PAPER DETAILS

TITLE: AFETLERDE KAMU YÖNETIMININ ROLÜ VE TOPLUM TEMELLI AFET YÖNETIMINE DOGRU

AUTHORS: Özkan LEBLEBICI

PAGES: 457-478

ORIGINAL PDF URL: https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/86096

AFETLERDE KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ VE TOPLUM TEMELLİ AFET YÖNETİMİNE DOĞRU*

*Özkan LEBLEBİCİ***

Atıf/©: *Leblebici, Özkan, (2014). "Afetlerde Kamu Yönetiminin Rolü ve Toplum Temelli Afet Yönetimine Doğru", Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 7, Sayı 2, ss. 457-477.*

Özet: *Afetlerin toplumların risk algısı bağlamında yönetilmesi, döngüsel bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Afet yönetimi, afetlerin doğası itibariyle kamu yönetiminin etkin olduğu bir süreç olarak planlanmalıdır. Ancak afetlerde sadece resmi kurumların değil, gönüllü şahısların ve hükümet dışı örgütlerin de çokça faaliyet gösterdiği bilindiğine göre, bu yapılarla ilişkilerin de kamu politikasının bir çalışma alanını oluşturması gerekmektedir. Bu çalışma alanında afet döngüsünün yapısından dolayı disiplinler arası çalışma, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada afetlerin kamu yönetimi açısından ele alınmasını müteakip, afet kaynaklı krizlerin yönetilmesinde kamu yönetimi ile sivil toplum örgütleri, gönüllüler ve hükümet dışı örgütlerin işbirliği içinde çalışması gerekliliği vurgulanacaktır.*

Anahtar Sözcükler: *Kamu Yönetimi, Afet Yönetimi, Sivil Toplum, Gönüllüler.*

Makale Geliş Tarihi: 25.11. 2014/ Makale Kabul Tarihi: 18. 12. 2014

** Bu çalışma, 10 Ocak 2014 tarihinde ODTÜ "Türkiye'nin Afet Risk Yönetimi On Altıncı Yuvarlak Masa Toplantısı" bünyesinde "Afetlerde Kamu Yönetiminin Rolü" başlığıyla sunulan bildiriden yola çıkılarak hazırlanmıştır.*

***Dr., leblebici66@gmail.com.*

The Role of Public Administration in Disaster and Community-Based Disaster Management

Citation/©: *Leblebici, Özkan (2014). "Role of Public Administration a Disaster and Community-Based Disaster Management", Hitit University Journal of Social Sciences Institute, Year 7, Issue 2, pp. 457-477.*

Abstract: *The management of disasters in the context of risk perception of societies is defined as a continuum. Disaster management should be planned as a process which public administration takes part in effectively, because of the nature in disasters. However volunteers and NGO's (Non Governmental Organiztion) often undertake some work in disasters, reletions with these entities must be a study field for public administration in the public policy process. In this kind of study, an interdisciplinary approach emerges as an imperious way. In this study after we take the disasters in to context of public administration, it well to be emphaiszed that the necessity of co-operation between the public administration and civil society organizations/NGO's/ volunteers in crisis caused by disasters.*

Keywords: *Public Administration, Disaster Management, Civil Scietity, Volunteers.*

I. GİRİŞ

Afetler toplumların yaşantılarında kesintiye neden olan olağandışı durumları tanımlar. Özellikle doğal afet kaynaklı krizler, toplumların ilk anda başa çıkmakta zorlandıkları durumlardır. Krizlerin yönetiminde otoritenin tesisi ve süratli karar alma mekanizmalarının çalıştırılması, önemli adımlardır. Afet kaynaklı kriz durumları, resmi ve sivil örgütlenmeler dışındaki birçok unsurun (gönüllüler, uluslararası örgütler vb.) bir arada faaliyet gösterdiği ve karmaşıklığın yüksek düzeyde olduğu durumlar olması nedeniyle, gayretlerin koordinasyonu önem kazanır. Bu koordinasyonu sağlayacak yapının meşruiyeti, ancak kamu gücünün kullanılması ile sağlanabilir. Bunun yanında afetlere yönelik örgütlenmeler, normal durumlardaki örgütsel yapılardan farklılık göstermek durumundadır.

Ancak afetlerin meydana gelmesini takip eden ilk saatlerden itibaren, ilk olarak afete uğrayan bölgedeki insanlardan hayatta kalanlar, kendi yakınlarını kurtarmak için harekete geçerler. Bu durum kolektif bir reaksiyondur. Belirli bir hazırlık zamanı geçtikten sonra yerel resmi ve resmi olmayan örgütsel yapıların afet sahasına müdahalesi görülür. Gerekli hazırlık ve intikal zamanı geçtikten sonra da merkezi hükümetin unsurları bölgede çalışmalara başlar.

Daha sonra da yurt içinden diğer örgütler, uluslararası örgütler ve gönüllüler yardım çalışmalarına katılır.

Diğer taraftan afetin meydana geldiği ilk 24 saat, kurbanları kurtarabilme ihtimalinin en yüksek olduğu zaman dilimidir. Afetlere ilişkin çalışmalar, bu ilk 24 saatlik süreçte en çok kurtarma işleminin, yukarıda afete müdahale sıralamasının ilk sırasına koyduğumuz yerel vatandaşlar tarafından gerçekleştirildiğini göstermektedir. Buradan hareketle afetlerde yerel unsurların eğitim, bilinç ve kabiliyetlerinin afete hazırlık kapsamında dikkate alınması gereken önemli bir bileşen olduğunu söyleyebiliriz.

Bu çalışmada ifade edilmeye çalışılan husus, kamu yönetiminin afetlere müdahale aşamasındaki rolünün, daha çok müdahaleye hazırlık ve müdahale sonrası önem kazandığı, müdahalede yerel unsurların daha fazla ön planda olması gerektiği, kamu yönetiminin ise bu aşamada en önemli işlevinin koordinasyon olduğudur. Bu çerçevede ilk bölümde kamu yönetiminin tanımı üzerinden, kriz durumlarının özellikleri ve krizlerde kamu yönetiminin rolü tartışılacaktır. İkinci bölümde afetlerde kamu yönetiminin rolüne vurgu yapıldıktan sonra son bölümde, afete dirençli toplum oluşturulması aşamasında, yerel unsurlara daha fazla önem verilmesi, bunun dışında sivil toplumun ve gönüllülerin örgütlenmesinin önemi ortaya konmaya çalışılacaktır. Nihai olarak da afetlerle başa çıkmada bütün unsurların işbirliği içinde çalışmasının önemi vurgulanacaktır.

II. KAMU YÖNETİMİ VE KRİZ

Kriz durumları, yönetim süreçlerinin standart süreçlerden daha fazla önem kazandığı ve etkili yönetim ihtiyacının en yüksek olduğu zaman dilimleridir. Bu dönemde, otoritenin en kısa zamanda krizin hızlı değişen doğasına uygun karar alma faaliyetini yerine getirmesi beklenir. Haliyle standartlaşmış kamu hizmeti sunumu gibi kamu yönetimi sorumluluğunda bulunan birçok faaliyet, yeniden ve farklı bir anlayışla kurgulanmak durumundadır. Krizlere kamu yönetiminin göstereceği reaksiyonu ve kamu yönetiminin kriz durumundaki rolünü incelemeden önce, kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramlarını ele almamızda fayda bulunmaktadır.

A. Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmeti

Yönetim, "önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak için, gerekli araçlarla ilgili bir etkinlik ya da süreç" (Ergun, 2004: 3) olarak tanımlanabilmektedir. İster sürece ister eyleme bağlı tanım yapılsın, yönetim olgusunun insanlar arasındaki işbölümünün ortaya çıkışından itibaren var olduğu söylenebilir

(Fişek, 2005: 89). Ancak yönetimin kurumsallaşması, insan ilişkilerinin karmaşıklaşması ve örgütsel yapılar içinde bu ilişkilerin yeniden üretimine konu olan örgütlü toplulukların ortaya çıkışıyla gerçekleşmiştir. Bu örgütlü yapıların en büyüklerinden biri devlettir. "Belirli bir toprak parçası üzerinde bağımsız bir teşkilat kurmuş olan insan topluluğu" (Versan, 1990: 7) olarak tanımlanabilen devlet, siyasi bir örgütlenme olarak da ele alınabilir.

Devletli toplumların tarih sahnesinde görünmeye başladığı dönemlerden itibaren, yönetenler ve yönetilenler ayrımı gün geçtikçe daha da belirginleşmiştir. Yönetim olgusunun meşruiyet zemini kimi zaman dinsel, kimi zaman toplumsal olarak bulunsa da, yönetenlere belirli sorumluluklar yüklendiği de bir gerçektir. Bu sorumluluklar yönetim olgusunun yönetilenlerden bağımsız olarak var olamayacağını da ortaya koymaktadır. Yönetilenlerin uzlaştığı bir alanda oluşan yönetimin örgütsel yapısı, otoritenin insanlardan ziyade, temsil edilen makamlara verilmesini ve bu makamları dolduranların otoriteyi yine kurumsal olarak belirlenmiş sınırlar içerisinde kullanmasını gerekli kılar. Söz konusu örgütsel yapı, otoritesinin meşruiyetini yönetilenlerden alan kamu yönetimidir. Bu nedenle kamu yönetimi otoriteyi kamu yararına uygun kullanmak zorundadır.

Toplumların karmaşıklığının arttığı bir yapıda, üst seviyede siyasi bir örgütlenme biçimi olan devletin yapısındaki karmaşıklık da doğal olarak artacaktır. Toplumdaki siyasi ilişkilerin nicelik ve niteliklerinde büyük değişikliklerin olması, bu karmaşıklaşmanın sonuçlarından biridir. Bu değişiklikler, yönetilenlerin devlete bakış açılarını ve ondan beklentilerini de etkiler. Bu beklentilerin toplumlar açısından ortak alanı, devletin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetleri belirler. Siyasi bir örgütlenme olan devlet, örgütlülüğün gereği olarak başta güvenlik olmak üzere birçok sorumluluk üstlenir. Toplumsal yapının artan karmaşıklığına bağlı olarak, devletin sorumlulukları da artar (Rathod, 2010: 2). Bu artış hem niceliksel, hem niteliksel bir artıştır. Bu artış ayrıca, bir ölçüde devletin bireylere karşı sorumluluğu kaynaklı olsa da, siyasal örgütlenmelerin toplumun kontrolünü sağlayacak biçimde kurgulanmasının da bir sonucu olarak düşünülebilir.

Devletin sorumluluklarını yerine getirmedeki rolü, yönetim olgusunun devlet yapısı içerisindeki karşılığı olan kamu yönetimi tarafından üstlenilmiştir. Kamu yönetimi bir olgu olarak devletli toplumlardan itibaren var olsa da, bir disiplin olarak ortaya çıkışı görece yenidir (Leblebici, 2004: 7). Bir disiplin olarak kamu yönetiminin ortaya çıkışı, siyaset ve yönetim işlevlerinin ayrımı üzerinden yeni bir tartışma alanı yaratmıştır. Ancak kamu yönetimi disiplinin

araştırma nesnesinin bütün devlet sistemi olması gerektiği yönündeki görüş, (Güler, 2003: 543) siyasetin yönetimden görece bağımsızlığını da sorgulamaktadır. Bu sorgulama politika yapım süreçlerinin, sadece uygulayıcı olarak görülen kamu yönetiminin dışlandığı bir anlayışla yürütülmesine karşı da bir duruştur.

Kamu yönetiminin politika yapım süreci açısından ele alınan tanımı ise; "toplumun yerel alt unsurlarının ve vatandaşlarının ortak yararı adına, düzenli ve örgütlü biçimde kamu politikasının uygulanmasının ve etkisinin mesleki formülasyonunun çalışması ve uygulaması" (Marini, 2000: 5) olarak yapılabilmektedir. Politika yapım süreçleri, karar alma faaliyetini de içinde barındırır. Toplumu oluşturan yerel alt unsurların bu süreçte hangi rolde görev alacağı, politika sürecinin formülasyonu ile belirlenir.

Kamu yönetimi, farklı disiplinlerin ve farklı yaklaşımların merkezinde bulunmasından dolayı, "kavşak bilim" (Rathod, 2010: 3) olarak adlandırılabilmektedir. Bu yönüyle kamu yönetimi hem birçok disiplinin bir araya geldiği, hem de işleyişin kontrol edildiği bir merkez olarak algılanabilir. Devletin görev ve sorumluluklarının artışına bağlı olarak ilgi alanının da aynı oranda farklı disiplin ve yaklaşımlardan faydalanmayı gerekli kılacağı açıktır. Bu nedenle kamu yönetimi, doğası gereği disiplinler-arası olan politika yapım süreçlerine (DeLeon & Vogenbeck, 2007: 3), birçok paydaşı ve farklı disiplini sürece dâhil etmek suretiyle uygulanacak politikaların başarı şansını artırmaya çalışmalıdır.

Kamu yönetiminde "*administration*"dan "*management*"a olan değişim süreci, 1970'li yıllarda petrol krizinin ardından süratle yükselen döviz kurları karşısında dış borçları bir anda patlayan gelişmekte olan ülkeleri dış borç yükü altına sokan olaylar dizisi ile başlamıştır. Borç krizine sürüklenen ülkeler, politika belirleme süreçlerinde uluslararası etkilere açık hale gelmişlerdir. 1980 sonrasına denk gelen bu dönem, neo-liberal politikaların hâkim olduğu bir süreçtir. Bu dönem ayrıca, devletin işlevlerinin artışının yanında, farklılaştığı bir dönemdir. Kamu hizmeti sunumunda özel sektörün ağırlığının arttığı, kamunun mal ve hizmet üretiminden, politika belirleyici ve denetleyici bir konuma doğru yöneldiği bir dönem olarak da söyleyebiliriz.

Ancak bazı alanlar vardır ki, kamunun etkin olarak varlığını sürdürmesi gereken bu alanlar işletmelerin kâr elde edeceği bir faaliyet olarak görülemez. Afetler bunlardan biridir. Çünkü afet kaynaklı kriz durumlarında en önemli olan faaliyet, afete uğrayan insanların kurtarılması ve toplumun en kısa sürede

normal yaşantısına dönmesi için kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca erişilebilir ölçülerde sunulmasıdır. Türkiye gibi idari rejimin geçerli olduğu ülkelerde afete ilişkin mevzuat, idare hukukunun konusudur. Sunulacak kamu hizmetinin de bu kapsamda ele alınması gerekir.

Devletin görev alanlarının genişlemesi bağlamında kamu hizmeti kavramına açıklık getirmek gerekmektedir. Kamu hizmeti, kamunun afetlerle ilgili örgütlenmesi de dâhil, toplum yararı gözetilerek yapılan bütün faaliyetlerle ilgili bir kavramdır. "Kamu hizmeti; bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen, kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir" (Gözler, 2007: 204). Ancak kamu hizmetini üzerinde anlaşılmış genel bir tanıma oturtmak kolay değildir. Tan (Tan, 1991), kamu hizmetini tanımlamanın tek geçerli ölçütünün onu kuranların iradesi olduğunu belirtmektedir. Yani bir hizmetin kamu hizmeti olmasına o hizmeti kuran irade karar verebilecektir. Bunun yanında tesis edilen hizmetin kamu yararına yönelik olması önemli bir gerekliliktir.

Duguit'nin özel girişim tarafından toplumsal yaşam için sürekli ve düzenli şekilde yürütülemeyen hizmetlerin kamu hizmeti olduğu ve idare tarafından üstlenilmesi gerektiği görüşünden hareketle İşten, (İşten, 2007); devletin varlık sebebini oluşturan ve geleneksel olarak yürüttüğü eğitim, sağlık, güvenlik gibi hizmetlerin idari kamu hizmeti olduğunu ve idare hukuku rejimine tabi olduğunu belirtmektedir. Diğer bir ifadeyle devletin bu hizmet alanlarından tamamen çekilerek sadece politika belirleyici olarak kendini kabul etmesi, idari rejimin doğasına uymamaktadır.

Bir kamu hizmeti, kanunların öngördüğü durumlar dışında kesintisiz olarak verilmek durumundadır. Buna kamu hizmetinin devamlılık ilkesi denir (Gözler, 2007: 206). Devamlılık ilkesinin bozulması, idari nitelikteki kamu hizmetleri söz konusu olduğunda devletin varlık sebebine kadar gidebilecek bir sorgulamaya neden olabilir. Bu nedenle idari nitelikteki kamu hizmetlerinin kriz durumlarında normal zamanda olduğu kadar düzenli olmasa da mutlaka bir şekilde verilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, hizmetin sunumu için gerekli ortamı yaratmak da kamu yönetiminin sorumluluklarındandır. Dolayısıyla kamu yönetimi kriz durumlarına hazır olmak ve hizmetlerin kesintisiz olarak sunumunu planlamak zorundadır. Bu aşamada kriz durumlarının özelliklerini ve kamu yönetiminin bu ortamdaki rolünü tartışabiliriz.

B. Kriz ve Kamu Yönetiminin Rolü

Toplumların yapılarında basitten karmaşığa doğru sürekli bir evrimin varlığından söz edebiliriz. Toplumu oluşturan unsurlar arasındaki ilişkilerin ve karşılıklı bağımlılıkların artışına bağlı olarak, toplumsal yapılar da karmaşıklaşmaktadır. Karmaşıklık arttıkça sistemlerin başlangıç durumuna olan hassas bağlılıkları da artar. Bu durum sistemin başlangıç durumundaki çok küçük bir değişikliğin sonuçlarda öngörülemez ölçüde büyük etkiler yarattığını vurgulamak için "başlangıç durumuna hassas bağlılık" olarak adlandırılır (Gleick, 2003: 1-29). Kaos teorisinden de beslenen bu yaklaşım, günümüz toplumlarının karmaşık yapılarının, sorunların çözümünde dikkate alınmasını savunan etkili bir bakış açısı sunmaktadır. Ancak kaos ve karmaşıklığın farklı kavramlar olduğunu vurgulamakta fayda vardır (Morel ve Ramanujam, 1999). Karmaşıklığın artışı her zaman kaosun ortaya çıkışını gerektirmez.

Kompleks sistem teorisine göre örgütler karmaşık sistemlerdir ve birbiriyle etkileşimi olan parçalardan oluşan dinamik yapıları vardır (Morel ve Ramanujam, 1999). Sistemlerin karmaşıklıklarının artışı, onları çevredeki ani değişikliklere daha hassas hale getirir. Sistem ani değişikliğe çabuk adapte olamadığında rutin işleyişte bozulmalar görülmeye başlar. Eğer bu farklılaşma yönetilemezse, kısa sürede kontrolden çıkar ve kriz durumu dediğimiz durum oluşur. Karmaşık sistemlerin (dinamik ve non-lineer yapılarından dolayı) krizlere doğal tepkileri, yeni duruma kendiliğinden örgütlenerek adapte olma eğilimleridir (Morel ve Ramanujam, 1999; Heylighen, 2008). Bu aynı zamanda sistemin entropiye karşı gösterdiği tepkidir. Toplumları karmaşık ve dinamik sistemler olarak değerlendirdiğimizde, kriz durumlarında kolektif davranış gösterebilen toplumlar, kısa sürede yeni duruma uyum sağlayabilecektir. Devletin toplumla olan bağının ise bu süreci kolaylaştırması beklenmelidir. Bu açıdan devletin görev ve sorumluluklarına bakmamızda fayda vardır.

Krizler, kamu hizmetinin kesintisiz olarak verilebilmesi için idari nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunun sürdürülmesinin özellikle planlanması gereken ortamlardır. İster afet kaynaklı, ister ekonomik kaynaklı olsun, kriz durumlarında sosyal hayatın en kısa sürede normale dönmesi için idari kamu hizmetlerinin kesintisiz olarak sunulabilmesi çok önemlidir. Kriz durumlarında bu konularda karar alma gücüne sahip yegâne örgütsel yapı devlettir. Öyleyse kamunun krizdeki rolünü daha iyi ortaya koyabilmek adına kriz ve kriz durumlarının özelliklerine bakmamızda fayda bulunmaktadır.

Her türlü örgütsel yapı, çevresiyle etkileşim içerisindedir. Bu etkileşimi belirleyen en önemli unsur ise çevresel koşullardır. Bu koşullar zaman içerisinde değişir ve yapıları da değişmeye zorlar. Ancak bazen koşulların değişimi o kadar hızlı ve kapsamlı olur ki, örgüt bu değişime ilk anda ayak uyduramaz. Daha da kötüsü örgütün bu değişime yanıt vererek kendi yapısını uyarlaması için yeterli zamanı da yoktur. İşte yönetim açısından kriz durumları böyle durumlardır. Kriz durumunun özellikleri şöyle sıralanabilir;

a. Durumun çok süratli değişmesi ve planların yetersiz kalması,

b. Belirsizliğin ve öngörülemezliğin artması, (Rosenthal ve Pijnenburg, 1991: 3).

c. Rutin karar alma mekanizmalarının işlerliğini yitirmesi,

d. Hem bireylerde hem de örgüt genelinde endişe ve stresin artması

e. Örgütsel yapı için tehdit ve risklerin artması (Rosenthal ve Pijnenburg, 1991: 3).

Afet kaynaklı kriz durumları toplumların normal yaşam seyrini kesintiye uğratan bir ortam yaratır. Bu ortam "kolektif stres durumu" (Quarantelli & Dynes, 1977: 23) olarak da adlandırılmaktadır. Nasıl ki bir insan stres altında doğru kararlar vermekte zorlanırsa, toplumlar da bu kolektif stres durumunda rasyonel karar vermekten uzaklaşır. Bu nedenle de kriz durumlarının karar verme mekanizmalarının normal durumdan farklı olması gerekir (Tortop vd., 2007: 246). Bürokratik yapılar, süratli değişen durumlara karşı tepki vermekte yavaş kalabilir (Tortop vd., 2007: 247). Bu farklılık kamu yönetimini krize özgü bir örgütlenme biçimi ile yeniden tanımlamayı gerekli kılar.

Krize karşı örgütlenmeyi belirlemek amacıyla krizlerde haberleşme alanında geliştirilen yaklaşımlar 1980'ler boyunca taktik tavsiyeler ve kontrol listeleriyle ilgilenmiş; 1990'lar boyunca kriz yönetim uzmanları belirsizlik ve onun muhtemel sonuçlarına odaklanılmış ve stratejik konularla ilgilenmiş; yakın zamana kadar da kriz üzerine çalışanlar, örgüt kültürü ve dönüşüm üzerine odaklanmışlardır (Gilpin ve Murphy, 2008: 18). Bu yaklaşımları kapsayacak şekilde, kriz durumlarına örgüt yönetiminin verebileceği karşılık aşağıdaki şekilde sıralanabilir; (Rosenthal ve Pijnenburg, 1991: 3).

a. Krizin ortaya çıkmasının engellenmesi,

b. Kriz etkeninin etkilerine karşı daha iyi bir korunma için hazır olmak,

c. Mevcut krize etkili bir karşılık vermenin sağlanması,

d. Kriz sonrasında kurtarma ve iyileştirme için planların ve kaynakların temin edilmesi/sağlanması.

Bu çözümsel tepkilerin verilebilmesi için krizin algısının da değişmesi gerekmektedir. Önceleri başlangıç ve sonu olan bir süreç olarak görülen kriz durumlarının, yukarıda sıralanan tepkilere cevap verebilmesi için döngüsel bir süreç (Gilpin ve Murphy, 2008: 19) olarak algılanması gerekmektedir. Konumuz açısından ele alacak olursak, afetlere karşı örgütlenme, afetleri döngüsel bir süreçte algılamamızı gerektirir. Türkiye'de 5902 Sayılı Kanun da bu yaklaşım üzerine inşa edilmiştir. Günümüzde kriz yönetimi alanındaki çalışmalar, dâhili ve harici paydaşlar arasındaki etkileşime, krizin kültürel belirleyicilerine ve krizin sosyal yapısına vurgu yapmaktadır (Gilpin ve Murphy, 2008: 20).

Kriz durumlarında kamu yönetiminin iki önemli sorumluluğundan söz edebiliriz. Birincisi krizle birlikte kesintiye uğrayan hizmet sunumunun yeniden tesis edilmesidir. İkincisi ise, yaşantının normale dönmesi için gerekli bütün faaliyetlerin ve gayretlerin yönetilmesidir. İkinci sorumluluk, çok farklı yapıdaki birçok örgütün faaliyetlerinin koordinasyonunu gerektirir ki, bu kamu yönetiminin kriz durumlarındaki en önemli görevi olarak kabul edilebilir. Afet kaynaklı kriz ortamlarında kamu yönetiminin rolünü bu çerçevede ele alabiliriz.

III. AFETLERDE KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ

Afetler, toplumların ne kadar hazırlıklı olsalar da başa çıkmakta çoğunlukla yetersiz kaldıkları büyük çaplı olaylardır. Afetlerin doğrudan ve dolaylı sonuçları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde daha fazla maddi kayıp, daha az can kaybı (10'dan az ölüm, 600 milyon dolardan fazla kayıp); az gelişmiş ülkelerde ise daha fazla can kaybı, daha az maddi kayba (afet başına 1000 ölüm, 100 milyon dolardan az kayıp) neden olduğu ifade edilmektedir (Kirschenbaum, 2004: 2).

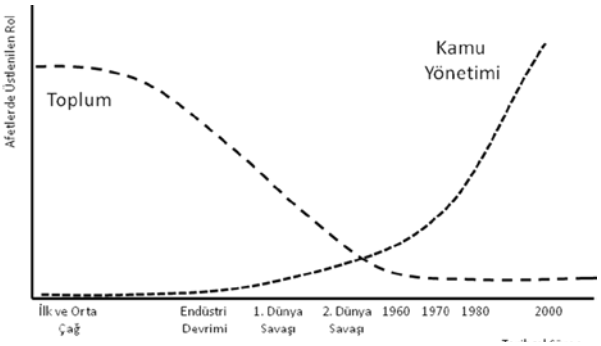
Afetlerin dolaylı etkileri ise daha uzun süreli olabilmektedir. Hatta Birleşmiş Milletler tarafından, (UNDP, 2004) bu etkilerin ülkelerin kalkınmışlık düzeyi üzerinde olumsuz etkilere yol açtığı belirtilmektedir. Örneğin 1998 yılında Nikaragua'yı vuran Mitch tayfununun, bu ülkenin kalkınmasında 20 yıllık bir duraksamaya neden olduğu hesaplanmaktadır (Kirschenbaum, 2004: 2).

Afetlerde kamu bürokrasisinin katı yapısının afetin yol açtığı kriz ortamında toplumun afete karşı gösterdiği direnc fayda sağlamadığı, bunun yanında toplumsal dayanışmanın geliştirilmesinin, toplumların afetleri karşılamada daha güçlü olmalarını sağlayacağı ifade edilmektedir (Kirschenbaum, 2004: 6-8). Bunların sağlanabilmesi için kamu yönetiminin disiplinlerarası doğası (Rathod, 2010), afet kaynakları krizlerin yönetilmesinde ve gerekli müdahalelerin zamanında yapılmasında yöneticilere büyük kolaylıklar sağlar.

Ancak bunun gerçekleştirilebilmesi için kamu yönetiminde disiplinlerarası çalışma kültürünün bulunması gerekir. Türk kamu yönetiminde uzun yıllar afet yönetimi alanı jeoloji ve inşaat mühendisliklerinin çalışma alanı gibi görülmüş, çeşitli kurumlarda afetle ilgili çalışma görevleri, bu kurumlarda görev yapan mühendislere verilmiştir. Hatta bu konuda yapılan toplantılar için koordinatör kurum tarafından yapılan çağrıya kurumlar kendi bünyelerindeki mühendis kökenli çalışanları göndermişlerdir. Dolayısıyla disiplinlerarası olması gereken çalışmalar, kurumlar arasına dönüşmüştür. Afet yönetiminde köklü değişiklikler yapılmasıyla birlikte bunun değişmeye başladığını söyleyebiliriz. Afetlerde disiplinlerarası çalışma zorunluluğuna 10'uncu Kalkınma Planı Afet Yönetiminde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu raporunda da vurgulanmıştır.

Her ne kadar kamu bürokrasisinin afetlerde üstlendiği rol, hayatın normalleştirilmesi gibi önemli bir rol olsa da, toplumsal dayanışmanın afetin yarattığı olumsuz koşullara karşı toplumun dayanma gücünü artıracağı beklenebilir. Burada kamu yönetimi açısından zarar azaltma faaliyetleri arasında planlanması gereken bir olgunun varlığından söz edebiliriz. Okul eğitiminden kentsel planlamaya kadar her aşamada toplumsal dayanışmanın artırılması, yöneticiler için bir hedef olarak kabul edilmelidir. Bununla birlikte tarihsel süreçte kamu yönetiminin afet yönetimindeki rolünün arttığı da bir gerçektir.

Kaynak: (Kirschenbaum, 2004: 19)



Şekil 1. Afetlerde Kamu Yönetimi ve Toplum Arasındaki Rol Dağılımının Tarihsel Süreçteki Durumu

Şekil 1'de kamu yönetiminin afetlerde sütlendiği rolün artışına bağlı olarak, toplumun rolünün azaldığı görülmektedir. 20. Yüzyıl boyunca kamu yönetiminin nicelik ve nitelik yönünden bütün dünyada büyük bir genişleme gösterdiği söylenebilir. Dünya ticaretinin artışı, teknolojik ve bilimsel gelişme, sanayileşme, kentleşme gibi birçok nedeni bu genişlemenin sebebi olarak sayabiliriz. Ancak burada sorulması gereken soru, kamu yönetiminin afet yönetiminde üstlendiği rol ile toplumun rolü arasındaki makasın kamu yönetimi lehine bu kadar fazla açılmasının gerekli olup olmadığıdır.

Yönetim bilimi, mevcut kaynakların en verimli kullanımını öğreten bilgi dalı olarak da tanımlanabilmektedir (Tortop vd., 2007: 8). Kamu yönetiminin kaynakları, devlet bütçesinin gelirlerinde belirtilen kalemlerden oluşur. Bütçe ise, devletin bir yıllık gelir gider dengesinin planlanması yanında, yönetsel ve denetsel işlevleri olan bir programdır. Kamu yönetimi kuramının amaçlarından birinin kurumların en etkili nasıl örgütlenmeleri gerektiği sorusuna cevap aramak (Simon vd., 1973: 15) olduğu düşünüldüğünde, kamu yönetiminin yönetim fonksiyonları bağlamında kaynakları etkin ve verimli kullanmasının bir zorunluluk olduğu görülür.

Kaynakların etkili kullanılması afet yönetim örgütlenmesine doğrudan bağımlıdır. Yerel düzeyde kaynakların dağıtılmasında hangi seviyede hangi yeteneğin bulunması gerektiği, etkili bir planlamayla belirlendikten sonra, kurum ve kuruluşların rolleri de şekillenmeye başlar. Sadece kamu yönetimi açısından değil, afete müdahale için görev alacak sivil toplum örgütleri ve gönüllüler açısından da rollerin belirlenip, bütün dikkatin bu faaliyetleri

koordine etmeye yönlendirilmesi, kamu yönetiminin en kritik rolü olarak söylenebilir. Bunu birkaç örnek üzerinde daha iyi değerlendirebiliriz.

ABD'de Florida eyaletinde 2004 yılında yaşanan tayfunlara müdahale eden kuruluşların % 65'i (federal ve yerel) kamu örgütleriyken, özel örgütlerin oranı % 27, kâr amaçlı olmayan örgütlerin oranı % 8 olarak tespit edilmiştir (Kapucu, 2008: 249). Kamu örgütleri koordinasyonu etkin şekilde sağlayarak diğer (gönüllü, sivil toplum) örgütlerin de etkinliğini artırmış oluyordu. Böylece hem daha etkili bir koordinasyon sağlayıp hem de kendi sorumluluklarına odaklanabiliyorlardı.

Japonya'da 1995 yılında gerçekleşen Kobe depremi, kamunun yetersizliklerini ortaya koyması açısından ilginçtir. Afet kaynaklı krizlerin, merkezileşmiş, esnek ve süratli karar alma mekanizmalarına ihtiyaç duyduğu bilinmesine rağmen, kamu yönetimi, koordinasyon ve bilgi akışının ağır kalması yanında entegre bir kriz yönetim sisteminden de uzaktı (Özerdem ve Jacoby, 2006: 40). Sivil savunma kuvvetlerini harekete geçirmek için bile yerel yönetici tarafından sadece yazılı olarak verilebilen bir komuta ihtiyaç vardı. Yerel ve merkezi birimler arasında büyük ölçüde koordinasyon eksikliği ve uyumsuzluk mevcuttu (Özerdem ve Jacoby, 2006). Depremin ardından Japon Hükümeti yavaş ve güvenilmez kalmışken, 1,5 milyon kişi süratle müdahale etti ve yardım faaliyetlerinin büyük çoğunluğunu üzerine aldı ancak gruplar ve ekipler arası koordinasyonda ciddi sıkıntılar vardı. Bir örnek olay koordinasyonsuzluğun bütün boyutlarını gösteriyordu; (Özerdem ve Jacoby, 2006: 44)

Kobe Halk Hastanesi, doktor ve hemşirelerin görevleri dışında su taşımasıyla uğraşmaması için bu işi yapacak gönüllü talebini belediyeye iletti. Belediye yeterli işgücü bulunmadığını belirterek talebi reddettiğinde aynı bina içinde 5000 kişilik kayıtlı görevlendirilmemiş gönüllü listesi mevcuttu. Resmi görevliler, gönüllülerle işbirliğine, kendi düzenli rutinlerinin dışına çıkmamak adına gönülsüz davranıyordu. Yeni sivil toplum örgütlerinin kurulması ve var olanların kendilerini olası kriz durumlarına adapte etmelerinde Kobe depreminin Japonya için bir milat olduğunu söyleyebiliriz. Daha da önemlisi, Japon kamu yönetimi geçemeyip bedeller ödediği bir sınavdan sonra, kendini yeni duruma adapte etme yolunu seçmiştir (Özerdem ve Jacoby, 2006: 46).

Bu iki örnekten çıkarılacak sonucun, afetlerde kamu yönetiminin uygulayıcı rolünden daha önemli olan rolünün, koordinasyon ve liderlik olduğu söylenebilir. Bir anda çok fazla sayıda kurumsal yapının ve daha fazla sayıda gönüllünün içine dâhil olduğu bir kriz durumunda koordinasyonun gereği

gibi yapılamaması, liderliğin yerine getirilememesi, var olan sorunları daha da şiddetlendirmekten başka bir işe yaramayacaktır. Altruist bir anlayışla her işi yapmaya çalışmak, mutlaka yapılması gerekenleri aksatabilecektir. Türkiye'de özellikle AFAD konusundaki tartışmaların da bu bağlamda ele alınmasında fayda bulunduğu değerlendirilmektedir.

İdarenin bütünlüğü Anayasa'nın 123'üncü ilkesinde ifade edilen ve merkezi örgütlenmeyle yerel örgütlenmenin bir bütünün parçaları olduğunu vurgulayan bir ilkedir. Kamu yönetiminin afetlerdeki sorumluluğunu incelerken ya da bu konuda politika yapım süreçlerini ele alırken öncelikle göz önünde bulundurulması gereken ilkenin idarenin bütünlüğü olduğunu söyleyebiliriz. Afet yönetim sistemi olarak baktığımızda, merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşlarının afete müdahale stratejilerinin de bu ilke temelinde oluşturulması ve uygulanması gerekir.

Afetler söz konusu olduğunda büyük oranda bahsedilen olgu, yerel nitelikler taşır. Bütün dünyada afet yönetim sistemlerinin yerel örgütlenmelere ağırlık verdiği görülebilir. ABD'de 1980'lerde yerel inisiyatifi öne çıkaracak şekilde bir acil durum örgütlenmesinin politikası ortaya konurken (Waugh ve Hy, 1990), afetlerin yerel özelliklerine vurgu yapılmıştı. FEMA (*Federal Emergency Management Agency*), entegre afet yönetim sistemi olarak bu temel varsayım üzerinde kurulmuştur (Gündüz, 2009: 62-63) ve sonrasında dünyada bir çok ülkedeki uygulamalara örnek teşkil etmiştir. Türkiye'de AFAD'ın kuruluşu da entegre bir sistem kurma ihtiyacından kaynaklanmıştır.

Afetlerin öncesi, afet anı ve sonrasıyla (zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme) bütün aşamaları bütüncül bir anlayışla yönetebilecek otorite ve güç, sadece kamu yönetiminin elinde bulunmaktadır. Dolayısıyla afetlere karşı örgütlenme, sadece afete müdahale ile sınırlı bir örgütsel yapıdan daha fazla kaynak ve gayret gerektirir. Bu kaynakların ve gayretlerin, afet döngüsünün her aşamasında bütüncül bir anlayışla yönetilmesi, icracı bir birimden çok, koordinasyonu sağlayabilecek yetki ile donatılmış bir kurumsal anlayışa ihtiyaç duyar. Ancak afetleri sosyal bir olgu olarak ele aldığımızda, toplumun afete gösterdiği reaksiyon, kamu yönetiminin afet süreçlerini yönetmedeki sorumluluğu kadar önemli bir olgu olarak karşımıza çıkar. Bu bağlamda afetlerde toplumun rolünü ele almamızda fayda bulunmaktadır.

IV. AFETLERE TOPLUM TEMELLİ YAKLAŞIM

Quarantelli (Quarantelli & Dynes, 1977: 24) afetleri sosyal bir olgu olarak görür ve sosyal terimlerle tanımlanabileceğini ileri sürer. Bu tanımlama,

bugüne kadar alıştığımız, afetlerin toplum üzerindeki etkilerinin fiziksel ölçütlerle açıklanmasını savunan metodolojiye bir karşı çıkıştır. Afetler toplumu etkilerler. Toplumda sosyal hayatı etkilemeyen küçük çaplı (bir tren kazası, ya da gemi kazası gibi) afetleri bir kenara bırakırsak, afetler toplumların yaşantısında olumsuz yönde değişiklikler yaratırlar. Bu nedenle de afetlere karşı oluşturulacak politikaların toplumu (onun özelinde insanı) merkezine alması gerekir. Yerleşim olmayan bir alana düşen bir uçak sosyal bir desteğe ihtiyaç oluşturmazken, bir mahallede oluşan sel felaketi sonrası evlerine giremeyen halkın sosyal desteğe ihtiyacı vardır (Quarantelli, 1997: 41).

Afetlere müdahale safhasında birçok kamu kurum ve kuruluşu, gönüllü sivil toplum kuruluşları ve uluslararası yardım örgütleri yer alabilir (Quarantelli, 1998: 4). Bu durum afet bölgesinde büyük bir karmaşıklığa neden olabilir ve kurtarma faaliyetlerini olumsuz etkileyebilir. Bundan dolayı acil durum yönetimi, yüksek düzeyde merkezileşmiş yönlendirme ve liderlik gerektirir (Hy ve Waugh, 1990: 12). Afet kaynaklı krizlerin yönetiminde, bir elden sevk ve idarenin en güçlü derecesinin uygulanması, süratli karar almayı ve koordinasyonu kolaylaştırıcı bir unsurdur.

Ancak afete müdahale eden örgütlerin nicel fazlalığının iyi yönetilememesi, afetlerin toplum üzerinde yarattığı olumsuz etkileri artırıcı yönde etki oluşturabilir. Quarantelli (Quarantelli, 1997: 42) bu etkiyi şu şekilde kavramlaştırmıştır: Afetlerde "*afet kaynaklı ihtiyaçlar*" ve "*müdahale kaynaklı ihtiyaçlar*" ortaya çıkar. Bunlardan müdahale kaynaklı ihtiyaçların karşılanması, afete müdahale stratejileri kapsamında ön planlamaya dayanmalıdır. Diğeri (afet kaynaklı ihtiyaçlar) daha çok taktik alanda ve durumsallık yaklaşımına dayanır. Afete müdahalede afet kaynaklı ihtiyaç ve taleplere odaklanmak, stratejik amaçları geri plana düşürebilir ve bu durum afetin sosyal etkilerini daha da artırır. Bu nedenle her iki tip ihtiyaç ve talepler, etkin bir planlama ile ve dengeli olarak karşılanmalıdır. Örneğin bir afet bölgesinde kurtarma çalışmalarının koordinasyonu önemli bir sorun olarak dururken, acil olmayan faaliyetlere odaklanmak ihtiyaçlar arasındaki dengenin iyi kurulamadığını ve acil durumun iyi yönetilemediğini gösterir.

Türkiye'de 1999 Marmara Depremi sonrasında, 2000 yılında İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Ajansı (SDC) tarafından desteklenen "Mahalle Afet Destek Projesi" başlatılmıştır. Belediyenin, bazı meslek örgütlerinin, yerel üniversitelerin ve bir kısım sivil toplum örgütlerinin katıldığı projenin amacı; mahalle afet timlerini koordine etmek, eğitmek ve donatmak; kurumsal bir yapı inşa

ederek bu yapının ulusal afet yönetim sistemine uzun dönem sürdürülebilirlik ve entegrasyonunu sağlamak olarak belirtilmektedir (Özerdem ve Jacoby, 2006: 62). Sonrasında "Mahalle Afet Gönüllüleri" adıyla yerel afete müdahale örgütleri oluşumuna da yol açan projenin gerekçesi, afetin gerçekleşmesini takip eden ilk 72 saatte yardım ekiplerinin müdahalede yetersiz kalması nedeniyle, yerel inisiyatifin harekete geçirilmesidir (mag.org.tr, 10.10.2014).

Konuya kuramsal açıdan bakıldığında, ister kamu ister sivil toplum olsun, örgütlenme yerel ihtiyaçlardan başlar (Simon vd., 1973: 29). Sorun bir şekilde yerelde tartışma gündemine geldikten sonra, eğer çoğunlukta bu sorun çözülmesi konusunda görüş birliği oluşursa, bir sonraki aşama örgütlenme bilincinin ortaya çıkmasıdır. Afetlerde gönüllülere olan ihtiyacın da benzer şekilde afetin yaşandığı bölgeden ortaya çıkması beklenen bir sonuçtur. Politika süreçleri açısından değerlendirildiğinde yerel paydaşların ihtiyaçlarına cevap verecek bir formülasyonla politikaların belirlenmesi de kamu yönetiminin sorumluluğudur.

Bir politika dokümanı olarak ele aldığımızda, beş yıllık kalkınma planları, politik yönelim hakkında fikir verir. 10'uncu Kalkınma Planı (2014-2018) için hazırlanan "Afet Yönetiminde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu", gelecek dönemde afet yönetimi politikası hakkında bir yönelimi işaret etmektedir. Raporun yönetici özetinde şu hususa yer verilmektedir;

> "*Bu raporda belirlenen politikaların uygulamaya geçirilmesi neticesinde afet tehlikesi yüksek bir coğrafyada yer alan ülkemizin afet zararlarının en az düzeye indirilmesine yönelik çalışmaların bütünlük içinde yapıldığı, toplumun afetlere karşı bilinçli ve dirençli hale geldiği ve yerleşim yerlerinin sağlıklı, güvenli ve afetlere dayanıklı olacak şekilde oluşturulduğu bir ülke olması beklenmektedir."*(ÖİK, 2014)

Burada vurgulamak istediğimiz husus, "toplumun afetlere karşı bilinçli ve dirençli hale gelmesi" yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, afet yönetiminde yeni bir yönelimi işaret etmektedir. Türkiye'de afet yönetimi, afetler sonrası kamuoyundaki hassasiyetler üzerinden gelişmiş olduğundan parçalı bir afet mevzuatı ve parçalı bir afet yönetim sistemi oluşmuştur (Leblebici, 2013). 5902 Sayılı Kanun ile bu parçalı yapıyı bir ölçüde birleştirme çabası öne çıkmış olsa da, söz konusu yasa ile kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD) Başkanlığı'nın görev, yetki ve sorumlulukları üzerindeki tartışmalar devam etmektedir (ÖİK, 2014). Bu tartışmaların sınırı aynı zamanda kamunun afetlerdeki rolü üzerine çizilen bir alanın konusudur. En kısa

şekilde ifade edecek olursak; uygulayıcı ve planlayıcı olmak arasındaki sınırın net olmamasının bu tartışmaların odağını oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yer alan afete dirençli toplum kavramı, afetin etkilerinin toplumun sosyal yapısına olan yansımasının en düşük düzeyde kaldığı toplumsal yapıyı tanımlar. Toplumların afet ve benzeri acil durumlara gösterdiği direnç, iki boyutta kendini gösterir. İlk olarak toplumsal dayanışmanın üst düzeyde olduğu toplumlar, kırılmalara karşı daha dirençlidir. İkinci olarak da afet sonrası faaliyetlerde gönüllü rol alma davranışının afet kaynaklı sosyal yapıdaki kırılmaları atlatmada önemli payı vardır.

Aslında kurtarma ve yeniden inşa faaliyetlerinin afetin öncesinde başlayan sosyal bir süreç olduğu (Nigg, 1995) yönündeki görüşler, toplumsal dayanışmaya yapılan vurguları desteklemektedir. Buna göre afet öncesinde sosyal gruplar arası dinamikler, bu grupların politika süreçlerine etkileri gibi konular, afet sonrasındaki kurtarma ve yeniden inşa süreçlerine etkileyebilmektedir. Toplumu oluşturan bireyler arası ilişkilerin afet sonrasına etkileri konusunda Amerika'da yapılan araştırmalarda çekirdek ailelerin toplumdan daha ayrışmış olmaları nedeniyle, akraba gruplarıyla birbirine yakın oturan geniş ailelerin afet sonrasında yardımlara daha kolay ulaşabildiği ortaya çıkmıştır (Nigg, 1995: 8). Afet sonrasında evini kaybeden çekirdek ailelerin geniş ailelere oranla daha büyük sıkıntılar yaşayabileceği söylenebilir.

Aileden başlayarak toplumsal dayanışmanın afet sonrası yaşanan sorunlara etkileri şöyle sıralanabilir; 1. Afet sonrasında evsiz kalanlara barınacak yer temini, 2. Afet sonrası arama kurtarma faaliyetlerindeki yardımlar, 3. Afet sonrası psikolojik destek, 4. Yardıma gerçekten ihtiyacı olanların daha kolay belirlenmesi, 5. Ekonomik ve sosyal faaliyetlerin daha kısa sürede normalleşmesi. Ancak bu sıralananlara etki eden faktörler de bulunmaktadır. Afetin oluştuğu alanın kırsal ya da kent olması, afet bölgesinde etnik ve/ veya ırksal farklılıkların olması, afet bölgesi içerisinde gelir dağılımındaki dengesizlikler gibi birçok unsur, bu sonuçların elde edilebilmesine etki edebilmektedir.

Ancak burada kamunun koordinasyon sorumluluğunu muhafaza etmesi gerektiğini belirtmek gerekmektedir. Bulgular toplum koordinasyon stratejilerinin kamunun afetlere müdahalede başarı şansını artırdığını göstermektedir. Bu iki kavram seti arasında korelasyon bulunduğu ifade edilmektedir (Kapucu, 2008: 255). Kamunun afet kaynaklı krizleri

yönetebilecek başka bir yapıyla ikame edilmesi de mümkün görünmemektedir. Kamu gücünün mutlaka politika belirleme ve koordinasyon konusunda etkin olarak bulunması gerekmektedir. Bunu kamu adına sağlayacak olan kurum, mevcut yapıda AFAD'dır.

AFAD öncülüğünde hazırlanan UDSEP (Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı) 2012-2023 içerisinde üç ana eksen üzerinde oturmaktadır (UDSEP, 2013); 1. Depremleri öğrenmek, 2. Deprem güvenli yerleşme ve yapılaşma, 3. Depremlerin etkileriyle baş edebilme. İkinci ana eksenin ilk hedefi; "Depremlere ve diğer afetlere ilişkin eğitim ve halkın bilinçlendirilmesi faaliyetlerinin geliştirilmesi" başlığını taşımaktadır. Bu hedefe ilişkin stratejilerden biri de; "Afet gönüllülük sistemi kurulacaktır" şeklinde belirlenmiş ve buna ilişkin eylemler sıralanmıştır. AFAD'ın sorumluluğundaki bu stratejinin ilgili kuruluşları ise; sivil toplum kuruluşları, Türk Kızılayı ve üniversiteler olarak belirtilmiştir.

AFAD'ın 2013-2017 stratejik planında ise "Afetlere hazırlık için eğitim seferberliği başlatmak" dördüncü amaç olarak ortaya konmuştur. Bu amacın "ülke genelinde toplumsal afet farkındalığını her yıl ortalama % 50 artırmak" başlıklı ilk hedefinde; afete hazır aile projesi, afete hazır okul projesi, afete hazır işyeri projesi, afete hazır gönüllü gençler projesi vd. projelerden bahsedilmektedir.

Yukarıda saydığımız iki planın da, ÖİK Raporunda vurgulanan "afete dirençli toplum" oluşturma hedefi adına katkı sağladığını söyleyebiliriz. Ancak temelde bakış açısı değişikliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü afete dirençli toplumun en önemli ögesi, kolektif bilinçtir. Eğitimler, planlar, projeler, bu bilincin geliştirilmesine katkıda bulunabilir ama başlı başına bilinci oluşturamaz. Bunun için toplumun eğitim politikalarından başlayarak, uzun süreli bir planlama gerekmektedir.

Toplumsal dayanışmanın ve güçlü bir sivil toplumun inşası kısa zamanda çözülebilecek bir sorun değildir. Örneğin afet uygulamalarında bütün dünyanın örnek aldığı bir ülke olan Japonya'da sivil toplum kuruluşlarının geliştirilmesi yolunda atılan adımların 100 yıldan fazla bir geçmişi olduğunu söyleyebiliriz (Özerdem ve Jacoby, 2006: 30-31). Sivil toplumun örgütlülüğü, politik toplumun hareket alanının genişliği ile ters orantılıdır. Söz konusu örgütlenme, afetlere karşı toplumun bilinç ve mücadele istenci olduğunda, bunu diğer sivil toplum örgütlenmelerinden bağımsız olarak ele almak çok gerçekçi olmayacaktır. Ancak ülkemizde bu konuda atılan olumlu adımları

da vurgulamak ve kamunun bu tür oluşumlara desteğini artırmak adına "Mahalle Afet Gönüllüleri"ni (MAG) örnek verebiliriz.

Afetlerde ilk 24 saatte kurtarılanların büyük çoğunluğunun yeterli malzeme olmadan çevredekiler tarafından kurtarıldığı gerçeğinden hareketle, 30-50 kişi arasındaki mahalle afet gönüllülerine, ilk yardımdan afete müdahale bilgilerine kadar 34 saatlik eğitimler verilmektedir (Özerdem ve Jacoby, 2006: 62). Halen İstanbul, İzmit, Yalova, İzmir ve Bursa'da toplam 109 mahallede örgütlenmiş (mag.org.tr, 25.11.2014) olan bu yapının yaygınlaştırılması ve desteklenmesi amacıyla 2006 yılında MAG Vakfı kurulmuştur. "İş çevrelerinde, üniversitelerde, kamu kuruluşlarında, diğer sivil toplum kuruluşlarında ve basın-yayın kuruluşlarında görev yapan öncü vatandaşların girişim ve katkılarıyla kurulan" (magvakfi.org.tr, 25.11.2014) vakıf, varlık sebebini şöyle açıklamaktadır; "Vakıf uzun vadede, ülkenin depremden etkilenebilecek her bölgesinde MAG programlarının oluşturulmasını hedefliyor. MAG Vakfı, bunun da ötesinde, bildiklerini aktarmayı, bilinç yaratmayı, diğer sivil toplum örgütleriyle bir ağ oluşturmayı ve yerel grupları desteklemeyi amaçlıyor." (magvakfi.org.tr). Bu ve benzeri örneklerin çoğalması için gerekli yasal ve sosyal zemini yaratmanın ise, kamu politikası yapım sürecine katılan aktörlerin öncelikli hedefi olması gerektiği değerlendirilmektedir.

V. SONUÇ

Afet sonrasında oluşan doğrudan ve dolaylı olumsuz etkilerin giderilebilmesi, afet yönetim sisteminin öncelikli hedefidir. Toplumsal yaşamı kesintiye uğratan afete karşı en etkin sistem, normal yaşantıya dönüşü en çabuk sağlayabilen sistemdir. Entegre afet yönetim sistemi, afetlerin öncesi ve sonrasıyla bir bütün olarak ele alınmasını ve sadece afete müdahale kapsamında algılanmamasını savunur. Bu çerçevede ele alındığında afet yönetimi, bütün politik ve sivil örgütsel yapıları ilgilendiren, disiplinlerarası bir çalışma alanı oluşturmaktadır.

Bahse konu çalışma alanının büyüklüğü, yönetim yapısı ve ileri derecede koordinasyona gereksinim duyması, bu konudaki sorumluluğun kamu yönetimi tarafından üstlenilmesini zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, kaynakların etkin kullanımı ve sonuca odaklı bütüncül bir yapı oluşturulması, afet yönetiminin bileşeninin sadece kamu yönetimi olması ile ulaşılabilecek hedefler gibi görünmemektedir. Afetleri sosyal olgular olarak gören yaklaşımdan hareketle, toplum yaşantısını derinden etkileyen bu olayların yerel boyutları afet yönetim yazınında son yıllarda öne çıkmaya başlamıştır.

Afetlere karşı dirençli toplum oluşturmak, afet yönetim sistemlerinin öncelikli hedeflerinden biri olurken, sivil toplum kuruluşları ile gönüllülerin afetlere karşı örgütlü yapılar oluşturmak için teşvik edildiği bir sürece girilmiştir. Bunun afetlere karşı etkili bir afet yönetim sistemi oluşturmak adına olumlu olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü bu tip yapılar, hem afetlere müdahalede kritik ilk 24 saatin daha iyi kullanılmasını sağlayacak, hem de kamu yönetiminin koordinasyon ve kamu hizmetlerinin sunumu konularında daha etkin çalışabilmesine yardımcı olacaktır.

Afetlere karşı toplumun iç dinamiklerini örgütlü olarak harekete geçirmek, kamu yönetimi adına bir hedef olarak ortaya konulmakla birlikte, toplumun kolektif yapısını besleyecek eğitim, istihdam ve sağlık gibi alanlarda kamu politikası süreçlerinin katılımcı bir şekilde planlanması ve uygulanması gerekmektedir. Aksi halde belirtilen hususlar, bürokrasinin etkili planlama, eksik uygulama örnekleri arasında yerini alacaktır.

KAYNAKÇA

AFAD, (2013), UDSEP 2012-2023, İkinci Basım, Ankara.

DELEON, P. ve Vogenbeck, D.M., (2007), "Policy Sciences at the Crossroads", *Handbook of Public Policy Analysis*, USA, ss. 3-14.

ERGUN, Turgay, (2005), *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*, TODAİE, Ankara.

FİŞEK, Kurthan, (2005), *Yönetim*, Paragraf Yayınları, Ankara.

GİLPHİN, D. R., P. J. Murphy, (2008), *Crisis Management in a Complex World*, Oxford, U.K.

GLEİCK, James, (2003), *Kaos*, (çev. Fikret Üçcan), 12. Basım, TÜBİTAK, Ankara.

GÖZLER, Kemal, (Eylül 2007), *İdare Hukukuna Giriş*, (7.Basım), Ekin Kitabevi, Bursa.

GÜLER, Birgül Ayman, (2003), "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B.Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman), Yargı Yayınevi, Ankara, s. 527-544.

GÜNDÜZ, İsmail, (2009), *Dünyada ve Türkiye'de Afet Yönetimi*, Erdem Yayınları, İstanbul.

HEYLİGHEN, Francis, (2008), "Complexity and Self-organization", prapared for *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, Belgium, p. 1-20.

HY, R. John, W.L.Waugh Jr., (1990), "The Function of Emergency Management", *Handbook of Emergency Management Programs and Policies Dealing With Major Hazards and Disaster*, (Ed. Hy & Waugh), Greenwood, USA, p. 11-25.

İŞTEN, İnanç, (2007), "Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları", *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 22, Ankara.

KAPUCU, Naim, (2008), "Collaborative Emergency Management: Better Community Organising, Better Public Preparedness and Response", Author(s) Journal Compilation, Blackwell, USA, p. 239-262.

KİRSCHENBAUM, Alan, (2004), *Chaos Organization and Disaster Management*, Marcel Dekker, USA.

LEBLEBİCİ, Doğan, (2004), "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'de Gelişimi", *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. M.Kemal Öktem, U. Ömürgönülşen), İmaj yayınevi, Ankara, s. 7-25.

LEBLEBİCİ, Özkan, (2013), "Afet Yönetimine Kentli Penceresinden Bakmak", *Kentli Hakları Bağlamında Kenti Yeniden Düşünmek*, Alter Yayıncılık, Ankara, s. 185-206.

MARİNİ, Frank, (2000), "Public Administration", *Defining Public Administration*, Ed.in Chief Jay M. Shafritz, Westview Press, USA, p. 3-16.

MOREL, B. ve R. Ramanujam, (1999), "Through the Looking Glass of Complexity: The Dynamics of Organizations as Adaptive and Evolving Systems", *Organization Science*, (V. 10, N. 3), USA, pp. 278-293.

NİGG, Joanne M., (1995), "Disaster Recovery as a Social Process", Preliminary Paper, University of Delaware DRC, USA.

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU, (2014), *Afet Yönetiminde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara

ÖZERDEM, A., T.Jacoby, (2006), *Disaster Management and Civil Society Earthquake Relief in Japan, Turkey and India*, I.B. Tauris, U.K.

QUARANTELLİ, E.L., Russel R. Dynes, (1977), "Response to Social Crisis and Disaster", *Annual Review Sociology*, V. 3, USA, p. 23-49.

QUARANTELLİ, E. L., (1997), "Ten Criteria For Evaluating The Management of Community Disaster", *Disaster*, (21/1), p. 39-56.

QUARANTELLİ, E.L., (1998) "Major Criteria for Judging Disaster Planning and Managing and Their Applicability In Developing Societies", *International Seminar on The Quality of Life and Environmental Risks*, USA:University of Delaware, 1998, p. 1-37.

RATHOD, P.B., (2010), *Contemporary Public Administration Ideas and Issues*, ABD Publishers, India.

ROSENTHAL, Uriel, Bert Pijnenburg, (1991), "Simulation-oriented Scenarios An Alternative Approach to Crisis Decision Making and Emergency Management", *Crisis Management and Decision Making*, (Ed.Rosenthal, Pijnenburg), Springer, p. 1-8.

SİMON, Herbert, D. Smithburg, V. Thompson, (1973), *Kamu Yönetimi*, (Çev. C. Mıhçıoğlu), Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara.

TAN, Turgut, (1991), "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Ankara, s. 233-252.

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir vd., (2007), *Yönetim Bilimi*, (7.Basım), Nobel, Ankara.

UNDP, (2004), *A Global Report Reducing Disaster Risk A Challenge for Development*, UN, USA.

VERSAN, Vakur, (1990), *Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat*, (10. Basım), Der Yayınları, İstanbul.

WAUGH, W. L. Jr., R. John Hy, (1990), "Introduction to Emergency Management", *Handbook of Emergency Management Programs and Policies Dealing With Major Hazards and Disaster*, (Ed. Hy & Waugh), Greenwood, USA, p. 1-10.

http://www.mag.org.tr/tur/proje.asp, E.T. 10.10.2014

http://www.magvakfi.org.tr/tanitim.asp, E.T. 24.11.2014