorunların çözümü ve etkin önlemlerin geliştirilebilmesi için Türkiye’de Afet ve Acil Durum Yönetimi Bakanlığı (AFAD Bakanlığı) kurulmalıdır. Bu girişim, afet yönetimi kapsamında yürütülen tüm çalışmaların tek çatı altında toplanmasını ve yetki sorunlarının, iletişim ve koordinasyon eksikliğinin sonlandırılmasını amaçlamaktadır. Ancak bu kanun teklifi hükümsüz kalmıştır (TBMM, 2021). İlk defa afet yönetiminden sorumlu AFAD Bakanlığı’nın kurulması ve tüm çalışmaların tek çatı altında birleştirilmesi için bir kanun teklifinde bulunulmuştur.

Türkiye’de bir Afet Bakanlığının kurulması durumunda nelerin değişebileceği üzerine yapılan değerlendirmelere göre, Türkiye gibi sık sık afetlerle karşı karşıya kalan birçok ülkede afet yönetimi sürecinin bir bakanlık tarafından yürütülmesi cari riskleri ve uygulamada yaşanacak sorunları en aza indirecek bir çözüm yolu olarak gözükmemektedir. Örneğin; Rusya, Azerbaycan, Çin ve Kanada afet yönetimini bakanlık eliyle sürdürmektedir. Türkiye’de ise, risk azaltma ve kriz yönetimi çalışmalarını İçişleri Bakanlığına bağlı AFAD üstlenmektedir. AFAD’ın 2023 yılı bütçesi 8 milyar 75 milyon lira olarak belirlenmiştir. AFAD’ın personel sayısı ise merkezde 688, taşra da ise 5294 olarak açıklanmıştır. Afet, afet yönetimi ve iklim değişikliği ile ilgili bir bakanlığın kurulması gerekir. Bakanlık örgütlenmesinin tek işi afetlerle ilgilenmek olacağı için faaliyetlerin yürütülmesi daha kolay olabilir. Ayrıca afet yönetiminde görev alacak olan personelin niteliği de iyi belirlenmelidir (Salcı, 2023). AFAD’ın bakanlık şeklinde örgütlenmesi gerektiğini düşünen İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı (İHH) yöneticisi, dünyada birçok ülkede afet yönetiminin bakanlıkla yürütüldüğünü ve bugün AFAD’ın kurumsal yapısı ve yetkileriyle sahadaki çalışmalarında koordinasyon sorunu yaşadığını

belirtmektedir. AFAD'ın diğer kurumlarla koordinasyonun iyileştirilmesi bakanlık düzeyinde bir örgütlenmeyle sağlanabilir (Yücel, 2023).

Afet Bakanlığı üzerinden yürütülen tartışmalara bakıldığında birkaç önemli noktanın öne çıktığı söylenebilir. Birincisi, AFAD'ın İçişleri Bakanlığı içinde bir başkanlık olarak örgütlenmesi, afet yönetiminde AFAD'ın etkinliğini sınırlandırmaktadır. İkincisi, AFAD yeterli uzman personele ve bütçeye sahip değildir ve bu yüzden faaliyetlerini tam anlamıyla yürütememektedir. Üçüncüsü ve en önemlisi ise, AFAD örgütlenme biçiminden doğan olumsuzluklardan ötürü afet yönetiminde iletişimi, iş birliğini ve koordinasyonu başarılı biçimde tesis edememektedir. Dolayısıyla belirtilen bu sorunların üstesinden gelebilmek için bir Afet Bakanlığının kurulması gerektiği belirtilmektedir.

Afet yönetiminde yönetişimin, bütünleşik anlayışın ve kolektif iş birliğinin tesis edilmesi önemlidir. Afet yönetiminde hibrid yapı modeline göre örgütlenmek faydalı olabilir. Hibrid modelde kamu otoritesi, tek yöneten değil, diğer farklı aktörlerle birlikte yönetilen sürecin bir parçasıdır. Bu modelde farklı aktörler etkili ve verimli bir iş birliğinin hayata geçirilmesine katkı sağlayabilirler (Parlak, 2023, s. 23-24). Afet yönetiminin kendisi doğal olarak yönetişime meyilli bir alandır. Çünkü afet yönetiminin klasik bir kamu hizmeti modeli gibi tek elden ve tek taraflı olarak hayata geçirilmesi pek mümkün değildir. Farklı aktörler afet yönetiminin vazgeçilmez unsurlarıdır. Burada da öne çıkan en önemli husus bu farklı aktörler arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağıdır. Sağlıklı bir koordinasyon tesis edilmeden başarılı bir afet yönetimi hayata geçirilemeyeceği realitesi konuyu sürekli olarak kamu yönetiminde koordinasyonun önemine getirmektedir.

5. Sonuç

Afetler, her dönemde insan yaşamının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Afetlerle mücadele, afetlerin yarattığı olumsuz sonuçlarla başa çıkma ve afetlere karşı hazırlıklı olma gibi söylemlerin günümüzde daha sık dillendirildiği bilinen bir gerçektir. Afet yönetimi olarak isimlendirilen bu alan, birçok farklı disiplinin kesişim noktasıdır. Ancak son yıllarda kamu yönetiminin afet yönetimindeki rolünün daha baskın hale geldiği bilinmektedir. Afet yönetimi sürecinde kamu yönetimi hazırlık aşamasından afetlerden sonra müdahale aşaması dâhil her aşamada görev almaktadır. Tüm bu süreç içinde kamu yönetiminin afet yönetiminde en temel rolü kuşkusuz koordinasyonu sağlamaktır.

Türkiye'de afet yönetiminden sorumlu olan AFAD'ın İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alması, etkinlik gücünü zayıflatılabilmekte ve yetki konusunda sorunların yaşanmasına yol açabilmektedir. Afet yönetiminin sade, anlaşılır ve kolay uygulanır bir örgütsel yapıya sahip olmadığını söylemek mümkündür. Ayrıca örgütsel düzenlemelerin büyük kısmı afet yönetiminin bürokratik yapısıyla ilgilidir. Afet yönetiminin sivil kanadının yeterince önemsenmediği anlaşılmaktadır. Oysa vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve alanında uzman diğer sivil kuruluşların afet yönetimine entegre edilmesi zaruridir. Örneğin, Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinin 8. maddesine göre İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu'nda vali, AFAD il müdürü, belediye başkanı, il özel idaresi genel sekreteri, garnizon komutanı, çalışma gruplarından sorumlu il müdürleri ile valinin belirleyeceği bir muhtar ile sivil toplum kuruluşu temsilcisi yer almaktadır. Böyle bir organizasyonda sadece bir sivil toplum kuruluşu temsilcisi toplumu ve diğer paydaşları ne kadar temsil edebilir? Bu 2022 tarihli güncel düzenlemeye rağmen hâlihazırda sivil toplum kuruluşlarının ve diğer aktörlerin yeterince afet yönetimi sürecine dâhil edilmediği görülmektedir.

Türkiye'de afet yönetiminin önemli bir alan olduğunu belirtmek gerekir. Afet Bakanlığı şeklinde bir örgütlenmeye gidilmesini afet yönetiminde basamak yükseltmek şeklinde okumak gerekir. Afet Bakanlığı afetlerle mücadeleyi, afet öncesi hazırlık ve risk azaltma faaliyetlerini ulusal bir kamu hizmeti biçiminde tüm ülkeye yayılmasını mümkün hale getirebilir. Ancak Afet Bakanlığının afet yönetim süreciyle ilgili bakanlıkları, kurum ve kuruluşları, yerel yönetimleri, sivil toplum kuruluşlarını ve uluslararası örgütleri afet yönetiminin her aşamasında bir orkestra şefi gibi koordine etmesi gerekir. Dolayısıyla Afet Bakanlığının en temel işlevi tüm aktörler arasında koordinasyonu tesis etmektir. Bunun yanında klasik bir bakanlık şeklinde katı bürokratik ve merkeziyetçi bir yaklaşımla örgütlenmekten de kaçınılmalıdır.

Afet Bakanlığının kurulup kurulmayacağı ya da AFAD'ın kapasitesinin geliştirilip geliştirilemeyeceği çok açık değildir. Ancak Türkiye'deki afet yönetiminde açık olan bir nokta bulunmaktadır. Bu da afet yönetiminde bir koordinasyon sorunun bulunduğu ve genellikle ileri sürülen önerilerin ortak noktasının

ise bu koordinasyon sorununun çözümüne ilişkin olduğudur. Bu aşamada afet yönetimini sürdürecektir olan örgütün, en temelde farklı aktörler arasında iş birliğini sağlayabilen ve afet öncesi ve sonrası her aşamada koordinasyonu tesis edebilen bir nitelikte olması gerekir.

Türkiye, afet yönetiminde bütünleşik afet yönetimi modelini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Bu modelin en temel özelliği afet yönetiminde daha bütünlükçü bir yaklaşımla farklı aktörleri sürece dâhil etmektir. Yönetişimle desteklenmeyen bir afet yönetim sürecinin günümüz koşullarında karşılaşılan sorunları aşması güç gözükmemektedir. Mevcut haliyle Türkiye’deki afet yönetiminin ağırlıklı olarak hala afet sonrası müdahale ve iyileştirme aşamalarına önem verdiği anlaşılmaktadır. Oysa afet öncesi risk azaltma çalışmalarının daha fazla önemsenmesi, şehirlerin afetlere hazırlıklı duruma getirilmesi, düzenli olarak bu hazırlıkların gözden geçirilmesi, topluma afet bilincinin kazandırılması, yerel yönetim birimlerinin afet hazırlık süreçlerinde etkin rol almalarının sağlanması, farklı aktörlerin (vakıflar, dernekler, üniversiteler, enstitüler, özel sektör temsilcileri vb.) sürece dâhil edilmesi gerekir. Afet yönetimini üstlenen örgüt şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, yatay ve esnek örgütlenme ilkeleri ekseninde yapılanmalıdır.

Türkiye, coğrafik açıdan düşünüldüğünde büyük bir alana sahiptir ve afet yaşama riski en yüksek olan ülkelerden birisidir. Bu durumda güçlü bir örgütsel teşkilatlanmayla afet yönetiminin işletilmesi gerekir. Bu bakımdan merkezi bir örgütlenme ihtiyacı kadar yerel düzeyde de güçlü bir teşkilatlanmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü hem afetlere karşı şehirlerin dirençli hale getirilmesinde hem de afet sonrası müdahale süreçlerinin derhal başlatılmasında yerel aktörlerin çok daha avantajlı konumda olduğu bilinmektedir. Bu yüzden afet yönetiminin yerel ayağını güçlendirmek şarttır.

Türkiye’nin farklı bölgeleri farklı afetleri daha yoğun ve şiddetli şekilde yaşayabilme riski altındadır. Örneğin Marmara bölgesi için deprem, Karadeniz bölgesi için sel ve heyelan, Ege ve Akdeniz bölgesi için orman yangınları yaşanması en muhtemel öncelikli afetlerdir. Bu yüzden afet yönetiminin yerel düzeyde örgütlenmesini bu gerçekliği göz önünde bulundurarak hayata geçirmek gerekir. Bu durum bile afet yönetiminde yerel aktörleri güçlendirmek için yeterli bir gerekçedir.

İyi bir koordinasyon tatbikatı, hazırlığı ve planı yapılmalıdır. Gerek afet öncesi hazırlık sürecinde gerekse de afet sonrasında görev alacak olan kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin ve uluslararası örgütlerin belirlenmesi, ardından açık görev ve sorumluluk dağılımının gerçekleştirilmesi gerekir. Ancak burada afet öncesi hazırlık ve risk azaltma çalışmalarında uygulanacak koordinasyon şekliyle afet sonrası müdahale sürecinde kurulacak koordinasyon arasında bir ayrıma gidilmelidir. Çünkü her iki aşama birbirinden farklı süreçleri içermektedir. Bu yüzden her iki aşamada görev alan aktörler arasında daha farklı bir koordinasyon ağı ve süreci oluşturulmalıdır.

Afet Bakanlığı biçiminde bir örgütlenmeyle afet yönetiminin daha fazla siyasal etki altında kalmasına da yol açabilir. Ancak İçişleri Bakanlığı içinde örgütlenen AFAD’ın da bu bakış açısına göre siyasal etki altında kalması her zaman mümkündür. Afet yönetimini siyasal etkiden kurtarmanın yolu onu bakanlık dışında bir örgütlenmeyle hayata geçirmek değildir. Çok aktörlü bir yaklaşım içinde dengeli bir yetki ve görev dağılımıyla mümkün mertebe sade bir örgütsel yapılanmaya gidilmelidir. Ayrıca afet yönetiminde kamu yönetiminin koordinasyon sürecindeki rolünün de pekiştirilmesi önemlidir. Bu durum afet yönetiminin siyasal etkilerden uzak tutulmasını sağlayabilir.

Afet Bakanlığının kurulması ya da AFAD’ın mevcut haliyle korunması fark etmeksizin bu alanda güçlü bir örgütsel yapılanmaya gidilmelidir. Personel sayısının artırılması ve bundan da önemlisi afet yönetimi personelinin nitelikli hale getirilmesi gerekir. Afetlerle mücadele konusunda atılacak her türlü adımda, geliştirilen politikalarda ve her türlü planlamada iyi bir koordinasyon olmadan başarılı bir afet yönetimini geliştirmek mümkün değildir. Yetki ve görev dağılımları açık, anlaşılır ve dengeli biçimde gerçekleştirilmelidir. Gerek afet öncesi risk azaltma, afetlere karşı şehirleri dirençli hale getirme, toplumu bilinçlendirme ve sivil toplum kuruluşlarını örgütlenme olsun gerekse de afet sonrası müdahale sürecinde olsun koordinasyonun sağlıklı biçimde tesis edilmesi vazgeçilmez bir durumdur.

Nihai olarak afet konusunda uzmanlaşmış ve odaklanmış bir Bakanlık teşkilatı ve türevleri olarak da taşra teşkilatlarının kurulması, yerel bazlı güçlendirilmiş yapıların oluşturulması ve afetlerin niteliğini karşılayacak nicelikte personel bulundurulması tek başına yeterli değildir. Hatta ülkenin her mahallesine bir Afet Bakanlığı birimi kurulsa da bu iş diğer kurumlarca benimsenmediği ve ciddiye alınmadığı müddetçe çözüme kavuşturulamaz. Bunun yanında bireysel bilinç ve toplumsal bilincin angaje olduğu

bir devlet disiplini içeren organizasyon ile afet konusunda ihtisaslaşmış bir kurumun liderliğinde sürecin koordineli olarak yürütülmesi gerekir. Afet Bakanlığı hakkında son söz ve temenni olarak, sonuçları telafi eden bir kurumdan ziyade kötü sonuçların ortaya çıkmasını önleyici ve süreci profesyonel bir şekilde yöneten bir kuruma Türkiye’de ivedi bir şekilde ihtiyaç vardır.

Bu çalışma boyunca Türkiye’de afet yönetimi ve bu alanda son derece hayati rol oynayan koordinasyon konusuna Afet Bakanlığı tartışmaları üzerinden değinilmiştir. Bu çalışmanın amacı Afet Bakanlığı tartışmalarına ayrı bir boyut kazandırmak ve bu alandaki yapılanmanın hangi ilkeler etrafında şekillenmesi gerektiğini ortaya koymaktır. Ancak müstakil bir bakanlık önerisi ve örgütlenme biçimi bu çalışmanın sınırlarını oldukça genişleteceğinden dolayı bir Afet Bakanlığı model önerisi başka bir akademik çalışmanın konusu yapılabilir.

Kaynaklar

- AFAD – Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2023). *AFAD ve Tarihçesi*, Erişim adresi: <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>.
- AFAD. (2022). *Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)*. Erişim adresi: https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf.
- Alkın, R. C. (2021). Afet Yönetiminde Sivil Toplum: İzmir Depremi Sonrası Müdahale ve İyileştirme Aşamaları Üzerine Bir İnceleme, *Karadeniz Araştırmaları*, XVIII(70), 313-334.
- Altay, A. (2016). Doğal Afetlerin Makroekonomik Etkilerinin Analizi. Z. Toprak Karaman ve A. Altay (Ed.), *Bütünleşik Afet Yönetimi* içinde (s. 147-164). İzmir: İlkem Yayınları.
- Çağırtekin, C. (2022). Afetlerde İletişim ve Koordinasyonun Önemi, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 207, 54-61.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. & Blanc, T. A. (2014). *Public Administration: An Action Orientation*, Boston-USA: Wadsworth Cengage Learning.
- Ekşi, A. (2016). Afet Yönetiminde Temel Etik İlkeler ve İlkeler. Z. Toprak Karaman ve A. Altay (Ed.), *Bütünleşik Afet Yönetimi* içinde (s. 75-100). İzmir: İlkem Yayınları.
- Fayol, H. (2013). *Genel ve Endüstriyel Yönetim* (4. Baskı) (M. A. Çalıkoğlu, Çev.). Ankara: Adres Yayınları.
- Fedai, R. (2018, Aralık). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlıkların İşlevi. H. Yaylı (Ed.), *12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu: Türkiye’de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları* içinde (s. 470-477). Kırıkkale Üniversitesi.
- Fişek, K. (2015). *Yönetim* (5. Baskı). Ankara: Kilit Yayınları.
- Follett, M. P. (2003). The Process of Control. In L. Gulick and L. Urwick (Eds.), *Papers on Science of Administration* (pp. 170-180). London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Genç, F. N. (2009). Kriz Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği, *Verimlilik Dergisi*, 4, 7-22.
- Genç, F. N. (2023). 6 Şubat Kahramanmaraş Depremleri ve Türkiye’de Afet Yönetim Sistemi, *TESAM Strateji Dergisi*, 3, 25-29.
- Görgeç, Ş. C. (2023, Mart 23). AFAD’a Bakanlık Değil ‘Bakanlıklar Üstü Yetki’ Önerisi. Erişim adresi: <https://www.ihh.com.tr/haber-afada-bakanlik-degil-bakanliklar-ustu-yetki-onerisi-1157007>.
- Gulick, L. (2003). Notes On The Theory Of Organization. In L. Gulick and L. Urwick (Eds.), *Papers on Science of Administration* (pp. 1-49), London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi* (B. Kalkan, B.Akın ve Ş. Akın, Çev.). Ankara: Bigbang Yayınları.

- Keleş, R. (2018). Kentsel Politikalar ve Afet Yönetimi İlişkisi. H. Şengün, S. G. Meydan Yılmaz ve B. Tercan (Ed.) *Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutlarıyla* içinde (s. 3-20). Ankara: Palme Yayınevi.
- Lamba, M., Aktel, M., Altan, Y. ve Kerman, U. (2014). Türkiye'de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 21(1), 173-189.
- Leblebici, Ö. (2014). Afetlerde Kamu Yönetiminin Rolü ve Toplum Temelli Afet Yönetimine Doğru, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 457-478.
- Memiş, L. ve Babaoğlu, C. (2020). Afet Yönetimi ve Teknoloji. M. Yaman ve E. Çakır (Ed.), *Farklı Boyutlarıyla Afet Yönetimi* içinde (s. 163-198). Ankara: Nobel Yayınları.
- Özkaya, Y. (2016). Bütünleşik Afet Yönetimi Sürecinde Başarı Göstergesi Olarak Yoksulluk. Z. Toprak Karaman ve A. Altay (Ed.), *Bütünleşik Afet Yönetimi* içinde (s. 201-220). İzmir: İlkem Yayınları.
- Özler, M. (2021). Kamu Yönetimi Bağlamında Afete Dirençli Toplum ve Bütünleşik Afet Yönetimi, *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(3), 901-917.
- Özmen, B. ve Gökçe, O. (2018). Türkiye'nin Afetselliği. H. Şengün, S. G. Meydan Yılmaz ve B. Tercan (Ed.), *Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutlarıyla* içinde (s.21-48). Ankara: Palme Yayınevi.
- Parlak, B. (2023). Bütünleşik Afet Yönetişimi: Hibrid Model Önerisi, *TESAM Strateji Dergisi*, 3, 21-24.
- Riggs, F. W. (2009). Bureaucracy: A Profound Puzzle For Presidentialism. In A. Farazmand (Eds.), *Bureaucracy and Administration* (pp. 155-202). New York: CRC Press.
- Salcı, T. (2023, Şubat 13). Türkiye'de Afet ve Acil Durum Yönetimi Bakanlığı'nın Kurulması Neleri Değiştirir?. Erişim adresi: <https://www.google.com/amp/s/sputniknews.com.tr/amp/20230213/turkiyede-afet-ve-acil-durum-yonetimi-bakanliginin-kurulmasi-neleri-degistirir-1066965695.html>.
- Sancakdar, O. (2016). Afet Mevzuatı ve Afet Hukukuna Giriş, Z. Toprak Karaman ve A. Altay (Ed.), *Bütünleşik Afet Yönetimi* içinde (s. 37-74). İzmir: İlkem Yayınları.
- Sarı, B. (2022). *Afet Yönetiminde Temel ve Stratejik Ortaklar Arası Koordinasyonun Analizi*. (Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İzmir.
- Saylam, A. ve Öktem, M. K. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım mı?, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 5, 1-20.
- Schnedi, T. D. & Collins, L. (2001). *Disaster Management and Preparedness*. Lewis Publishers.
- Shafritz, J. M., Russel, E. W. & Borick, C.P. (2017). *Kamu Yönetimini Tanımak* (N.Öztaş, Çev. Ed.). Ankara: Nobel Kitap.
- Şengün, H. (2018). Afet Yönetiminin Kurumsal Yapısı ve Afet Hukuku. H. Şengün, S. G. Meydan Yılmaz ve B. Tercan (Ed.), *Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutlarıyla* içinde (s. 133-160). Ankara: Palme Yayınevi.
- TBMM. (2021). Afet ve Acil Durum Yönetimi Bakanlığının Kurulması ile Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi. 27(5). Erişim adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/Gecmis-Kanun-Teklifleri-Sonuc>.
- TBMM. (2023a). Türkiye Büyük Millet Meclisi Kahramanmaraş Merkezli Depremlerin Sonuçlarının Tüm Yönleriyle Araştırılması, Depreme Dirençli Yapı Stokunun Oluşturulması Ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Etkinliğinin Artırılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu, *Tutanak Dergisi*, 27(6).
- TBMM. (2023b). Kahramanmaraş Merkezli Depremlerin Sonuçlarının Tüm Yönleriyle Araştırılması, Depreme Dirençli Yapı Stokunun Oluşturulması Ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının

- Etkinliğinin Artırılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu. Türkiye Büyük Millet Meclisi, 27(6).
- Toprak Karaman, Z. (2016). Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye’de Örgütlenme. Z. Toprak Karaman ve A. Altay (Ed.). *Bütünleşik Afet Yönetimi* içinde (s. 1-36). İzmir: İlkem Yayınları.
- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2007). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Urwick, L. (2003a). Organization as a Technical Problem. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on Science of Administration* (pp. 50-97). London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Urwick, L. (2003b). The Function of Administration with Special Reference to the Work of Henri Fayol. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on Science of Administration* (pp. 125-140). London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Varol, A. (2019). Afet Yönetimi, Afet Eğitimi ve Afet Farkındalığı: Amerika Örneği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 29(1), 193-204.
- Witzel, M. (2022). *Yönetim Düşüncesinin Tarihi* (B. B. Altun, Çev.). İstanbul: Albaraka Yayınları.
- Wren, D. A. & Bedeian, A. G. (2021). *Yönetim Düşüncesinin Evrimi* (A. M. Aksoy, Çev.). İstanbul: Albaraka Yayınları.
- Yücel, M. İ. (2023, Mart 03). *İHH Yöneticisi Atalay: Afet Bakanlığı Kurulmalı*. Erişim adresi: <https://www.google.com/amp/s/www.aydinlik.com.tr/amp/haber/ihh-yoneticisi-atalay-afet-bakanligi-kurulmali-372004>.
- 31461 sayılı Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2021). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210421-5.pdf>.
- 31760 sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği. (2022). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5211&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5>.
- 31861 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2021). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/06/20220609-2.pdf>.
- 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). Erişim adresi: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.4.pdf>.

Research Article

Kamu Yönetiminde Koordinasyon ve Afet Yönetimi: Afet Bakanlığı Tartışmaları Üzerinden Bir Değerlendirme

Coordination and Disaster Management in Public Administration: An Evaluation on the Discussions of Ministry of Disaster

Nurettin BİLMEZ Öğr.Gör.Dr., Amasya Üniversitesi Gümüşhacıköy Hasan Duman Meslek Yüksekokulu nurettin.bilmez@amasya.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-2492-5916	Hasan AKAY Dr., Gençlik ve Spor Bakanlığı Adıyaman İl Müdürlüğü hasanakay2@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-9531-4875
---	---

Extensive Summary

Disasters, one of the main problem areas of Turkey, cause great socio-economic damages. In today's world where the frequency and negative consequences of disasters are increasing, it has become important to be prepared for disasters, to analyze and reduce risks, and to improve post-disaster response services. This situation has led to the emergence of disaster management at the intersection of different disciplines (Toprak Karaman, 2016, p. 2-3). Disaster management is a multifaceted field that includes both pre-disaster preparation processes and post-disaster response processes. The most significant development in the field of disaster management in recent years has been the increasing importance of public administration in this field.

Coordination means harmonizing all the activities that facilitate the functioning of an organization and make it possible for it to be successful (Fayol, 2013, p.160). Implementation of necessary plans and programs by public administration can be realized by coordinating different resources, people and institutions at the appropriate time and place. As in public administration, the way to successfully carry out disaster management is through good coordination of necessary resources, people and different actors. Because coordination is the most vital issue of the management process. Coordination has an important place in the successful realization of disaster management. Mobilization of material elements and human resources at the right time and place with a good coordination before and after the disaster requires an effective managerial effort. This managerial effort can undoubtedly be realized through successful coordination.

Turkey is a country with a high risk of experiencing disasters. Even though the process and form of combating disasters may differ in various aspects, the unchanging determinant of this process is coordination. Coordination is a basic managerial function that both brings organizations into existence and mobilizes them to achieve their goals successfully. This function has a determining effect on the success of disaster management. Because all processes of combating and preparing for disasters depend on mobilization of resources and different actors at the right place and time.

One of the most fundamental problems in disaster management in Turkey is the coordination problem. Failures in coordination both in pre-disaster risk reduction activities and in post-disaster response services weaken the effectiveness of disaster management. However, it is understood that coordination in disaster management is not given enough importance in the studies conducted. Because the focus of these studies is not to solve the problems by directly addressing the issue of coordination in disaster management. In summary, it can be said that the issue of coordination, which has an indispensable

importance in disaster management, and the problems experienced in this field remain in the background (Schneid ve Collins, 2001, p.39-40). The coordination problem in disaster management is the focus of this study.

When the organization of Turkey in the field of disaster management is examined, it is observed that the main institution responsible for disaster management is the Disaster and Emergency Management Presidency under the Ministry of Interior (Toprak Karaman, 2016, p.9; AFAD, 2023). Among the debates on whether this institution has sufficient capacity or not, it is sometimes expressed that it should be restructured with a stronger and different organization. Establishment of a central and strong public administration organization especially in disaster management is a frequently voiced issue. In this context, it is a matter of curiosity how the proposal to establish a Ministry of Disaster will affect the coordination problem in disaster management and how this ministry will be organized.

In this study, the importance of coordination in disaster management is analyzed through the discussions on the Ministry of Disaster (TBMM, 2023a, p.10-11; Görgenç, 2023; TBMM, 2021; Salcı, 2023). Because it has been determined that there is a close relationship between the idea of the Ministry of Disaster and the elimination of the coordination problem in disaster management. According to the main claim of this study; coordination in disaster management is extremely important and a solution to the coordination problem in disaster management can be produced with a strong public administration organization. In the first part of this study, the issue of coordination in public administration is discussed. In the second part, information on disaster management at the conceptual level and the general outlook of disaster management in Turkey is presented. In the last part, the coordination problem in disaster management is analyzed in the context of the discussions on the Ministry of Disaster.

According to the results of the study, the fact that the Disaster and Emergency Management Presidency, which is responsible for disaster management in Turkey, is under the Ministry of Interior may weaken its effectiveness and lead to problems in terms of authority. It is possible to say that disaster management does not have a simple, understandable and easily applicable organizational structure. Moreover, most of the organizational arrangements are related to the bureaucratic structure of disaster management. It is understood that the civilian wing of disaster management is not given enough importance. However, it is essential to integrate citizens, non-governmental organizations and other civil organizations specialized in their fields into disaster management.

It is not clear whether a Ministry of Disaster will be established or the capacity of the Disaster and Emergency Management Presidency will be improved. However, there is a clear point in disaster management in Turkey. This is that there is a coordination problem in disaster management and the common point of the proposals generally put forward is related to the solution of this coordination problem. At this stage, the organization that will carry out disaster management should be capable of ensuring cooperation among different actors and establishing coordination at every stage before and after the disaster. An organization in the form of the Ministry of Disaster can be interpreted as a step up in disaster management. The Ministry of Disaster can make it possible to spread the fight against disasters, pre-disaster preparation and risk reduction activities throughout the country as a national public service. However, the Ministry of Disaster should coordinate the ministries, institutions and organizations, local administrations, non-governmental organizations and international organizations related to the disaster management process like an orchestra conductor at every stage of disaster management. Therefore, the most basic function of the Ministry of Disaster is to establish coordination among all actors. In this regard, it should avoid being organized as a classical ministry with a rigid bureaucratic and centralist approach.

Turkey is trying to implement an integrated disaster management model in disaster management. The most basic feature of this model is to include different actors in the process with a more holistic approach in disaster management. It seems difficult for a disaster management process that is not supported by governance to overcome the problems encountered in today's conditions (Özkaya, 2016, p.210). In its current state, it is understood that disaster management in Turkey still predominantly emphasizes post-disaster response and recovery phases. However, pre-disaster risk reduction activities should be given more importance, cities should be prepared for disasters, these preparations should be reviewed regularly, disaster awareness should be brought to the society, local government units should be enabled

to play an active role in disaster preparation processes, different actors (foundations, associations, universities, institutes, private sector representatives, etc.) should be included in the process. The organization undertaking disaster management should be structured on the axis of transparency, accountability, participation, horizontal and flexible organization principles.

Turkey has a large geographical area and is one of the countries with the highest risk of experiencing disasters. In this case, disaster management should be operated with a strong organizational structure. In this respect, there is a need for a strong organization at local level as well as a central organization. Because it is known that local actors are in a much more advantageous position both in making cities resilient against disasters and in initiating post-disaster response processes immediately. Therefore, strengthening the local pillar of disaster management and a professional management discipline is a must.