

Araştırma Makalesi

Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Afet Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Comparative Analysis of Disaster Management Systems in Türkiye and the United States

Serdar Kenan GÜL

Kastamonu Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

skgul@kastamonu.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-4771-9202>

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
15.07.2024	24.08.2024

Öz

Dünyada doğa, insan ve teknoloji kaynaklı birçok afet meydana gelmektedir. Afetler ve krizler her zaman kamu yönetiminin çözüm bulmakla yükümlü olduğu konular olmuştur. Her ülkenin kendine ait kurumsal bir yapısı ve afet yönetimine ilişkin bir bakış açısı vardır. Ülkelerin sistemlerinin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi en iyi yönetim anlayışını bulmak açısından önemlidir. Bu makalede, Türkiye'deki afet yönetiminden sorumlu kurum olan Afet ve Acil Durum Başkanlığı (AFAD) ile Amerika Birleşik Devletlerindeki afet yönetiminden sorumlu kurum olan Federal Acil Durum Yönetim Kurumu-Federal Emergency Management Agency (FEMA)'nın karşılaştırılması yapılmaktadır. Bu çerçevede her iki ülkedeki afet yönetim sisteminin özellikleri ortaya konularak aralarındaki benzerlik ve farklılıklar ele alınmaktadır. Türkiye ve ABD'nin afet ve acil durum sistemlerinin oluşmasında planlamaların olmadığı, meydana gelen olayların sistemin oluşumunu ve gidişatını belirlediği değerlendirilmektedir. Bilinçsiz ve koordinasyonun sağlanmadığı bir ortamda felaketin boyutu da değişecek ve daha büyük yıkımlara neden olabilecektir. Bu bağlamda bu çalışmada Türkiye'de ve ABD'de afet ve acil durumlarda şu an ki sistematik yapının nasıl oluştuğu, afet yönetimi aşamalarının öncesi ve sonrasında nasıl bir yol izlendiği AFAD ve FEMA üzerinden incelenmektedir. Sonuç olarak iki farklı ülkenin afet yönetim sistemleri karşılaştırılarak olumlu ve olumsuz yönleri belirtilmekte ve başarılı bir afet yönetim sistemine ulaşmanın önemine vurgu yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Afet Yönetimi, AFAD, FEMA, Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri

Abstract

Many natural, human and technological disasters occur in the world. Disasters and crises have always been a matter for public administration to find solutions. Each country has its own institutional structure and a perspective on disaster management. Comparative evaluation of the systems of countries is important to find the best management approach. This article compares the Disaster and Emergency Presidency (AFAD), the organization responsible for disaster management in Turkey, with the Federal Emergency Management Agency (FEMA), the organization responsible for disaster management in the United States of America. In this framework, the characteristics of the disaster management system in both countries are revealed and the similarities and differences between them are discussed. It is

Önerilen Atf /Suggested Citation

Gül, S. K., 2024, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Afet Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 59(3), 1523-1539.

evaluated that there is no planning in the formation of the disaster and emergency systems of Turkey and the USA, and the events that occur determine the formation and course of the system. In an unconscious and uncoordinated environment, the size of the disaster will change and may cause greater destruction. In this context, this study examines how the current systematic structure is formed in Turkey and the USA in disasters and emergencies, and what kind of a path is followed before and after the disaster management stages through AFAD and FEMA. As a result, the disaster management systems of two different countries are compared, their positive and negative aspects are indicated and the importance of reaching a successful disaster management system is emphasized.

Keywords: Disaster Management, AFAD, FEMA, Türkiye, United States of America

1. Giriş

Afet, dünyanın birçok ülkesini ve bu ülkelerdeki geniş insan gruplarını maddi ve manevi olarak olumsuz etkileyen bir olgudur. Bu konuda her ülke afetleri önlemeye, en kısa sürede müdahale etmeye ve afetlerin olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik kurumlar oluşturmaya çalışmaktadır. Türkiye, başta deprem olmak üzere doğal afetlerin sık görüldüğü bir coğrafyaya sahiptir. Türkiye’de tarih boyunca meydana gelen afetler, birçok can ve mal kaybına neden olmuş ve ülkenin kalkınmasını olumsuz etkilemiştir. 1999 yılında yaşanan Marmara Depreminin neden olduğu büyük kayıplar, afet yönetimi anlayışında bir dönüm noktası olmuş, ülkemizde bilinçli ve planlı bir afet yönetiminin gerekliliğine işaret etmiştir.

Afetlerin ne zaman ve nerede olacağı önceden bilinmediği için ülkeler ve insanlar afetlerle hazırlıksız bir şekilde karşılaşabilmektedir. Bu afetlerden sonra her ülke, kendi afet yönetim sistemlerindeki eksiklikleri gidermek için çeşitli yenilikler yapmıştır. Genellikle gelişmiş ülkelerin afet yönetim sistemleri örnek alınarak, afet yönetimindeki aksaklıkların en aza indirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, ülkelerde yapılan yenilikler incelendiğinde, afet yönetimindeki gelişmelerin ve iyileştirmelerin gözlemlendiği görülmüştür.

Belirli bir döneme kadar afet yönetimi sadece afetten sonraki dönemi kapsamış ve bunun sonucunda müdahaleler daha bilinçsiz ve yetersiz kalmıştır. Fakat yaşanan olaylar afet yönetimi bilincinde değişikliklere sebep olmuştur. Büyük felaketler sürecin nasıl değerlendirilmesi gerektiğini ve olası afetler için çalışmalar yürüterek afet öncesinin de değerlendirilmesi gerektiğini öğretmiştir. Afetler; öncesi, sonrası ve afet anı olarak bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmelidir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlara dayanan yönetim anlayışına sahip bir yönetim anlayışını benimsemek ve bu doğrultuda faaliyete geçmek önem arz etmektedir (Genç, 2020:161).

Kamu yönetiminde sistemlerin ve süreçlerin karşılaştırmalı olarak analizini yapmak vatandaşlara, özellikle politika oluşturucularına farklı bakış açıları kazandırmaktadır. İki farklı ülkenin bir sistem üzerindeki oluşum ve süreçlerinin değerlendirilmesi en iyi yönetim anlayışını bulmaya yardımcı olmakta ve kendi ülkesine nasıl politika transferi yapabileceğini de öğretmektedir. Ülkemizde ve tüm dünyada doğa, teknoloji ve insan kaynaklı olmak üzere çeşitli afetler meydana gelmektedir. Afetlerin meydana gelmesi ile birlikte vatandaşların zor süreçlerden geçtiği görülmektedir. Bu yüzden afet yönetiminde de karşılaştırmalar yaparak en iyiyi aramak ve uygulamak oldukça önemlidir. Böylece maruz kalınan afetlerin en iyi şekilde yönetilmesi ve olumsuzlukların en aza indirilmesi ya da tamamen ortadan kaldırılması mümkün olabilecektir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Federal Acil Durum Yönetim Kurumu-Federal Emergency Management Agency (FEMA) afet ve acil durum yönetimine bakış açısının değiştiği bir dönemde kurulan iki farklı ülkenin sistemleridir. Türkiye ve ABD farklı yönetsel eklerlere sahip iki ülkedir. Bu farklılıklar afet yönetim sistemlerini de etkilemektedir. Bu konuda yıllar içerisinde olumlu gelişmeler her iki ülkede de yaşanmıştır. Fakat gerçekleşen olumlu değişikliklere rağmen afet yönetimi ve bilincinin ne kadar yeterli olduğu tartışılan bir konu olmaktadır.

Bu makalede, Türkiye ve ABD afet yönetim sistemlerinin incelenmesi ve karşılaştırması yapılmaktadır. Karşılaştırma AFAD ve FEMA üzerinden yapılmakta ve sistemin yeterlilikleri değerlendirilmektedir. Bu kapsamda Türkiye ve ABD'nin afet yönetim süreçlerine ilişkin daha önce yapılan çalışmalar, dokümanlar, mevzuat ve raporlar incelenmiştir. Çalışmada ilk olarak, Türkiye'de afet yönetim süreci ile ilgili kısa bilgi verilerek AFAD ve afet yönetimi anlayışı üzerinde durulmaktadır. Daha sonra, ABD'de afet yönetimi incelenmekte FEMA ve afet yönetimi anlayışı ele alınmaktadır. Çalışmanın devamında

ise afet yönetim bilincinin oluşması adına eğitim faaliyetleri üzerinde durularak her iki ülkenin sistemleri karşılaştırılmakta, olumlu-olumsuz, benzer-farklı yönleriyle incelenmektedir. Sonuç kısmında ise genel değerlendirme yapılarak öneriler sunulmaktadır.

2. Türkiye’de Afet Yönetimi ve Gelişimi

Ülkemizde geçmişten bu yana çeşitli afetler meydana gelmiş ve afet yönetimini gerekli kılmıştır. Bulduğumuz coğrafyanın özellikleri dolayısıyla doğal afetlerin meydana gelmesi olağan bir hale bürünmektedir. Hem toplumu hem de yaşadığımız çevreyi acil durumlara karşı hazır hale getirmek bu sürecin yönetimini kolaylaştıracaktır. Fakat meydana gelen olayların ön görülebilmesi ve iyi yönetilebilmesi gibi nedenler çok daha büyük bir etki oluşturmaktadır. Oluşan bu etkiler düzenli ve koordineli bir sistemin varlığını gerekli kılmaktadır. Ülkemiz özellikle deprem, sel, heyelan, yangın gibi doğal afetlerin yıkıcı etkileriyle baş etmiştir. Bulduğumuz coğrafyanın deprem kuşağında yer alması sebebiyle depremin etkileri insanları çok fazla yıpratmıştır. 1999 Marmara Depremi, 2011 Van Depremi ve 2023 6 Şubat Depremi örnek olarak verilebilmektedir. Ayrıca son dönemde meydana gelen sel ve yangın felaketleri çok fazla can ve mal kaybına neden olmuş ve gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı konusunda soru işaretleri oluşturmuştur.

Yaşanılan doğal afetler açıkça afet yönetiminin gelişmesine ve ilerlemesine neden olmuştur. Türkiye’de afet yönetiminin değişim ve gelişimi çeşitli aşamalardan meydana gelmektedir. Kurumsal ve yasal düzenlemeler düşünüldüğünde bazı dönemlerden geçildiği görülmektedir (Genç, 2020). Bu bağlamda afet yönetimine ilişkin ilk faaliyetler Osmanlı dönemine kadar dayansa da afet yönetiminin sistemleşmesi 1939 Erzincan Depremi ile olmuştur. 1940’lardan sonra çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış fakat bu konudaki önemli ilerleme 1959 tarihinde çıkartılan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” olmuştur. Bu Kanun kendinden önceki, afet sonrası oluşan zararları azaltmak amacıyla çıkan tüm yasaları kendi bünyesinde toplamıştır (Kemaloğlu, 2015:128).

Her ne kadar afet yönetimine ilişkin gelişmeler yaşansa da bu konudaki dönüm noktasının 1999 Marmara Depremi sonrasında gerçekleştiği görülmüştür. Çok fazla can ve mal kaybına neden olan bu büyük deprem, sistemin yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğini açıkça ortaya koymuştur.

2009 yılında 5902 sayılı *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun* çıkana kadar afet ve acil durum yönetimi ile ilgili çeşitli kurumlar kurulmuş ve görev yapmıştır. Bunlar Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Kriz Koordinasyon Kurulu, Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’dür (Kemaloğlu, 2015:130-131).

Afet ve acil durum yönetiminde çok elli bir yönetim anlayışının olması durumu daha karmaşık hale getirerek müdahale kapasitesini düşürmüştü ve etkili bir yönetim anlayışı çabasına girilmiştir. Türkiye’de afet ve acil durum yönetiminin örgütsel boyutu düşünüldüğünde 5902 sayılı Kanun ile kurulmuş olan AFAD ele alınmaktadır.

2.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)

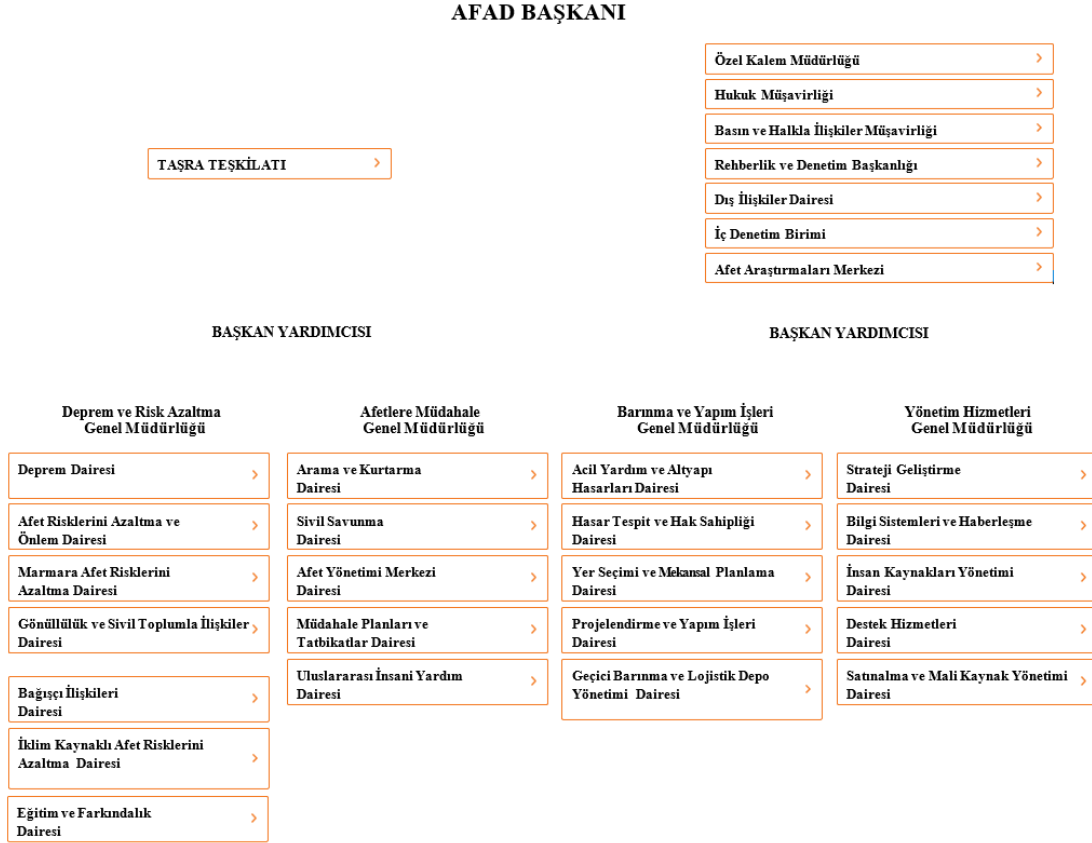
Yaşanılan afetler ve sonrasında gerçekleşen süreçler afet yönetiminde geri kalındığını ortaya koymuştur. Koordinasyon eksikliğini açıkça belli etmiş tek ve düzenli bir sistem üzerinden koordine edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” (R.G. 17.06.2009 tarih ve 27261 sayı) ile afet yönetim sisteminde değişiklik yapılmış, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Başkanlığı kurulmuştur. Bu kanun daha önce çıkarılan kanunlardan farklı olarak afet ve acil durum yönetiminin tek bir çatı altına toplanmasını sağlamıştır.

AFAD’ın 2009 yılında kurulmasıyla birlikte stratejik bir bakış açısı başladı. Stratejik bakış açısı, eski reaktif yönetim modellerinin bir kenara bırakılarak, uzun vadeli planlama ve bütünleşik afet ve acil durum yönetimi yaklaşımıyla faaliyetlerin yürütüldüğü bir dönemdir (Yaman, 2021:71). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 4 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde AFAD İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır (R.G. 15.07.2018 tarih ve 30479 sayı).

2.1.1. Merkez Örgütlenmesi

Şekil 1’de görüleceği üzere, AFAD’da bir başkan ve iki başkan yardımcısı bulunmaktadır. Başkan ve yardımcılarını Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmaktadır. Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi, İç Denetim Birimi ve Afet Araştırmaları Merkezi doğrudan başkana bağlıdır. Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğü ve Afetlere Müdahale Genel Müdürlüğü bir başkan yardımcısına; Barınma ve Yapım İşleri Genel Müdürlüğü ve Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü bir başkan yardımcısına bağlı olarak çalışmaktadır (AFAD, 2024).

Şekil 1: AFAD Teşkilat Şeması



Kaynak: AFAD Teşkilat Şeması (2024).

AFAD Merkez Teşkilatında toplam 873 personel bulunmaktadır. Taşra teşkilatında görev yapan 6.572 personelle birlikte toplam 7.445 kişilik AFAD teşkilatı afet yönetim süreçlerinin yönetiminde ve koordinasyonunda görevlerini yerine getirmektedir (AFAD 2024-2028 Stratejik Planı, 2024:55).

2.1.2. Afet ve Acil Durum Kurulu

Afet ve Acil Durum Kurulu, olabilecek afet ve acil durumların risklerini belirleyerek öncesinde gereken koruyucu faaliyet ve önlemlerin alınması ve yapılması gereken çalışmalar hakkında öneriler sunmak ve kurumlara rehberlik yapmak amacıyla oluşturulmuştur. Sekretaryasını AFAD yürütmektedir. İçişleri Bakanı’nın 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, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın ve Türk Kızılay Derneği, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurul normal şartlarda yılda iki kez, olağanüstü durumlarda ise İçişleri Bakanı’nın çağrısı üzerine toplanabilmektedir. İçişleri Bakanı tarafından gerekli görülmesi halinde diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları,

üniversiteler, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve konu hakkında uzman kişiler kurul toplantılarına çağırılmaktadır (T.C. Resmî Gazete, 18.09.2020, sayı 31248).

Bakanlıkların, kurum ve kuruluşların, sivil toplum kuruluşlarının ve üniversitelerin de dâhil olduğu bir kurulun varlığı afet yönetimine ilişkin daha farklı bir bakış açısını bir araya getirerek etkili bir yönetim sistemi ortaya çıkarabilmektedir. Fakat bu konuda yöneticilerin ve temsilcilerin ön görülmesi büyük önem arz etmektedir.

2.1.3. Taşra Örgütlenmesi

4 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle birlikte 2018 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı bir teşkilat haline gelen AFAD'ın taşra teşkilatı illerde valiye bağlı olan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleridir. İlerdeki afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, afet ve acil durum için hazırlıklar yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, afet ve acil durum hallerine yönelik çalışmalar yapmak ve afet ve acil durum anlarında hasar ve kayıpları tespit etmek gibi görevleri vardır (T.C. Resmî Gazete, 24.02.2022, sayı 31760).

2.1.4. İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu

İl Afet müdahale planı, Türkiye Afet Müdahale Planı'na (TAMP) uygun olarak vali başkanlığında ilgili kurum ve kuruluşlar, bakanlıklar ve yerel yönetimlerin katılımıyla hazırlanmaktadır. İl afet müdahale planını kapsayacak şekilde yerel düzey olay planları ve yerel düzeyde çalışma operasyon planları İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kurul vali, il müdürü, belediye başkanı, garnizon komutanı ve il özel idaresi genel sekreteri gibi kişilerden oluşmaktadır. Normal zamanlarda yılda iki defa toplanan kurul afet ve acil durum anlarında herhangi bir talimat beklemeden İl AFAD Merkezinde toplanmaktadır (T.C. Resmî Gazete, 24.02.2022, sayı 31760).

Ayrıca 11 ilde Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri vardır. Bunlar İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri içerisinde yer almaktadır. Bu iller arasında Adana, Afyonkarahisar, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van bulunmaktadır (AFAD, 2024).

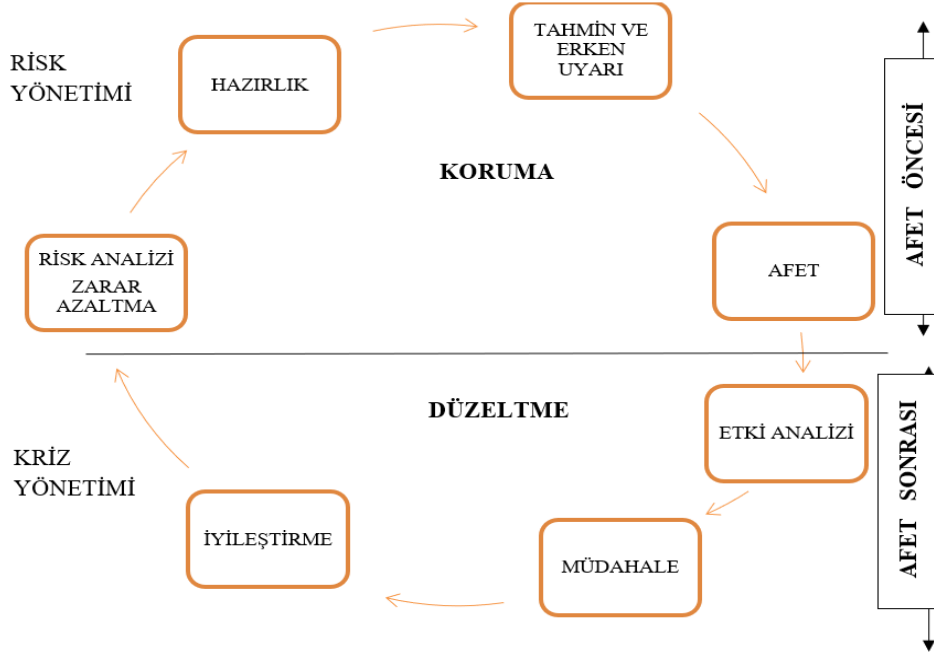
2.1.5. Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezleri

Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ile İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Müdürlüğüne bağlı olarak Sivil Savunma Koleji adı ile 1960 yılında kurulmuştur. Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığının kurulmasıyla beraber Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi (AFADEM) adını almıştır. AFADEM kapsamında Afet Bilinci, Yangın Farkındalık, Acil Durum Ekipleri, Sivil Savunma ve Yangın gibi eğitimler verilmektedir (AFAD, 2024). Bu eğitimler hem kurum içi personel eğitimi hem de vatandaşlara verilebilmektedir.

3. Bütünleşik Afet Yönetimi

Afet, normal hayatı ve bireylerin etkinliklerini durduran veya kesintiye uğratan; ekonomik, sosyal, fiziksel kayıplara sebep olan doğa, insan ve teknoloji kaynaklı olaylardır. Olayın kendisi değil doğurduğu sonuçlar afet olarak adlandırılmaktadır (Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, 2024).

Afet yönetiminde geçmişten bugüne çeşitli gelişmeler her ne kadar yaşanmış olsa da bu gelişmelerin özellikle afet sonrası yapılması gereken faaliyetler üzerine olduğu görülmektedir. Afet öncesi risk analizinin yapılması adına düzenlemeler yapılmış olsa da bu düzenlemeler faaliyete geçirilmemiştir. 5902 sayılı Kanun'un çıkartılmasıyla beraber Türkiye'de afet yönetimine ilişkin birçok gelişme yaşanmıştır. Afet yönetim sisteminin de klasik anlayıştan modern afet yönetimi anlayışına geçtiği görülmektedir. Afet yönetiminde sadece afet anı ve sonrası değil afet öncesi risklerinin belirlenmesi de etkin hale getirilmiştir. Ayrıca toplumun tamamını etkin bir şekilde afet yönetimine katılmasını sağlayan bir sistemi tanımlamaktadır. Kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve halkın, yani tüm paydaşlarının etkin olmasını beklemektedir. Modern afet yönetim sistemi evreleri Şekil 2'de açıklanmaktadır.

Şekil 2: Modern Afet Yönetim Sistemi Evreleri

Kaynak: (Kadıoğlu, 2008).

3.1. Risk Yönetimi

Risk yönetimi, afet öncesi aşamayı ifade etmektedir. Zarar azaltma, hazırlık, tahmin ve erken uyarı aşamalarından oluşmaktadır. Zarar azaltma ile afet sırasında uygulanacak olan yasal düzenlemelerin kontrol edilmesi, afet riskinin belirlenmesi, tehlike haritalarının oluşturulması ve sistemin geliştirilmesi afetin ortaya çıkaracağı olumsuzlukların azaltılmasını sağlamaktadır (Gökçe ve Tetik, 2012:26; Kemaloğlu, 2015:137).

Hazırlık aşaması ise risk analizi ve zarar azaltma evrelerinin sonucunda acil eylem planlarının oluşturulmasını, sürecin belirlenmesini, erken uyarı sistemlerinin kontrol edilmesini ve ihtiyaç anında lazım olabilecek malzemelerin tedarik ve stoklanması kısımlarını ifade etmektedir (Erkal ve Değerliyurt, 2009; Şahin, 2019:189).

3.2. Kriz Yönetimi

Bu aşama, afet anı ve sonrasında yapılacak faaliyetleri kapsamaktadır. Müdahale ve iyileştirme aşamalarını içeren evrelerdir. Müdahale aşamasında etkin bir şekilde harekete geçilmesi ve insanların kurtarılması gerekmektedir. Toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ve afet sonrasında oluşabilecek olumsuz sonuçların etkilerine karşı yapılabilecek faaliyetleri de içermektedir. İyileştirme aşaması ise afete uğramış olan bireylerin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının uzun vadede karşılanmasından oluşmaktadır (Kemaloğlu, 2015:138).

Afet öncesi ve sonrasındaki uygulamalar Türkiye’de Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) kapsamında gerçekleştirilmektedir. Afet ve acil durumlarda koordinasyonu sağlamak, afet öncesi ve sonrasındaki müdahale prensiplerini belirlemek amacındadır. TAMP ile hızlı bir şekilde müdahalenin gerçekleştirilmesi, kısa bir zaman aralığında daha çok hayata ulaşılması, ekonomik sosyal ve fiziksel kayıpların en aza indirilmesi ve normal hayata daha hızlı dönülmesi hedeflenmektedir (AFAD, 2024).

TAMP, yaşanan afetlere karşı etkin bir müdahale anlayışıyla 2014 yılında hazırlanmıştır. TAMP’ın başarılı olmasının sorumluların ve tüm paydaşların koordine ve prensiplere uygun hareket etmesine bağlı olduğu ifade edilmiştir (AFAD, 2024).

4. Amerika Birleşik Devletleri'nde Afet Yönetimi ve Gelişimi

ABD, dünyanın en büyük devletlerinden biri olması nedeniyle kendi coğrafyasında farklı iklim koşullarına sahip olan bir ülkedir. Bu nedenle ABD, birçok doğal afete maruz kalmış ve bundan sonra da maruz kalacaktır. Ayrıca ABD, dünyanın en iyi teknolojilerine ve birçok sanayi kuruluşuna ev sahipliği yapması nedeniyle teknoloji veya insan kaynaklı afetlere de maruz kalabilmektedir (Bozkurt vd., 2014; Karaaslan, 2015).

ABD hem bulunduğu coğrafyanın etkisiyle doğal hem de nüfus ve etnik çeşitliliğin çok fazla olması sebebiyle beşerî kaynaklı çok çeşitli afet ve acil duruma maruz kalmaktadır. Afet yönetimi sürecini ise ABD'de meydana gelen afetlerin şekillendirdiği görülmektedir. Tarihsel sürece bakıldığında afetlerin şiddeti ve ülkenin sosyal fiziksel yapısı afetle etkin mücadeleyi gerektirmiştir.

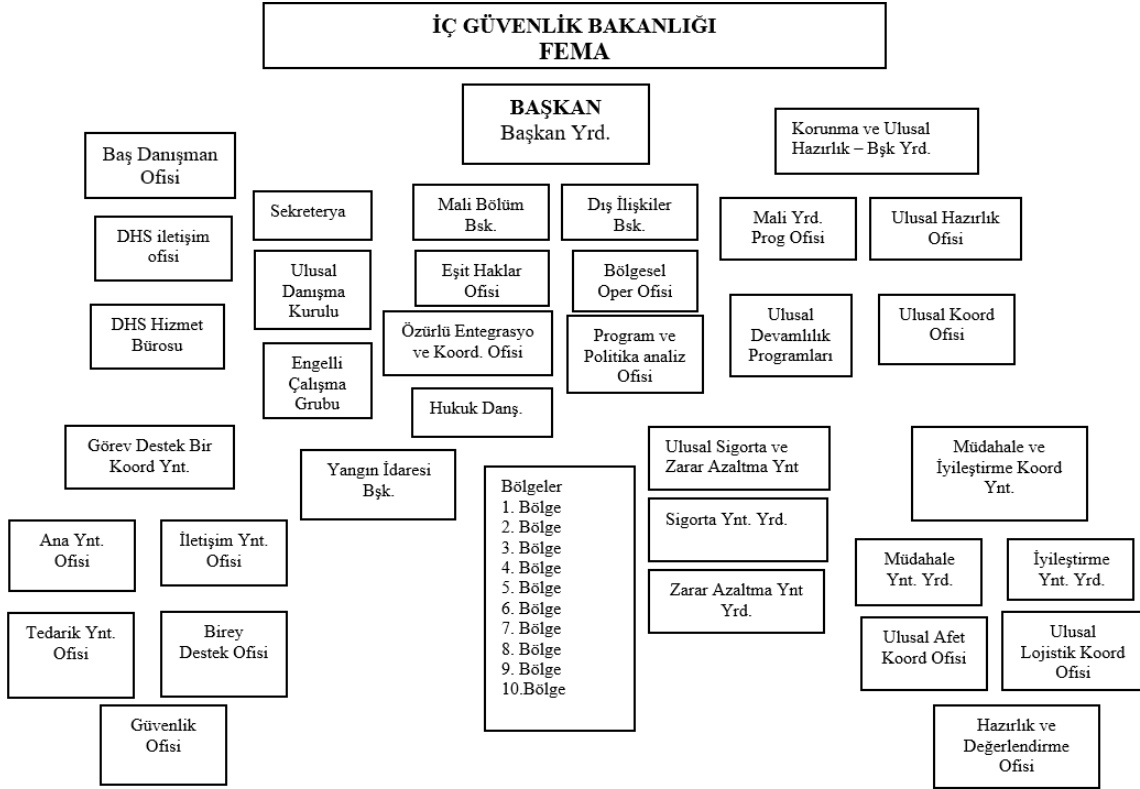
1950 yılına kadar çeşitli gelişmeler ve düzenlemeler yaşanmış olsa da afet yönetiminde eksiklik tam anlamıyla giderilememiştir. 1950 yılında Federal Afet Yardımları Kongre tarafından yasalaştırılmış ve federal hükümet afet yönetiminde yetkilendirilmiştir. Fakat ABD başkanının olayı afet olarak değerlendirmesi gerekmektedir (Yılmaz vd., 2019).

Bu dönemde fazlaca kurum oluşmuş bu da yönetimin tek bir çatı altında toplanması ihtiyacını doğurmuştur. Ulusal Valiler Birliği'nin dönemin başkanından talebi üzerine 1979 yılında birçok kurum Federal Acil Durum Yönetimi (Federal Emergency Management Agency-FEMA) altında toplanmıştır. Yapılan düzenlemeler içerisinde afet ve acil duruma müdahale konusunda 1988 tarihinde çıkarılan Stafford Yasası en önemli yasal düzenleme olmuştur. Bu yasa ile eyalet hükümeti ve yerel yönetimi aşan durumlarda başkanın onayı ile federal müdahale planı olaya el atmaktadır. Bu planla birlikte Kızılhaç ve daha birçok federal kurum müdahaleye dâhil olmaktadır (Yılmaz vd., 2014:61). Federal yapının dışında yerel düzeyde eyaletlerin kendilerine ait sistemleri vardır ve bu sistemler olayın büyüklüğüne bağlı olarak müdahale gücünü yitirebilmektedir.

4.1. FEMA (Federal Acil Durum Yönetim Kurumu)

1979 yılında kurulan FEMA, ABD'de afet ve acil durum yönetiminden yetkili en üst birimi olmaktadır. Bütünleşik Afet Yönetimi bağlamında kurulan FEMA, 2003 yılında İç Güvenlik Bakanlığı'na bağlanana dek bağımsız bir kurum olarak çalışmıştır. ABD'de afet ve acil durumlara müdahale genel anlamda yerel imkânlarla karşılanmaktadır. Kızılhaç, Kurtuluş Ordusu gibi geniş çaplı örgütler, daha küçük yerel örgütlenmeler ve gönüllüler tarafından müdahaleler gerçekleştirilmektedir. Afet ve acil durumlarda öncelik eyaletin imkânlarının tüketilmesidir. Başkanın gerekli görmesi ve afetin büyüklüğünü onaylaması durumunda federal devletin müdahale etmesi sağlanmaktadır (Çeber, 2014:4; Bozkurt vd., 2014:63).

11 Eylül olaylarından sonra afet ve acil durumlara karşı bakış açısı değişmiştir. 2002 yılında FEMA'nın da dâhil olduğu birçok kuruluşun 150.000'in üstünde çalışan terör olayları başta olmak üzere afet ve acil durumlarına yönelik olarak hazırlanmış ve bu şekilde yeni bir bakış açısı oluşturulmuştur. 2005 yılında meydana gelen Katrina Kasırgası ile FEMA ve yeni yapı denenmiştir (Yılmaz vd., 2019). Fakat afete müdahale de yetersiz kalmış olması birçok eksikliği göz önüne getirmiş ve düşündürmüştür. 2006 yılında Katrina Sonrası Acil Durum Reform Yasası ile kriz yönetimi unsurlarında iyileştirmeler yapılmaya çalışılmıştır. FEMA'nın görevleri herhangi bir krize karşı kriz ve risk yönetimi evreleri yeniden tanımlanmıştır (Yılmaz, vd., 2014:383). FEMA teşkilat şeması Şekil 3'de yer almaktadır.

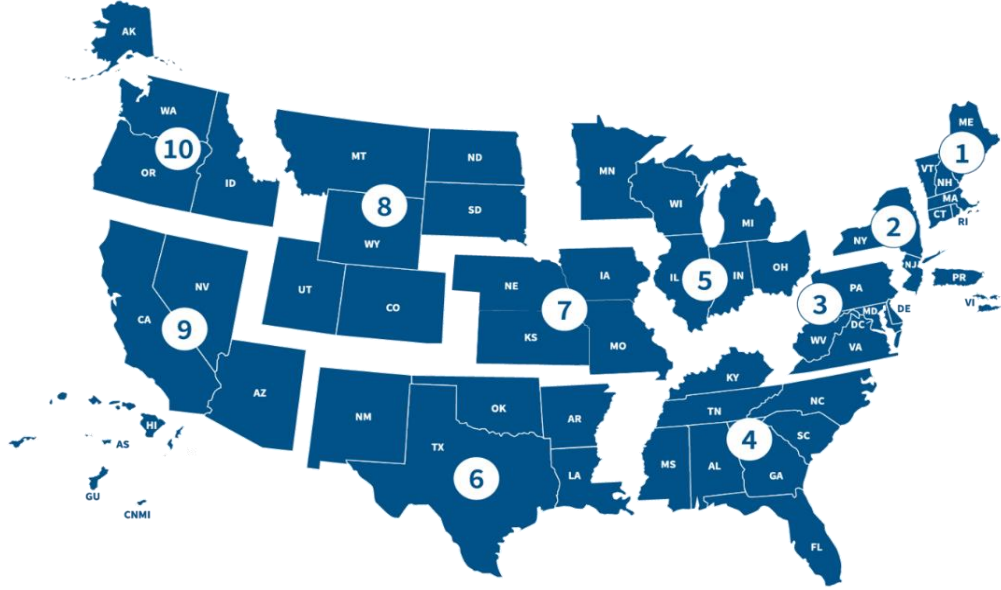
Şekil 3: FEMA Teşkilat Şeması

Kaynak: FEMA (2024- Organizational Chart).

FEMA federal hükümet adına doğa ve insan kaynaklı terörle mücadele de dâhil olmak üzere krizleri yönetmekte görevli üst bir kurumdur. Merkezi Washington DC’de bulunmakta ve on Bölge Ofisi’nden oluşmaktadır (bakınız Şekil 4). ABD çapında 20.000’den fazla kişiyi istihdam etmektedir. Bölge Ofislerinin oluşturulması kriz anında müdahalenin daha hızlı yapılabilmesi açısından önem teşkil etmektedir. Ayrıca Ulusal Acil Durum Eğitim Merkezi, Ulusal Afet Hazırlık Direktörlüğü, Yurtiçi Hazırlık Merkezi gibi alt birimlerden oluşmaktadır. Amerika’nın afetlere hazırlıklı olmasını ve müdahale etmesini sağlamak için federal hükümet içinde koordinasyon sağlamak üzere yüksek kapasitede çalışmaktadır (FEMA Strategic Plan, 2024).

FEMA görevlilerinin eğitimine ve acil durumlara karşı hazırlıklı olmalarını önemsemektedir. Her bir görevlinin acil bir durum karşısında yönetime hazırlıklı hale gelmesini ve topluma önderlik edebilecek durumda olmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda çalışma süresi fark etmeksizin çalışanlarının eğitimine önem vermektedir (Çeber, 2014:22; Yaman vd., 2020:210).

Şekil 4: FEMA Bölge Ofisleri



Kaynak: (FEMA, 2024- Regions, States and Territories).

ABD'nin geniş bir toprak alanına sahip olması ve çevresinin okyanuslarla çevrili olması nedeniyle birçok doğal afetin görüldüğü ve gelecekte de görülme olasılığı bulunan bir ülke olduğu bilinmektedir. Ayrıca, ABD dünyadaki en gelişmiş sanayi devleti olması nedeniyle teknolojik afetlerin görülme olasılığı yüksek bir ülkedir. Bu durum, ABD'nin afetlere karşı savunmasızlığını ve afetlerden kaçınmamasını geliştirmiş bir afet yönetim yapılanması ve güçlü bir afet yönetimi örgütlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu nedenle, yerel, eyalet ve federal düzeyde afet yönetimi örgütlenmesi yapılmıştır. ABD'de uygulanan afet ve acil durum yönetimi bütünlükli acil durum yönetimi sistemi (IEMS) olarak adlandırılmaktadır. Aynı planlar yapmak yerine, işlevsel bir yaklaşım benimsenmiştir (Akyel, 2007:52).

Amerika Birleşik Devletleri'nde bir yer veya bölgenin doğal afet nedeniyle "afet bölgesi" veya "olağanüstü hal" ilan edilebilmesi için izlenmesi gereken altı adım vardır:

1. Adım: İlk olarak yerel acil durum yönetimi müdahale eder.
2. Adım: Yerel yönetimin müdahalesi yeterli değilse eyaletten (valilikten) yardım istenir.
3. Adım: Yerel ve eyalet yardım teşkilatının müdahale etmesi yeterli değilse valilik, hükümetten yardım ister.
4. Adım: FEMA Bölge Müdürlüğü, valinin yardım talebini değerlendirir ve inceleme için genel merkeze iletir.
5. Adım: FEMA Başkanlığı görüşünü ABD Başkanı'na iletir.
6. Adım: Başkanın afet bölgesi ilan etmesinden sonra, FEMA'nın koordine ettiği hükümet yardımı afet bölgesine ulaştırılır (Gökçe ve Tetik, 2012:41).

4.1.2. Ulusal Danışma Konseyi

Ulusal Danışma Konseyi (NAC) doğal afetlere veya insan kaynaklı gerçekleşen krizlere karşı zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve kurtarma gibi evrelerin koordinasyonunun sağlanması amacıyla kurulmuştur. FEMA'nın belirlediği kriterlere sahip üyelerden oluşmaktadır. NAC, FEMA Yöneticisine acil durum yönetiminin tüm yönleriyle ilgili önerilerde bulunur. NAC, daha iyi bir ulusal hazırlık hedefi, ulusal hazırlık sistemi, ulusal acil durum yönetim sistemi ve diğer ilgili plan ve stratejileri geliştirmek

ve gözden geçirmek için eyalet, bölge, belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörle sürekli temas halindedir (Çeber, 2014:25).

4.1.3. FEMA'nın Temel Faaliyetleri

FEMA'nın temel faaliyetlerini sıralamak gerekirse;

1. Halkın afet ve acil durumlara karşı eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi,
2. Afet ve acil durumların hazırlık ve tatbikatlarını yapmak,
3. Afet bölgesinin ihtiyaçlarını tespit etmek,
4. Ulusal Müdahale Planı kapsamında diğer kurumlarla koordinasyonu sağlamak,
5. Acil durum planlamalarının finansını sağlamak olarak özetlenmektedir (Çeber, 2014:32).

FEMA, afet ve acil durum faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi açısından bireyi toplumu ve kurumları esas almıştır. Kriz yönetiminde kendisinin tek başına değil ekibin bir parçası olduğunu da ifade etmiştir. Bütünleşik afet yönetimi kapsamında faaliyet göstermekte olan FEMA, risk analizi evrelerine önem vermekte ve hazırlıklı olmayı amaçlamaktadır.

5. Afet Yönetimi Bilinci

Afet yönetiminin sadece kurumların değil vatandaşlarında etkin olduğu bütüncül bir anlayışla işlemesi gerekmektedir. Toplumun etkin olarak afet yönetimine katılması ve farkındalığın oluşturulması çok büyük önem arz etmektedir. Vatandaşların ve kurumların bu konuda bilinçlendirilmesi Türkiye'de AFAD tarafından yapılmaktadır. ABD'de ise çeşitli sistemler üzerinden özellikle FEMA tarafından videolar aracılığıyla yapılmaktadır (Varol, 2019:196). Ayrıca afet yönetimi alanında donanımlı bireylerin yetişmesine ve yetkin olmasına katkı sağlayan lisans ve yüksek lisans eğitimi her iki ülkede de verilmektedir. Fakat verilen eğitimlerin içerikleri değişmektedir.

Karşılaştırmalı olarak düşünüldüğünde ise Türkiye'de afet yönetimi bölümüne yeterince ilgi gösterilmediği bazı üniversitelerde kontenjanların dolmadığı ifade edilmektedir. ABD ise bu konuda daha ilgili durmaktadır. Örgün ve uzaktan eğitim veren kırkın üzerinde üniversite bulunmaktadır. Ayrıca çevrimiçi tezsiz yüksek lisans imkânı tanıyan üniversiteler ile de acil durum ve afet yönetimi alanlarında bilgiye ulaşmayı kolaylaştırmaktadır (Varol, 2019:199). Türkiye ve ABD'nin afet yönetimi eğitimlerinde nitelik bakımından farklılıklara sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu da afet yönetimi bilincinin bireylerde daha farklı şekilleneceğini göstermektedir.

6. Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Afet Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırması

ABD afet yönetim sisteminin, ülkenin geniş yüzölçümü ve eyaletlerden oluşan federal yapısı nedeniyle karmaşık olduğu düşünülmektedir. Amerikan afet yönetim sisteminin tüm bu eksikliklerine rağmen yasal olarak yapısının oldukça basit olduğu ve oldukça pratik bir görev bölümü içerdiği görülmektedir. Son zamanlarda Türkiye'de meydana gelen afet olaylarında, AFAD'ın merkezi bir yapıda olduğu ve olaylara müdahil olduğu söylenebilir. Bu durum, FEMA'dan farklıdır çünkü FEMA'da yerelin afete müdahil olma konusunda daha önemli olduğu görülmektedir. Örneğin, ABD'deki bir eyalette yaşanan afet olayında, o eyaletin valisinin federal devletin başı olan başkandan yardım istemediği takdirde FEMA o eyaletteki afete müdahil olamamaktadır. Türkiye'de ise bir ilde yaşanan afet olayında, o ilin valisinin veya belediye başkanının yardım isteyip istemediği sorulmadan AFAD ve üst düzey yetkililer olay yerine müdahil olarak afet yönetimine aktif olarak katılmaktadır. Bu durum, Türkiye'deki afetlerin yönetimi açısından farklılık göstermektedir.

İki farklı yönetsel düzenlemelere sahip olan Türkiye ve ABD'de afet ve acil durum yönetiminde de farklılıklar görülmektedir. Türkiye'de afet yönetiminden sorumlu olan kurum AFAD, ABD'de ise FEMA'dır. Ülkelerin bulunduğu coğrafyalar sebebiyle meydana gelen felaketler de değişiklik göstermektedir. Ayrıca FEMA, ABD'de terör olaylarına karşı da yetkili bir kurumdur ve bu olaylara çok fazla rastlanmaktadır. AFAD ise daha çok doğa kaynaklı meydana gelen afetlerde görev almaktadır.

Her iki ülkenin de şu anki sistem ve anlayışa ulaşması yaşanan felaketler sonrasında gelişmiştir. Büyük kayıplar vermenin sonucu olarak farklı bir anlayışa sahip olunması gerektiği anlaşılmıştır. Türkiye'de 2009 yılına gelinceye kadar çok başlı bir sistem mevcutken ABD'de ise böylesi karmaşık bir duruma

1979 yılına gelindiğinde müdahale edilmiştir. Bu da sistem analizinin yapılması ve eksikliklerin giderilmesi bağlamında ABD'nin daha iyi bir durumda olduğunu göstermektedir. Tablo 1'de Türkiye (AFAD) ve Amerika Birleşik Devletleri (FEMA) afet yönetim sistemlerinin karşılaştırılması özet olarak sunulmaktadır.

Tablo 1: AFAD ve FEMA Karşılaştırılması

Afet ve Acil Durum Başkanlığı (AFAD)	Federal Acil Durum Yönetim Kurumu (FEMA)
<ul style="list-style-type: none"> 2009 yılında 5902 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 	<ul style="list-style-type: none"> 1979 yılında Ulusal Valiler Birliği'nin dönemin başkanına talebi üzerine kurulmuştur.
<ul style="list-style-type: none"> Afet ve acil durumlarda koordinasyondan sorumlu üst kurumdur. 	<ul style="list-style-type: none"> Afet ve acil durumlarda koordinasyonu sağlamaktan sorumlu bir paydaştır.
<ul style="list-style-type: none"> İçişleri Bakanlığına bağlıdır. 	<ul style="list-style-type: none"> İç Güvenlik Bakanlığı'na bağlıdır.
<ul style="list-style-type: none"> Kurum içi personel ve vatandaşlara eğitim desteği verilmektedir. Tatbikatlar yapılmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Acil Durum Yönetimi Enstitüsü kapsamında fiziki ve online derslerle eğitimler verilmekte ve tatbikatlar yapılmaktadır.
<ul style="list-style-type: none"> Bütünleşik afet yönetimi anlayışı hâkimdir. 	<ul style="list-style-type: none"> Bütünleşik acil durum yönetimi kapsamında hareket edilmektedir.
<ul style="list-style-type: none"> Merkezi Ankara'dadır. Taşra örgütlenmesi olarak illerde müdürlükleri bulunmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Merkezi Washington D.C.'dedir. 10 Bölge Ofisinden oluşmaktadır.
<ul style="list-style-type: none"> Bakanlıklar, sivil toplum kuruluşları ile koordineli olarak planlı çalışma yetkisine sahiptir. 	<ul style="list-style-type: none"> Bakanlıklar, gönüllü örgütlenmeler ile koordineli olarak iş birliği yapma yetkisine sahiptir.
<ul style="list-style-type: none"> Afetlerde merkezi yönetime ağırlık vermektedir. Bilgi akışı; Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, AFAD, İl Valisi. 	<ul style="list-style-type: none"> Afetlerde yerel yönetimlere ağırlık vermektedir. Bilgi akışı; ABD Başkanı, İç Güvenlik Bakanı, FEMA, Eyalet Yönetimi, Yerel Yönetim.
<ul style="list-style-type: none"> AFAD'ın 2024 bütçesi 671,3 milyar TL'dir (23,1 milyar dolar). 	<ul style="list-style-type: none"> FEMA'nın 2024 bütçesi 319,5 milyon dolardır.

AFAD ve FEMA'nın müdahale anlayışlarında farklılıklar bulunmaktadır. Afet ve acil durumlarda AFAD direkt olarak koordinasyonu sağlayarak müdahale edebilme yetkisine sahipken FEMA, eyaletlerin yetersiz kaldığının görülmesi ve Başkan'ın "Büyük Afet" olarak tanımlaması ve onayı üzerine harekete geçmektedir. Bunun sonucu olarak merkezi yönetimin afet yönetimi üzerindeki yetkinliği oldukça tartışılan konular arasındadır. ABD'nin Türkiye'den dört kat fazla nüfusa sahip olması ve ayrıca yüz ölçümü olarak da on iki katı büyüklükte olması bu gibi farklılıklara neden olmaktadır.

Bütünleşik afet yönetimi anlayışına hâkim olan iki sistemde önceleri afet sonrası evrelere önem vermekteyken yaşanan olayların sonucunda sadece afet sonrası müdahalenin yetersiz olduğunu anlamıştır. Bu durum üzerine afet öncesi risk analizinin yapılması ve hazırlık aşamaları üzerine çalışmalar yapmışlardır. Bu bağlamda risklerin tespit edilmesi ve sistemin, personelin hazırlıklı bir duruma getirilmesi önemsenmiştir.

Bağlı oldukları bakanlıklar dışında diğer bakanlıklar, gönüllü örgütlenmeler, sivil toplum kuruluşları ile iş birliği ve uyum içerisinde çalışma anlayışı içerisinde bulunmaktadırlar. Devlet, özel sektör ve halkın

uyumlu bir şekilde çalışması ve dâhil olması amaçlanmaktadır. AFAD, kendini ülke çapında daha etkin ve yetkili bir kurum olarak görmekteyken FEMA, kendisini sistemin tamamı değil bir paydaşı olarak görmektedir.

Afet yönetimi bilincinin gelişmesi ve afet yönetiminde daha yetkin yönetici ve personellerin yetişmesi açısından her iki ülkede de üniversite kapsamında eğitimler verilmektedir. Fakat Türkiye’de bu bölümleri yeterince öğrencinin tercih etmemesi, yeterli iş kapasitesi olmaması gibi nedenlerle ABD’nin gerisinde kalmaktadır.

7. Sonuç

Günümüzde, dünya genelindeki tüm ülkeler afetlerle mücadele etmek zorundadır. Coğrafi konuları, nüfus yoğunlukları ve insan faaliyetleri nedeniyle çeşitli afet türleriyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Her ülkenin afetlerle başa çıkma yöntemleri ve yönetim biçimleri, yaşadıkları deneyimler ve kültürleriyle şekillenmiştir. Afet yönetim sistemleri genellikle afet öncesi, sırası ve sonrası aşamalarını kapsar ancak ülkelerin kendi kamu yapıları, yönetim sistemleri ve karşılaştıkları afet türleri bu sistemlerin farklılık göstermesine neden olmuştur. Ülkelerin kendi iç dinamikleri, bu farklı yönetim yapılarının oluşmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle, her ülkenin afet yönetim yapısı benzersiz ve farklı olarak değerlendirilebilir.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse afet ve acil durumların yönetiminde gerekli düzenleme ve çalışmalar her iki ülkede de yapılmıştır. AFAD ve FEMA öncülüğünde kurum ve kuruluşların faaliyetleri bulunmaktadır. Fakat bireylerde afet ve acil durumlara karşı gerekli bilincin oluşması oldukça önemlidir. Erken uyarı yapılması durumunda bireylerin ikazları dinlemesi ve kendisini korumaya alması gerekmektedir.

Her ne kadar kurumlar bulunuyor olsa da kişilerin bu konuda daha donanımlı olması müdahale gücüne artıracaktır. Kurumların olay yerine anında ve etkili bir ulaşım sağlaması ve müdahale etmesi var olan sistem içerisinde zor görünmektedir. Bu durum ise can ve mal kaybının artmasına neden olmaktadır. FEMA’nın olay sonrasında beklemesi ve yerel müdahale gücünün tükenmesi üzerine faaliyete geçiyor olması etkinliğini azaltmaktadır. Bu durum FEMA’nın olumsuz bir yönünü ortaya çıkarmaktadır.

Yöneticilerin bu konuyu daha çok önemsemesi ve bütünleşik afet yönetimi anlayışının sadece mevzuatta kalmaması çok önemli bir husustur. Bu konuda yeterli yetkinliğe ulaşmış kişilerin görev alması gerekmektedir. Afet ve acil durum öncesi risklerin belirlenmesi önemsenmeli ve geçiştirilmemelidir. Halkın farkındalığının artması ve kurumların sistemlerinin düzgün işlemesi sonucunda afet ve acil durumların sayısı azalacak ve müdahale gücü artacaktır.

Her iki ülkenin afet ve acil durum yönetimine bakıldığında bölgeye ve kente özel olarak hareket ettiği görülmektedir. Bu anlayışın sadece planlama özelinde kalmaması ve faaliyete geçilmesi bölgenin ve kentin sorumlu bulunan paydaşları aracılığıyla sağlanacaktır. Paydaşların etkin bir şekilde rol alması, afet öncesi çalışmalarının önemsenmesi ile yönetim başarıya ulaşacaktır. Bu bağlamda afet ve acil durumlara hazırlıklı ve bilinçli yöneticilerin yetiştirilmesi gerekmektedir.

Günümüzde medyanın bireyler üzerindeki etkisi açıkça görülmektedir. Gün geçtikçe artan bu etki afet ve acil durumların iyi yönetilmesinde kullanılarak halkın bilinçlenmesini sağlayacaktır. Görsel ve işitsel medyanın belirli aralıklarla halka ulaşması bireylerin acı tecrübeleri unutmalarına engel olacaktır. Ayrıca afet ve acil durum yönetiminden sorumlu olan AFAD ve FEMA gibi kurumların daha etkin rol alabilmesi yasal bir zeminde ve kaynakları artırılarak kapasitesinin genişletilmesi ile mümkün olacaktır. Toplumların geleceği düşünüldüğünde afet risk kültürünün hem bireysel hem de toplumsal ölçekte benimsenmesi gerekecektir.

Kaynakça

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2024). *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimler Sözlüğü*, T.C. İçişleri Bakanlığı, E.T. 6 Ocak 2024. Erişim adresi: <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>

Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı-AFAD (2024). *Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri*, T.C. İçişleri Bakanlığı, E.T. 6 Ocak-2024. Erişim adresi: <https://www.afad.gov.tr/arama-ve-kurtarma-birlik-mudurlukleri>

- Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı-AFAD (2024). *Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi*, T.C. İçişleri Bakanlığı, E.T. 6 Ocak-2024. Erişim adresi: <https://www.afad.gov.tr/afadem/hakkimizda>
- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı-AFAD (2024). *Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)*. T.C. İçişleri Bakanlığı. E.T. 6 Ocak 2024. Erişim adresi: https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf
- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı-AFAD (2024). *Teşkilat Şeması*. İçişleri Bakanlığı. E.T. 6 Ocak 2024. Erişim adresi: <https://www.afad.gov.tr/teskilat-semasi>
- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı-AFAD (2024). *AFAD Stratejik Planı 2024-2028*. E.T. 6 Ocak 2024. Erişim adresi: <https://www.afad.gov.tr/stratejik-planlar>
- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı *Resmi Gazete*. Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>
- Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, 24.02.2022 tarih ve 31760 sayılı *Resmi Gazete*. Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/02/20220224-31.pdf>
- Akyel, R. (2007). *Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı *Resmi Gazete*. Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf>
- Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 18.09.2020 tarih ve 31248 sayılı *Resmi Gazete*. Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/09/20200918-6.pdf>
- Bozkurt, Y., Yılmaz, A. ve Akdeniz, B. (2014). Kurumsal Yapı ve İşleyişi ABD’de Kriz Yönetimi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(1), 59-72.
- Çeber, K. (2014). *ABD’de Eyaletten Devlete Acil Durum Yönetimi Türkiye ile Mukayesesi* (Araştırma Raporu, Sayı: 64, No: 3357). İçişleri Bakanlığı, Mülkiye Müfettişliği. https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/mulkiyeteftis/inc_arst_rapor/ABD%E2%80%99de-eyaletten-devlete-acil-durum-yonetimi-Turkiye-ile-mukayesesi.docx
- Erkal, T. ve Değerliyurt, M. (2009). Türkiye’de Afet Yönetimi, *Doğu Coğrafya Dergisi*, 14 (22), 147-164.
- Federal Emergency Management Agency-FEMA (2024). *Regions, States and Territories*. E.T: 12.06.2024. Erişim Adresi: <https://www.fema.gov/about/organization/regions>
- Federal Emergency Management Agency-FEMA (2024). *Organizational Chart*. E.T: 12.06.2024. Erişim Adresi: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/fema-org-chart_feb-14-2020.pdf
- Federal Emergency Management Agency-FEMA (2024). *FEMA 2022-2026 Strategic Plan*. E.T: 12.06.2024. Erişim Adresi: <https://www.fema.gov/about/strategic-plan>
- Genç, F. N. (2020). Türkiye’de Afet Yönetimi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Çözüm Önerileri; Akcagündüz, E. ve Aydın, Ö. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Güncel Sorunlar Tartışmalar ve Çözüm Önerileri*; NOBEL Yayınları
- Gökçe, O. ve Tetik, Ç. (2012). *Teoride ve Pratikte Afet Sonrası İyileştirme Çalışmaları*. AFAD Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı AFAD (2024). *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2024-2028) Stratejik Planı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.

- Karaaslan, A. (2015). *Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Afet Yönetimi ile Türkiye'deki Afet Yönetiminin Karşılaştırılması*. [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi] Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kadıoğlu, M. (2008). Modern Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri; Kadıoğlu, M. ve Özdamar, E. (editörler), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*; JICA Türkiye Ofisi Yayınları No:2, 1-34. Ankara.
- Kemaloğlu, M. (2015). Türkiye'de Afet Yönetiminin Tarihi ve Yasal Gelişimi. *Akademik Bakış Dergisi*, 52, 126-147.
- Şahin, Ş. (2019). Türkiye'de Afet Yönetimi ve 2023 Hedefleri. *Türk Deprem Araştırma Dergisi*, 1(2), 180-196.
- Varol, A. (2019). Afet Yönetimi, Afet Eğitimi ve Afet Farkındalığı: Amerika Örneği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 29(1), 193-204.
- Yaman, F. (2021). *Dünya'da ve Ülkemiz'de Afet ve Acil Durum Yönetimi ve Güncel Yaklaşımlar*. Gece Yayıncılık.
- Yaman, F., Ayrancı, E. ve Helvacıoğlu, İ. H. (2020). Türkiye'nin Ulusal Afet ve Acil Durum Yönetim Sisteminin Mevcut Hali ve Yeni Bir Yönetim Modeli Önerisi. *Resilience Journal*, 4(2), 205-220.
- Yılmaz, A. Bozkurt, Y. ve Akdeniz, B. (2014). Kurumsal Yapı ve İşleyişiyle ABD'de Kriz Yönetimi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(14), 59-72.
- Yılmaz, K. Balun, B. ve Erbay, G. (2019). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Afet Yönetim Yaklaşımlarının Karşılaştırılması: Farklılıkları ve Ortak Alanları. *International Science and Engineering Applications Symposium on Hazards*, 377-386.

Research Article

Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Afet Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Comparative Analysis of Disaster Management Systems in Türkiye and the United States

Serdar Kenan GÜL

Kastamonu Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

skgul@kastamonu.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-4771-9202>

Extensive Summary

This article compares the Disaster and Emergency Presidency (AFAD), the organization responsible for disaster management in Turkey, with the Federal Emergency Management Agency (FEMA), the organization responsible for disaster management in the United States of America. In this framework, the characteristics of the disaster management system in both countries are revealed and the similarities and differences between them are discussed. Comparative analysis of systems and processes in public administration provides citizens, especially policy makers, with different perspectives. Evaluating the formation and processes of two different countries on a system helps to find the best management approach and teaches how to transfer policies to one's own country.

Various disasters have occurred in our country since the past and made disaster management necessary. Due to the characteristics of our geography, the occurrence of natural disasters is becoming commonplace. Making both the society and the environment we live in ready for emergencies will facilitate the management of this process. However, reasons such as the inability to foresee and manage the events that occur have a much greater impact. These effects necessitate the existence of an organized and coordinated system. Our country has coped with the devastating effects of natural disasters such as earthquakes, floods, landslides and fires. Since our geography is located in the earthquake zone, the effects of the earthquake have worn people out a lot. 1999 Marmara Earthquake, 2011 Van Earthquake and 2023 February 6 Earthquake can be given as examples.

The disasters experienced and the processes realized afterwards have revealed that disaster management is lagging behind. The lack of coordination has clearly revealed the necessity of coordination through a single and regular system. In 2009, a change was made in the disaster management system with the "Law No. 5902 on the Organization and Duties of the Disaster and Emergency Management Presidency" and AFAD was established under the Prime Ministry. Unlike the previous laws, this law brought disaster and emergency management under a single roof.

With the establishment of AFAD in 2009, a strategic perspective was introduced. The strategic perspective is a period in which the old reactive management models are left aside and activities are carried out with long-term planning and integrated disaster and emergency management approach (Yaman, 2021:71). With the transition to the Presidential Government System, AFAD was affiliated to the Ministry of Interior in 2018 under the Presidential Decree No. 4.

There are 873 personnel in the AFAD Central Organization. Together with 6,572 personnel working in the provincial organization, the AFAD organization of 7,445 people fulfills its duties in the management and coordination of disaster management processes (AFAD 2024-2028 Strategic Plan, 2024:55).

On the other hand, FEMA, established in 1979, is the highest unit authorized for disaster and emergency management in the USA. Established in the context of Integrated Disaster Management, FEMA worked as an independent organization until it was affiliated to the Department of Homeland Security in 2003. In the US, response to disasters and emergencies is generally met by local means. Interventions are carried out by large-scale organizations such as the Red Cross, Salvation Army, smaller local organizations and volunteers. In disasters and emergencies, the priority is to exhaust the resources of the state. If the President deems it necessary and approves the magnitude of the disaster, the federal state intervenes.

After the September 11 events, the perspective on disasters and emergencies changed. In 2002, more than 150,000 employees from many organizations, including FEMA, were prepared for disasters and emergencies, especially terrorist incidents, and a new perspective was created. With the 2005 Hurricane Katrina, FEMA and the new structure were tested (Yılmaz et al., 2019). However, the inadequate response to the disaster brought many deficiencies to the forefront and made us think. In 2006, with the Post-Katrina Emergency Reform Act, improvements were tried to be made in crisis management elements. The duties of FEMA were redefined in terms of crisis and risk management phases against any crisis.

FEMA is the lead agency for managing crises, including natural and man-made counterterrorism, on behalf of the federal government. It is headquartered in Washington DC and consists of ten Regional Offices. It employs more than 20,000 people across the US. The creation of Regional Offices is important for faster response in a crisis. It also consists of sub-units such as National Emergency Training Center, National Disaster Preparedness Directorate, Domestic Preparedness Center. It works in a high capacity to provide coordination within the federal government to ensure that America is prepared for and responds to disasters (FEMA Strategic Plan, 2024).

Turkey and the USA, which have two different administrative arrangements, also have differences in disaster and emergency management. In Turkey, the organization responsible for disaster management is AFAD, while in the US it is FEMA. The disasters that occur due to the geographies of the countries also vary. In addition, FEMA is also an authorized institution against terrorist incidents in the USA and these incidents are very common. AFAD, on the other hand, is mostly involved in natural disasters.

Both countries have developed their current systems and understanding after disasters. As a result of great losses, it was realized that a different understanding was needed. While Turkey had a multi-headed system until 2009, the US responded to such a complex situation in 1979. This shows that the US is in a better position in terms of analyzing the system and eliminating deficiencies.

There are differences in AFAD and FEMA's response approaches. While AFAD has the authority to intervene in disasters and emergencies by providing direct coordination, FEMA takes action when it is seen that the states are insufficient and the President defines it as a "Major Disaster" and approves it. As a result, the competence of the central government on disaster management is among the highly debated issues. The fact that the USA has a population four times larger than Turkey and is twelve times larger in terms of surface area causes such differences.

In the two systems that dominate the integrated disaster management understanding, while giving importance to post-disaster phases in the past, they realized that only post-disaster intervention was insufficient as a result of the events. Upon this situation, they have conducted studies on pre-disaster risk analysis and preparation phases. In this context, it is important to identify the risks and make the system and personnel prepared.

Apart from the ministries to which they are affiliated, they have an understanding of working in cooperation and harmony with other ministries, voluntary organizations and non-governmental organizations. It is aimed for the state, the private sector and the public to work in harmony and be involved. While AFAD sees itself as a more effective and authorized institution throughout the country, FEMA sees itself as a stakeholder rather than the whole system.

In order to develop disaster management awareness and to train more competent managers and personnel in disaster management, trainings are provided within the scope of universities in both countries.

However, Turkey lags behind the USA due to reasons such as not enough students prefer these departments and lack of sufficient work capacity.

In general, necessary regulations and studies have been carried out in both countries in the management of disasters and emergencies. There are activities of institutions and organizations under the leadership of AFAD and FEMA. However, it is very important to create the necessary awareness among individuals against disasters and emergencies. In case of early warning, individuals should listen to the warnings and protect themselves.

Although there are institutions, the fact that people are better equipped in this regard will increase the power of intervention. It seems difficult for institutions to provide instant and effective transportation and intervention to the scene of the incident within the existing system. This situation causes an increase in loss of life and property. The fact that FEMA waits after the incident and becomes active after the local response power is exhausted reduces its effectiveness. This situation reveals a negative aspect of FEMA.

It is very important that the administrators pay more attention to this issue and that the understanding of integrated disaster management does not remain only in the legislation. People who have reached sufficient competence in this subject should be assigned. Identification of risks before disasters and emergencies should be taken into consideration and should not be ignored. Increased public awareness and proper functioning of the systems of the institutions will reduce the number of disasters and emergencies and increase the response power.

When we look at the disaster and emergency management of both countries, it is seen that they act region and city-specific. This understanding will be ensured through the stakeholders of the region and the city who are responsible for the region and the city. The management will be successful with the stakeholders taking an active role and prioritizing the pre-disaster studies. In this context, it is necessary to train managers who are prepared and conscious for disasters and emergencies.