

Afet Yönetimi Uygulamasında

AFAD-FEMA

Karşılaştırması

Türkiye'deki afet yönetimi merkezi bir yapıya bürünerek her afette merkezin aktif yer almasına neden olmaktadır. Bu ise AFAD'ın esinlenerek kurulduğu FEMA'dan farklı bir tarafı olduğunu ortaya çıkarmıştır. FEMA'nın en önemli görevi koordinasyon iken AFAD'ın görevi daha çok afetlerde aktif yer almaya dönüşmüştür.



Ahmet KARAASLAN

Sakarya Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Enstitüsü Öğrencisi

Giriş

Bu makale, Türkiye'deki afet yönetim sistemi ile Amerika Birleşik Devletleri'deki afet yönetim sistemini analiz edip, her iki afet yönetim sisteminin özelliklerini ortaya koyarak, Türkiye'deki afet yönetim sisteminden sorumlu kurum olan Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) Birleşik Devletindeki afet yönetiminden sorumlu kurum olan Federal Emergency Management Agency (FEMA) arasındaki benzerlik ve farklılıkları ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Makalenin bundan sonraki kısımlarda Federal Emergency Management Agency ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kısaltmaları olan FEMA ve AFAD kullanılacaktır.

Afet dünyadaki birçok ülkeyi veya büyük halk kitlelerini maddi ve manevi anlamda olumsuz olarak etkileyen bir olgudur. Bu bakımdan her ülke afetle mücadele için kurumlarını oluşturarak bunlara mümkün olan en kısa sürede müdahale etmeye ve afetlerin olumsuz etkilerini azaltmaya çalışmaktadır. Bu olumsuz etkinin azaltılmasında da en önemli görev kamu kurumlarına yani devletin afetlerle mücadelede görevlendirdiği kuruma veya kurumlara düşmektedir.

1.ABD'de Afet Yönetimi

FEMA, ABD Federal hükümetinden bağımsız, doğrudan devlet başkanına bağlı afet yönetiminden sorumlu federal bir örgüttür. FEMA 1979 yılında dönemin ABD başkanı Carter tarafından kurulmuş, birçok kurum ve kuruluşu tek

çatı altında toplayarak başkanlığına John Macy'i getirilmiştir. Tüm yerel birimlerle işbirliği yaparak koordinasyonu sağlar. Belediyeler veya yerel idarelerde afet durumuna göre ekipler oluşturur ve felaket meydana geldiğinde bölge bu duruma hazırlıklı hale getirilir. FEMA'nın başkentteki merkezinin yanı sıra ülkeye yayılmış bölgesel ve yerel büroları da vardır. Kurumun her biri birkaç eyalete hizmet veren 10 adet bölge teşkilatı bulunmaktadır.

Üç aşamalı bir müdahale yapısına sahip olan FEMA için en önemli safha, afet öncesi çalışmalardır.

Bu çalışma, hem afete dayanıklı yerleşim ve sanayi alanlarının kurulmasını hem de afet halinde etkin hızlı bir kurtarma ve yeniden inşa için hazırlıklı olmayı içerir. Afet sırasında ve sonrasındaki etkinliklerin başarısı da büyük ölçüde ilk aşamaya dayanır. ABD'de doğal afetler öncelikle yerel düzeyde ele alınır ancak boyutu yerel kaynakları aşan her felakette Federal hükümet devreye girer. ABD afet yönetim sisteminde başkana kadar uzanan ayrıntılı bir iş bölümü mevcuttur. Bakanlıklardan

Askeri kurumlara, özel sektörden Kızılağaç'a, profesyonel yardım birimlerinden mahalli gönüllü birimlere kadar herkesin afet halinde nerede, nasıl, hangi işleri yerine getireceği belirlenmektedir.

Amerika'da afet halinde ilk iş Başkannın "ulusal afet" ilan etmesidir. Bu ilan otomatik olarak FEMA'yı devreye sokar. FEMA ivedilikle 28 bakanlık ile federal kuruluşun temsilcilerinden oluşan koordinasyon kurulunu toplar. Ayrıca yurt çapındaki beş bin federal yardım görevlisinden bir grubu afet bölgesindeki yardım çalışmasının koordinasyonu ile görevlendirir. Bu görevlilerin sorumluluğu 13 ayrı Acil Durum Destek Fonksiyonunun yerine getirilmesinde yerel koordinasyonu sağlamaktır.

2.Türkiye'de Afet Yönetimi ve ABD Sistemi ile Karşılaştırılması

Türkiye'deki afet yönetimi ise başbakan veya başbakan yardımcısına bağlı Afet Acil Durum Başkanlığı (AFAD) tarafından yönetilmektedir. AFAD 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığına bağlı

Türkiye'deki afet yönetiminin ABD'deki afet yönetiminden bir diğer farklılığı ise merkez yerel uyumamasından kaynaklanan, kamu personelinin afet konusundaki eksikliğidir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık'a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatılarak oluşturulmuştur. Bu üç kurumun afet yönetimi ile görevleri AFAD'da toplanmıştır. Bu bağlamda, Türkiye afet yönetimini parçalı yapıdan kurtararak bütün yetkileri bir elde temerküz ettirmiştir.

AFAD, FEMA'ya benzer bir şekilde doğrudan başbakana veya onun görevlendireceği bir Başbakan yardımcısına bağlı olarak kurulmuştur. Yukarıda değindiğimiz üzere AFAD, merkezdeki bakanlıklar ve diğer sivil



AFAD FEMA'dan farklı olarak her ilde valiye bağlı olan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri'ne hiyerarşik olarak bağlıdır. FEMA da ise yerelle temas kendi bünyesinde değişik yerlerde bulunan 10 bölge temsilciliği ile yapılmaktadır.

ve özel kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Ayrıca AFAD FEMA'dan farklı olarak her ilde valiye bağlı olan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri'ne hiyerarşik olarak bağlıdır. FEMA da ise yerelle temas kendi bünyesinde değişik yerlerde bulunan 10 bölge temsilciliği ile yapılmaktadır.

FEMA'nın doğrudan yerel idarenin elinde bulunan afetle mücadele birlikleriyle hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamaktadır. İlgili eyaletin valisi başkandan afet için federal yardım istemediği sürece afetle mücadeleyi sadece o eyaletteki yerel idarelerin sahip olduğu afetle mücadele ekipleri yapmaktadır. Türkiye'de ise valilerin böyle bir yetkileri yoktur. Yani bir ilimizde de yaşanan bir deprem sonucunda merkezi idare (AFAD ve diğerleri) yerel idarelerin afet yardımı istemesine gerek görmeden vakaya müdahil olmaktadır. Hatta son zamanlarda ülkemizde yaşanan afetlere müdahale seyrine bakarsak AFAD vakalara direkt sorumluluk alarak müdahil olmuştur.

Türkiye'de yerel yönetimlerin afetle mücadelede ABD ile karşılaştırıl-



dığında etkili bir rolünün olmadığı söylenebilir. Son zamanlarda ülkemizde yaşanan afet olaylarına baktığımızda, bakanların ve AFAD'ın üst yöneticilerinin afet bölgesine hemen ulaştığı görülmektedir. Bu durum devletin oraya verdiği önemin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Fakat afet yönetiminde böyle bir üst temsilden ziyade bölgeyi iyi bilen vali ve belediye başkanı gibi yerel idarecilerin daha etkili kararlar alıp uygulaması gerekmektedir. Afet bölgesinde birçok bakanın bulunması yerel idarecilerin bakanlara zaman ayırmasına ve onların ağırlanmasına çalışmalarını anlamına gelmektedir.

Bir diğer konu ise afet bölgesinde yaşananların basına aktarılmasındaki eksikliklerden dolayı haber kirliliğinin ortaya çıkmasıdır. Yasal mevzuatımızda bir il ile ilgili olayda sadece o ilin valisinin bilgi ve demec vermesi gerektiği vurgulanmıştır. Fakat Türkiye'de son zamanlarda afet bölgesinden açıklama yapan kişilere baktığımızda o ilin milletvekillerinin, belediye başkanının, AFAD başkanının vb. kişiler olduğunu görmekteyiz. Bu durum afet zamanlarında bilgi kirliliğinin ve spekülasyonların ortaya çıkmasına, buna bağlı olarak da kamuoyunun olayla ilgili yanlış yönlendirilmesine ne-

den olmaktadır. ABD'ye baktığımızda, afet ortaya çıktığında, sürecin mevzuatına uygun ilerlediği ve bilgi akışının tek kaynaktan sağlandığını görmekteyiz.

Türkiye'deki afet yönetiminin ABD'deki afet yönetiminden bir diğer farklılığı ise merkez yerel uyumamasından kaynaklanan, kamu personelinin afet konusundaki eksikliğidir. Örnek olarak ülkemizde yaşanan Van Depreminde Van'a ülkenin birçok yerinden kamu personeli sevk edilmiştir. Türk kamu yönetiminde afet ile ilgili bir eğitim konusu olmadığından bu personelin çoğu ilk defa bir afet bölgesinde çalışmışlardır. Bu durum kimi zaman hayatı öneme sahip olan arama kurtarma faaliyetlerinde aksamalara neden olmaktadır. ABD'deki afetlerde görev yapan kamu personelinin eğitimi ise yerel idareler ve FEMA tarafından sağlanmaktadır. Bu çerçevede, afetlerde görev alan personel daha bilinçli hareket etmektedir.

Türkiye'deki afet yönetimi ile ilgili olarak 2013 yılında çıkarılan Türkiye Afetle Mücadele Planı (TAMP) kurumların afette hangi iş ve işlemleri üstleneceği konusunda bir düzenleme getirmiştir. TAMP'da AFAD'ın barınma, arama-kurtarma dâhil 8 başlıkta ana çözüm ortağı olduğu

görülmemektedir. Ana çözüm ortağı; bakanlık, kurum ve kuruluşlar üstlendiği hizmetin ulusal düzeyde esas sorumlusu yani uygulayıcısıdır. Buna benzer bir mevzuatı ABD'deki afet yönetiminde de görmekteyiz. Emergency Support Functions (ESF) acil destek görevleri çizelgesinde bütün kurumların görev dağılımı yer almaktadır. FEMA ise ABD'deki görev dağılımında sadece koordinasyondan sorumludur. Bu bağlamda, FEMA daha çok afet bölgesinde aktif olarak yer almayıp sadece koordinasyon kısmında yerel yönetimlere yardım etmekteyken, AFAD ise sekiz tane görev üstelenerek afetin merkezinde yer almaktadır.

İki afet yönetimi arasındaki temel farklardan biri de AFAD'ın görev tanımının daha geniş olmasından kaynaklanan daha geniş bir alanda hizmet vermesidir. Suriyeli mültecilerin Türkiye'deki işlemleri ile ilgili AFAD sorumlu olması gibi konular, kurumun iş yükünü artırmaktadır. Bu konuda Türkiye'de yeni kurulan İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve daha önceden kurulmuş olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olmasına rağmen AFAD'ın bu konularda aktif rol almasından ziyade yardımcı pozisyonunda bulunması gerekmektedir. Böylece AFAD ana sorumluluğu olan afetlere daha çok odaklanacaktır.

Sonuç

Sonuç olarak; Türkiye'deki afet yönetiminin ABD'deki afet yönetimi örnek alınarak bir yapılanmaya gidiildiği anlaşılmaktadır. Fakat yukarıda değindiğimiz üzere Türkiye'deki afet yönetimi merkezi bir yapıya bürünerek her afette merkezin aktif yer almasına neden olmaktadır. Bu



ise AFAD'ın esinlenerek kurulduğu FEMA'dan farklı bir tarafı olduğunu ortaya çıkarmıştır. FEMA'nın en önemli görevi koordinasyon iken AFAD'ın görevi daha çok afetlerde aktif yer almaya dönüşmüştür. Türkiye'de ABD'deki gibi her ilin valisine afet ilan yetkisi verilmeli ve bu ilan yapılmadığı sürece o ilin valisi ve idarecileri o bölgedeki afet ile kendi imkânları ile mücadele etmelidirler. Bu yetkinin verilmesi ilin yöneticilerinin afetlerde daha aktif sorumluluk almalarına ve imkânlarını o ölçüde geliştirmelerine

yardımcı olacaktır. ABD'deki afet yönetiminin birçok artısı olmasına rağmen kendine göre birçok eksikliği de olduğu varsayılırsa Türkiye'deki afet yönetiminin ilerleyen dönemlerde büyük ülkelerdeki afet yönetimi sistemine benzer bir seviyeye ulaşacağı söylenebilir. Bu bağlamda AFAD'ın kurulması Türkiye afet yönetiminde bir devrim niteliği olarak kabul edilse bile eksikliklerinin kısa zamanda giderilerek kurumun etkin işleminin önü açılmalıdır.

