

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AFET YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
AFET YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**AFET RİSKİNİN AZALTILMASINDA KULLANILAN BİR
ARAÇ OLARAK KAMU DEĞERİ**

Mohammed Eltayeb Mohammed KHAIRALLA

**Danışman
Doç. Dr. Yunus Emre ÖZER**

İZMİR-2020

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Afet Riskinin Azaltılmasında Kullanılan Bir Araç Olarak Kamu Değeri” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2020

Mohammed Eltayeb Mohammed Khairalla

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Afet Riskinin Azaltılmasında Kullanılan Bir Araç Olarak Kamu Değeri

Mohammed Eltayeb Mohammed KHAIRALLA

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Afet Yönetimi Anabilim Dalı

Afet Yönetimi Programı

Afetler, toplumların formlarındaki yetenek ve kazanımlarına karşı daha şiddetli ve daha zararlı hale gelmiştir; bu da hükümetleri, vatandaşlarının iyi olayların gelişimini takip ederek afet riskini azaltma programları gibi programların güvenliğini ve uygulanmasını sağlamaya çağırmaktadır. Kamu değeri fikri, kamu yönetimi yaklaşımının bir güncellemesi ve bu anlamda kamu kurumlarının belirli bir kamu meselesi konusundaki performansını iyileştirmek ve ölçmek için bir araç olarak gelişmiştir. Bu çalışma, daha iyi performans sonuçları için afet risk yönetiminde yer alan paydaşlar arasında verimliliği optimize eden faktörleri önermek için Kamu Değeri perspektiflerinden yararlanmaktadır. Kamu Değeri perspektifleri Mark Moore teorisine göre tartışılmış, performans ölçüm göstergeleri Sir Michael Barber tarafından geliştirilen Kamu Değeri çerçevesinden seçilmiş ve değerlendirilmiştir.

Bu çalışma, Sudan ve Türkiye'deki kamu sektörlerinin afet riskini azaltma yönetim sistemlerini araştırmayı amaçlayarak, iki sistem arasındaki operasyonel ve yapısal kapasitelere ve afet yönetiminin yasal dayanağına odaklanan güçlü ve zayıf yönleri tespit ettiği bulguya dayanarak, ülkelerin karşı karşıya olduğu boşlukları tespit etmek ve zayıf yönleri güçlü yanlara çevirmek için gerekli önerileri sağlamakla birlikte bu alanda gelecekteki araştırmalar için fikir vermeyi amaçlanmaktadır. Temel olarak araştırma hedeflerine ulaşmak için nitel bir

metodolojiye dayanmaktadır. Afet riski yönetimi ile ilgili gerekli veriler mevcut literatürden (bilimsel makaleler, araştırma ve teknik raporlar) kullanılmıştır.

Bu çalışma, 2005 yılında HFA'nın başlangıcından bu yana değerlendirmeye tabi tutulan ülkelerde afet yönetimi çalışmalarına (AFAD ve NCCD) liderlik eden iki kurum üzerinde gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, paydaşlar ve ilgili kısımlar arasındaki sinerjinin artırılması için Kamu Değeri perspektiflerinin afet riskinin azaltılmasına entegre edilmesi için bir çerçeve sunulmaktadır.

Araştırma, Sudan'da Afet Riskini Azaltma performansının daha az sistematik olduğunu, ARA için resmi bir çerçeve veya resmi bir organ ve otorite başkanının standartlarının ve uygun idari rehberliğin bulunmadığını görüyor. Aynı şekilde kapasite geliştirmeme, sürekli eğitimin olmaması ve yerel katılımın özümsememesi, alandaki kadrolardan yetkinlik veya uzman seçimi olmayan istihdam yöntemleri ve fon veya bütçeye yetersiz tahsis gibi sorunları ortaya koymuştur. Bunların hepsi birer engel ve bu açıdan afet riskini azaltma programlarının uygulanması ve takibi ile ilgili bir organın tanımlanması ve akıllı hedeflere dayalı stratejik bir planın ve organize performansın ölçülmesi ile işe alım politikalarının ve tutarlı çalışma gereksinimlerinin güncellenmesi için güçlü bir çerçevenin tanımlanması önerilmektedir ve uygun fon, kaynak ve tesislerin nihayetinde iyileştirilmesi gerekmektedir.

Araştırma Türkiyede Afet Riskini Azaltma performansının nispeten sistematik olduğunu ve 2000'li yıllardan bu yana düzenleyici reform çabalarının devam ettiğini ortaya koymuştur. Yasal bir temeli ve SMART hedefleri ve ölçümü ile ilgili stratejik planları ve performans raporları vardır. Bununla birlikte, ancak, kurumsal standartlara göre vurgulanması gereken önemli bir konu da afet risk azaltmanın merkezileşmesidir ki bu daha da yerel düzeyde olmalıdır. Son olarak bu çalışma, kapsamlı afet risk azaltma sistemleri geliştirilmesini, halkın katılım faktörlerini ve paydaşların motive edici girişimlerini gözden geçirmeyi önermektedir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Risk Azaltma, Kamu Değeri, AFAD, NCCD.

ABSTRACT

Master's Thesis

Public Value as a Tool To Reduce Disaster Risks

Mohammed Eltayeb Mohammed KHAIRALLA

Dokuz Eylül University

Graduate School Of Social Sciences

Department Of Disaster Administration

Disaster Administration Program

Disasters have become more severe and more harmful to the capabilities and gains of societies in their forms, which calls on governments to ensure the security and implementation of programs such as disaster risk reduction programs that their citizens avoid these events through the developmental pursuit by good management. The idea of Public Value has grown as an update of the public administration approach and as a tool to improve and measuring the performance of public institutions towards a specific issue of public concern, in this sense. This study draws on Public Value perspectives to suggest factors that optimize efficiencies between stakeholders involved in disaster risk management for better performance outcomes. Public Value perspectives are discussed based on Mark Moore theory, performance measurement indicators were selected and evaluated from the Public Value framework developed by Sir Michael Barber's.

This study aims to explore disaster risk reduction management systems of the public sectors in Sudan and Turkey, Based on the finding where identified the strengths and weaknesses between the two systems with a focus on the operational and structural capacities and the legal base for disaster management, identify gaps faced by countries and provides relevant recommendations to turn weaknesses into strengths as well as give ideas for future research in this area.

The work-based mainly on a qualitative methodology for achieving the research objectives. The required data on disaster risk management has been used

from available literature (scientific articles, research and technical reports). This study conducted on two selected agencies leading Disaster management works in the subjected countries (AFAD and NCCD) as a basis for assessment since the outset of the HFA in 2005. Also, a framework for integrating the Public Value perspectives in disaster risk reduction is presented for increasing synergy between the stakeholders and parts involved.

In Sudan, the research found that the Disaster Risk Reduction performance is less systematic, there is no formal framework or formal body for the DRR, poor allocation in funding or budget, and methods of employment that lack selection of competencies or specialists from cadres in the field, lack of standards and appropriate administrative guidance from the head of the authority or disaccountability, lack of capacity building and ongoing training and assimilation of local participation. All of these are obstacles. From this standpoint, it is proposed to define a body concerned with the implementation and follow-up of disaster risk reduction programs and to define a strategic plan based on smart goals and a strong framework for measuring organized performance and updating recruitment policies and consistent work requirements, and that appropriate fund, resources and facilities are should to be improve finally.

In Turkey, the research found that the Disaster Risk Reduction performance is comparatively systematic, and since the 2000s, regulatory reform efforts have been continuing. It has a legal basis and relevant strategic plans and performance reports with SMART objectives and measurement. However, there is a significant issue that is needed to be a highlight based on institutional standards which can be briefed as a centralization environmental in term of all DRR duty should be at the local level. The study recommends to develop comprehensive DRR systems, review the public participation factors and review the stakeholder's motivating initiatives.

Keywords: Disaster, Risk Reduction, Public Value, AFAD, NCCD

AFET RİSKİNİN AZALTILMASINDA KULLANILAN BİR ARAÇ OLARAK KAMU DEĞERİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiii
TABLolar LİSTESİ	xv
ŞEKİLLER LİSTESİ	xvi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM TEORİK ALTYAPI

1.1. TEORİ	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
1.1.1. Tezin İçeriği ve Amacı	4
1.1.2. Kısıtlar ve Zorluklar	5
1.2. AFET YÖNETİMİ	5
1.3. AFET RISK AZALTMA	6
1.3.1. Risk ve Belirsizlik	7
1.3.2. Afet Riski	7
1.3.3. Afet Risk Yönetiminde Ek Anahtar Kelimeler	8
1.3.3.1. Risk Değerlendirmesi / Analizi	8
1.3.3.2. Zarar Görebilirlik	9
1.3.3.3. Kapasite	9

1.3.3.4. Kapasite Gelişimi	10
1.3.3.5. Dirençlilik	10
1.3.4. Afet Risk Yönetimi	11
1.3.4.1. İleriye Dönük Afet Risk Yönetimi	11
1.3.4.2. Giderici Afet Risk Yönetimi	12
1.3.4.3. Dengeleyici Afet Risk Yönetimi	12
1.3.4.4. Kamu Bilinci	12
1.3.4.5. Sürdürülebilir Kalkınma	13
1.3.4.6. Afet Risk Denetimi	13
1.3.4.7. Kamu Hizmetleri	14
1.3.5. Afet Riski Azaltılmasındaki Unsurlar	14
1.3.6. ARA Proje ve Girişimlerini Uygulama İlkelerine Rehberlik Etme	15
1.3.7. Afet Risk Azaltma Yaklaşımı	16
1.3.7.1. Toplum Temelli Afet Risk Azaltma Yaklaşımı	17
1.3.7.2. Kapsamlı Afet Risk Yönetimi (KARY)	17
1.3.7.3. Afet Riski Azaltılmasında Bilgi Tabanlı Yaklaşım	18
1.3.8. Afet Risk Azaltmada Karar Alma Araçları	18
1.3.9. Afet Risk Azaltma için Kullanılan Araç Örneği	19
1.3.9.1. Katılımcı Maliyet-Fayda Analizi (KMFA):	19
1.3.9.2. Toplum Temelli Afet Risk Değerlendirmesi (CBDRA)	19
1.3.9.3. Çok Kriterli Değerlendirme (ÇKD)	20
1.3.10. ARA'daki Tüm Paydaş Sektörlerinin Yorumu	22
1.4. KAMU DEĞERİ	24
1.4.1. Değerlerin Önemi	25
1.4.2. Değer Kategorileri	25
1.4.3. Kamu Değeri Teorisi	26
1.4.3.1. Altyapı	26
1.4.3.2. Moore'un Kamu Değeri Fikri	28
1.4.3.3. Bir Değer Tanımına Doğru	29
1.4.4. İlgili Kavramlar	31

1.4.4.1. Toplumsal Değere Kıyasla Kamu Değeri	31
1.4.4.2. Kamu Değeri ve Kamu Politikası	32
1.4.5. Kamu Değeri Oluşturma	32
1.4.6. Kamu Değeri Çerçevesi	34
1.4.7. Kamu Değeri Ölçümü	35
1.4.8. Sürekli Organizasyonel İyileştirmenin Temeli Olarak Kamu Değeri	35

İKİNCİ BÖLÜM

AFET RİSK AZALTMA VE KAMU DEĞERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

2.1. AFET RİSK AZALTMA ÖLÇÜM GÖSTERGELERİ	38
2.1.1. Afet Risk Yönetişimi: Zorluklar ve Fırsatlar	39
2.1.2. Kurumsallaşma ve Gelişme	41
2.1.3. Topluluk Direnci ve Liderlik	44
2.1.4. Halkın Katılımı ve Kamu Politikası	46
2.1.5. Kamu Hesap Verebilirliğine Dikkat Ederek Afet Riski Azaltılmasının Güçlendirilmesi	47
2.1.6. Acil Durum Yöneticileri ve Karar Verme	49
2.2. ULUSLARARASI AFET AZALTMA STRATEJİLERİNİN UYGULANMASI	51
2.2.1. Yokohama Stratejisi ve Güvenli Bir Dünya İçin Eylem Planı	52
2.2.1.1. Yönetişim	52
2.2.1.2. Örgütsel	52
2.2.1.3. Yasal ve Politika Çerçeveleri:	53
2.2.2. Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005–2015)	53
2.2.3. Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (SFDRR) (2015-2030)	56
2.2.4. Özet – SWOT Analizi	57
2.3. AFET RİSK AZALTMA VE KAMU DEĞERİ ARASINDAKİ GENEL DEĞERLENDİRME	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AFET RİSK AZALTMA VE KAMU DEĞERİ AÇISINDAN TÜRKİYE VE
SUDAN İÇİN BİR KARŞILAŞTIRMA

3.1. ARAŞTIRMA TASARIMI	63
3.2. POPÜLASYON VE ÖRNEKLEME	64
3.3. ÇALIŞMANIN PROSEDÜRÜ	64
3.4. AFET RİSKİ AZALTILMASI İÇİN YENİ BİR KAMU DEĞERİ MODELİNE DOĞRU	67
3.4.1. Kamu Değeri Çerçeve Yapısı	67
3.4.2. Afet Riski Azaltma İçin Bir Kamu Modeli	68
3.5. SEÇİM ALANI	71
3.5.1. Ülke Profilleri	71
3.5.2. Literatüre Genel Bakış	73
3.6. SEÇİLEN ÇALIŞMALAR	73
3.7. BULGULAR VE TARTIŞMA	75
3.7.1. Hedefleri Takip Etmek	75
3.7.1.1. Vizyon ve Hedefleri Anlama	75
3.7.1.2. İstek ve Arzu Derecesi	78
3.7.1.3. Planlamanın Uygulanması ve İlerlemenin İzlenmesi	81
3.7.2. Girdileri Yönetme	82
3.7.2.1. Veri ve Tahminlerin Kalitesi	83
3.7.3. Kullanıcı Ve Vatandaş Katılımı	86
3.7.3.1. Kamu ve Vergi Mükellefi Meşruiyeti	86
3.7.3.2. Kullanıcı ve Müşteri Deneyimi ve Katılımı	88
3.7.4. Sistem Kapasitesinin Geliştirilmesi	90
3.7.4.1. Teslimat Zincirini Yönetme kapasitesi	90
3.7.4.2. İşgücü Kapasitesi	92
3.7.4.3. Etkisel Değerlendirme Kapasitesi	93

3.7.4.4. Paydaş Yönetimi	94
SONUÇ	97
KAYNAKÇA	103



KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADY	Acil Durum Yönetimi
AFAD	Afet ve Acil Durum Başkanlığı
ARA	Afet Risk Azaltma
ARAS	Afet Risk Azaltma Sistemi
ARY	Afet Risk Azaltma Yönetimi
BM	Birleşmiş Milletler
BMİDÇS	Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi
BT	Bilişim Teknolojisi
CBDR	Toplum Temelli Afet Risk Değerlendirmesi
CBDRM	Toplum Temelli Afet Risk Yönetimi
CDA	Sivil Savunma Kanunu
CDRM	Kapsamlı Afet Risk Yönetimi
COBR	Topluluk Esaslı Afet Mukavemeti
ÇKKV	Çok Kriterli Karar Verme
FAO	Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Organizasyonu
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HDÖ	Hükümet Dışı Örgütler
HEÇ	Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005–2015)
İDEP	İklim Değişikliği Eylem Planı
KMFA	Katılımcı Maliyet-Fayda Analizi
KMYK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
NCCD	Ulusal Sivil Savunma Konseyi
SFDRR	Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030)
SKH	Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TAMP	Türkiye Afet Müdahale Planı
TARAP	Türkiye Afet Risk Azaltma Planı

TİKA	Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UEP	Ulusal Eylem Programı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNDRR	Afet Riskini Azaltma Birleşmiş Milletler Ofisi
UNISDR	Birleşmiş Milletler Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası Stratejisi
WCED	Dünya Çevre ve Kalkınma Komitesi
WHO	Dünya Sağlık Örgütü
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Afet Risk Yönetiminde Karar Destek Araçlarının Uygulanması	s. 21
Tablo 2: Afet Risk Azaltmada Paydaşlar ve Amaçları	s. 22
Tablo 3 : Yönetim Paradigmaları	s. 36
Tablo 4: Türkiye ve Sudan'daki ARA Kamu Politikaları ve Kurumlarının Performansı Kapsamında Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme İçin Ana Temalar ve Kategoriler	s. 68
Tablo 5: AFAD Finansal Tahmin Planı	s. 83

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: İngilizce’deki “Disaster” (Afet) Kelimesinin Kökeni	s. 6
Şekil 2: Risk Bileşenleri	s. 8
Şekil 3: Değerlerin Sınıflandırılması	s. 26
Şekil 4: Stratejik Üçgen	s. 29
Şekil 5: Mark Moore'un Hesap Verebilirlik ve Performans için Kamu Değeri Çerçevesi	s. 34
Şekil 6: Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005–2015) Özeti	s. 55
Şekil 7: Kamu Değeri Çerçevesi	s. 67
Şekil 8: AFAD Teşkilat Şeması	s. 79

GİRİŞ

Birden fazla ölçekte hızlı çevresel ve sosyo-ekonomik değişim nedeniyle afetler daha şiddetli, daha yoğun ve daha karmaşık hale gelmektedir. (Djalante ve diğerleri, 2013). Afet riskinin azaltılması ve herhangi bir ülkede bu zorlukların üstesinden gelinebilen tepkiler, hem tehlikeler hem de etkileri hakkında artan bir bilgi birikiminin yanı sıra yerel sosyo-ekonomik ve kurumsal ön koşulların anlaşılmasını gerektirmektedir (Adger ve ark., 2005). Koruyucu ile önleyici (ör. mekansal planlama) ve hazırlık (ör. Erken uyarı sistemi) önlemlerini birleştiren yaklaşımlar, mevcut ve gelecekteki afet sorunlarıyla yüzleşmek için çok önemlidir. Bununla birlikte, ARA önlemlerinin yeterliliği sadece teknik uygulamalarına değil, aynı zamanda bu önlemlerin önerildiği fiziksel, politik ve sosyo-ekonomik bağlamların yanı sıra potansiyel yararları veya dezavantajlarının anlaşılmasına da bağlıdır. ARA'daki kararların sosyo-politik, çevresel ve ekonomik etkileri arasındaki ilişkiyi değerlendirebilmek için, kamu yönetiminde yer alan paydaşların çeşitli ve bazen birbirinden farklı görüşlerini dikkate almak gerekir.

Hedefler, stratejik planlar, ekonomik kaynaklar, teknolojik kapasite, adil bilgi paylaşımı, karar verme erişimi, finansal kaynaklar ve bunlara yanıt verme kapasitesi gibi kurumsal belirleyicilerin ARA ölçümünün etkinliği veya farklı hükümet seviyelerinde uygulama üzerinde güçlü veya olumsuz etkileri vardır (Vulturius ve Keskitalo, 2013). Burada, merkezi yönetim ve yerel otorite ve tüm topluluk bölümleri afet risk yönetiminde önemli bir rol oynamaktadır, hepsi sosyo-teknik altyapının ana paydaşları ve uzun vadeli fiziksel planlama sorumlulukları aracılığıyla (Bulkeley et al., 2011). Örneğin, hasarın boyutu sadece tehlikenin boyutuna değil, aynı zamanda sosyal kurumların ve yönetim otoritelerinin afet önleme, hazırlıklı olma ve müdahale tedbirlerinin uygulanmasında işbirliği yapma yeteneğine de bağlıdır (Penning-Rowsell vd., 2014; Schanze ve ark., 2006).

Kurumsal faktörlerin yanı sıra, toplumun tecrübeleri ve riske maruz bölgedeki kaynakları kullanan kişilerin yerel bilgilerinin de politikaların ve önlemlerin kabul edilip edilmeyeceğini belirlemek için önemli olduğu kanıtlanmıştır (Keskitalo, 2013). Dolayısıyla toplumun üyeleri ve ana aktörlerin metodolojilerle katılımı, resmi karar alma

sürecinde görüşlerin dahil edilmesi için çok önemlidir. Ayrıca iklim değişikliğine uyum sağlama veya iklim değişikliği riskini azaltma toplum için içsel bir durumdur, dolayısıyla bunlar değere, bilgiye, riske karşı tutuma ve kültüre bağlıdır. Bilimsel araştırmaların risk azaltmada ne kadar etkili olacağına bakılmaksızın değişikliklerin yalnızca kamusal alanda anlamlı olmaları, belirli bir siyasi ortamda uygulanabilir olması ve sosyal olarak toplumun kabul etmesi durumunda uygulanabileceği anlamına gelir.

Bu araştırma, ARA programlarının uygulanmasında kamusal değer ürettiği varsayılarak işbirlikçi boyutların çıkarılmasına öncelik vermektedir. Çalışma, yerel gönüllü programların uygulanmasında toplum temelli bir yaklaşımın bu tür derinlemesine etkilerini anlamayı amaçlamaktadır. Böylece, bir kamuoyu değeri yaklaşımı benimsemiş önceki çalışmanın sonuçlarını gözden geçirerek çalışma bu soruları soruyor. ARA'nin kamu değeri ve işbirlikçi yaklaşımların benimsenmesi konusunda hangi yansımalar yapılabilir? Yerel kalkınma için afet riskinin azaltılması yönetiminin değerlendirilmesinde işbirlikçi bir yaklaşım geliştirmek için kamu değeri çerçevesi nasıl daha da geliştirilebilir?

Bu çalışmanın temel amacı; İlk olarak, afet riskini azaltma idaresi dağıtım zincirlerinde performans ölçümü ve yönetimi teknolojisini belirlemek. İkincisi, Sir Michael Barber'ın yayımındaki (2017) dört Kamu değeri aşamasına bağlı performans ölçüm göstergelerini sınıflandırmak ve bunları Mark Moore'un (1995) değerlendirme kriterlerine göre değerlendirmek. Üçüncüsü, bu alandaki boşlukları ve zorlukları tanımlamak ve bu alanda gelecekteki araştırmalar için yönergeler sağlamak. Bu araştırma üç bölümden oluşmaktadır ve aşağıdaki şekilde yapılandırılmıştır. Bölüm 1'de, bu araştırmadaki fikirlerin bir taslağını yapılandırmaya genel bir bakış iki bölümde verilmektedir. İlk bölüm, afet riskinin azaltılmasında yaklaşımlar ve araçlar konusunda araştırmayı destekleyen unsurların kapsamlı bir incelemesini ele almaktadır. İkinci bölüm, Kamu Değerinin ölçümü üzerine okuyazar, yaklaşım ve teorileri sunar. 2. bölümde, Afet Riskinin Azaltılmasında Kamu değer teorisi ile performans yönetimi arasındaki ilişkiyi literatürden inceledik. Bölüm 3'te, kamu değer çerçevesini kullanarak ARA Programının önemini analiz etmek için araştırma alanındaki ARA programı hakkında hızlı bir değerlendirme yapılmıştır. Bu çerçeve şimdi, ortak bir değer için

işbirliğine dayalı bir çaba gerektiren örtük bir gereksinime sahip olan kamu kurumlarının performansını değerlendirmek için bir mercek olarak tanınmaktadır. Burada temel bulguları sistematik bir literatür taraması yaparak seçilen iki araştırma alanı olan Türkiye ve Sudan'daki durumla karşılaştırıyor ve performans ölçüm göstergelerini değerlendiriyoruz. Ayrıca performans ölçümü ve yönetiminin uygulanması ve zorlukları ele alıyoruz. Son olarak, afet riskinin azaltılmasında etkili bir performans ölçümü ve yönetimine yönelik sonuçlar ve öneriler sunulmaktadır.



BRİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK ALTYAPI

Bu bölümde, bu araştırmadaki fikirlerin ana hatlarının yapılandırılmasına genel bir bakış sunulmaktadır. Bu bölüm, bu konu hakkında daha önce yapılan araştırmaları gözden geçirmeyi ve bu çalışmanın geri kalanına bilimsel bir temel sağlamayı amaçlamaktadır. Birinci bölüm, afet riskinin azaltılmasındaki yaklaşımları ve araçları göz önünde bulunduran unsurların kapsamlı bir incelemesini içermektedir. İkinci bölüm, kamu değeri araştırmasının değerlendirilmesini içermektedir ve "*Kamu değeri*" terimi ve hedefleri yükselten kavramlar tanımlanacaktır. Son bölüm, kamu değerinin ölçümü ile ilgili farklı yaklaşımları ve teorileri, ve anlamın yaygın olarak bilinen diğer kelimelerle ilişkili olup olmadığı gösterecektir.

1.1. TEORİ

1.1.1. Tezin İçeriği ve Amacı

Afet riski azaltma, bir entegrasyon politikası ve uygulamasıdır. Bunun yanında hem uygulama hedeflerini etkileyen hem de döngüde yer alan paydaşların ve çok sektörlü kuruluşların farklılıkları gibi karmaşıklığı arttırabilecek bazı özelliklere sahiptir. Bu çalışma, afet riski azaltımı için bir paradigma geliştirmek amacıyla kullanılabilir kamu değeri meselesini tartışmaktadır. Bunun yanında, afet riski azaltımında kamu değerinin kullanımı hakkında düşünmeye başlamak için kullanışlı bir çerçeve önermektedir. Yöntem, kamu değerinin araştırılması ve değerlendirilmesinin yanı sıra afet riski azaltma sonucu oluşturulan tartışmalarının analizini de içermektedir. Veriler, uluslararası anlaşma ve prosedürlerle ilgili afet yönetimi stratejileri ve mekanizmalarına uygun olarak toplanır. Âfet riski azaltma konusunda etkili bir rehberlik ve öneri için çeşitli esas unsurlar geliştirilmiş ve önceki çalışmalardan belgelenmiştir. Bu tez, kamu değeri teorisi üzerine kuruludur ve afet riski azaltma bağlamında üç araştırma sorusu sorarak incelemeyi amaçlamaktadır. 1: Risk azaltmada akademik üretim yoluyla

raporlanan çeşitli araçlar ve ölçümler, operasyonelleştirme ve afet yönetimi çalışmalarına nasıl dahil olmaktadır? 2: Kamu değerinin fiili uygulamasının kapsamı ve afet riskini azaltmak için çalışma bağlamında kullanılması, hangi koşullar altındadır? 3: ARA yöneticileri, çalışmalarını, özel görevlerini yerine getirirken kamu değeri elde edebilmek için nasıl organize edebilir?

1.1.2. Kısıtlar ve Zorluklar

Bu çalışma araştırması için sınırlamalar, aşağıdaki iki özelliğe dayanmaktadır:

(1) Zamana duyarlılık- Afet riskini azaltma süreçlerinde yer alan kurumların performanslarını değerlendirmek için kamu değeri çerçevesinin uygulanması, çok vakit alan çeşitli şekillerde mümkün oluyor (2) Kritiklik- Kamu değeri ile ARA arasındaki işlevsel ilişkinin nasıl işlediğini göstermek (iddiayı veya paydaşla olan ilişkisini göstermek).

Çalışma, veri toplama sürecinde öngörülemeyen zorluklarla karşılaştı. Tek başına veya çalışma popülasyonunun gözetiminde doğru ve güncel bilgi bulmanın zor olduğu bir duruma düştü (Geniş Alanda Uygulama) ve dolayısıyla, dolaylı kaynaklara, yayınlanmış veya yayınlanmamış kaynaklardan gelen verilere başvurulmasından yararlandı.

1.2. AFET YÖNETİMİ

Bilimin her zamanki gibi gizemli kalan farklı yönlerine bakıldığında, “afet” kelimesi her zaman karışıklığa sebep olmuştur. 1990’lardan bu yana afetleri karakterize etmek için birçok teşebbüste bulunulmuş, afet yönetimi tanımının karmaşıklığı anlaşılmıştır. Afetler, doğa olaylarıyla ya da insanlar tarafından başlatılan, toplum ya da çevre üzerinde olumsuz etkileri olan zorlu dönemlerdir. (Afet) kelimesi, Türkçe’ye Arapçadaki (*âfât*), kelimesinden; İngilizceye (*Disaster*) Fransızca kökenli (1580’ler) “*désastre*” ve buraya da Orta Fransa’daki “*désastreux*” kelimesinden; (Fransızca çevrimiçi etimoloji sözlükleri); Fransızcaya da Eski İtalyan “*disastro*” (şanssızlık)

kelimesinden gelmektedir. Latince küçültücü bir ön ek olan "dis-" yıldızların kötü pozisyonundan dolayı gelecek olan kötü olay anlamında "*kötü yıldız*" anlamına gelmektedir (Oxford English the second edition Online Dictionary(1989) kaynağından alınmıştır) (Caldera,2017).

Şekil 1: İngilizce'deki "Disaster" (Afet) Kelimesinin Kökeni



Kaynak: Oxford Sözlükleri - Disaster.

Birleşmiş Milletler afeti "bir topluluğun veya toplumun çalışmalarında insan, maddi, ekonomik veya çevresel açıdan yaygın kayıplara neden olan ve o topluluğun veya toplumun kendi kaynaklarını kullanarak başa çıkma kapasitesinin ötesine geçen önemli bir rahatsızlık" olarak tanımlamaktadır (2008). Ancak uluslararası (Afet Riskini Azaltma Birleşmiş Milletler Ofisi - UNDRR'ye göre) tanımına bakarsak, afetin üç değişken etkenin bir birleşimi olduğunu fark ederiz: tehlike veya tehdit durumu, risk faktörleri (insanlar, kaynaklar, ekonomiler ve ekosistemde önemli hasara neden olur), ve zarar görabilirlik ya da toplumun kendi kaynaklarını kullanarak olayların kaynaklarını aşamaması (Nations, 2009: 9).

1.3. AFET RİSK AZALTMA

Afetlerin sadece insani müdahalelerle üstesinden gelinmesi gereken ya da sadece belli başlı ön çalışmalar yoluyla çözülebilecek geçici aksaklıklar olduğu algısı, bu

durumun ayrıca sosyal, ekonomik, çevresel ve güvenlik faaliyetleri ile yakından bağlantılı olduğu bilinci ile desteklenecektir.

1.3.1. Risk ve Belirsizlik

Risk, insanların günlük yaşamı ve çeşitli faaliyetleriyle yakından bağlantılı genel bir olgudur. Risk, bir çeşit tehdiye karşı zaafiyeti ve hasar ya da yaralanma olasılığını, genel olarak da maruz kalma olasılığını ve olumsuz etkileri kapsar.

Risk, geçmişteki sıklıklar ve sonuçların sapması dikkate alınarak, finansal bir yük şeklinde olasılık teorisi kullanılarak objektif bir şekilde ölçülür. Başka bir deyişle bu tanım, istenen sapma bir risk oluşturmazken, olumsuz sapmanın objektif olarak ölçülmesi veya planlanan ya da beklenen sonuçların tersine çevrilmesi olasılığını yansıtmaktadır.

Bazen risk, istenmeyen sonuçlara, belli bir olayın belirsizliğine, şüphesine veya korkusuna ya da zarara yol açan bir fenomene neden olan belirsiz bir olası vaka olarak tanımlanabilir. Risk ve güvensizlik genellikle eş anlamlı olarak görülür, fakat burada ayırım yapmak gereklidir. Karar verme gibi bir durumda risk ve belirsizlik seçimler ve sonuçlarla bağlantılıdır. Dört temel risk unsuru (1) bağlam, (2) eylem seçimi, (3) şartlar ve (4) sonuçlar olarak sayılabilir. (2) ve (4) numaralı unsurlar alternatif olarak olası istenmeyen sonuçların varlığı olarak da ifade edilebilir (Gough, 1988, s. 7). Belirsizlik, bu sonuçların ortaya çıkışının ölçeğidir, bkz. Şekil (2). Her iki yandan insanı kuşatan şüphe ve belirsizlik, ve olay analizinin üç temel kısmından kaynaklanan belirsizlik – Öngörme yetersizliği ("normal" olan), öngörücü bilgi eksikliği (beklenen) ve koordinasyondan oluşmaktadır. (karar vericilere kritik gerçekler sunulmuyorsa).

1.3.2. Afet Riski

Risk – Bir tehlikenin ya da felaketin meydana gelme olasılığıdır. Bir tehlike önlenemezse (doğal bir durumdan veya bir insanın hatalı eylemlerinden kaynaklanabilir)

risk ancak tehlikelerin bir afet olmasına neden olabilecek insani koşullar göz önünde bulundurularak azaltılabilir.

Afet riski, belirli bir zaman diliminde can kaybı, maddi zarar, tesis ve faaliyetlerin kesilmesi ve felaketlerin sebep olduğu olumsuz çevresel etkilerin olasılığıdır. Birleşmiş Milletler Afet Riski Azaltma Ofisi (UNDRR) terminolojisine göre afet riski, “belirli bir zaman diliminde belli bir sistem, toplum ya da toplulukta meydana gelebilecek, ölüm, yaralanma, varlıkların zarar görmesi veya yok olması olasılığı” olarak tanımlanır (UNISDR, 2015a:13). Teknik olarak iki ana kategoriye ayrılabilir: Tehlikelerin ciddiyeti ve süresi, insanların ve mülklerin tehlikeye karşı kırılganlığı. (Nations, 2009:17) Afet riskinin etkin bir şekilde kontrol edilmesi gereken bu bileşenlerinin doğası oldukça nitel ve felsefidir. (Shook, 1997:10) bkz.

Şekil 2: Risk Bileşenleri



Kaynak: UN-SPIDER,2019.

1.3.3. Afet Risk Yönetiminde Ek Anahtar Kelimeler

1.3.3.1. Risk Değerlendirmesi / Analizi

Afet Risk Değerlendirmesi, riskleri ve tehlikeleri analiz ederek ve mevcut güvenlik açıklarını değerlendirerek insanlara, varlıklarına, tesislere, yerel ekonomilere

ve bağılı oldukları çevreye zarar verebilecek etkenleri tespit etmek ve değerlendirmek için oluşturulmuş bir araştırma yöntemidir. Aynı zamanda bu, ele alınan risklere yönelik önleyici tedbirlerin tanımlanmasına yardımcı olan bir yöntemdir.

1.3.3.2. Zarar Görebilirlik

Zarar görebilirlik terimi daha önce tehdit, risk ve afet yönetimi, iklim değişikliği ve çevre ve kalkınma çalışmaları alanlarında görülmüştür. Kişisel ya da bireysel kayıp olasılıkları vardır (bireysel zarar görebilirlik). Topluluk gruplarının ya da bütün olarak toplumun afetler sebebiyle (meydana gelebilecek) olası kayıplara karşı zarar görebilirliğidir. Kırılgan sosyal gruplar, belirli bir coğrafi alanda, fiziksel engellilik, yaş, etnik köken, barınma kıtlığı veya uyuşturucu bağımlılığı nedeniyle ortaya çıkmış yoksulluk veya sosyal dışlanma gibi sosyal sorumluluk faktörleri nedeniyle afetler sırasında risk altında bulunan kişilerdir. Ancak, zarar görebilirlik kavramı sadece bu faktörleri düşünmekle kalmaz, aynı zamanda sosyal fırsatlar, eğitim vb. gibi kavramlarla da ilgilidir (Özer ve Çolak, 2015). Riskle Yaşamak raporunda, zarar görebilirliğin, konumun duyarlılığı olduğu düşünülmektedir. Bu durum, uzamsal maruziyetin kırılganlığı kapsadığının bir göstergesi olarak görülebilir (ISDR, 2004:42). Ayrıca, zarar görebilirlik ve kapasite birbirinden farklılaşmaktadır.

1.3.3.3. Kapasite

Kapasite, zarar görebilirlik kadar önemlidir. Bunlar, beklenen ihtiyaçlar ve zorluklar göz önünde bulundurularak küresel, bölgesel, ulusal ve yerel topluluk düzeyleri dahil olmak üzere mümkün olan her düzeyde dikkate alınmalıdır.

Kapasite terimi, kamu ya da kuruluşların afetlerin olumsuz sonuçlarını karşılamak için edilebilir kaynakları ve tesisleri kullanma şekli olarak tanımlanmaktadır (ISDR, 2004, :16). Kapasite, birey, nüfus ya da kurumların kullanımına açık olan, mevcut riski azaltabilen kaynakların tümü olarak yorumlanabilir.

1.3.3.4. Kapasite Gelişimi

Bilgi, yetenek, sistem ve kurum düzeylerini iyileştirme dahil olmak üzere sosyal ve ekonomik hedeflerine ulaşmaları amacıyla zamanla insanları, kuruluşları ve toplulukları harekete geçirmeye ve geliştirmeye yönelik sistematik bir süreçtir.

Ayrıca, kapasite gelişimine, sürdürülebilir kalkınmayı ve kalkınma hedeflerinin başarısını tehdit eden ulusal afet kayıplarında önemli ölçüde bir azalma sağladığı için de değinilmiştir. Afet riski azaltımındaki kapasite gelişiminin etkili olabilmesi için amacının açık olması gerekmektedir. Kapasite gelişimindeki yönetim literatürü terimleri, kimi zaman kapasite değerlendirmesine gönderme yapmaktadır. Bununla beraber, kapasite değerlendirmesi yaklaşımında ve afet risk azaltımıyla uyumlu araçlarında bir kabiliyet eksikliği bulunmaktadır. ARA konusundaki kapasite gelişimi, yeni ve mevcut zorlukların üstesinden gelmek için olgunlaşma (katılım, ortaklık, paydaşlar) ve kalkınma (pazar, üretim, teknoloji) yapısını geliştirmek amacıyla çeşitli düzeylerde değişim faaliyetlerinin temelidir.

Aynı sözcük, genellikle afete hazırlıklı olma ve müdahale girişimi için kapasite geliştirme olarak kullanılır. Hazır bulunma; etkili bir tahmin, tepki ve iyileştirme için hasarların ve tehlikeli koşulların potansiyel veya mevcut etkilerinden kurtulmak için ilgili hükümetler, toplumlar, bireyler ve örgütler tarafından inşa edilen farkındalık ve yetenektir. Müdahale, bir felaketin hemen öncesinde, sırasında veya sonrasında sağlık üzerindeki etkilerini azaltmak, etkilenen kişilerin yaşamlarını korumak, kamu bakımını garanti etmek ve gereksinimlerine cevap vermek için her türlü çabayı göstermektedir.

1.3.3.5. Dirençlilik

Olanaklarını, zorlu koşulların etkisinden korumak ve onarmak uğruna sistemin veya topluluğun temel hizmet olanaklarını zor durumların etkisinden koruma ve geri yükleme yeteneğidir (UNSIDR, 2009:24). "Dirençlilik" teriminin tanımında afet riski azaltılmasına katkıda bulunma konusunda hala belirsizlikler bulunmaktadır (MacAskill, Guthrie vd., 2014:670). Shaw'a (2012) göre bu terim, kamu politikası, toplumlar ve

aktörler veya akademik ve siyasi söylemler arasında ortak bir alan arasındaki karar alma sürecine geri dönmektedir. Bunlar, kalkınma ve planlama için evrimsel uygulamalardır (Shaw ve practice, 2012:308). Konsept, güç yapılarının dönüşebilir kapasitesini açıklamaktadır (Porter, Davoudi vd., 2012:329). Bir çerçeve olarak dirençlilik çalışması, gelecekteki karmaşık riski azaltmak için desteği harekete geçirerek tanımlanan bir vizyon, kamu iradesi için ilgi ve güven, karar verme yolunda örgütsel değişim, kaynakların tahsisi ve iş önceliklerini teknik bir perspektiften belirlemede stratejik bir durum şeklinde açıklanabilir (Levine, 2014:2).

1.3.4. Afet Risk Yönetimi

Afetin ve tehlikelere karşı zarar görebilirliğin nedensel değişkenlerini azaltmak; kavramsalın yanında fiili çalışmak, etkin bir akıllıca yönetim ve bunları gerçekleştirmek için entegre bir yaklaşım aracılığıyla daha iyi bir eylem alınmasını gerektirir (United Nations, 2009:10).

Afet risk yönetimi, yeni riskleri engellemeyi, mevcut riski azaltmayı, hazırlıkları iyileştirmeyi ve afet kayıplarını en aza indirmeyi amaçlayan strateji ve politikaların uygulanmasından oluşur (UN-SPIDER, 2019:1). Stratejiler ve politikalar, afet riskini azaltmak amacıyla hedefleri ve öncelikleri somut göstergeler, hedefler, çizelgeler ve farklı programlar aracılığıyla belirler. Bunlar, afet risklerinden kaçınmak, mevcut riskleri azaltmak ve kültürel, sosyal, ekonomik ve çevresel konularda dirençliliği artırmak amacıyla ve Birleşmiş Milletler tarafından kabul gören stratejiler doğrultusunda tasarlanmalıdır. Afet risk yönetimi ile ilgili eylem; ileriye dönük, düzeltici ve dengeleyici afet risk yönetimi ile ayırt edilebilir.

1.3.4.1. İleriye Dönük Afet Risk Yönetimi

Eylemler, yeni riskleri engellemeyi ya da mevcut afet risklerine karşı gelişimi artırmayı hedeflemektedir. Politikaların uygulanmadığı gelecekteki afet riskleri ile uğraşmaya odaklanır. Amaca yönelik girişim çabalarına ve gelecekte doğabilecek

risklerin azaltılmasına uyarlanmıştır, örneğin açlığın ve yoksulluğun azaltılması sürdürülebilirliği artıracak ve bu durum afet riskini azaltacaktır (Pelling, 2003) .

1.3.4.2. Giderici Afet Risk Yönetimi

Faaliyetler, görünürdeki risk koşullarını, onları çözmek veya azaltmak için tanımlar ve ölçer. Bu, önceki sosyal uygulamaların ortaya çıkardığı mevcut riskler arasında bir bağlantıdır, örneğin deprem bölgesindeki inşaat politikaları, endüstriyel eylemlerin küresel iklim aşırılıklarındaki etkisi (Correa, Ramírez vd., 2011:138).

1.3.4.3. Dengeleyici Afet Risk Yönetimi

İnsanları ve toplulukları iyileştiren uygulamalar (afet yönetim döngüsünün güçlendirilmesi) şu anda azaltılamayan risk için tek itici güçtür. Hazırlık, müdahale, rehabilitasyon ve rekonstrüksiyon önlemleri ile ulusal acil durum fonları, acil krediler, emlak sigortası ve sosyal güvenlik hizmetleri gibi çeşitli fonlama hareketlerinin bir bileşimini içerir. Bu önlemler genellikle sürdürülebilir kalkınmaya paralel ama iç içe olmayan bir şekilde alınır (Pelling, 2003: i).

1.3.4.4. Kamu Bilinci

Kamu bilinci, kamuoyunun afet riskleri ve bunun nedenleri hakkındaki kamuoyunun bilgi düzeyi veya derecesi ile bu risk ve kırılganlığı azaltmak için önlem ve etki çabaları bireysel veya toplu olarak yürütülebilir. Örnek olarak, bilginin sosyal ağlar ve eğitim ağları yoluyla üretilmesi ve dağıtılması ve üst düzey kamu görevlilerinin ve topluluk liderlerinin tanıtılması verilebilir.

1.3.4.5. Sürdürülebilir Kalkınma

Birçok insan, afet riskinin küresel kapitalist büyümenin kaçınılmaz bir sonucu olduğunu ve dünyanın, ekonomik büyüme ihtiyacı karşılanırken, ele alınması gereken ciddi bir çevre yıkımıyla karşı karşıya olduğunu savunmaktadır (Wisner, 2003:59). Brundtland Komisyonu'nun (1987) (Ortak Geleceğimiz) adlı raporu sürdürülebilir kalkınma kavramını en iyi şekilde özetlenmiştir. Dünya Çevre ve Kalkınma Komitesi (WCED) bunu (gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama fırsatlarını azaltmadan) özellikle günümüz ihtiyaçlarını karşılayan bir gelişim odağı olarak tanımlamıştır. Sürdürülebilir kalkınma, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılama yetisinden taviz vermeden, günümüzün ihtiyaçlarını karşılayan yatırımların yanı sıra toprağın, şehirlerin ve toplumların kullanım sürecinin gelişimidir. Bu rapor, sürdürülebilir kalkınmanın, çevresel koruma, sosyal adalet, insanı tatmin eden ve çoklu toplumsal dayanışma sağlayan bir paylaşılan mutabakat olduğunu anlamaya yardımcı olmuştur. Bu tanımın çıktılarında biri, sürdürülebilir kalkınmanın, afet riski azaltma değeri dahil olmak üzere, ekolojik, ekonomik ve sosyal birtakım çok katmanlı alanı kapsadığı gerçeğidir.

1.3.4.6. Afet Risk Denetimi

Diğer ilgili çalışma alanlarının yanı sıra afet riski azaltılmasını organize ve koordine etmeye yönelik idari, siyasi, yasal ve diğer çalışma alanlarıdır. Denetim, riske ilişkin kararları almak ve uygulamak amacıyla kullanılan kurumları, prosedürleri ve mekanizmaları ifade etmektedir. Bu kararlar normatif ve olumlu olabilir çünkü afet ve beşerî kaynaklı maliyetleri ve harcamaları önlemek veya azaltmak amacıyla risk yönetim stratejilerini analiz ve formüle etmek için kullanılmaktadırlar.

Afet risk denetimi, çok paydaşlı katılım ile, reformlar ve en iyi uygulamalara dayanan afet bağlamları ile ilgili kurumsal, yasal ve politikaya ilişkin karar verme ile ilgili sezgileri birleştirmeyi içeren yapısal düzenlemelerle genişletilebilir. Bu sebepten dolayı, afet risk denetimi, devlet kurumlarını, tüm paydaşları, kullanım teknolojilerini, finans veya fonu ve diğerlerini içermektedir.

1.3.4.7. Kamu Hizmetleri

Kamu hizmeti kavramı, hayatlarını kolaylaştırmak ve bir çeşit ekonomik ve sosyal refah sağlamak için doğrudan ya da dolaylı olarak, devletin kendi otorite ve kapasite sınırları içerisinde vatandaşlarına sağladığı hizmet anlamına gelmektedir. Uluslararası birliğe göre kamu hizmeti; ilgili tüm afet risklerini, hasar görebilirliği ve iklim değişikliğini azaltmak için politika geliştirmede, planlamada, bütçelemeye, uygulamada ve izleme süreçlerinde uygun önlemlerin benimsenmesini sağlamalıdır. ARA meselesi, afetle ilgili destek hizmetinde sorumluluk üstlenen kamu kurum ve kuruluşları gibi kendi içinde bir hedef olarak değerlendirilmekten ziyade topluma, özel sektöre ve ticaret sektörüne acil hizmetlerin ve devlet yardımlarının verilmesini sağlama gibi temaları içeren bir kavram olarak düşünülmelidir.

1.3.5. Afet Riski Azaltılmasındaki Unsurlar

1990'lara kadar afet acil durumlarına hükümetler cevap verdikleri için bu müdahaleler sıradan bir şekilde uygulanmıştır. Bunlar tıbbi bakım, gıda, su, arama kurtarma ve ikincil acil durumlar (örneğin deprem yangınlarıyla mücadele) gibi insani hizmetleri içermektedir. Uluslararası toplum; afet sıklığı ve yoğunluğunun artmasıyla birlikte, afetlerin büyük bir sefalet neden olduğunu ve yeni bir strateji geliştirmenin, afet yönetimi ve gelişime erken odaklanmanın gerekliliğini zaman içerisinde daha fazla fark etmiştir.

Afetler ile kalkınma arasındaki ilişkilere, bir başka deyişle sürdürülebilir kalkınma hedeflerine, afet risk azaltmanın değeri kabul edilmediği sürece ulaşamaz. Bunlar, uluslararası camia tarafından çeşitli küresel belgelerle sürdürülebilir kalkınma yaratma üzerine tasarlanmıştır. ARA'nın önemi, doğal bir tehlikenin yol açtığı şoklara karşı dayanıklılığı arttırmak için kapsamlı çok yönlü yaklaşımlar elde etmektir. Örneğin, 2030 sürdürülebilir kalkınma gündeminin ikinci önceliği, yoksulların tehlikelere karşı savunmasızlığını en aza indirmek veya dirençli bir altyapı inşa etmek gibi önlemlerle afet riskini azaltmaktır.

Bunu izleyen girişimler ve çabalar sistemin verimliliğini arttırmıştır. Bunlardan biri de kapsamlı bir afet riski azaltma programıydı. Afet riskinin azaltılması, riske maruziyetin ve insanların ve mülklerinin savunmasızlıklarının azaltılması, kaynakların ve çevrenin akıllıca yönetilmesi ve olumsuz olaylara hazırlıklılığın artırılması dahil olmak üzere afet nedenlerini sistematik olarak değerlendirerek ve azaltarak afet riskini azaltma felsefesi ve uygulamasıdır. Afet riskinin azaltılması, çeşitli paydaşların etkili işbirliğini ve teknik katkılarını gerektirir ve insan haklarını ve hayatlarını korumak için bu stratejileri geliştiren topluluğun bir görüşünü içermelidir.

Günümüzde, afet riskinin azaltılması amacıyla muazzam miktarda finansman sağlanmaktadır. Bununla birlikte, daha yoksul ülkelerde bir felaketten sonraki sosyal etkiler daha yüksek olacaktır. 1998-2017 yılları arasında, afetten etkilenen bölgelerde yaklaşık olarak 1,3 milyon kişinin ölümü ve 2,908 ABD doları zarar kaydedilmiştir. Gerçekte, 2000 yılından bu yana düşük gelirli ülkelerde 112 milyon insan hayatını kaybetmiştir. Bu sayı, yüksek gelirli benzerlerinde maruz kalan 18 milyon insanın yedi katıdır (Wallemarq, Below vd., 2018). Bu durum daha gizli uygulama sorunlarının ele alınmasının ve afet riski azaltma sonuçları üzerine daha iyi çalışılmasının ihtiyacını vurgulamaktadır.

1.3.6. ARA Proje ve Girişimlerini Uygulama İlkelerine Rehberlik Etme

ARA ile ilgilenen paydaşların stratejik yaklaşımları, “*her şeye uyan*” bir uygulamanın ulaşılabilir olmadığıdır. Ayrıca kapsamlı ve sürdürülebilir olmalı, kilit hedeflere rehberlik etmeli ve istenen sonuçları elde etmek için eyleme geçirilebilir rehberlerle desteklenmelidir.

ARA projelerinin ve girişimlerinin uygulanmasını desteklemek amacıyla, göz önünde bulundurulması ve kullanılması gereken yol gösterici ilkeler bulunmaktadır (Renaud, Sudmeier-Rieux vd., 2013). Kadınlar ve erkekler, gençler ve yaşlılar ve dezavantajlılar dahil olmak üzere topluluk grupları, katılımın mümkün ve gerekli olduğu her zaman katılacaktır. ARA için güç çerçeveleri, mevcut şartlar ve toplulukların kültürel onayları dahilinde çalışmalıdır. Kamu genelinde herhangi bir ARA girişimine

değer verilmelidir. Ayrıca ARA, gıda güvenliği, gelir elde etme, anlaşmazlık hassasiyeti ve diğer etkinlikler dahil olmak üzere toplumu etkileyen temel risk faktörlerini ele alan diğer programlarla bütünleyici olmalıdır. Geçici ölçekler, projelerin sürdürülebilirliği adına ARA'nın acil ve uzun vadeli riskleri ve zarar görülebilirlikleri hesaba katması anlamına gelmektedir. Birleştirilmiş bilgi: ARA ile çeşitli bilgi ve bilim dalları bütünleştirilip , müdahalelerde çevreye veya komşu toplumlara zarar vermemelidir.

1.3.7. Afet Risk Azaltma Yaklaşımı

Birleşmiş Milletler uzmanları tarafından, afet riski azaltılması (ARA) hususunda on temel ilke önerilmiştir. Bununla beraber vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarının katılımına önem verilmiştir. Bu doğrultuda faaliyetler afet riski azaltılması yönünde yoğunlaştırılmıştır. Bu çalışmalar neticesinde bütçenin de kontrolüyle varlığına ve güncel risk değerlendirmelerine dayalı riskleri anlamak ve azaltmak amacıyla organizasyon ve koordinasyonun oluşumunda politika çalışmaları için mekanizma yani dört öncelik eklenmiştir. Doğal afetlerin ve acil durumların insan yaşamı, nüfus, çevre, ulusal ekonomi ve tüm sosyal durumlar ve zorluklar üzerindeki negatif etkilerinin riskle bağlantılı olduğu söylenebilir. Afet riski azaltma (ARA) konusunda bu riskleri azaltmak için birçok yaklaşımın geliştirildiği görülmektedir. Bu yaklaşımlar, afet risk yönetimi çalışmalarının doğası ve düzeyini; kapsamlı ve bütüncül, katılımcı ve toplum temelli, bilgi ve eğitim, teknik ve mühendislik ve bunun yanında çatışmacı katılım ve ortaklığa dayalı olarak tanımlamaktadır. Daha geniş sürdürülebilir kalkınma karşısında ARA eyleminin öncelikleriyle başa çıkmak amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımlar, kapsamlı normlar ve değerlendirmeler sunar ve bunun yanında politika yapıcılara "*toplumlar, bilgiler, teknolojiler, uygulamalar ve eylemler, farkındalık yaratma ve kapasite inşası*" entegrasyonu konusunda rehberlik eder (Childs, Gordy vd., 2013).

1.3.7.1. Toplum Temelli Afet Risk Azaltma Yaklaşımı

Her felakette, topluluk üyeleri olumsuz durumların ani kurbanları ve ilk tanıklarıdır. ARA, halkın ya da topluluğun bağlanma, sahip olma ve riskler hakkındaki farkındalıklarını geliştirmelerine izin vermesi ilkesine dayanan bir yaklaşımdır. Toplum Temelli Afet Risk Yönetimi (CBDRM), topluluk ile olan ilişkiyi açıklayan, topluluk önceliklerinin ve tavsiyelerinin oluşturulmasına yol açan afet risklerini azaltan bir süreçtir. Afete hazırlıklı olma, iyileştirilmiş müdahale projesi ve risk azaltma stratejileri inşa etmek için toplum risk incelemesi kullanılmalıdır (Yodmani, 2001:19). Dayanıklılığın toplumsal kapasite nedenlerini anlamak, irdelemek ve dirençliliği arttırmak, topluma, afet riski azaltımı yönetiminde sektörler arası işbirliği konusunda araçlar, en iyi uygulamalar ve destek sağlayacaktır. Ayrıca bu; eğitim, denetim, ekonomik karar verme, sınır ötesi ve sektörler arası işbirliği alanlarında toplum çapında bir sistemin kurumsallaştırılmasını hedefleyen ittifakları (topluluk) güçlendirecektir. Bu durum, sosyal ve ekonomik faydalar elde etmenin yanı sıra sürdürülebilir gelişme yönünü iyileştirmenin temellerini oluşturacaktır.

1.3.7.2. Kapsamlı Afet Risk Yönetimi (KARY)

Kapsamlı Afet Risk Yönetimi (KARY), hedef kitleleri/grupları (profesyoneller, bireyler/vatandaşlar ve karar mercileri) kapsayan bütünsel (öncesinde, sırasında ve sonrasında) bir planlamadır. Dünya çapında afet risklerini azaltmak ve önlemek amacıyla dayanarak yoksulluk, çevresel bozulmalar ve iklim değişikliği gibi ekonomik ve sosyal tehditleri ele alarak gelişmede afet risklerinin önemini artırmayı amaçlamaktadır. (Hyogo ve Sendai Girişimleri) gibi afet risk azaltma mekanizması (uygulamalı araştırma, ağ oluşturma) ile, sivil toplum alanları ve disiplinlerine ilaveten birçok kamu ve özel sektör katkısı arasındaki bağlantıyı gerektiren bütüncül bir yöntemdir (NEMO, 2009) .

1.3.7.3. Afet Riski Azaltılmasında Bilgi Tabanlı Yaklaşım

Afet riski azaltılması ve eğitimi, tüm devlet daireleri, yasal otoriteler, araştırma kurumları, kuruluşlar ve toplum arasında karşılıklı öğrenmenin etkileşimli bir sürecidir. Amaç, risk ve zarar görülebilirliği azaltmak, ARA karar mercilerinin gereksinimlerini tanımlamalarını desteklemek, mevcuttakileri değerlendirmek, strateji önermek, mücadeleler, müşterek bilgi eğitimleri ve okul tabanlı ya da internet üzerinden gayri resmi bilgi alışverişi yoluyla öğrenilenler hakkında bilgi alışverişinde bulunmaktır (Arain, 2015: 232).

1.3.8. Afet Risk Azaltmada Karar Alma Araçları

Küresel Sivil Toplum Kuruluşları Afet Azaltma Organizasyonları Ağı (2009) tarafından yayınlanan “*Ön Cephe'den Görüşler*” adlı belgede, dirençlilik insanların riskler hakkındaki farkındalığına ve bilgisine dayandığı için katılımcı analizlerin, direnç oluşturmak amacıyla stratejik bir başlangıç noktası olduğu öne sürülmüştür. Yetkililerin, devlet dairelerinin, sivil örgütlerin ve diğer kuruluşların birçoğu, zayıflıkları ve güçlü yönleri belirlemek veya kaynak ya da topluluk katkısını dahil etmek için planlama ve yönetimde karar alma araçlarını kapsamlı bir şekilde kullanır. Bu, toplulukların, afet riskini azaltmak ve kapasitelerini artırmak için, katılımcıdan yarar sağlamak amacıyla olası programları belirlemesi gerektiği anlamına gelmektedir (Khan, 2015:36). Bununla birlikte ne herhangi birinin ne de bir kuruluşun her bir ARA unsuruyla başa çıkma kabiliyeti yoktur. Stratejilerin olduğu varsayıldığında, liderleri yönlendirecek bir ölçeklendirme ve performans ölçümü için standart bir yöntem mevcut değildir.

Özellikle ekonomik verimliliği, etkileşimli örgüt uygulamalarını ve akılcılığı dikkate alan az sayıda karar verme modeli vardır. Bunlara Afet Risk Azaltma araçları (ARA alet çantası) denir. Sürdürülebilir ve çevresel politika kararlarının çoğu, maliyet-fayda analizi gibi geleneksel bir ekonomik metodoloji ile devam etmektedir. Topluluk katılımı ve kamu aksiyonları, gelişim faaliyetleri ile ilgilidir ancak bununla beraber

sistematiik olmak durumundadır. Toplum temelli faaliyetler ve aksiyonlar için verilen kararlarda, özellikle ARA bağlamında, her zaman bir zorluk bulunmaktadır (Corbett, 2009:19).

1.3.9. Afet Risk Azaltma için Kullanılan Araç rneği

1.3.9.1. Katılımcı Maliyet-Fayda Analizi (KMFA)

Maliyet-Fayda Analizi, karar vericilerin yatırım kararlarını bildirmek için tüm faydaları dönüştürmelerine yardımcı olan ya da bazı kararlardan ve toplumların çıkarlarından etkilenen tüm payların arasındaki iliğkiyi ölçen bir yönetimsel değerlendirmedir ve sosyal maliyetleri aksiyon alma ile kıyaslama ve afet riskini azaltmanın kayıpların değeri ile kıyaslanması gibi kamu malı üretmek için kullanılan bir veya daha fazla yönetim veya iç eyleminin faydalarını çıkarma amaçlarını tağır. KMFA belirli bir parasal değerdir, kapsamlı veri gerektirmez ve büyük kamu projelerinin refah etkilerinin faydaları ve maliyetleri gibi manevi öğelere değer vermek için yapı modelleme yaklağımı ile dayatılan zarar olasılıklarını yönetir. Çoğu analist insan memnuniyetine göre sonuçların veya değerlerin bir alternatifini belirlemeye bel bağlamığtır.(Hugenbusch ve Neumann, 2016: 26)

1.3.9.2. Toplum Temelli Afet Risk Değerlendirmesi (CBDRA)

CBDRA, risk seviyesini tanımlamak amacıyla çevreyi ve var olan tehlikeleri etkileyen doğal afetleri, ve bölgedeki kapasiteyi tanımlamak için yerel yönetimi, devleti, teknik destek ekibini ve belirlenmiğ toplum kökenli grubu desteklemeyi amaçlayan bir bilgi toplama ve yorumlama mekanizması ve arağtırma projesidir. Böyle bir yaklağım, gerçek sosyal çıkarların ve hizmetlerin göz önünde bulundurulmasını sağlayacaktır. Bu yaklağım, ilerideki adımların, afet riski azaltılmasında etkili bir araç olarak kullanılabilecek etkili ölçümleri tanıtarak problemleri çözüme kavuğturmasına yol açacaktır. CBDRA, zarar görebilir grupların tanımlanmasını, risk nedenlerini ve

ihtiyaçlarını ve kapasitelerini değerlendirmeyi amaçlayan bir ARA stratejisi modülüdür. CBDRA, farkındalık ve uygulama için etkili bir teşvik aracı ve süreci olarak kabul edilir, bu nedenle erkekler, kadınlar, gençler, yaşlılar ve engelliler gibi toplumdaki tüm gruplara katılım sağlama fırsatı sunar (DMC, 2015: 6).

1.3.9.3. Çok Kriterli Değerlendirme (KD)

Çok kriterli değerlendirme, birçok seçenek ve talep varken farklı ve sıklıkla çakışan hedeflere ilişkin en iyi yaklaşımı bulmak amacıyla zorluklara odaklanma metodudur. Maliyet-fayda değerlendirmelerine kıyasla KD'ler, ölçülemeyen faydaların (rneğin hayat kurtarıcı, toplumların dirençliliği) bulunduğu ya da finansal anlamda fiyatlandırılmadığı durumlarda uygun kabul edilir. ARA'daki KD'nin amacı, verilen bir dizi eylem üzerindeki çeşitli bakış açılarını göstermek, boşlukların altında yatan temel özellikleri tanımlamak ve iletişim için bir yapı sağlamaktır. Aslında bakılırsa, ARA'daki KD'nin üç uygulaması bulunmaktadır: (1) tutarlı ve anlamlı bir şekilde, ilgili paydaşlar için operasyon sonuçlarının koordinasyonunu ve analizini teşvik etmek; (2) günlük yaşamdaki deneyimler, kültürel, politik ve ekonomik etkiler dahil olmak üzere önerilen aksiyonun izahını etkileyebilecek belli bilgileri toplamak; (3) tehditler ve gelecekteki girişimler hakkında katılımcılar arasındaki farkındalığı arttırmak ve iletişimi teşvik etmek (Barquet ve Cumiskey, 2018: 93).

Seçilen araçlar, afet riski azaltılmasına özel ya da kapsamlı olmak zorunda değildir fakat afet riski azaltılması ile ilgili idari idari araçların açıklamasının ve modelinin gözden geçirilmesi için kullanılmaktadır. Yukarıda belirtilen örneklerde görülebileceği üzere, afet riski azaltılmasına odaklanma konusunda ARA araçlarının ortak konularından birini seçerek, birçok uygulamaya ilişkin güçlü yönler için açıklama ve rehberlik sağlamaktadır

Tablo 1: Afet Risk Yönetiminde Karar Destek Araçlarının Uygulanması

Araç	Açıklama	Güçlü Yönler	Zorluklar	Tercih Edilen Uygulamalar
MFA maliyet-fayda analizi	Verimlilik tabanlı plan / karar modeli, maliyet prensibi olarak, mevcut fonların geleneksel formülüne yansıtılmıştır.	Kanıtlanmış ve şeffaf yöntemler uygular Rasyonel karar almayı sağlar.	Değerlendirme süreçleri eksik yöntemlerdir, faydalara / maliyet kanıtlarına bağlı olarak kusurlu kararlara sebep olabilir. Maliyeti ölçülemeyen sonuçlarla bağdaştırmak zordur. Kolayca elde edilebilen sonuçlar, varsayımlara oldukça duyarlı olabilir.	Maliyet-fayda analizi bazen farklı değerlerin atanmasında beklentilere veya önyargılı deneyimlere dayanan gerçekçi olmayan sonuçlara yol açabilir, bu da en azından diğer analizler yoluyla karar verme sürecine dahil edilebilir
Topluma Temelli Afet Risk Değerlendirmesi:	Toplum temelli bir sürdürülebilirlik, katılım yöntemi – karar alma	Bu yaklaşımların sonuçları, yerel topluluklar için artan bir anlayış, risk bilinci ve güç sağlar. Güven artar ve insanlar ARA müdahalelerinin uygulanmasında daha fazla rol alır. Farklı düzeylerde paydaşların ve aktörlerin birleşimi.	Bir dizi gerekli koşul gerektirir. Bunlara bilgi paylaşımı / iletişim, politikalar ve mevzuat, koordinasyon ve kaynaklar / finansman alanlarındaki uzmanlar dahildir. Uzun vadeli bir süreçtir.	Yerel sorunlar için baştan sona bir çözüm. Projeleri topluma aktarmanın olumlu ve etkili bir yolu (örneğin iklim değişikliği ve eylemler için insan girişimleri gibi) ve sürdürülebilir kalkınmayı geliştirme gibi bir hazırlık aşaması olabilir.
ÇKA çok kriterli analiz	Bu, nicel / nitel değişkenlerin derlemesi dahil olmak üzere, tüm kriterler için tatmin edici bir çözüm olarak bir dizi kriter altında karar vermeye yardımcı olur.	Karar vericilerin tüm ayrıntıları rasyonel bir şekilde yorumlamalarına izin verir, net bir resim sağlar, şeffaflığı artırır ve sorunu çözmek için alternatif çözümler sunar.	Bir koşul olarak, tüm karar vericiler arasında belirli bir düzeyde anlaşma olmalıdır: kararlar ilgili faktörlerin, alternatif seçenekleri incelemek için bir yöntem olarak değerlendirilmesindeki zorluk, tekrar eden bir operasyonu gerçekleştirmek için önemli bir zaman dilimi ihtiyacı.	Bu nedenle, kullanıcılar arasında müzakere etmek amacıyla, bir anlaşmazlıktaki zor sorunların üstesinden gelmek için yaygın olarak kullanılan önemli bir araçtır.

Kaynak: Yukarıdaki tablo literatürden istifade ederek tarafımdan hazırlanmıştır. Khan ve dv, s. 18 .

1.3.10. ARA'daki Tüm Paydaş Sektörlerinin Yorumu

Freedman (1984), paydaş teorisinin önde gelen kuramcılarındandır ve paydaşları, “bir kuruluşun başarısını etkileyen ya da bundan etkilenen her bir birey ya da grup” olarak tanımlar. Afet riskinin azaltılmasında paydaşlar, projelerde aktif olarak yer alan ya da projelerin uygulanması ile çıkarları etkilenen kişi ve kuruluşlardır. Paydaş teorisi, afet risk azaltma konusunda geliştirilen çalışmalara büyük katkı sunmuştur. Bunun sonucunda, belirlenmiş katılımcıların ve paydaşların yetki, meşruiyet ve rol derecelerine uygun olarak katıldığı afet risk azaltma çerçevesi ortaya çıkmıştır (Birleşmiş Milletler Afet Riskinin Azaltılması Uluslararası Stratejisi UN/ISDR gereğince). Aşağıdaki tablo (2), afet riski azaltılması hususunda büyük rol oynayan bazı temel unsurları göstermektedir.

Tablo 2: Afet Risk Azaltmada Paydaşlar ve Amaçları

Paydaşlar	İşlevler
Ulusal hükümetler: özellikle afet riski azaltma programlarıyla ilgili ulusal bakanlıklar ya da birimler.	Yasalara, mevzuata, süreçlere, bütçelemeye ve finansal hazırlığa göre resmi stratejiler geliştirmek ve desteklemek, ulusal bir strateji oluşturmak ve tüm paydaş gruplarını ve tüm aşamaları karşılamak ve dahil etmek.
Belediye otoriteleri ve kurumları: Yerel yönetim	Kapasite geliştirmede yerel liderliğin sağlanması ve teşvik edilmesi, afet riskinin azaltılmasındaki işlevlerini artırmak, kurumsallaştırmak ve onaylamak
Kentsel ve kırsal topluluklar: insanların yaşadığı ve çalıştığı bölgeler buna göçmenler ve mülteciler de dahildir.	ARA programlarının, yerel topluluklarda sürdürülebilirlik uygulaması olarak test edilmesini, kurulmasını ve yerleşmesini, seçilmiş yerel görevliler ve şirketler tarafından sürdürülebilir bir biçimde ele alınmasını, ya da bir gönüllü katılım aracı olarak görülmesini sağlamak.
Teknoloji, inovasyon ve piyasa bilgisi uzmanları: Bilim, teknoloji, sağlık, eğitim,	Farkındalığı artırmak ve tavsiyeleri ve uygulamaları onaylamak için güvenilir bilgi ve deneyim

reklam, mimari ve medya etkileşimi gibi birçok farklı disiplinden konular.	kaynaklarına ulaşmak. Teknolojik ve teknik bilgiyi paylaşmak için işlevsellik katmak ve araştırmayla olan bağlantısını korumak, risk azaltma konusundaki başarıda önemli bir yere sahiptir.
Özel Sektör ve Meslek Kuruluşları: Kamu işletmeleri ve sigorta şirketleri gibi büyük şirketler, basın, küçük ve orta ölçekli işletmeler ve özel iş adamları	Örgütsel faaliyetler, finansman faaliyetleri, rehberlik, öğretim, girişimler ve diğer teşebbüsler, toplum genelinde kapasite artırma çabaları ile küresel ve ulusal olarak gelişmekte olan hizmetleri teşvik etmek ve desteklemek.
Uluslararası partnerler: hükümet dışı örgütler (HDÖ) ve sivil toplum kuruluşları (STK)	Yerel ve uluslararası seviyedeki diğer paydaşlarla danışmanlık programlarını, stratejik projeleri, araştırma ve geliştirme girişimlerini desteklemek konusunda diğer paydaşlarla katılımı sağlamak.
Bağışçılar: Birleşmiş Milletler, uluslararası kuruluşlar, uluslararası finansal kuruluşlar ve bireyler	Üye devletleri, ulusal ve bölgesel seviyedeki riskleri azaltmak amacıyla kapasitelerini güçlendirmeye teşvik etmek için küresel liderlik ve destek sağlamak. BM Çerçeve standartlarının Sendai Çerçevesinin kullanımını teşvik etmek ve en iyi uygulamalar için stratejik çözümler ve kaynaklar sunmak.

Kaynak: Paydaşlar ve Partnerler UNISDR, 2019: 57-66

Yukarıdaki tablo (Tablo 2), afet risk azaltma konusunda görev alan tarafların ve ilgili tarafların önemli işlevlerinin genel bir listesini sunmaktadır. Bu bağlamda bu araştırma, planlama, geliştirme ve uygulama aşamalarında afet risk azaltma konusunun karmaşıklığını azaltmayı amaçlamaktadır. Belirlenen paydaşlar, çalışma bulgularından yararlanabilirler ya da araştırma bağlamında açıklayabilirler.

1.4. KAMU DEĞERİ

- Bu bölüm, kamu değeri felsefeleri ile ilgili farklı tanımları incelemekte ve kamu değerinin araç olarak tanımlanması hususunda kavramsal bir çerçeve sunmaktadır.

Dünya; etiğin, insanın zihinsel tarihinin oluşturulmasında büyük rol oynadığı bütünlük bir sistemdir. Etik değerler, tabiatı gereği kötülük ve iyilik olarak tanımlandığından, insanlar ahlaki kaynaklarının bir parça altına girerler, tıpkı Avrupa insanının etik değerlere verdiği önemden dolayı ruhban sınıfı için özgürlüklerinden ve zenginliklerinden feragat ettiği Ortaçağ'daki kilise hegemonyası gibi. Modern bilim, geçen yüzyıldaki bilimsel devrim süresince dünyaya daha önce hayal dahi edemediğimiz birçok bilimsel ve medeni başarılar sağlamıştır ve ardından gelen etik değerler insanların çıkarlarıyla daha bağlantılı hale gelmiştir.

Bilimsel devrim dalgaları üzerinden, felsefe bir devrim olarak kabul edilen yeni bir trend ortaya çıkmıştır. Sokrates, ahlaka ve daha yüksek değerlere dikkat çekmeyi amaçlayan bu felsefi hareketin kurucusuydu. O, Atinalılar tarafından ölüme mahkum edildiğinde, eline geçen fırsata rağmen hapisten kaçmayı reddederek sergilediği o ünlü duruş ile tarihe imzasını attı ve devlet sistemine ve yasalarına uyma konusunda gençlere izlenmesi gereken bir yol gösterdi.

Kamusal değeri anlamaya bir giriş olarak, önce genel anlamda değerler hakkında konuşmalıyız. Değerler, günlük konuşma dilindeki ve örgütsel çerçevedeki kullanımından önce sosyal bir terimdir. Değerler, psikososyal bir ürün olduğu göz önünde bulundurulduğunda, toplumda ve örgütte insan davranışı için bir referans çerçevesi oluşturur. Bireylerin ve toplumun benimsediği ve dışa vurduğu değerler toplumların resmini yansıtabilir. Değerler, ikincil kültürün ayrılmaz bir parçasıdır. Bu nedenle, çalışmaları birçok sosyal ve örgütsel fenomenin anlaşılmasını ve yorumlanmasını sağlayabilir. Örgütsel değerler, örgütsel davranışın rasyonelleştirilmesinde önemli olduğu için her kurumda önemli bir değişkendir.

1.4.1. Değerlerin Önemi

Değerler, insan mevcudiyetinin özü ve gerçeğidir. Max Scheler, “*şeylerin değeri insan tepkileridir*” diye vurgulamıştır (Scheler, 1973). Araştırmacılar, tüm insanlar arasında bir çeşit uygunluk ve bütünleşmeye ulaşarak, bireyin ne olduğu ve başkalarıyla iletişimlerini nasıl düzelttikleri hakkında bilimsel gerçeklere ulaşmak için hedef araştırmadaki değerleri yansıtmaya çalışmışlardır. “Değerler, toplum üyelerinin kaosundan kurtulmak için toplumun ihtiyaçlarını ve önceliklerini düzenleyen örgütsel bir işlev yaratır.” (Reilly, 1998).

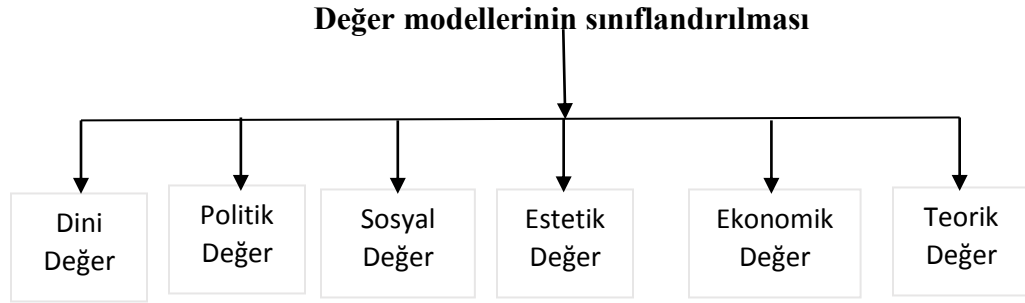
Değerler toplumun hayatta kalmasını ve sürekliliğini korumaktadır: şeylerin değeri, toplumu ve stratejilerini inşa etme mekanizması olarak tanımlanmıştır. Değerler, doğru sosyal tutumun, uygarlığın oluşturulmasına katılımın ve böylece güçlü bir sivil toplumun inşasına yeterli bir araç olduğunu kanıtlamıştır. Sosyal yaşam, değerler olmadan kaosa daha yakındır. Jim Nelson, “Milletler Öldüğünde” adlı kitabında, sosyal parçalanmayı işaret eden üç önemli yönelimin olduğunu söylemektedir: ahlaksızlığın artışı, dini inancın azalması ve insan hayatının değersizleşmesi (Anderson, 2008: 3).

1.4.2. Değer Kategorileri

Değer çalışmasına tabi tutulan araştırmacıların büyük bir kısmı, herkes tarafından kabul edilebilecek bir sınıflandırmanın zor olduğunu kabul etmektedir. Değerlerin sınıflandırılması, hiç şüphe yok ki bu tartışma hakkındaki kafa karışıklarını en aza indirmeye yardımcı olmaktadır. Aşağıda değerler alanındaki en önemli sınıflandırmalar sunulmaktadır.

Gordon Allport ve bazı meslektaşları, hayata geçirilmiş olan “*Değer Çalışması*” adlı çalışmalarında, insanların inandığı ana değerleri temel alarak, değerleri altı modele ayırmışlardır. Bu sınıflandırma, onların çalışmasını ve insanların günlük yaşamdaki davranışlarına ait gözlemlerini temel almaktadır. Bu modeller Şekil (3)’te görülebilmektedir.

Şekil 3: Değerlerin Sınıflandırılması



Kaynak: Bir Değer Çalışması Allport ve Vernon, 1960.

1.4.3. Kamu Değeri Teorisi

1.4.3.1. Altyapı

Dünya, Asya ekonomik krizinin başladığı 1997 yılından bu yana, sivil kurumların gerçekliğine yeni bir bakış atmıştır. Finansal kriz, kurumlar, güvenin ve şirketler ile hükümetler arasındaki ilişkinin kötü yönetilmesi ve yozlaşması sonucu meydana gelen kriz olarak tanımlanabilir. Kurumsal sektörün genişlemesine ve demokrasinin bir örneği olarak mülkiyetin ayrılmasına yol açan kapitalist ekonomik sistemin bugünkü dönüşümü ışığında, yöneticilerin eylemlerini kontrol etme mekanizmaları ve entelektüelleri iyi yönetim veya işbirliği uygulamalarında yeni yöntemler benimsemeye çağıran bir hareket ortaya çıkmıştır. Hiç şüphe yok ki yönetim, kamu sektörüne, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından doğan iç ve dış zorluklara etkili bir çözüm sağlayan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımı gibi kapsamlı reform ilkeleri dahil olmak üzere dünyada büyük bir ilgi kaynağı olmuştur.

Yeni kamu yönetimi, değer kavramına bağlı kalırken, demokrasi, özgürlük ve eşitlik tarafından geri alınamayan değerlere ve kazanımlara dayanan, sürekli gelişim ve değişim ile nitelenen dengeli bir ortam oluşturmayı amaçlamaktadır. Asıl fikir, halkın kontrolünü iyileştirmek ve elde edilen değer ya da çalışmanın kapsamı gibi koşullara dayanan bir yöntem bulmaktır. Birçok bağımsız örgüt ya da örgüt grupları, çoğunlukla çelişkili ve belirsiz olan politik hedeflere göre görevlerini yerine getirirlerdi. Bu hedefin

elde edilmesi, çeşitli faktörlerin göz önünde bulundurulmasını gerektirmektedir: kuruluşun çevresindeki kaynakların sınırı, kuruluşun çevre üzerindeki nitel etkileri, kuruluşun halkla ilişkilerini yürütme, hedeflerine yönelik destek alma ve belirli hedefleri sürekli olarak inceleme ve düzeltme ihtiyacı. Örgütün nihai hedefi ise, içinde yaşadığımız küreselleşme çağında kayıp örgütün meşruiyetini elde etmektir.

Ancak durum o kadar da mükemmel değildi. Bir yandan sağlam idari “Bürokrasi” ve diğer yandan sorumlulukların yerine getirilmesi ve performans elde edilmesi konusundaki zorluklar, birçok devlet hizmet kurumunu çevreye uyum sağlayamama noktasına getirmiştir. Bu zorlukların bariz bir sonucu olarak da modern yönetim, birçok çelişki arasına karışmıştır: Kaynakların az olması nedeniyle kamu mallarının hizmete devam edememesi. sosyal otoriteler önünde sosyal hedeflere ulaşılacağına dair söz verdiği halde finansal krizler sebebiyle bunu başaramamaları gibi. Modern yönetim krizinin teşhisine yönelik daha ileri araştırmalar için, hizmetlerin sağlanmasına yönelik ekonomik argümanlar incelenebilir (O'Flynn, 2007). Bu nedenle, modernizasyon ve reform çerçevesindeki çözüm mantığının etkinlik hususları ve ekonomik ve sosyal hususlar arasındaki dengeyi taşıması gerekmektedir. Modern kamu idaresi teorisine göre kamu hizmetleri yönetiminin mekanizmasında temel değişim yöntemi ve bu yaklaşımın savunucuları, *"kamu hizmeti tüketicilerini, ticari kavram ve değerlere göre muamele gören bilinçli tüketiciler olarak değerlendirilmektedir"* (Marcon, 2014: 333).

Modern kamu hizmetlerinin yönetimi, kurumsal düzeyde bir değişiklik gerektirir. Yeni kamu yönetimi içindeki değişimin amacı, tüm kesimlerde hakim olan gelenek, değer ve inançları değiştirmektir fakat asıl yük, yaptıkları şeylerin sağlığıyla ilgilenenlerin inancında ve diğerlerini kamu idaresine ikna etmekte yatmaktadır. Modernizm ve 1965 yılında Başkan Lyndon Johnson'ın inşaat işlerinin planlanmasında (karar alma ve rollerin ve kaynakların dağıtımı, hem pratik hem de bilimsel) uyguladığı değişim ve gelecek vizyonu gibi herkesin yararını gözeten yöntemler, başarılarını sağlarken kamu değeri ve iknanın yaratılmasında etkili olmuştur. Başarılarının nedenlerinden biri de, *"vatandaşların kişisel olarak yararlandıkları şeyleri takdir etmelerini sağlamak ve bunun yanında vatandaşların kişisel çıkarlarının ötesini"*

amaçlamaktır”. Sosyal ya da düzenleyici yükümlülüklerle ya da hedeflere dayalı olarak, bütün bir topluluk için hedefleri veya hırsları bulunmaktadır (Moore, 1995:44-48).

Bu soyutlama, bazı düşünürlerin ve uzmanların kamusal değer teorisini başlatmasını gerektirmiştir. Bazı belirsizliklerle çevrili bu terim, kavramsal bir çerçevenin hala oluşum sürecinde olduğunu ve birçok kural ve standardının gözden geçirme ve geliştirme aşamasında olduğunu göstermektedir. Ancak bunun yanında, en önemli etkenler ve değerlendirme kriterleri hususunda araştırmacılar ve uygulayıcılar arasında neredeyse bir uzlaşma vardır. Kamu tarafından kamu hizmetlerinden istenen sonuçları yaratmak ve organizasyonu, söz konusu kitlede kamusal bir değer oluşturan şeye yönlendirmek için bir hak iddia ettiği belirtilmektedir.

Teori, organizasyonun meşruiyetini; vatandaşlarıyla olan ilişkisinden, belirli bir kitleye yönelik önceliklerin tanımından ve kuruluşun veya kamu hizmetinden sorumlu olanların liderlerini desteklemek için rehberlik eden bir mekanizma sağlamaktan aldığını varsayar.

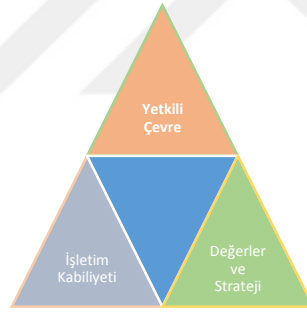
1.4.3.2. Moore’un Kamu Değeri Fikri

"Kamu Değeri Yaratmak: Kamuda Stratejik Yönetim" adlı kitabında Profesör Mark Moore, ilk kamu değeri fikrini geliştirmiştir. Moore, metninde şöyle ifade etmektedir: *“onların (kamusal) değerlerinin ne olduğunu ve onlarla nasıl etkileşimde bulunduğumuzu anlamamızın daha iyi yollarıyla, neyin değerli olduğunu ... ve kamu finansmanına ihtiyaç duyduğunu birbiriyle bağlantılamamızı sağlayan bir çerçevedir”* (Moore, 1995).

Harvard’da bir seminerdeki bir yönetici eğitim programında tartışıldıktan sonra, kamu değerinin tanımı ve açıklaması, bu süreçteki en son yorum ve uygulamalar ile birçok eleştirmen tarafından desteklenmiştir (örneğin, bazıları Moore, Kelly, Alford, O’Flynn, Robert Kaplan, ve ark. tarafından). Kamu sektörü iyileştirmesi kavramının kamusal değeri yeniden düzenlenmiştir fakat “kamu görevlileri ve siyaset-idare ikilemi” (Chohan ve Jacobs, 2018) örneğinde olduğu gibi, Moore’un orijinal değerlendirmesi ile terimin kullanımı arasında önemli farklar bulunmaktadır.

Moore, derinlemesine kamuoyu teorisini, kamu sektörünün tüm ekonomik, sosyal ve çevresel alanlardaki katkılarını kamu tarafından desteklenen hedeflere odaklayacak ve bunu gerçekleştirmeye yardımcı olabilecek kapsamlı bir teori olarak sunmaktadır (Kelly, Mulgan vd., 2002). Bu destek, kamu kuruluşlarının liderleri için ana amaç ya da yönerge olması gereken ve kamu sektörünün finanse edilen tüm hedeflerini temel alan kamu değerlerinin bir yaratımı ya da artışıdır (Moore, 1995). Şekil 4'te görülebileceği üzere Moore'un modeli, Her türlü kamu hizmeti ya da programında kamu sektöründeki lider ve yöneticilerin kamu değeri yaratmak için üç göstergeye sahip olmaları gerektiğini önermektedir. Birincisi, gerçek bir öneme sahip olmak ya da önemli bir değeri ifade etmek. İkincisi, sonuçlara ulaşmak. Üçüncüsü, yetkili koşul ya da çevre tarafından güven ve meşruiyetin korunması (Moore, 2000:71-72).

Şekil 4: Stratejik Üçgen



Kaynak: Williams ve Shearer, 2011: 1371.

1.4.3.3. Bir Değer Tanımına Doğru

Genel olarak bu çerçevenin dinamikleri, toplumda istenen sonuçları veya etkiyi görmek için kurumsal uygulamalara rehberlik etmiş ve bunlara ulaşmak için politik seviyeden iç eksikliklerinin giderilmesine kadar birçok yönetim meselesi üzerinde çalışmıştır (Moore, 2000). Daha sonra, bir miktar örtüşme gözlenmiş ve bu örtüşmeler, kamu değeri üzerine düşünmek ve stratejik üçgenin üç alanını oluşturmak için modifiye edilmiştir (Kelly, Mulgan vd. , 2002). Bu üç alan şunlardır: Hizmetler – mümkün seviyede kalite ve verimliliğin idari ve pratik olarak sağlanması, Sonuçlar – sonuçların

genel bir değer olup olmadığı, ve Güven – kamu ve idare arasında yüksek bir güven düzeyinin teşvik edilmesi.

Bununla birlikte, Williams ve Shearer (2011) *"yorumcuların düzenlemesi ve tercümesi, çerçevenin odağını kaybetmesine yol ağtı"* şeklinde bir yorumda bulunmuştur. Moore bu yorumu, üç stratejik karar alma göstergesinin, kaynak ayrımı sorumluluğunun ve göstergelerin planında belirgin olan performans hesap verebilirliğinin kesişiminde yapmıştır. Kamu sektörü yönetimindeki kurumsal yapılar ve politikalar aracılığıyla hesap verebilir. Moore'un görüşü, kamu hizmeti liderlerinin ya da genel müdürün, karar verme sürecinde kalkınma zincirindeki şu üç noktaya bağlı olan organize bir çaba göstermesi gerektiğiydi: Politik ortamın önerilen eylemi desteklediğinden emin olmak, kuruluşun operasyonel kapasitesinin, önerilen içi verimli bir şekilde uygulamak için yeterli olmasını sağlamak ve kuruluşun amaç ve misyonuna kamuoyu değeri katmak. Buradaki değer, giriş limitlerini en üst düzeye çıkarmak, yani mevcut parasal ya da yasal kaynaklardaki kamu yararını en üst düzeye çıkarmak anlamına gelmektedir. Bu, kamu değeri yaratan sonuçlara odaklanmak içindir.

Moore'dan (2003) alınan üç noktaya 'değer çemberleri' denir ve gereken performansın ve hedef ölçülmesinin doğasıyla ilgilidir. Bunu, ikinci nokta takip eder. Bu ikinci nokta da bireylerin ve kuruluşların bu hedeflere ulaşmak için çalıştıkları ortam olup dış paydaşların katılımını ve hesap verebilirlik yöntemini gerektirir. Bu değer temeli, amaçlarına ulaşmak için uygulama aşamasında siyasi mevzuat, sosyal destek ve kapasite gerektirir. nc nokta kaynaklar ile ilgilidir. Kuruluş, istenen hedeflere ulaşmak için kullanılan çeşitli kaynak türlerinden oluşmaktadır (Williams ve Shearer, 2011). Blaug (2006) Topluma güvenmemek, en nihayetinde, kamu sektörünün çıktısını sağlama ve hedeflere ulaşmadaki başarısızlıktır. Bu da kamu kuruluşlarının sosyal düzen ve özel sektörle bütünleşmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, kamu sektörü kuruluşlarının çalışmalarını desteklemeye yönelik sosyal çaba, programlarının başarısı için bir anahtardır (Meynhardt, 2009). Sundberg (2017)'e göre, üç tamamlayıcı ilkenin uygulanmasında başarılı olmak için doğrudan bağlantıların temeli kamu değeri olmalıdır. şu unutulmamalıdır ki kamu sektöründen teslim edildiği halde değer kamusal değildir. Bunlar aslında devlet kurumları, özel veya kar amacı gütmeyen kuruluşlar,

gönüllüler veya çeşitli hizmet veya oluşumların kullanıcıları tarafından üretilmektedir. Bozeman (2009) kamu değerinin vatandaşlar arasındaki değer olduğunu ve hükümetin haklar ve görevler için standartlaştırılmış bir çerçeve olarak tanımlanabileceğini söylemektedir. Bannister ve Connolly (2014), genel değeri, doğru davranış durumları olarak nitelendirmektedir.

Bu, kamusal değerin ne olması gerektiğinin güçlü bir tanımını ortaya koymuştur: *“Kamu değeri, kamuoyunun değerli olduğunu düşündükleri şeylerin birleşimidir”* (Talbot, 2011). Meynhardt'ın kavramsal felsefesinin mantığını takip ederek ve kamuyu dahil ederek entelektüel bir yorum yapmıştır. Kamu değeri, toplumun kamu yararı için örgütsel eylemlerin değerini ölçtüğü her yerde sürekli bir değerlendirmenin sonucudur. Bu, kuruluşlar tarafından kamu yararına katkıda bulunma kabiliyetinin tartışılmasını kapsamaktadır, aynı zamanda kamuyu doğuran bir süreç olarak da bilinmektedir. Kamu değeri kamusaldır ve bireysel arzularla özetlenebileceğinden daha karmaşıktır. Genel olarak hükümet programlarının değerine dayanan üç müdahalenin sonuçları, şunları belirlemek için düşünülmelidir: Fayda maliyet analizi, hizmetlerin değerlendirilmesi ve müşteri memnuniyet anketleri (Moore, 2014)

1.4.4. İlgili Kavramlar

1.4.4.1. Toplumsal Değere Kıyasla Kamu Değeri

Açıkçası, "kamusal" yönlerle ilgili birçok temel değer çalışılmıştır ve kamu değeri terimi, toplumsal değer gibi benzer terimlerle karşılaştırılarak daha derin bir anlam kazanmıştır. Toplumsal değer ve kamu değeri iki ayrı kavramdır ve kamu idaresine ilişkin çeşitli akademik makalelerle tanıtılmıştır. Ancak toplum yaşamı ile yönetsel kavramlar arasındaki ilişki ile ilgili olarak toplumsal değer, insanların yaşamındaki görece önemli gelişmelerin değerlendirilmesidir. Bu toplumsal değer, bir kurumun faaliyetlerinden etkilenenler açısından. Yerel Ekonomik Stratejiler Merkezi (CLES) yayınladığı bir raporda, 'toplumsal değer' arayışının kamu hizmetlerinin geleceği için genellikle bir hayal kırıklığı olduğunu ve çözümün Kamu Hizmetlerindeki Kamu

Değerlerini iyileştirerek gerçekleştirilmesi olduğunu iddia etmiştir. Kamu değeri, fiili hizmetlerin verimli bir şekilde sunulmasına ve toplumsal değere ulaşılmasına dayalı bir teori olan idari yaklaşım olarak görülebilir. Bir başka deyişle, stratejik üçgenin tüm unsurları dahil edilmeden bu tür kamusal veya toplumsal değerlere ulaşamaz (Talbot, 2008).

1.4.4.2. Kamu Değeri ve Kamu Politikası

Aslında "kamu değeri" fikri daha geniş bir ifade olmasına rağmen kamu değeri ve kamu politikası karmaşık bir şekilde iç içedir. Bu çalışmada, uluslararası ve idari politika için bir tanım daha yapılacaktır. Smith (2004) kamu sektörü ihtiyaçlarına odaklanması üzerine kamu değerini, yeni ve daha büyük bir şey sağlamak için önemli olan sosyal ve politik etkileşim olarak yeniden tanımlamıştır. Bu tip etkileşim politikacıları, yetkilileri ve toplulukları içermektedir. Bu bağlamda, kamu politikasının geliştirilmesi için kamu değerinin nasıl tanımlanacağı ve etkin bir şekilde nasıl kullanılacağı gibi çeşitli çalışmalarda bu konu ele alınmıştır (örneğin Moore, 1995 ve 2011, Benington, 2009 ve 2011, Alford ve O’Flynn, 2009). Bu araştırma konusunun bir kısmı, kamu politikalarının oluşturulması için kamu değerinin kullanılmasıdır ve şu düşüncüyü desteklemektedir: *“Kamu değeri, kamu politikasında, hükümetin kamunun yararına neler kazandığının incelenmesi ile ilgilidir; bu, vatandaşların hak sahibi oldukları güvenlik, sosyal ihtiyaç ve hakları temsil eder”*(Mu, de Jong vd.,2015).

1.4.5. Kamu Değeri Oluşturma

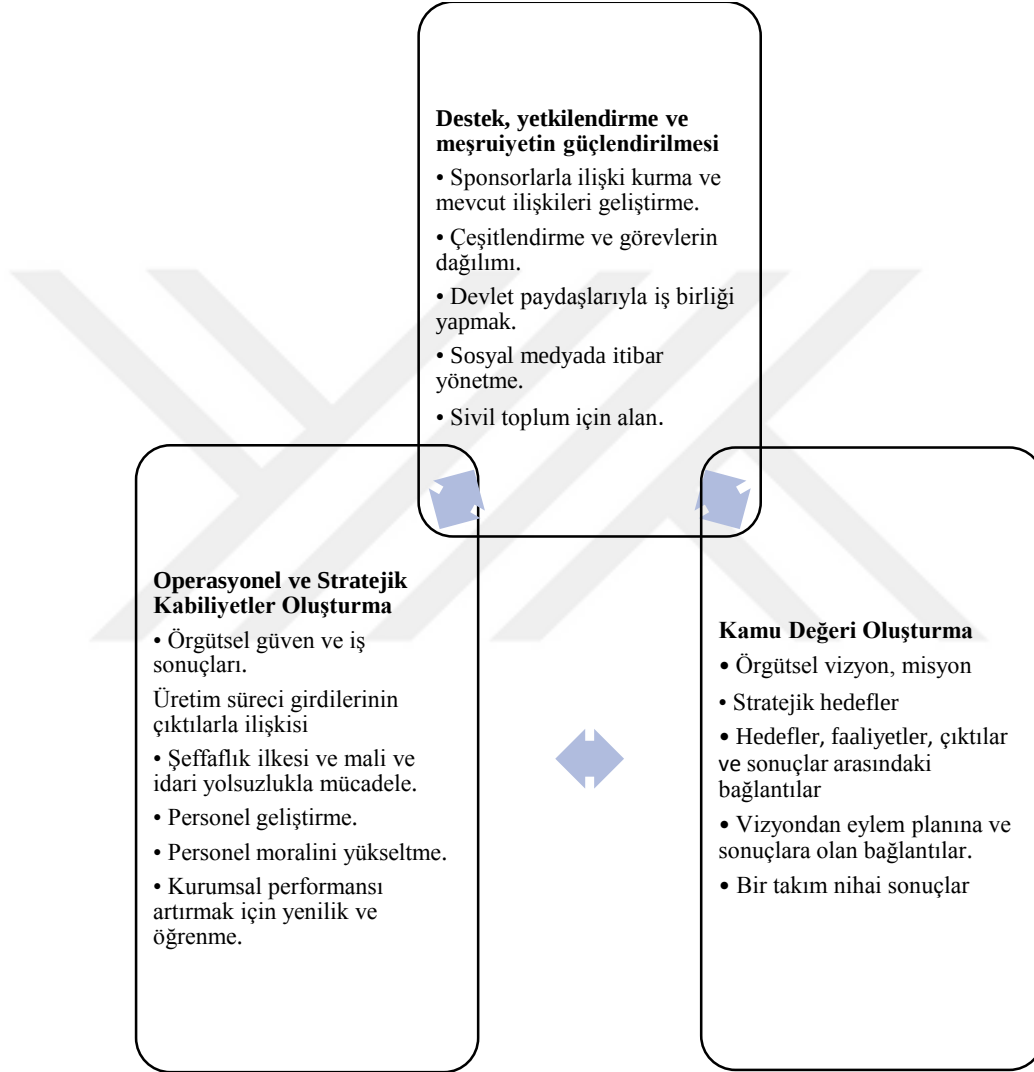
Moore, yönetimin hem halk için neyin önemli olduğuna dair derin bir anlayışa sahip olmasını hem de bunu yapma yetkisine sahip olmasını sağlamak amacıyla kamu kaynaklarının yönetiminde değer yaratma pratiği yoluyla bir iş modeli sunmaktadır. Kamu yöneticileri, planlanan eylemlerinin müşteriler, ortaklar, destekçiler ve fon sağlayıcılar tarafından benimsendiğini kabul etmelidir. İdareciler, iç ortamı bu taleplere uyacak şekilde uyarlamak için – talepleri karşılamak için değil, onlara değerli bir şekilde

cevap vermek için – dış çevreyi anlamalı ve teşhis etmelidirler; organizasyonları, prosedürü gerçekleştirmek için uzmanlığa ve yeteneklere (operasyonel kapasite) sahiptir (Moore, 2013:7). Bu sadece kamu değeri adına sloganlar olmakla kalmayıp bazı yorumcular, kamu görevlilerini 'kamu değeri yaratmak' konusunda övünmekle suçlamaktadır. (Oakley ve ark., 2006; Alford ve O'Flynn 2009). Ayrıca bu, kuruluşlarının ilkeleri, misyonları ve niyetleri (Stratejik Hedefler) ile tutarlı olmasıdır.

Kelly vd., kamu değerinin yaratılması için en uygun ortam ile ilgili “*hesap verebilirlik, yaratıcılık ve verimlilik arasında en iyi dengeyi yaratan rekabet edebilirliğin rolü, güçlü bir kamu sektörü kurumunun ve özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşların baskısının birleşimiyle elde edilir*” yorumunu yapmıştır. Prosedürel adalet, hizmet sağlayıcılarına güven ve memnuniyet (sonuçlardan ayrı olarak); kamunun ya da kullanıcının dahil olduğu önemli ana kriterler olarak, iyi bir uygulamanın kamu değeri için temel boyutları olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu değerini kamuoyu memnuniyeti olarak değerlendirmek için kullanılacak kriter, uygun alternatiflerin farkında oldukları için halkın ne kadar iyi hissettiğidir (Kelly, Mulgan vd., 2002: 5).

1.4.6. Kamu Değeri Çerçevesi

Şekil 5: Mark Moore'un Hesap Verebilirlik ve Performans için Kamu Değeri Çerçevesi



Kaynak: Talbot, C., 2008:6

Şekil 5, ABD “Baldrige” veya Avrupa kalite modelindeki “Excellence” gibi diğer performans ölçüm teorileri tarafından benimsenen benzer bir yaklaşımla operasyonel kapasiteyi ölçmek için bir araç sunmaktadır. Tüm yaklaşımlar, performans değerlendirmesinin "yetenek" veya "güçlendirme" bileşeninin yanı sıra "sonuçlar" yönünü vurgulamıştır.

1.4.7. Kamu Değeri Ölçümü

Kamusal değer yaratıldığı takdirde çevresel otorite, operasyonel kapasite veya stratejik hedefler güç değişimine yakalandığında bunun hemen yerine getirildiğine dair bir güvence bulunmamaktadır. Ayrıca, kamu değeri yaratma kavramının mevcut stratejik üçgeninin gözlemlendiği de garanti edilemez. Moore, bu stratejilerin geliştirilmesinin ve bunların kendilerini yetkilendirenlere sunumunun gerekliliğinin uzun vadede kamu değeri yaratmak için önemli bir unsur olduğu önerisini getirmektedir. Kamu değerini ölçmek, kamu görevlilerinin yaratmak istedikleri kamu değerini açıklamalarını gerektirmektedir ve bu da daha yüksek bir verimlilik getirebilir (Moore, 2007). Moore, önerilerine devam ederek, yöneticilerin çerçevelerini siyasi ve örgütsel ortamlarına göre dönüştürüp yeniden konumlandıklarıdan emin olmanın önemli olduğunu ve sadece organizasyonlarını istikrarlı tutmanın ve hatta operasyonlarında etkili olmalarının yeterli olmadığını söylemektedir. Kamu değerini ölçmek, profesyoneller için en az üç nedenden dolayı kritik bir öneme sahiptir: ' (1) dış hesap verebilirlik beklentilerinin karşılanması; (2) açık ve anlamlı bir organizasyonel görev ve amaç oluşturmak; (3) İç sorumluluk duygusunu teşvik etmek '(Moore, 2007:97); ayrıca bakınız: (Faulkner ve Kaufman, 2018).

1.4.8. Sürekli Organizasyonel İyileştirmenin Temeli Olarak Kamu Değeri

Kamu yönetimi ortak bir alandır ve geleneksel olandan farklı ilkelere dayanan kamu değeri felsefesi ve yaklaşımımız arasında, yeni ve geleneksel idari yaklaşımlarla ve kamu değeri yaklaşımıyla her biri onu doğru bağlama konumlandırmak için listelenen göstergelere göre basit bir karşılaştırma yapmaktayız.

Tablo 3 : Yönetim Paradigmaları

Anahtar	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi (YKY)	Kamu Değeri Yönetimi
Hedefler	Politik destekli girdiler; yönetsel izleme hizmeti.	Tüketicilerin duyarlılığını artırmak için girdi ve çıktılarının işletilmesi	Anahtar hedef kamu değerinin yaratılmasıdır. Bu da toplumun önem verdiği sorunlarla başa çıkmada daha yüksek başarıya yol açar.
Yöneticilerin görevi	Kurallara ve prosedürlere uygunluğun sağlanması	Kendilerini belirledikleri hedeflere nasıl ulaştıklarını görmek için daha gizli ve özgür olabilir.	Performans göstergelerine (girdiler ve çıktılar) ulaşmak amacıyla vatandaşlar için şeffaflığı ve güvenilirliği garanti altına alan açık hedefler.
Kamu yararının tanımı	Belirli görevlerde uzmanlaşmış sabit idari prosedürler çağrısı. Uzmanlar teknik olarak neyin daha iyi olacağına karar verirler.	Pratikte, bir ürünün geri bildirimi ile yönetilen bireysel ihtiyaçların birleştirilmesi.	Girdi olasılıkları ve diğer fırsatları göz önünde bulundurarak dinamik bir iletişim sürecinde bireysel ve kamusal öncelikleri ifade etmek.
Kamu katılımı için görevler	Sadece baskı altındaki seçilmiş temsilciler ve oylarla sınırlanmıştır.	Küçük – yalnızca müşteri memnuniyeti anketleri	Kritik – çok yönlü (çalışanlar, topluluk, kilit oyuncular).

Kaynak: Kelly, Mulgan vd. , 2002:10

Yukarıdaki tablo (3), araştırmacının çalışmanın konusunu daha iyi anlayabileceği ve bunun yanında yargılama ve açıklamaları daha net verebildiği üç kamu yönetimi modelinde teorisyenlerin farklılaşmasını göstermektedir. Bunu afet risk yönetişimine en çok uyanı sunmadan önce görüşlerini tablodan inceleyerek yapmaktadır. Bu geleneksel ve yeni kamu yönetimi yöntemleri halk ve toplum katılım öncelikleri açısından afet yönetimi ve risk azaltma yöntemleri için uygun değildir. Buna karşılık, kamu değeri yönetimi modeli, etkin kamu katılımı ve kurumlarla paylaşma tarzına dayanan her uygulama yapısını hedeflemektedir. Nihayetinde, etkili ve etkin dengelemenin

uygulanmasına dayanan kapasiteyi, muhasebe sistemlerini, karar vermenin ve yetkilendirme desteğinin optimal ve sistematik uygulanmasını içeren kamu değeri yönetiminin gücünü görebiliriz. Toplumla beraber sağlıklı bir ilişki kurmak, afet riski azaltımının ve bu hedefe ulaşmak için gereken temel yönetim amacının anahtarıdır (Stoker, 2006:54-56).



İKİNCİ BÖLÜM

AFET RİSK AZALTMA VE KAMU DEĞERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Bu bölüm, kurumsallığa, denetime ve afet riskinin azaltılmasına ilişkin diğer değişkenleri hedef alan kuramsal yapılara dikkat ederek kamu değeri kavramı ile afetler arasındaki diyalektik ilişkiyi incelemektedir. Sonraki bölüm için bu gözlemleri dönüştürülmüş unsurlar olarak ele alarak ve sistematik bir şekilde detaylandırarak, afet riskini azaltma uygulayıcılarını desteklemek amacıyla, ARA yönetişimi için gelecekteki her türlü modeli yaparak, kamu değerinin nasıl farklı avantajlar sağladığı incelenecektir.

2.1. AFET RİSK AZALTMA ÖLÇÜM GÖSTERGELERİ

ARY, ekonomistlerin "kamu malı" olarak adlandırdığı bazı özelliklere sahip olan bir kamu politikası alanıdır çünkü piyasadan tedarik edilmezler, yüksek dış maliyetlere yol açabilirler, rakipsizdirler ve dışlanamazlar (Wilkinson, 2012). Güçlü kurumlar ARA'nın başarısını garanti etmemektedir. ARA'nın başarısının altında, genellikle kriz temelli karar verme, güçlü ve zayıf alanları belirleme ölçümleri, faaliyetlerin ya da alt faaliyetlerin performanslarındaki ilerlemeyi yönetme, izleme ve değerlendirme ve düzeltme için dönüşümü mümkün kılma gibi faktörler yatmaktadır (Munene, Swartling vd., 2018). Derin bağlamsal sorunları ele alınan afet riskini azaltma konusunun, yukarıdan aşağı yönetişime, merkezi kontrol ve etki ağları tarafından yönetilen ve ana akım ekonomik çıkarların korunmasına vurgu yapan radikal olarak farklı bir yaklaşıma ihtiyaç duyduğunu göstermiştir. Şeffaflık, hesap verebilirlik, çeşitli paydaşları içeren karar alma, yerel bilgi ve deneyimi entegre etme ve ekonomik olmayan varlıklara daha fazla değer verme yoluyla güven oluşturulması önerilmektedir (Thomalla, Johnson vd., 2015:2). Aşağıdaki noktalar, bu bölümün ikinci kısmındaki Birleşmiş Milletler önceliklerinin önerilerine dayanarak, bir dizi faaliyet veya alt faaliyet için ARA performans seviyelerini izlemeye hazır yararlı göstergeler sağlar, güçlü ve zayıf alanları tanımlar ve düzeltmeleri kolaylaştırır.

2.1.1. Afet Risk Yönetişimi: Zorluklar ve Fırsatlar

Afet risk azaltma için küresel yönetişimin, alana liderlik eden farklı kuruluşlar ile platformlar ve farklı konu yapılarının varlığını vurgulayan çeşitli ve örtüşen siyasi çevreler göz önünde bulundurulduğunda karmaşık olduğu görölmektedir. En büyük zorluklardan biri, ARA yetkililerinin sürdürülemezliği, koordinasyon eksikliğini, güvensizliği, çatışmayı teşvik eden ve düzensiz ve dağınık doğasına atfedilen kamu ve toplum yeteneklerinin etkisiz bir şekilde kullanılmasıdır (UNISDR, 2014).

Konseptlerin ve fikirlerin kaynak ve destek kazanmak için araç olarak kullanıldığı ve afet risk azaltma birimleri arasındaki iletişim ve iş birliğinin kaybedildiği yerde farklı platformlar, farklı yönlerdeki farklı beklentileri ve baskıyı ve uluslararası kuruluşlar arasındaki yakın rekabeti getirir. Bu durum, iklim değişikliği anlaşmalarda açıklandığı gibi genellikle hem bağışçı hükümetler hem de uluslararası kuruluşlar gibi karar vericiler açısından bağlılık veya ciddi yatırım eksikliğine yol açmaktadır. Afet riski azaltılması için uluslararası çerçevenin görelı politik ağırlığına ve ortak ülke değerlendirmelerinin başlatılmasına rağmen uluslararası düzenleyici sistemler, ülkelerin UEP'leri aracılığıyla uygulamak zorunda oldukları sürdürülebilir kalkınma için Hyogo ve Sendai gibi uluslararası girişimleri bağlayarak yakınsama çabaları üzerinde olumlu bir etkiye sahip olabilir. Bununla birlikte, programlayıcıların farklı boyutlarını, güvenilirliğini ve kapsamını karşılamak, insanların ihtiyaçlarına uygun hale getirmek ve son olarak toplumlara entegre etmek amacıyla uygulama zorluklarını göğüslemek ve iyileştirmek için yeni yollar gereklidir.

Birleşmiş Milletler (UNDP), 2005'ten bu yana 125 ülkede afet risk yönetimini teşvik etmek için devlet yönetimleri, topluluklar ve uluslararası ortaklarla birlikte çalışmaktadır. Devam eden sorunları çözmek için çeşitli girişimler yapılmıştır. Birleşmiş Milletler (UNDP), yönetişimi hem afet riskinin hem de iklim değişikliğinin azaltılmasında çözülmemiş ana zorluklar olarak tanımlamaktadır (UNDP, 2015). Genel olarak aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Hükümetler, bir disiplin olarak, afet riskinin azaltılmasını faaliyetlerinin yönetimi dahilinde dikkate almak zorundadır. Birleşmiş Milletler Afet Riski Azaltma

Ofisi bugüne kadar, afet kayıplarını azaltmaya yönelik küresel bir plan olan Sendai Afet Riski Azaltma 2015-2030 programı uygulamasının izlenmesinde üye ülkelerin önemli ilerlemelerini vurgulamaktadır. 146 Devlet Hükümeti tarafından ulusal ilerleme raporlarına ilişkin değerlendirmelerine dayanarak derlenen raporlar çoğunlukla kamuya açıktır ve ARY politikaları ve faaliyetleri için ortak zorlukların ve diğer ülkelerin gelecekteki planlamaları için yararlanabilecekleri en iyi uygulamaların ayrıntılı ve bilgilendirici bir incelemesini sağlamıştır. Katılımcı ülkelerde ortak zorluklar ortaya çıkmaktadır. Her bir öncelikli soru inşası için ortak zorluk, yetersiz uygulama düzeyidir. Örneğin, ARY planları veya riske duyarlı imar kanunu gereklilikleri olmasına rağmen, kamuoyu bilgisi, yönetim kabiliyeti eksikliği ya da kayıt dışı sektörde özellik temelli pazar ve ekonomi nedeniyle diğer birçok gelişmeden dolayı uygulanmazlar.

Bütün bunlara rağmen sonuçlar o kadar da kötü değildir. Bazı yönetim modelleri başarıların önünü açabilmektedir. Bölgesel ancak daha çok ulusal ve yerel girişimler, dayanıklılığı artıran eylemlerin etkinliğini göstermektedir, altta yatan ve gelecekte teşkil edebilecek riskleri göz önünde bulundurmaktadır ve BKH ve SKH'in tutarlılığını sağlayarak afet riskinin entegre yönetimini muktedir kılmaktadır. “Şehirleri dayanıklı kılmak” kampanyasına katılan şehirlerin artan sayısı buna iyi bir örnektir. Bu örnekler, sıklıkla ancak bir veya birkaç felaketten sonra hem gelişmiş ülkelerde hem de düşük gelirli ülkelerde görülmektedir.

Küresel afet riski yönetim çerçeveleri ve yakın zamandaki kentsel iklim yönetim modelleri, ülkelere ve yerel yönetimlere, risk azaltma ve uyum eylemlerini kurumsallaştırma sürecinin kolaylaştırılabileceği ve hızlandırılabileceği çok paydaşlı platformlar oluşturmalarını çoğunlukla önermektedir. Literatür, kurumsal belirsizlikleri olan ajansların karmaşık etkileşiminin, şehir paydaşlarını, çok paydaşlı platformdan hükümet dışı örgütlemeye doğru bir geçiş de dahil olmak üzere çok yönlü yaklaşımı tercih etmeye ittiğini ileri sürmektedir. Hükümet dışı örgütlenme, resmi ve çok paydaşlı düzenlemelerin geçici bir kurumsal çözüm olarak görülen hükümet dışı örgüt benzeri gayri resmi yönetim biçimlerine kayması olarak tanımlanabilir. Gayri resmi kurumlarda gecikmiş ilerlemeye rağmen bilgi ve teknoloji transferinin uzun vadeli bir kentleşme mirası olarak ortaya çıkması iyi haber olarak ele alınabilir (Lassa, 2019).

Afet Riski Azaltılması (ARA) konusu, devletler tarafından bu tür riskleri yönetmek ve entegre yönetimi üstlenmek için kapsamlı bir strateji uygulamak amacıyla kullanılan yönetim modeli ile yakından ilişkilidir. Seçilen yönetim modeline bağlı olarak, ARA döngüsü erdemli veya kötücül olabilmektedir. Afet riski yönetim mekanizmaları küresel, bölgesel ve ulusal olarak gelişmeye devam etmektedir. Bilge kurumların oluşturulması, koordineli eylem ve teşviklerin öncülüğünde, kamu-özel ortaklıklarını mümkün kılmak, paydaşların afet risk yönetimi süreçlerine katılımını sağlamak ve afet riskini azaltma planlarını ve stratejilerini geliştirmek ve uygulamak amacıyla kamu yararına ve güvenine hizmet ederek belirli standart ve düzenlemelerin benimsenmesi için çaba gösterilmelidir (Moore, 1995).

Görünüşte afet risk azaltma yönetiminde hükümetler için birçok engel vardır. Akıllı yönetim, ARA ve sürdürülebilir kalkınma için oldukça önemlidir. Tüm hükümetler ARA sürecini yürütürken bir dizi karmaşık, çok yönlü ve birbirine bağlı zorlukla karşı karşıyadır. ARA ve sürdürülebilir kalkınmadaki zorluklar öyledir ki, tek bir hükümet ya da tek bakanlık bir yana tek başına hiçbir aktör onlarla kendi başına etkin bir şekilde başa çıkamaz. İyi yönetim ve kalkınma sonuçları sağlamak için, hükümet dışı aktörlerde olduğu gibi, hükümetin her seviyesindeki organlar arasında etkili işbirliği şarttır. İyi işleyen bir kamu yönetimi tarafından desteklenen işbirlikçi yönetim ARY ve sürdürülebilir kalkınma için çok önemlidir. Kamu değeri şunları gerektirmektedir: daha iyi ve kapsayıcı hizmetler sunmak, sivil toplum ve özel sektörü kalkınma çabalarına dahil etmek, açıklığı, hesap verebilirliği ve daha kapsayıcı toplumları teşvik etmek. Varlık ve istihdam için koşullar yaratan özelleştirilmiş hizmetlerin sağlanması, kamu yönetimini sürdürülebilir kalkınma aracına dönüştürmek için önemli fırsatlar sağlayabilir (UNPAN, 2015).

2.1.2. Kurumsallaşma ve Gelişme

Akademik yön ve teorik boyut ilk bölümde temel olarak açıklanmıştır. Ancak, herhangi bir konsept geliştirmek için, strateji veya eyleme geçirilebilir plan, bu hedefleri uygulamak amacıyla atılacak ilk adımları ve siyasi ve kurumsal boyutu vurgulamalı ve

takip etmelidir. Bu bağlamda, North (1991) kurumları politik, ekonomik ve sosyal etkileşimi yapılandırma ve uygulama özellikleri de dahil olmak üzere insanca tasarlanmış gereksinimler olarak tanımlamaktadır. Herhangi bir strateji veya yaklaşım, etkili bir kurumsal çerçeve ve organizasyon yönergeleri oluşturmak ve söz konusu strateji veya yaklaşımları uygulamak için bir yol bulmayı gerektirir. Bu nokta gerçekleşmediği takdirde durum, belgelerde ve planlarda olduğu gibi kalır ve özellikle afet riskinin azaltılması çerçevesinde uygulanmaz.

Kurumsallaşma uygulamaları örgütün uzun vadeli başarısını etkilemektedir. Ayrıca olumlu kurumsal istikrar ve tutarlılığı teşvik ettikleri için değişime karşı sağlamlık ve direnç de sağlarlar. Bu, büyük firmaların veya kuruluşların büyüme fırsatlarını ve gelişmelerini zaman içinde kaybedecekleri anlamına gelmektedir (Fleck, 2007). Kurumsal yapılanma, yönetişimin performansını artırma umuduyla afet riskini azaltmak ve yardım operasyonlarını kolaylaştırmak için gereklidir (Ahrens, Rudolph vd., 2006:3).

Bu nedenle kurumsal gelişme, risk azaltma sürecinin hayati bir parçasıdır ve bu maksatla, uygulama programlarını desteklemek için uygun bir araç politikası, çerçeve reformu ve kurumsal uygulama seçeneklerini içeren bütünsel bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Bu kamu değeri, HDÖ'lerin ve devlet kurumlarının çeşitli sosyal gerçekliğe uyum sağlama ve aktif araçlar olarak uygulamayı yenileme becerilerini ortaya koymaktadır (Ferry, Ahrens vd., 2019). Topluma katkılarını sistematik olarak araştırma kabiliyetlerini geliştirmeye olanak tanır (Meynhardt, 2015). Ayrıca kurumsal kalkınmanın, kamu yararını desteklemek, işletim kapasitesini geliştirmek, şeffaflık ve hesap verebilirliğe ağırlık vermek ve istenen sosyal sonuçlara dayalı olarak yeterli kaynak ve otorite bağımsızlığını teşvik etmek için uzgörüleri ve çevreyi değiştirerek gerçekleşeceğine de dikkat çeker (Moore, 2014).

Genel olarak ARA belgeleri, alanlarındaki önemli konular hakkında bilgi sunar. Hyogo Çerçeve Eylem Planının Öncelikli Eylem 1'i ve Sendai Çerçevesi'nin Öncelik 2'si afet risklerini yönetmek için yönetişimin ve kurumsal temelin güçlendirilmesine odaklanmaktadır. Kurumsallaşma, önemli bir unsurdur. Belgeler bu gerekliliği belirgin bir şekilde tartışmakla beraber yönetişim ve kurumsal düzenlemelerin geliştirilmesinde

öneriler sunmaktadır. Örneğin, Uygulamalı Jeobilim ve Teknoloji Bölümü (SOPAC) “*Ulusal Eylem Planlarının öncüsü veya uygulama ajansının Ulusal Eylem Planlarının izleme ve değerlendirme bileşeninin sorumluluğunu alma ihtiyacı*” raporunu hazırlamıştır (Commission, 2009).

Afet riski azaltılmasının genel ekonomik planlamaya uygulanması ve bunun SKH'lere dahil edilmesi, bununla birlikte bileşen olarak direnç oluşturulması ve SKH'lerin daha geniş bir şekilde uygulanması esastır. Afet riskinin azaltılması için Küresel Platform, 2017 yılında kurulmuştur ve faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamayı, bilgi paylaşımını teşvik etmeyi, ittifaklar kurmayı, Sendai Çerçevesi'nin uygulanmasını ve ilgili dünya gündemlerini desteklemek için teknik tavsiyeler sunmayı amaçlamaktadır. Bu platform, dirençli ve sürdürülebilir yatırımın politika araçları ile düzenleyici çerçeveler arasında tamamlayıcılık ve tutarlılığın sağlanmasına bağlı olduğunu vurgulamıştır ve bu ancak kurumları, paydaşları ve kapsayıcı yaklaşımları birbirine bağlayan güçlü koordinasyon ve işbirlikçi ortaklıklar yoluyla gerçekleştirilebilir (UNISDR, 2017).

Aslında, azınlıkların eğitim ve sağlık hizmetlerine ilişkin hakları veya bunların diğer kullanımları veya belirli bir hizmet kuruluşundan memnuniyet düzeyini olumsuz etkileyecek şekilde dağıtımı da dahil olmak üzere sosyal adalet kavramına artan ilgi nedeniyle kamu hizmetlerinin kullanımı ve planlanması ile ilgili bilimsel çalışmalarda bir artış vardır. Azınlıkların eğitim ve sağlık hizmetleri konusundaki hakları veya diğer kullanımları olumsuz etkileyecek şekilde dağıtımlarına ya da belirli bir alanın memnuniyet düzeyi de dahil olmak üzere sosyal adalet kavramına daha fazla önem verildiği için, bu çalışmalardan birine örnek ülke ve ekonomik durumdan bağımsız olarak Bangladeş'te gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar ve paydaşlar arasında topluluk değeri yapılarının ve değerlerinin ayrıntılı bir yorumunu öneren mevcut afet riskini azaltma stratejilerinin etkinliği üzerine bir çalışma önerilmiştir (Roy, 2018). Karar vericiler, zaman içinde geçen diğer ana konuları daha acil ve çok önemli olarak görmektedirler. Çevreyi koruma veya afet riskini azaltma amacıyla harekete geçmenin özel marjinal maliyeti geçiçi faydadan daha yüksek olduğunda, vatandaşların olumlu

tutumlarına rağmen yasama organlarının iç prosedürleri altında yeterli savunucu bulunmamaktadır. Bu da siyasi teşvik ve gerekli meşruiyet eksikliğine yol açmaktadır.

İyi afet yönetişiminin belirleyici faktörlerinin tanımlanmasına ilişkin zorluklar, yerel bağlama, risk yönetim aşamasına ya da afet türüne göre değişiklik gösterdiği gerçeğinde yatmaktadır. Örneğin, bazıları hazırlık ve müdahale aşamalarında komutanın merkezileştirilmesinin yararlı olabileceğini öne sürerken (Moynihan ve Theory, 2009) diğerleri, kurtarma ve afet riskini azaltma aşamasının daha işbirlikçi ve merkezsizleştirilmiş bir yaklaşım gerektirdiğini belirtmektedir (Miller ve Douglass, 2016). Bu, ademimerkeziyet ve yozlaşmanın görüldüğü gelişmekte olan ülkelerdeki araştırmalardan elde edilen bulgularla çelişmektedir. Diğer bir deyişle, gücün ve otoritenin yerel seviyelere transferi genellikle arzu edilen bir durum olarak görülür (Öktem, 2014).

2.1.3. Topluluk Direnci ve Liderlik

Son yıllarda, çevresel bozulma ve geri dönüşü olmayan iklim değişikliğinden sivil huzursuzluğa ve insanların yerlerinden edilmesine kadar değişen küresel sorunların bir sonucu olarak, birçok ülkede artan bir istikrarsızlık ve zarar görebilirlik yoğunluğu görülmüştür (Dünya Ekonomik Forumu, 2019). Bu istikrarsızlıklar, farklı düzeylerdeki kişiler için birden fazla güvenlik açığı oluştururken aynı zamanda yerelden uluslararasıya kadar her düzeyde farklı aktörlerin müdahaleleri için fırsatlar da yaratmaktadır. Topluluk gruplarının önemli katkılarının tanınmasıyla son yirmi yıldaki topluluk direncini güçlendirme çabaları; tepeden inme, merkezileştirilmiş ve hiyerarşik bir "komuta ve kontrol" stili bir risk azaltma tarzından "insan merkezli" ya da katılımcı bir eylem tarzına belirgin bir kaymaya uğramıştır (Scolobig, Prior vd., 2015).

Bu adem-i merkeziyetçi yaklaşım, risk yönetimi sorumluluğunun hükümetten sivil topluma ve gönüllü sektöre doğru algılanabilir bir şekilde değişmesiyle geleneksel olarak yetkisizleştirilmiş bir dizi paydaştan ortaya çıkan liderliğin önemini kabul etmektedir. Bu yaklaşım insanların savunmasız olmalarının yanı sıra kendi topluluklarının direncini yönlendirmek ve güçlendirmek için kendi kendilerini

örgütleyebildiklerini kabul eder (Maly, 2014). Bu nispeten demokratik yaklaşım, insan etkinliğini, riski yönetmek için insanların uzmanlığı, becerileri ve kaynaklarından yararlandığından topluluk direnci oluşturmak için önemli bir araç olarak kabul etmektedir (De Weijer, 2013). Etkili bir yerelleştirilmiş topluluk direnci yaklaşımı için gereken temel bileşenlerden biri, "topluluğun içinden gelen ve onun benzersizliğini ve büyük amaçlarını tam olarak temsil eden tabandan gelme liderliktir" (Ganor ve Ben-Lavy, 2003:105) .

BM, "Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi"nde uluslararası düzeyde bir dizi talimat sunmaktadır. Bu çerçeve, (bireyler, topluluklar ve ülkeler arasındaki) dirençlilik korunmasının ve güçlendirilmesinin önemini vurgulamaktadır ve topluluklarda altta yatan riskleri (yaşam, sağlık, kültürel miras ve sosyal ve ekonomik konular) ele almak için karmaşık bir süreç yoluyla afet riski azaltılmasına odaklanılmasını önermektedir (UNISDR, 2015:11).

Toplum temelli direncin değeri, özel ihtiyaçlarını karşılamak için örgütlenen marjinal ve azınlık gruplar için bilhassa belirgindir. Bu grupların içindeki insanlar, resmi kurumlar gibi daha güçlü ve anaakım gruplar tarafından göz ardı edilen ortak ihtiyaçlarını karşılamak için bir araya gelmiştir. Bu bir araya gelme durumuna, Sudan'da çölleşme ve ailelerinin yaşadığı besin kıtlığına karşı köylerinin etrafına ağaç dikmek için bir ağaçlandırma kampanyası başlatan kadınlar grubu örnek olarak gösterilebilir. Malavi'de bir mülteci kampında yaşayan engelli insanların, özel eğitim ve erişim ihtiyaçlarını karşılamak için bir program düzenlemesi de bu konudaki bir başka açık örnek olarak ele alınabilir. Bu liderlik ifadeleri, savunmasız yerlerde yaşayan insanların belirli ihtiyaçlarını ve önceliklerini yansıtan yer ve bağlama sıkı sıkıya bağlıdır.

Literatürden alınan özetler, liderlik niteliklerinin toplum direncinin çeşitli süreçlerine - öz örgütlenmenin değeri ve sosyal uyum, güven, dayanışma ve ağ kurmanın önemi gibi - ne şekilde katkıda bulunduğunu göstermektedir. Ayrıca bu, liderliğin zaman zaman ayrıcalıklı olmayı ve suistimali nasıl kötüleştirebileceğini göstermiştir.

Afet riskinin azaltılmasıyla ilişkili zorlukların ve fırsatların önümüzdeki dönemde konu ile ilgili yeni anlayışlar üretmesi gerekmektedir. Matin, adil direncin ne

olduğuna cevap olarak kamu malları olarak görülebilecek hafifletmeye uyum sağlama zorluğunu dile getirmiştir (Matin, Forrester vd., 2018:4). Berkes toplum direncinde, bir panarşi fikrinin, topluluğun tüm düzeylerinin entegre bir stratejiye dikkat edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Topluluk düzeyi tamamen göz ardı edilir ve bu nedenle daha fazla dikkat gerektirmektedir (Berkes, Ross vd., 2013).

Liderlik, tüm risklere karşı dirençli toplumlar oluşturmak için gereklidir. Bununla beraber, güven olmadığı takdirde liderlik öncülük edemez ve toplum liderliğin peşinden gitmez. Güven, bir toplumu bir arada tutan harçtır, böylece toplum daha dirençli hale gelir.

2.1.4. Halkın Katılımı ve Kamu Politikası

Afet riskinin azaltılması, kalkınma ajansları ve yardım kuruluşları tarafından temsil edilen devletlerin ve hükümetlerin sorumluluğunda olsa da performansı ve etkililiği aynı zamanda sistemin ve programlarının artırılmasına; kaynakların harekete geçirilmesi, siyasi irade ve hatta karar verme sürecine herkesin katılımına da bağılıdır. Faaliyet alanı, geleneksel acil durum yönetimi alanından daha geniş ve derindir. Sonuç olarak bu, birden fazla paydaşı içeren kolektif bir sorumluluktur ve STK'ların sadece belirli görevlerden ziyade tüm kapsamlarında uyguladıkları stratejinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır.

Özel sektör, bu alandaki kamu-özel ortaklıkları aracılığıyla etkili politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynamayı memnuniyetle karşılamıştır, örneğın, okullar, hastaneler ve diğer kritik altyapı unsurlarının tasarlanması ve inşası kararlarında önemli bir yere sahiptir. Sigorta ve reasürans endüstrileri modeller, afet riski azaltılması anlayışı ve ticareti kaynaklı genel bir değer inşa etmiştir. Bu endüstriler, hem sundukları araçlar hem de sahip oldukları uzmanlık ve veriler açısından afet riski azaltılmasına katkıda bulunabilir. Örneğın afet riskine karşı sigorta ve reasürans piyasaları, ülkelerin riskleri özel yatırımcılara aşamalı olarak aktarmalarına ve afetlerden sonra likidite sağlamalarına izin verir. Afet riski azaltılması, kamu değerı yaratmak amacıyla fırsatların ve teşviklerin desteklenmesini sağlayabilir.

Bireyleri, grupları ve örgütleri politika oluşturma sürecine dahil etmek, onların temasa geçmelerine yardımcı olmaktadır ve bunun yanında hazırlanan politikaların ve sağlanan hizmetlerin hem siyasi hem de sosyal olarak benimsenmesini sağlamaktadır. *“Siyasi karar alıcılar tarafından, kamuoyu iletişimi sırasında ortaya çıkan kamu çıkarı ve değerleri önerilerinin kamuoyu endişelerini oluşturduğu kabul edilirse, kamu sektörü eylemleri halkın gözünde daha güvenilir ve meşru olacaktır.”*¹.

2.1.5. Kamu Hesap Verebilirliğine Dikkat Ederek Afet Riski Azaltılmasının Güçlendirilmesi

Kolibe ve diğerlerine (2011) göre, "hesap verebilirliğin başarısızlığı, performansta başarısızlığa yol açar demektir." Başarısızlığı önlemek ve afet yönetişimi bozulmaları analizinin ötesine geçmek için iyi afet yönetişiminin itici güçlerini ve ön koşullarını belirlemek zorunludur.

Afet riski azaltma yönetişimi veya afet yönetişimi üzerine karşılaştırmalı vaka çalışmaları seyrek. Pelling (2011), diğerlerinin yanı sıra, toplum temelli yerel kuruluşların önceden sahip olduğu yerel ağ tarafından işaret edilen güçlü bir sivil toplumun önemini vurgulamaktadır. Bu bulgular afet yönetişimine özgü değildir ve bunun yerine genel yönetim literatüründe yankılanır. İyi afet yönetişimi belirleyicilerinin genel olarak iyi yönetişimden farklı olup olmadığı görülmeye devam etmektedir.

Halkın katılımı ve kamu hesap verebilirliği el ele gider. Yerel aşağıdan yukarıya iddiaları dinlemeden, hatta yüksek düzeyde siyasi destek almadan, afet risk yönetimi için gerekli türde hesap verebilirlik mekanizmaları kuramayacağız çünkü bunlar yerel düzeyde uygulama niteliğindedir. Bununla beraber, ülkelerin içindeki farklı güçler farklı roller oynamalıdır. Hesap verebilirlik, üzerinde anlaşmaya varılan standartlar ve hedeflere uyularak yapılan takibe ve düzenli raporlamaya bağlıdır. Yürütme, hedef belirleme becerisine sahip olsa da birçok ülke şu anda şeffaflık ve hesap verebilirliğin

¹ Estonian Civil society Development Concept approved by Estonian parliament, Tallinn, December 12, 2002

sağlanması yargının rolünün güçlendirilmesinin yanı sıra parlamento komiteleri veya ulusal gözetim üzerinde çalışmaktadır.

Örneğin, adaptasyon gözlemi, afet tehditleri ve iklim değişikliği hakkındaki bilgilerin geliştirilebileceği, paylaşılabileceği ve kullanılabileceği açık platformlar oluşturmak için hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde yürütülen bir girişimdir. Girişimler, iklim değişikliğine karşı dirençlilik yaratmanın zorluklarını ele alma sürecinde çok çeşitli paydaşların görev almalarını sağlamak amacıyla şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım metodolojileri geliştirme ve uygulama yoluna gitmişlerdir. Girişim, bu alanda uzmanlık ve entelektüel liderlik gösteren afet risk yönetimiyle bağlantılı çok sayıda yeniliğin tamamlayıcısıdır (bkz. www.adaptationwatch.org).

Kamu değeri gibi gönüllü şeffaflık ve hesap verebilirlik standartları, hesap verebilirliği artırmak için bir araç olma potansiyeline de sahip olmakla beraber şirketler, hükümetler ve yerel topluluklara tanıdık gelen bir dilde ve biçimde formüle edilmiş basit ölçüm standartları sağlayarak farkındalığın artırılması ve risk yönetimine katılım noktalarında yardımcı olabilir.

Özetle, iyi yönetimlerin ortak göstergeleri henüz su yüzüne çıkmamıştır. Hatta bazıları, iyi yönetişimin form ve uygulamalarının, kültürel ve tarihi koşullar da dahil olmak üzere yerel bağlama bağlı olarak bir yerden bir yere farklılık gösterdiğini (Dahiya, 2012) ve bunun da geniş coğrafi bölgelerde iyi yönetişimin belirleyicileri üzerine genelleme yapmayı zorlaştırdığını ileri sürmektedir. Bazı araştırmacılar iyi yönetişimi neyin kolaylaştırdığını anlamadığından, genel yönetim mekanizmalarının (paydaş katılımı, işbirliği, esneklik, öğrenme, hesap verebilirlik ve şeffaflık) iyi yönetişimin göstergesi olmasının yanında uzun vadeli afet riskinin azaltılmasına ve adaptasyonuna yardımcı olduğunu varsaymaktadır.

Bununla birlikte bu, büyük ölçüde keşfedilmemiş bir araştırma alanı olmaya devam etmektedir: yönetim ağları büyük felaketlerden sonra gerçekten öğreniyor ve adapte oluyor mu? Örneğin, Koliba ve ark. (2011:110) Katrina Kasırgası'nı "modern tarihteki en büyük yönetim ağ bozulması" olarak değerlendirmiştir ve Katrina Kasırgası'ndan bu yana ABD'de önemli gelişmeler kaydedilmiştir (Rubin, 2012).

Bazıları ise (Frazier ve ark., 2013; Gall ve ark., 2011; Highfield ve Brody, 2013), uzun vadeli afet riski azaltılmasına ilişkin az, iklim değişimine uyum açısından ise çok daha az değişimin yaşandığını iddia etmektedir (Bierbaum, Smith vd., 2013).

2.1.6. Acil Durum Yöneticileri ve Karar Verme

Halk, yıkıcı felaketler (acil durumlar) ve olağanüstü olaylardan (krizlerden) önce, bu olaylar sırasında ve sonrasında daha iyi bir kamu sektörü liderliği beklemektedir (Demiroz, Kapucu vd., 2012). Kaynakları etkin bir şekilde koordine etmesi için yüksek duyarlılık standartları ve her yerde bulunan medya, siyasi liderleri ve idari başkanları zorlar. Yıkıcı felaketlere dahil olan çok sayıda kamu, özel ve kar amacı gütmeyen kuruluş, yatay ve dikey iletişim ve koordinasyona sahip olmak için geniş bir beceri gereksinir.

Afet riski azaltılmasının yönetilmesinde yüksek performansın; kapasiteyi hızlı bir şekilde değerlendirme ve uyarılama, bozulmuş veya yetersiz iletişimi onarma veya geliştirme, alışılmadık derecede esnek karar verme yeteneğini kullanma ve müdahale/kurtarma çabalarının kargaşasına rağmen acil müdahale kuruluşlarının koordinasyon ve güvenilirliğini genişletme için bir kabiliyet gereksinimi vardır. Bu gereksinimler, nispeten katı planlara, kesin karar protokollerine ve kesintisiz iletişim olarak varsayılan resmi ilişkilere dayanan geleneksel bürokratik sistemler üzerine kurulmuştur.

Afetlerde işbirliği algısı, örgütsel hedefler, amaçlar ve kültürlerdeki farklılıklar nedeniyle önemli ölçüde değişebilmektedir. Bazı kuruluşlar bunu sadece, operasyonları hakkında başkalarını bilgilendirmek olarak algılamakla yetinmez, kimin etkili bir şekilde performans göstereceği konusunda karşılıklı bir anlaşma olarak algılamaktır. Afet riskini azaltma sistemi tasarlanırken politika yapıcıların dikkat etmesi gereken konular şunlardır: kaza durum raporlarının oluşturulması ve yayılması; stratejik planlama; performans izleme; müdahale çabalarına öncelik verme; grup mutabakatı ve işbirlikçi davranış oluşturma; bilgi ve istihbarat analizi, kontrolü, paylaşımı ve dağıtımı (Chen, Sharman vd., 2007).

Danczyk (2007), Kaliforniya acil durum yönetim sisteminde kişilerarası etkileşimlerin, yasal yapının ve kişisel iletişimin etkisini araştırmaktadır. Bulgular Patton'un (2007) iddialarını desteklemektedir. Etkileşimlerin artan sıklığı, acil durum operasyonlarında etkinliğin artmasını sağlamıştır. Kişisel etkileşimlerin önemli bir yönü de etkileşim fırsatlarının artırılmasının gerekliliğidir. Esnek etkileşim uygulamalarına izin veren yasal politikalar tercih edilebilir. Bilgi ve deneyim paylaşımına olanak tanıyan bu etkileşimler örgütsel öğrenmeyi güçlendirir. Kumar'ın araştırması (2007), acil durum ağlarında bilgi paylaşım sıklığının bilgi paylaşım süreçlerinin etkililiğine tesir ettiğini göstermektedir. Üstelik siyasi, örgütsel ve teknik yapılar da bilgi paylaşımının sıklığını ve kalitesini etkilemektedir.

Acil durumlarda liderlik ve siyaset arasındaki ilişki çift yönlüdür. ABD Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın Katrina Kasırgası'na nispeten başarılı yanıtı, federal düzeydeki politik konumunu güçlendirmiştir. Katrina Kasırgası sonrasında Sahil Güvenlik komutanları en üst ADY pozisyonlarında yer almışlardır (Waugh Jr, 2007). Vatandaşın ARA'nın tüm aşamalarına katılımı, daha etkili ve kapsamlı acil durum yönetimine adım atmak için önemlidir. ARA faaliyetlerinin liderleri olarak yerel yöneticiler, bölgelerinde meydana gelebilecek olası felaketler hakkında temel bilimsel bilgiye sahip olmalıdır (Col, 2007).

ARA'daki yüksek beklentiler, kaynakların etkili ve akıllıca kullanılmasını gerektirir. Özel ve kar amacı gütmeyen sektörden ve kamu sektöründen afetlere büyük katılım ARA'yı ortak bir çaba haline getirmektedir. Çabaların, kaynakların etkili kullanımı ile birleştirilmesi, tüm paydaşlar arasında işbirliği gerektirmektedir. Afet riski azaltılmasındaki işbirliği, koordinasyon, iletişim ağı oluşumu, ortaklıklar ve birlikte çalışabilirlik gibi çeşitli unsurları içermektedir. Koordinasyon, temel olarak, kurum ortamındaki fazlalıkları ortadan kaldırma çabasıdır. İletişim ise insanların karşılıklı anlayışını geliştirerek ve kurumlar içinde ve arasında bilgi aktarımı yoluyla koordinasyona yardımcı olur. Kuruluşlar, kısıtlamaları ortadan kaldırmak ve mevcut kaynakları arttırmak için ağlar ve ortaklıklar kurar. Son olarak, birlikte çalışabilirlik ise, farklı ortakların nasıl bir araya geldiği, kaynaklarını birlikte nasıl kullandıkları, nasıl birlikte çalıştıkları ve konuştukları anlayışıdır. Tüm bu parametreler, ARY denkleminde

farklı fonksiyonlar oluşturur. Karar verme, hükümetler arası ve örgütler arası koordinasyon, liderlik ve BT'ler daha büyük ARY parçalarıdır.

Gerçekten de küresel, bölgesel, ulusal ve yerel çabalar, stratejik ve koordine bir şekilde afet riskinin azaltılması için geniş bir faaliyet yelpazesini kapsamaktadır. Bununla birlikte, özellikle ulusal ve yerel düzeydeki aktörlerin hala daha iyi bilgi ve modellere ihtiyacı vardır: özel karar verme ihtiyaçlarına göre uyarlanmış; afet riskinin azaltılması çerçevesinde sonuçları, eylemleri ve önceliklendirmeyi kolaylaştıran dilde ve formatta sunulan.

Risk azaltma ve dirençlilik bilinci, hiç olmadığı kadar objektif olarak düşünölmeye başlanmıştır. Kamu sektörü yönetimi ve liderlik çalışmalarının kamu değeri yaratma niyeti git gide fevkalade şekilde artmaktadır (Moore 1995). Afet yönetimi ve toplum arasında derin bir ilişki olmakla birlikte afet yönetimi iyileştirilmelidir. Bir başka deyişle acil durum yöneticileri, toplum sorunlarının önemli bir parçası olmalıdır. Bu meslek, kendini yeni bir bağlamda görmelidir. Acil durumlara müdahale etme konusundaki uzmanlık becerileri nedeniyle kendilerini sadece belirli bir alandaki uzmanlıklarına dayanarak karar vermekten sorumlu olarak görmemeli, daha ziyade ortak bir çaba içerisinde tüm siyasi ve sosyal kurumları gözetmeye katılmalıdırlar (Canton, 2019). Odak nokta, afet yönetimini desteklemek amacıyla afet yönetimi için temel ve kamusal değere sahip olmak olmalıdır.

2.2. ULUSLARARASI AFET AZALTMA STRATEJİLERİNİN UYGULANMASI

Afet riskinin azaltılması, sezgisel olarak uzun vadeli bir bakış açısının geliştirildiğı bir planlama sürecidir. Ortak bir vizyon ortaya koyar ve kuruluş için bütöncöl bir yaklaşım (kamu ve özel) gerektiren belirli ana ilke ve öncelikleri içerir. Son yirmi yılda, son akademik tartışmalarda özellikle dikkat çeken afet riski azaltma (ARA) paradigmalarına dönüşen bunlar gibi bazı küresel hedefler ve stratejik fikirler olmuştur: Uluslararası Strateji, Hyogo Çerçeve Eylem Planı, Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi, Sürdürülebilir Gelişme Hedefleri 2030. Japonya, bugüne kadar, Yokohama'da 1994'te, Kobe'de 2005'te ve Sendai'de 2015'te olmak üzere Birleşmiş Milletler Genel Kurulu

adına her yayına ev sahipliği yapmıştır. Her ne kadar çerçeveler önemli bir rehberlik sağlasa da bu çalışma, uygulama zorlukları ve başarıları ışığında kamu değeri bağlamları hakkında değerli bir anlayışa ihtiyaç olup olmadığını sorgulamalıdır.

2.2.1. Yokohama Stratejisi ve Güvenli Bir Dünya İçin Eylem Planı

1994 yılında Japonya'nın Yokohama şehrinde daha güvenli bir dünya için yapılan ilk global toplantıda "Yokohama Stratejisi" benimsendi. Bu toplantıda Doğal Afetleri Önleme, Hazırlıklı Olma, Azaltma ve Eylem Planı, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından desteklenmiştir ve sonraki ARA paradigmlarında benimsenen stratejiler için temel ilkeleri ortaya koymuştur. Bunun yanında doğal afetlerin önlenmesi, azaltılması ve doğal afetlere hazırlanmak için yönergeler de sunmaktadır.

Yokohama Stratejisi uygulama ile ilgili incelemeler şu hususları gösterir² :

2.2.1.1. Yönetişim

Artan afet sıklığının tanınması vesilesiyle kamu kaygısı artmıştır ve toplum içten zayıflığa ve potansiyel risklerin sonuçlarına dikkat etmeye başlamıştır. Dolayısıyla afet riskinin azaltılması için toplumlarda sürdürülebilir kapasitenin teşvik edilmesi ve tüm sektörlerde iyi uygulamaların desteklenmesi için özel çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Uzun vadede fayda ve kamu yararı getiren yaklaşımları takip etmeli ve ulusal ve yerel düzeylerde merkezileştirilmiş ve dağıtılmış en yüksek seviyelerden benimsenerek uygulama sürecine dahil olmalıdır.

2.2.1.2. Örgütsel

Afet risk yönetimini ulusal planlama hedeflerine entegre edilmeli ve operasyonel politikalar ve yetenekler hakkında farkındalık yaratmalı. Uluslararası örgütler ve toplum

² Daha Güvenli Bir Dünya için Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı.

gelişimi arasında daha net bir şekilde örgütsel olarak düzenlemeli . Ülkeler arasındaki taahhüt ve bölgesel koordinasyon ve destek çabaları genişletilmeli ve Kamu kesimi ve tüm sektörlerin katılımı ile desteklenen topluluk diyalogunu içeren etkili bir süreç oluşturulmalıdır.

2.2.1.3. Yasal ve Politika Çerçeveleri:

Yokohama Stratejisi üzerindeki incelemeler afet yönetimi ile ilgili siyasi önlemlerin ve ulusal mevzuatın eksikliğine işaret eder ve yeni formülasyonlara veya daha geniş ulusal siyasi hedeflere ilişkin kararlarla öngörülmesi gerektiğini söyler. Afet risk azaltma programların diğer kalkınma programların içine dahil ederek genellemenin ihtiyacını gösterir.

2.2.2. Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005–2015)

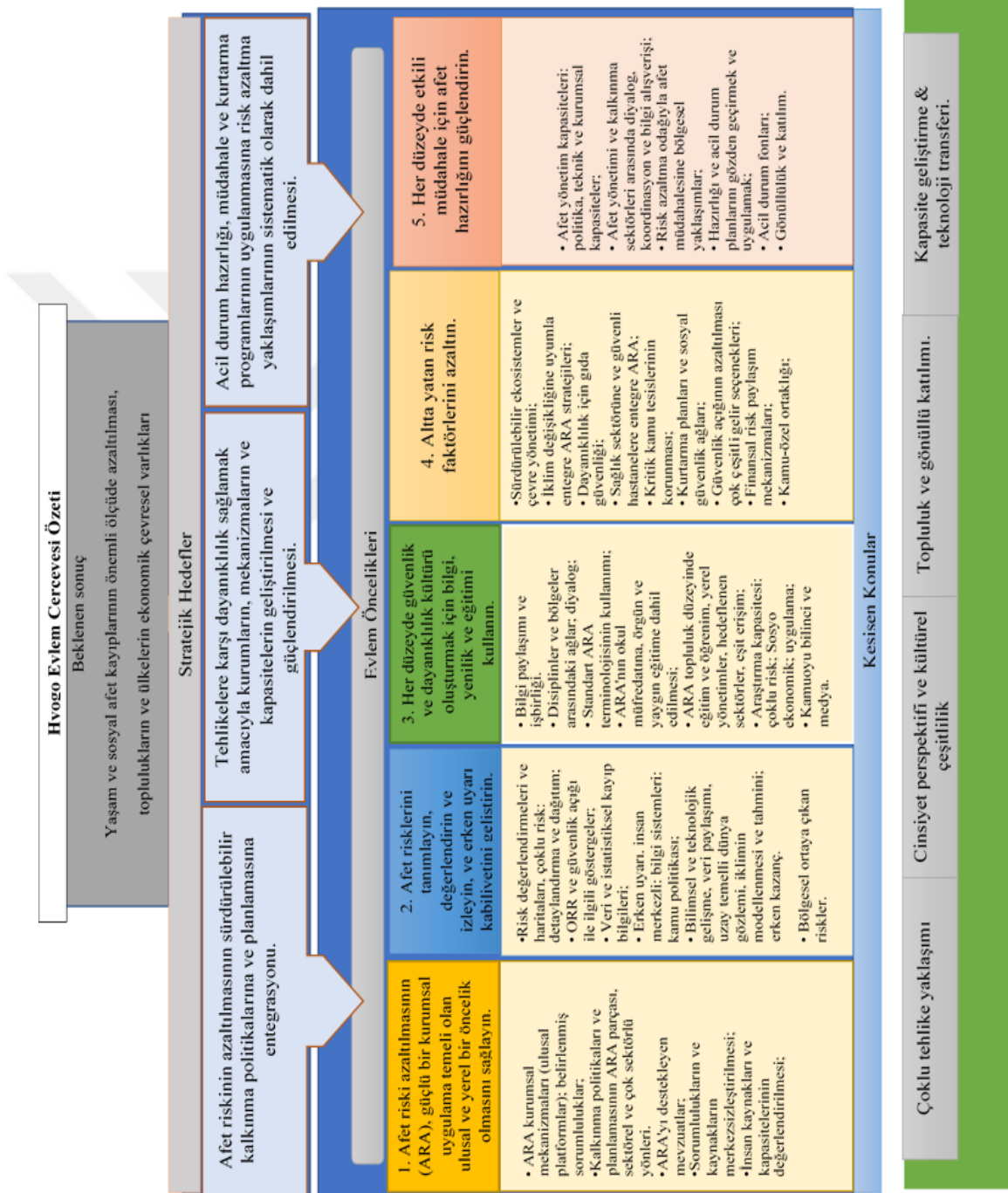
Afet riskinin azaltılması için üretilen uluslararası olarak kabul görmüş ilk operasyonel çerçeve kodudur. Dünyanın ve toplumların afetlere karşı dirençliliğini geliştirmek için 2005 yılında ikinci bir Dünya ARA Konferansı toplandı (UNISDR, 2005). Bu 10 yıllık strateji, sosyal, ekonomik ve çevresel açılardan toplumların bütün yönleri ve ülkeler için afet riskinde kayda değer bir azalmanın başarılması gibi temel bir prensip hedefiyle (Childs, Gordy vd. , 2013) ARA'nın tüm uygarlık seviyelerine uygulanmasına rehberlik eden küresel bir model haline geldi. Hükümetler, dış yetkililer, afet uzmanları ve diğerleri tarafından kabul edilen Hyogo Eylem Çerçevesi (HEÇ), afet hatalarını azaltmak için diğer tüm sektörlerden ve aktörlerden gerekli iş veya görevleri kabul etmekte ve detaylandırmaktadır.

Dünya ve toplumların Afetlere karşı dayanıklılığını sağlayan afet riskinin azaltılması için ilk uluslararası kabul gören çerçeve, 2005 İkinci Dünya Afetlerin Azaltılması Konferansı'nın bir sonucuydu. Bu 10 yıllık strateji ARA'nın tüm medeniyet seviyelerine uygulanmasına rehberlik eden küresel bir model haline geldi. Temel ilke hedefi, tüm toplumlar ve ülkeler için sosyal ekonomik ve çevresel kaynaklarda afet

kayıplarını önemli ölçüde azaltma hedefiyle, Hyogo Çerçevesi (HFA), diğer tüm sektörlerin ve aktörlerin afet hataları azaltması için gereken iş veya görevleri tanımlar ve detaylandırır (Zimmermann, Keiler vd., 2015).

HEÇ kuruluşlararası gruplar, beş eylem önceliği belirlemişlerdir: ARA'nın hem devlet hem de yerel odak gibi sağlam bir kurumsal dayanağına sahip olduğundan emin olun, belirleyin, değerlendirin, izleyin ve erken risk uyarıları geliştirin. Farkındalık, yaratıcılık ve eğitim kullanarak her düzeyde bir güvenlik ve dayanıklılık kültürü geliştirmek için tüm seviyelerde başarılı bir afet müdahalesinin altında yatan risk faktörlerini azaltmak ve güçlendirmek önerilmektedir. (bkz: şekil 6).

Şekil 6: Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005–2015) Özeti



Kaynak: ISDR, (https://www.preventionweb.net/files/8720_summaryHFP20052015.pdf)
(Son Erişim:15.09.2019)

2.2.3. Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (SFDRR) (2015-2030)

Afet Riski Azaltma için Küresel Kampanya, 2015-2030 Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi'nin kabul edilmesiyle birlikte Japonya, Sendai'de düzenlenen Üçüncü Birleşmiş Milletler Küresel Konferansı aracılığıyla yeni bir aşamaya geçmiştir (Nations,2015) . Bu durum, Birleşmiş Milletler Meclisi'nin daveti üzerine Birleşmiş Milletler Afet Riski Azaltma Ofisi'nin teşviki ile devlet kurumları arasındaki görüşmelerin sonucudur. Sendai Çerçevesi'nin, kullanılan strateji bakımından önceki çerçevelerden farklı olduğu görülmektedir. Bu çerçeve, afet risklerinden doğan çoklu risk yönetiminin tüm gelişim aşamalarında uygulanmasını işlevsel kılmayı, işbirliğini daha iyi bir hale getirme konusunda iyi bir anlayış geliştirmeyi, risk yönetimi için bölgesel ve ulusal düzeydeki çabaların güçlendirilmesini, mevcut afet riski azaltma programlarını uygulamak için zorlukları ve en iyi yolları tartışmayı ve yeni afet risklerinin ortaya çıkmasını önlemeyi amaçlamaktadır. Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine (ekonomik, inşaat, meşru, sosyal ve sağlık önlemleri, kültürel, eğitimsel, çevresel, teknolojik, politik ve kurumsal dönüşüm) entegre ve kapsamlı bir şekilde ulaşarak ve müdahale ve iyileşmeye hazırlığı güçlendirerek, afetlere dayanıklı uluslar inşa etmek, ve böylece halkların yaşamları üzerinde olumsuz sonuçlara karşı koyma yeteneğini arttırmayı hedef olarak belirlemektedir.

Beklenen sonuç riski azaltmak için bir ülke stratejisi geliştirme, gerekli alanlar için ulusal göstergeleri seçip geliştirme, riskin azaltılması ve önlenmesi için programlar, projeler ve hedefler, kurumların rollerini ve sorumluluklarını seçilen ulusal göstergelerle ilişkilendirme ulusal göstergeleri destekleyen verilerin kullanılabilirlik, erişilebilirlik, kalite ve tutarlılık açısından gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi gibi maddelerle açıklanabilir:

2.2.4. Özet – SWOT Analizi

Ek olarak, Afet Riskini Azaltma faaliyeti ile ilgili analizler de dahil olmak üzere farklı raporlardan alıntılar yaparak kamu değeri düşüncesini uluslararası bağlamda ele alırken birçok fikir elde ettik. Bunlar aşağıdaki SWOT analizi tablosunda belirtilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER:
1.Tüm dünya tarafından benimsendi (HFA-167, Sendai 187 üye devlet) 2.Afet risk yönetimi için kurallar ve öncelikler koyuldu PV anahtar unsurlarına & risk azaltma çerçevelerine odaklanma: Hizmetler: 3. Afet risk yönetimine odaklanma. 4. Dirençli iyileşme hazırlığı. 5. Çok ölçekli strateji: küresel/bölgesel/ulusal/yerel. 6.Artan uluslararası işbirlikler Güven: 7.Savunmasız durumdaki insanların, özellikle dezavantajlı koşullardaki insanlar, anneler, çocuklar ve gençler, engelliler, yaşlılar ve yerel grupların dahil edilmesi 8.On üç yol gösterici ilke 9.Yenilikçi teknolojilerin tanınması ve kullanılması 10.Ölçek zaman dilimi ile birlikte - diğer çevresel girişimlerle senkronize edilmiş 11.Artan çoklu paydaş katılımı 12.Kapsamlı çok paydaşlı istişareler 13.Özel sektöre tanınan rol 14.Daha geniş kapsam - doğal ve insan yapımı tehlikeler. Sosyal sonuçlar:	PV anahtar unsurlarına & risk azaltma çerçevelerine odaklanma: Hizmetler: 1. Özele karşı kapsamlı risk yönetimi. 2. Zayıf kurumsal düzenlemeler 3. Bazı üretken faaliyetler ile daha iyi sonuçlara ulaşabilecek gelir ve kaynak kayıpları. 4. Zayıf ve kırılğan denetim sistemlerinin uygulanabilmesi en düşük olasılıktır, bu sebeple genellikle afet riskini azaltma politikalarına daha fazla ihtiyaç duyulur.(UNISDR,2017) Güven: 5. Toplumla ilgili kültürel boyutların eksikliği ve kültür, normlar, değerler ve risk algısının temeli. 6. Hesap verebilirlik ve şeffaflık konusunda zayıf 7. Bağlantılılığa daha az önem vererek ve daha iyi gayri resmi sosyal yaklaşımlarla hükümetin aşağı yönlü davranışına odaklanma. 8. Kamu yöneticileri daha profesyonel, yetkin, hesap verebilir olmalı, DRR alanını ve görevlerini tanımalıdır. Sosyal sonuçlar: 9. Afet sonrası çıkarılan derslerin sistemleştirilmesi dahil olmak üzere öğrenme sürecini yavaşlatır. PV cephesine & risk azaltma çerçevelerine odaklanma :

15.Yedi küresel hedef
16.Maruziyeti ve güvenlik açığını azaltmak için tanımlanmış ve gelişmiş çalışma.

17.Sağlık sorunları konusu ile daha güçlü bağlantılar.

PV cephesine & risk azaltma çerçevelerine odaklanma:

19. **Faaliyetler** – genellikle şirkete ve belediyeye ait kamu servis faaliyetleri yoluyla oluşturulur.

20. **Araçlar** – oluşturulan ve geliştirilen çeşitli yöntemler.

21. **Knowledge** – bilim ve teknolojinin rolü üzerinde önemli bir yere sahip

22. **Cinsiyet** – Kadınlar ve genç liderler terfi ettiriliyor.

23.**Yerelde** – Yerel bilgi ve yeteneklerin önemi, özellikle afetler bağlamında yerel toplulukların oynayacağı merkezi bir rol olacaktır.

FIRSATLAR

1. Küreselleşme ve buna bağlı olarak medya ve iletişim teknolojisinin hızla yayılması ışığında, yönetişimin çevresel riskler ve azalmaya ilişkin kamu yararını, değerini ve hesap verebilirliğini anlamaya yönelik etkileri vardır (Küreselleşme).
2. Halkın katılımını artırmak.
3. ARA kamuya açık bir değer olarak düşünülebilir ve yerel / belediye planına ve ajansların ve işletme sektörlerinin günlük faaliyetlerine entegre edilebilir (Fernandez, Uy vd.,2012).
4. Örgütsel uygulamaların oluşturulması (Karar verme, değerlendirme, planlama, izleme, değerlendirme) diğer güçlendirici modeller.
5. Sermaye, zaman ve enerjinin teknoloji aktörleri ile potansiyel uyum.
6. Temel değer olarak dirençlilik.
7. İnsan hakları gündemine bağlantılar.

10. **Araçlar:** sürdürülebilir izleme ve değerlendirme araçlarının eksikliği

11. **Siyasi çıkar:** yenilikçi siyasette sıklıkla zayıf

12. **Tarihsel odak:** Birkaç değer eksik (Kamu Değeri)

13. **Uygulama:** Incomplete tasks using the outcomes obtained from HFA implementation and the final evaluation.

14. at the local level.

15. **Finansman:** Uluslararası işbirliği yoluyla ek veya finansal kaynak ihtiyacı

TEHDİTLER

1. Değişken sorunları – kırılganlık, istikrarsızlık, çatışma, çatışma, rejim değişikliği ve diğer krizler kurumsal başarısızlığa, yerinden edilmeye, tıbbi ve diğer olumsuz sonuçlara yol açabilir.
2. Afetlerin sıklığında ve iklim değişikliğinin etkilerinde sürekli artış eğilimi.
3. Karmaşık risk ortamı - sistem çapında perspektifler ve bütünsel yaklaşımlar gerektirir
4. Siyasi katılım-uyumsuzluk / minimal etki, uyulmaması veya uygulanamaması.
5. Belirli bir çalışma stabilitesinin olmaması .
6. 2015 sonrası diğer yüksek profilli büyüme gündemleri arasındaki rekabet.
7. Riskin temel itici güçlerini çözmek için stratejik koalisyonlar kurulamadı. (HFA'ya göre)
8. Uygun değerlerin teşvik edilmesi, daha iyi performans gösteren resmi makamlardan rehberlik ve tanınma gerektirir, bazı toplumlar, kendilerini tehdit eden çeşitli riskleri tanımlayıp değerlendirerek dikkatlerini daha geniş risk kavramlarına kaydırırlar.
9. Bu, koşulların ve insanların ihtiyaçlarının yerel bakış açılarını ve taleplerini temsil eden şeffaf bir şekilde planlanmalı ve uygulanmalıdır.
10. Karar alıcılar ve ön sırada yaşayan halk temsilcileri dahil olmak üzere tüm toplum gruplarının dahil edilmesi sağlanmalıdır.

2.3. AFET RİSK AZALTMA VE KAMU DEĞERİ ARASINDAKİ GENEL DEĞERLENDİRME

Moore düşüncesi ve gözden geçirilen farklı tartışmalar yoluyla, kamu değeri teorisinin afet riski azaltma stratejilerine aktarılabilecek önemli bir unsuru şu şekilde tanımlanabilir: 1: Stratejik Üçgenin üç unsuru bulunmadığı sürece kamu değerinin bir kamu kurumu tarafından kurulamayacağı iddiasıdır. 2: Odak noktası, kamu değerinin şu iki ölçümü ile bireysel ihtiyaçlar yerine sosyal ihtiyaçlar üzerinedir: "Toplum için en önemli olan şey nedir?" ve "Kamusal alanı nasıl değerli kılar?" (Benington ve practice,2011). İnsanlara sunulan hizmetin kalitesiyle ilişkili olarak kamu kurumlarının, topluma değerlendirilebilecek daha büyük olanaklar sağlama sorumluluğu bulunmaktadır. 3: Kamu görevlilerinin "araştırmacı" ve dışarıdan, yukarıdan, aşağıdan ve en içten bakış açısından kamu değeri üreticisi olarak rolü, uygulama kapasitesine konsantre olarak üç bileşenli üçgenin koordinatörleri olmaktır. 4: Kamu kurumları ile birlikte ağ yönetişime -organizasyon sınırları boyunca çalışan hem kamu hem de üçüncü sektör sağlayıcılar ağı gibi- daha fazla önem verilmesi. 5. Ortak üretimin, kuruluşların kendi toplumlarına ve paydaşlarına program oluşturma ve sunmaları açısından kamu değeri yaratmanın anahtarı olması.

Afet riski azaltma, maruz kalınan tehlikenin, kamu ve özel malların, doğal kaynakların ve çevrenin hasar görebilirliğinin azaltılması ve olumsuz olaylara karşı direncin arttırılmasının da içerildiği sistematik değerlendirme ve başarısızlığa neden olan faktörleri yönetme dolayısıyla afet riski azaltmanın modelleri ve uygulamalarıdır (Nations,2009). ARA, birbirleriyle ilişkili tüm unsurlarla entegre olması gereken kapsamlı bir yaklaşımdır ve bunun yanında toplumun temel rolünü ve bu hedefe bağlı bağlılığını kabul etmeden afet riski azaltılmasına girişilmesi, nihayetinde bir tür başarısızlık veya zayıflığa yol açacaktır. Toplumla ilişki kurmak, yerleşik bir risk kültürünü teşvik etme ve dirençlilik oluşturmak için sistematik olarak katkıda bulunan bir çabadır. İnsanların ve toplumların afet riski azaltımı ile başa çıkmalarında yardımcı olma konusunda anlamlı stratejiler yapmak ve bunların dikkate alınması amacıyla insanların değerlerini izleyecek ve inceleyecek yeni yollara ihtiyacımız bulunmaktadır.

Kamu değerini kullanmak afet risk yönetimine ve bunun planlamasına kapsamlı bir yaklaşıp ve entegrasyonu teşvik edecektir (Rawluk, Ford vd., 2017).

Kamuoyu bilinci risk azaltmada esas bir unsurdur. Bu anlamda, afet risk yönetimi stratejilerinin kritik bir fonksiyonu olarak risk konusunda kamuoyu bilincini arttırdığı ve afet azaltımıyla ilgili geniş bir anlayış yarattığı her zaman kabul edilmiştir. Gelecek stratejilerin, afetlerin azaltılmasına yönelik entegre bir yaklaşıpın temel bir bileşeni olarak nleme konusunda küresel bir kültür geliştirilmesine ihtiyaç duyuyor olmasına ilk kez Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı'nda işaret edilmiştir. Savunmasız toplumların kendi içindeki farkındalıklarının geliştirilmesinin geleceğin bir önkoşulu olduğuna özellikle değinilmiştir. Bu nedenle, doğal teknolojik riskler ile bunların toplumlara ve ekonomilere getirdiğı riskler hakkında halkın bilinçlendirilmesi, Uluslararası Afet Risk Azaltma Stratejileri'nin dört ana hedefinden biri olmuştur (ISDR). Bir kamuoyu bilinçlendirme kampanyası yeni bir program veya servis oluşturmayı ve farkındalığı desteklemeyi amaçlarken, kamu değeri, şema veya ürün bilgisini ve kapsamlı bir kamusal bilgi sunmaktadır. Kelly ve ark. (2002), vatandaşlar, aldıkları değer karşılığında bir şeyden vazgeçmek durumunda olduklarının farkında olduğunda - hkmete güvenlik ve koruma karşılığında daha fazla kaldıraç sağlamak gibi- tek bir kamu değerinden bahsedilebileceğini iddia eder. Kamu değeri, kamu yararını ve kamu malını adil bir maliyetle teşvik eden işletmeleri, politikaları, girişimleri, tesisleri veya hizmetleri; fiziksel, teknik, finansal, politik ve kültürel altyapı yönünden geliştirmeyi içermektedir. Etkili afet riski azaltma konusunda kamuoyu farkındalığı, kabul edilebilir bir kamu değeri gözetilerek oluşturulmadıka sürekli olmaz (Blaikie, Cannon vd., 2004).

Yaşam standartlarıyla karşılıklı ilişki, afet riski azaltma mekanizması, kamu sektörü süreçlerinin bir parçası olarak sürdürülebilir toplumların ve yaşamlarının kalitesi için kamu değeri olarak görülmelidir. Bu, afet riski azaltma konseptinin en iyi şekilde kullanılmasını ve uygulanmasını sağlamak için en etkili yoldur. Toplumun ilk ve temel kaygısı yaşam kalitesi, güvenlik, sağlık ve afet riskinin azaltılmasıdır. Vatandaşların insani faaliyetlerini geliştirme ve koruma ve böylece afet riskini azaltma için bir kamu değeri oluşturma özelliklerine sahiptir.

Bazı çalışmalar, afet riski azaltma programlarının uygulamaları sürecinin ilerlemesini ve olaylar sırasında ve sonrasında savunmasız ya da etkilenmiş toplumlara hizmet sağlanmasını engelleyen eksikliklere ve yerel yönetimlerin rolünün azalmasına vurgu yapmaktadır. Politika oluşturma ve güncelleme uygulamaları için kalkınma araçları kullanarak ve toplumlara kamu değeri sağlamaya çalışarak oluşturulan kapsamlı ve entegre bir modele ihtiyaç vardır.

Politika, belirli bir hedefe ulaşmayı amaçlayan birçok uygulamayı içerir. Paydaşların uygulamalarını politika oluşturma süreçlerine dahil etmek, afet riski azaltma faaliyetlerinin etkinliğini artırmaya yardımcı olacaktır (Marton ve Phillips, 2005). Kamu değerinin politika belirlemeye ve kararlara dahil edilmesi ARA yönetiminde hesap verebilirlik, şeffaflık ve kapsayıcılığın yanı sıra çeşitli paydaşların görüş ve perspektiflerinin entegrasyonu ile başa çıkmaya yardımcı olur. Sözü edilen görüş kamuoyu tarafından afet riskinin azaltılması için gerekli programların başarılı bir şekilde uygulanmasını içerir.

Afet Yönetim İşlevinin güçlendirilmesi konusunda girişimlerinin performansının iyileştirilmesi için çeşitli yönetsel ve idari liderliğin yapılması gereklidir. Kamu değeri yaklaşımı, afet yönetimi ve acil durum yönetim sisteminin etkinliğini iyileştirmek yoluyla afet ve risk azaltma programına en uygun yönetim biçimini sağlar. Bu, bu süreçte karar vermeyi yürütmek ve iyileştirmek için yararlı bir planlama aracıdır. Etkili afet yönetiminin birincil hedefinin ne olması gerektiğine odaklanmaya devam etmeliyiz. İlgili tüm afet riski azaltma programları (hazırlık, önleme ve dirençlilik), bu hedeflere ve bu doğrultuda ilerlemeye yönelik olmalıdır. Operasyon hedeflerinin, sıkça ulaşılan hedeflerin kendisinden ziyade halka ulaşmak olarak görülmesi gereklidir. Bütün bunlar apaçıkmiş gibi görülse de, ne yazık ki, birçok durumda öyle değildir. Bugün, afet yönetimi için etkisiz planlamalarımızın ve artan kayıplarımızın çoğu, bu odak noktasının anlaşılmaması ve etkili bir şekilde uygulanmasının bir sonucudur. Bu unsurların her birindeki performans düzeyi, yalnızca buna katkıda bulundukları noktaya kadar hesaplanabilir. Kamu değeri düşüncesi, bu çaba doğrultusunda bir çerçeve sunmaktadır.

Kamu değeri yaklaşımı, azaltılmış yeniden işleme veya kamu faaliyetinin sınırları, eşitsizlikler gibi önlemleri içeren çok yönlü faydalar sağlamaya

odaklanmaktadır. İŖe alımı, sosyal sermayeyi ve dıŖ evre faydalarını arttırmak ki bunlar, doğrudan gözlemlenemeyen, kamu odaklı eylem için ortak fayda verimliliği gibi getirileri içerir. Afet riski azaltılmasının kazancının yatırımı genişletmek. ARA programları her zaman en üst öncelikte olmadığı için karar verme süreciyle ilgili dıŖ faydalar (evre, sosyal, kültürel vb.), genellikle toplumları bu programa uyum için teşvik ve motive etme konusunda tercih edilen bir yöntemdir. Bu nedenle, bu faydaları daha geniş şekilde tanımlamak ve afet riski azaltma programlarını kurma sürecinde bunları tam olarak kullanmak gerekmektedir. Toplumlar, bunları uygulamanın kendi çıkarlarına olduğunu anladıkları için bu programları uygulamak zorundadırlar.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AFET RİSK AZALTMA VE KAMU DEĞERİ AÇISINDAN TÜRKİYE VE SUDAN İÇİN BİR KARŞILAŞTIRMA

Bu bölüm, araştırma probleminin incelenmesi sırasında uygulanan tüm yaklaşımlardan oluşmaktadır. Çalışma alanının değerlendirilmesinde, çerçevenin değerlendirilmesinde ve performans sonuçlarının karşılaştırılmasında sistematik literatür taraması yaklaşımını kullanılmıştır.

3.1. ARAŞTIRMA TASARIMI

Araştırmacı, çalışmanın analizi için yöntem olarak nitel araştırma tasarımı kullanılmıştır. Nitel çalışma, ilişkilerin, faaliyetlerin ya da durumların kalitesini inceleyen ve seçilmiş nüfus alt grubunun sosyal yaşamını kavramaya yardımcı olan veri kümesinin ne anlama geldiğinin yorumlanmasını içeren sayısal olmayan bir çalışmadır. Araştırmacı, düşünülen araştırmadan, örneğin güven ve meşruiyet izlenimi hakkında daha fazla bakış açısı bulmak istediğinde, nitel prosedürler araştırma sürecinde en iyi seçenek olarak ön plana çıkmaktadır. Bir araştırmacı, bir şeyin "ne ölçüde" veya "ne kadar iyi" yapıldığından daha fazla bilgi isteyebilir. Kendisi, örneğin kamu değerinin ne derece tanındığını açıklamak için konunun tamamını anlamaya çalışıyordur. Bu durumla başa çıkmak için nicel bir desen benimsenmelidir. Araştırmacı, değişkeni araştırmak amacıyla verileri gözden geçirmek için sistematik literatür taraması yaklaşımını kullanmıştır. Sistematik derleme, araştırmacının seçilmiş makale ya da belgeleri analiz etmek için bir grup soru oluşturduğu bir tür araştırmadır. Bu yöntem, araştırmaya devam etmek için yeni kavramların ne zaman incelenebileceğine ya da beyhude nedenlerle ne zaman durdurulması gerektiğine karar vermek için kullanılır (Tran, Porcher vd., 2016).

Mark Moore'un çalışması üzerine olan önceki bölümlerde ilgili kavram şu terimlerle tanımlanmıştı: "*kamu değeri, kamusal kaynakların adil kullanımıdır*" (Moore, 2013). Nabatchi (2012), sıralanan faktörleri değerlendirmek için gözden geçirmiş ve uyarlamıştır: hedefler, zaman çizelgeleri, kaynaklar, karar verici eğilimi, paydaşların

beklentileri, sorunun karmaşıklığı ve ayrıca diğer faktörler de kamu değeri bağlamına ithaf edilebilir. Başka bir deyişle bağlam faktörlerinin geliştirilmesi, uygulama mekaniklerinin geniş yelpazesinden çıkarılabilir. "Tanımlama" alanları ile diğer tüm organizasyonlararası alanlar arasındaki bütünsel ayrıma odaklanan bir performans modeliyle öz-değerlendirmeyi amaçlayan modelin dört ayağı, oluşumlara, performansı arttırmak ve diğerlerini güçlendirebilecek deneyimlerle karşılaştırmak için finansmanın nerede başarısız olduğunu değerlendirmeye izin verir (Accounts, 2016).

3.2. POPÜLASYON VE ÖRNEKLEME

Bu çalışma, esas olarak Sudan ve Türkiye hakkında Google Akademik'te yayınlanan ARA çalışmalarını hedef almaktadır. Araştırmacı çalışmanın boyutunu örneklemek için bir yöntem olarak uygun örneklemeyi seçer. Uygun örnekleme, araştırmacının hedeflenen örneğe açık ve zahmetsiz erişimini temel alan bir yaklaşımdır. Sudan ve Türkiye arasında bölünmüş 13 makale seçilmiştir. İncelenen tüm yayınların adlarını taranmış ve bir sonraki tarama süreci için seçilen makaleleri sadece ARA'nın dahil edilen konu öğelerinden birini ya da daha fazlasını açıkça karşılayan çalışmaları seçmiştir. Daha sonra tüm çalışmalar ayrı ayrı incelenmiştir. Seçilen belgeler, soruşturma anlamında benzer açılardan kapsamlı veya münhasır olmayabilir veya bir noktada bağlamla birlikte bitebilir.

3.3. ÇALIŞMANIN PROSEDÜRÜ

Araştırma probleminin araştırılması sırasında, mevzâtı anlayarak afet risk yönetimini incelemek için Türkiye ve Sudan hükümetlerinin kamu yönetimi sistemine yönelik birkaç çalışma yürütülmüştür. Özellikle kamu kurumlarında, hükümet politikalarının, kurumsal ve uyarlanmış politikaların oynadığı rol ile risk yönetiminin bütünlük yönünü belirlemek amacıyla kapsamlı bir literatür taraması yapılmıştır. Türkiye'yi göz önüne aldığımız takdirde yasama sürecini, katılımcı makamları ve bunun afet risk yönetimi sistemindeki rollerini anlamak büyük önem taşımaktadır. Çünkü

ulusal hükümet genelinde politikalar, farklı şekillerde ve çok yönlü olarak değerlendirilir. Daha sonra tüm yasal kılavuz ilkeler tüm düzeylerdeki afet risk yönetiminin özünü kavramak ve çeşitli kurumların birbirleriyle işbirliği içinde nasıl çalışabildiklerini anlamak için denetlenir. Yine de, faaliyet veya rollerde ve yetkilerde anlaşılması gereken bazı belirsizlik ve tutarsızlıklar vardır. Ayrıca, afet risk yönetiminde örneklem alanı olarak kalıcı bir rol üstlenen ve bu araştırmada değerlendirilmesi yapılan AFAD'ın, uygulamalarını ve performansını anlamak amacıyla Türkiye'de afet risk yönetim sisteminin yürütülmesinde ön plana çıkan bir kamu kurumu olarak seçilmesine karar verilmiştir.

Sudan'daki afet risk yönetimine bakılacak olursa, afet sonrası alanda faaliyet gösteren birçok devlet kurumu bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi olan Ulusal Sivil Savunma Konseyi (NCDD), bölgede afet yönetimini organize etmek için Sudan Hükümeti'nin en üstteki organıdır. Konsey; 16 bakanlık, Hartum eyalet valisi ve Sivil Savunma Başkanlığı'ndan oluşmaktadır ve afet olaylarında mevzuat ve yönetmeliklere göre oynadığı rol bakımından asıl karar vericidir. Bunun yanında Ulusal Sivil Savunma Konseyi, kamu değeri kriterlerine göre riskleri ve afetleri yönetme performansını ölçmeye yönelik bir anlayışın araştırılması ve planlanan değerlendirmesinin yapılması amacıyla tercih edilmiştir.

Araştırmacı, araştırmanın amacına hizmet eden birtakım makaleler belirlemiştir. Bu makaleler, Sudan ve Türkiye'de ARA ile ilgili araştırmalardan oluşmaktadır. Türkiye ve Sudan'daki ARA'nın kamu politikasını pratik bir şekilde değerlendirmek için bu araştırma, seçilmiş olan "Kamu Değeri Değerlendirme Aracı" başlıklı bir modeli izlemiştir. Model seçimi, veri analizi için bir aday belirleme sürecidir. Model oluşturma için kullanılan temel adımlar, tüm modelleme yöntemleri içerisinde aynıdır.

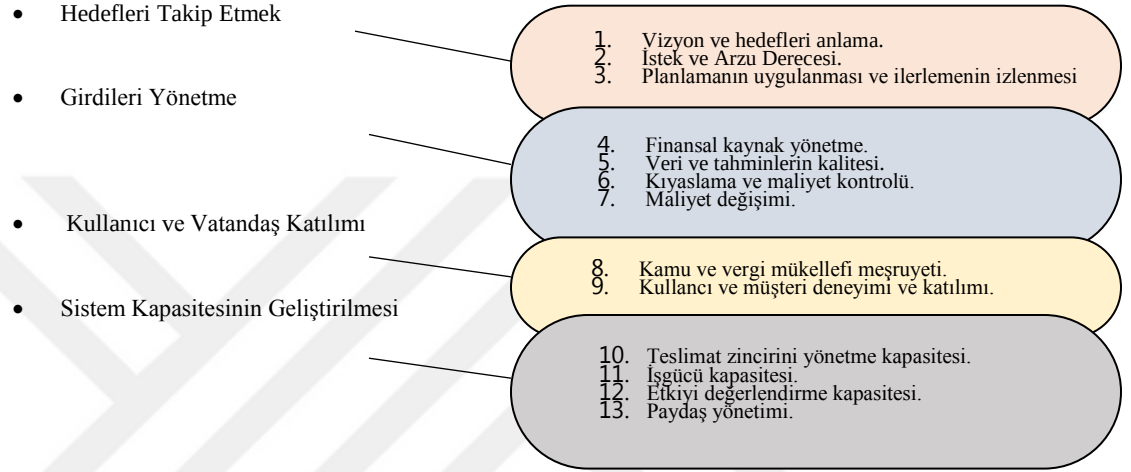
Detaylar yöntemden yönteme değişebilir fakat temel adımların kapsamlı bir anlayışının analiz için gereken temel varsayımlarla birleşmesi, hemen hemen her yöntemin sonucunun yorumlanabileceği ve anlaşılabilir olduğu bir çerçeveye erişim sağlar. Model, Sir Michael Barber (2007) tarafından geliştirilen ve İngiltere Devlet Açık Sistemi "*Open government*" (2019) tarafından güncellenen somut bir rehber aracına dayanmaktadır. Bu çerçeve, günümüzde, kamu değerine yönelik işbirlikçi bir çaba

gerektiren örtük bir gereksinime sahip kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesi için bir mercek olarak tanınmaktadır. Bunu, gereken verileri toplamak için bir dizi açık uçlu soru (toplamda 35) kullanarak yapar. Aday Model edisyonundaki sorular, pilot uygulama ve geniş istişare temelinde geliştirilmiş olup kamu politikası literatüründeki sorular, makul bir sağlıklı yargıya varmak için araştırmacı tarafından incelenmiştir. Model, geniş bir yelpazeye sahiptir ve bu nedenle öncelikli olarak dikkate alınması muhtemel olup tercihen değerlendirme süreci zarfında ele alınabilir. Araçlar, akla yatkınlık üzerine yüksek veya düşük bir vurguyla kullanılırsa yanlış anlama ve uygulama konusunda bir katkı sunabilir (De Jong, Douglas vd., 2017). Bu model açık, karşılaştırılabilir ve daha fazla kanıt gerektiren inandırıcı bulguların ve zayıflıkların olduğu güçlü yanları etkili bir şekilde söyleyebilir. Ele alınan zayıflıklarla ilgili daha ileri öneriler, bu çalışmada ana hatlarıyla özetlenebilir (Horner, Lekhi vd., 2006). Bundan sonra araştırmacı, aşağıdaki tabloda (1) gösterildiği gibi, kamu değeri değerlendirme aracı (PVAT) içindeki ARA'nın temel kategorilerinin listesini entegre ederek yeni bir model oluşturmuştur. Ayrıca, Hyogo ve Sendai tarafından sağlanan kılavuz unsurları ve ölçüm göstergeleri bölüm (2) de görüldüğü gibi dikkate alınmıştır. Şekil (7) 'de seçilen kamu değerine ilişkin kriterlerle Hyogo ve Sendai'deki hususlar tarafımızdan uyumlu olarak görülmüştür.

3.4. AFET RİSKİ AZALTILMASI İÇİN YENİ BİR KAMU DEĞERİ MODELİNE DOĞRU

3.4.1. Kamu Değeri Çerçeve Yapısı

Şekil 7: Kamu Değeri Çerçevesi



Kaynak: The Public Value Framework: with supplementary guidance (2019) s.6.

İngiltere hükümeti 2017 yılında, kamu hizmetlerine harcanan her bir pound ile maksimum değer nasıl sağlanabileceğini keşfetmesi için Sir Michael Barber'i görevlendirdi. Raporun önerilerinden biri (Birleşik Krallık Hükümeti, 2017), Mark Moore (1995) tarafından önerildiği şekilde kamu değer çerçevesini Kapsamlı Harcama İncelemesine entegre etmekte. Rapor, kamu değeri çerçevesinin Birleşik Krallık Hükümeti tarafından nasıl uygulanması gerektiğini ayrıntılı olarak anlatmaktadır ³. Bu, kamu değeri ihtimalleri hakkında dört perspektifli kurumsal karnedeki bir yargıya varılmasında kullanılan dört alanı tanımlamaktadır (kamu değerinin iyi, karışık, problemlili ve son derece problemlili dereceleri): Hedefleri takip etmek, girdileri kontrol etmek, vatandaşları ve paydaşları dahil etmek ve hizmet verimliliğini artırmak.

³ The Public Value Framework: with supplementary guidance (2019).
<https://www.gov.uk/government/publications/public-value-framework-and-supplementary-guidance>

3.4.2. Afet Riski Azaltma İçin Bir Kamu Modeli

Tablo 4: Türkiye ve Sudan'daki ARA Kamu Politikaları ve Kurumlarının Performansı
Kapsamında Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme İçin Ana Temalar ve Kategoriler

ARA İÇİN KAMU DEĞERİ ÇERÇEVESİ - ÖZET		
SÜTUN BİR: HEDEFLERİ TAKİP ETMEK (6 soru)		
Kurumsallaşma ve Gelişme	Vizyon ve hedefleri anlama	1. Bu alandaki harcamalar için kapsayıcı vizyon ne kadar iyi tanımlanmıştır?
		2. Bu vizyona ulaşmak için hangi akıllı hedefler belirlenmiştir?
		3. Kamu tüzel kişisi tarafından seçilen hedefleri bu harcama alanındaki vizyon / hedefe bağlamak için hangi kriterler kullanılmaktadır?
	İstek ve Arzu Derecesi	4. Kamu tüzel kişisi, misyonunun ve hedeflerinin bu alanda mümkün olduğunca iddialı olduğuna dair kendisine güvence vermek için hangi kanıtı kullanır?
Afet Risk Yönetimi: Zorluklar ve Fırsatlar	Planlamanın uygulanması ve ilerlemenin izlenmesi	5. Kamu tüzel kişiliği, hedeflerinin ve önceliklerinin gerçekleştirilmesini ne şekilde izler?
		6. Vizyon, amaç ve kriterlerin uygulanmasındaki başarıyı izlemek için hangi bilgiler kullanılmaktadır?
SÜTUN İKİ: GİRDİLERİ YÖNETME (9 soru)		
Kamu hesap verebilirliğine özen göstererek Afet Risk Azaltılmasının Güçlendirilmesi	Finansal kaynakları yönetme	7. Kamu tüzel kişiliği, mali imkanlarıyla nasıl başa çıkmaya çalışmaktadır?
		8. Kamu tüzel kişiliğinin kaynakların kullanımını değerlendirmesi adına hangi prosedürler yürürlükteydir?
		9. Karar verme işlemlerini daha iyi yönlendirmek için kilit karar vericilere rutin olarak hangi stratejik bilgiler verilmektedir?
	Veri ve tahminlerin kalitesi	10. Kamu tüzel kişiliği, arz değişiminin her noktasında, ulusal hükümetten harcama noktasına kadar olan harcamaları nasıl kontrol eder?
		11. Kamu tüzel kişiliği, yıl içi harcamaların sonraki yıllar üzerindeki etkisini kabul ve kontrol etmek için hangi öngörüler geliştirecektir?
		12. Kamu tüzel kişiliği, performansını ve finansal hedeflerini gerçekleştirmek için elde etmeyi amaçladıklarını belirlemek için hangi göstergeleri kullanmaktadır?
	Kıyaslama ve maliyet	13. Kamu tüzel kişiliği, performansı ve verimliliği artırmak için fiyat

	kontrolü	karşılaştırmasını ne şekilde kullanmaktadır?
	Maliyet değişimi	14. Maliyet değişimlerinin sonuçları konusunda kamu tüzel kişiliği ne kadar bilgilendirilmektedir?
		15. Riskleri etkin bir şekilde ele alacak yaklaşım ve beklenmedik olay planları nedir?
SÜTUN ÜÇ. KULLANICI VE VATANDAŞ KATILIMI (6 soru)		
Kamu katılımı ve Kamu Politikası	Kamu ve vergi mükellefi meşruiyeti	16. Kamu tüzel kişiliğinin insanların kendi harcama alanları hakkında ne düşündüklerine dair algısı nedir?
		17. Kamu tüzel kişiliği, bu bakış açıları ile ne yapar?
	Kullanıcı ve müşteri deneyimi ve katılımı	18. Kamu tüzel kişiliği, kullanıcı arabirimi ile müşteri hizmetleri ve daha iyi sonuçlar arasındaki ilişkiyi anlıyor mu?
		19. Kamu kurumu kuruluşu kullanıcı ve müşteri temasını nasıl geliştirmeyi planlamaktadır?
		20. Kamu kuruluşu, kullanıcı katılımı ve geliştirilmiş sonuçlar arasındaki bağlantıya ilişkin ne gibi kanıtlar barındırmaktadır?
		21. Kamu kuruluşu, gelecekte katılımı ve kullanıcı/müşteri davranışını iyileştirmeyi nasıl hedeflemektedir?
SÜTUN DÖRT: SİSTEM KAPASİTESİNİN GELİŞTİRİLMESİ (14 soru)		
Acil Durum Yöneticileri ve Karar Verme	Teslimat zincirini yönetme kapasitesi	22. Tedarik zinciri (bakanlıklardan kullanıcılara) ne kadar sağlamdır?
		23. Kamu kuruluşu, teslimat zinciri içindeki zayıf alanları (finansal zayıf noktalar gibi) sistematik olarak nasıl tanımlar, yönetir ve güçlendirir?
		24. Teslimat zinciri değişen koşullara ne kadar duyarlı ve dirençlidir?
		25. Ticari teslimat kuruluş genelinde ne kadar etkili ve tutarlıdır?
		26. Maliyetleri azaltmak ve sonuçları iyileştirmek için yeni teknoloji nasıl tanımlanır, geliştirilir veya dağıtılır?
	İşgücü kapasitesi	27. Kamu kuruluşu, iş gücündeki değişiklikleri izlemek ve planlamak

		için hangi süreçleri ve verileri kullanmaktadır?
		28. Kamu kuruluşu, gelecekteki değişikliklere uyum sağlamaya ve sunmaya devam etmesi gereken kalifiye işgücünü nasıl oluşturmayı planlamaktadır?
		29. Kamu kuruluşu liderlik yeteneğini nasıl değerlendirmektedir ve geliştirmektedir?
Toplum direnci ve liderlik	Etkiyi değerlendirme kapasitesi	30. Kamu kuruluşu, performansı yönetmek ve iyileştirmek için performans verilerini ve yörüngelerini nasıl kullanır?
		31. 'Yıkıcı yenilikleri' deneme ve tanımlamak için sistem genelinde alan nasıl yaratılır?
		32. Eylemlerin amaçlanan etkileri olup olmadığını anlamak için politika ve programların hangi stratejik değerlendirmeleri yapılır veya yaptırılır?
	Paydaş yönetimi	33. Kamu kuruluşu, başlıca çıkarlarının veya paydaş gruplarının konumunu ne kadar iyi anlıyor?
		34. Kamu kuruluşu, politika veya program için kilit çıkar gruplarından gelen desteği artırmak amacıyla ne yapmaktadır?
		35. Ekipler daha iyi sonuçlar elde etmek için kamu kuruluşları içerisindeki işlevsel sınırlar arasında ve kurumlar arası sınırlar boyunca ne kadar etkili çalışmaktadırlar?

Kaynak: The Public Value Framework: with supplementary guidance, 2019: 9.

Tablo (4) afet risk azaltma yönetiminde kamu değeri üretiminin işbirlikçi yönlerini ortaya koymak için oluşturulan bu sistematik yapı, örtüşen alanlarda afet risk yönetimi performansı ve etkinliği ölçümünün haritalanmasını ve tanımlanmasını sağlar (Başta şunu belirtmek gerekir ki, hükümet çatısı altındaki faaliyetler kurumsal, işlevsel ve ekonomik olarak sınıflandırılmaktadır. Yürürlükteki kanun sistemi içinde afet riski azaltmanın ayrı bir başlık olarak bulunmaması sebebiyle tüm idari birimlerin bütçesindeki afet riski çalışmalarına ayrılan bütçenin oranının belirlenmesi bütçeleme tekniği ile ilgili değildir. Bu sebeple kırmızı vurgular, çerçevenin çalışmada kullanılmayan işbirlikçi yönlerini işaret etmektedir.). Tablo (4), kayda alınmış aday

modelden ortaya çıkan 6 ilke ve 13 sınıftan oluşmaktadır. İlkeler, bunları nitel araştırma bağlamında keşfetmek için, aşağıdakiler hakkındaki bir yazınsal eserin kavramsal, bilimsel ve teknik temelinin dikte edilmiş biçimidir: (i) afet risk yönetişimi: zorluklar ve fırsatlar, (ii) kurumsallaşma ve kalkınma, (iii) kamusal hesap verebilirliğe dikkat ederek afet risk azaltmanın güçlendirilmesi, (iv) toplum dirençliliği ve liderliği, (v) kamu katılımı ve politikası, ve (vi) acil durum yönetimi ve karar alma. (Hill, Thompson vd.,1997: 518).

3.5. SEÇİM ALANI

Sudan ve Türkiye, bu çalışmada incelenecek olan araştırma alanıdır. Bu iki araştırma alanı, her ikisinin de afetler yaşadığı gerçeğinden hareketle seçilmiştir. Türkiye, Sudan'a kıyasla çok daha gelişmiş bir ülke olduğundan ve gelişmişlik düzeyi, risk ve afetlerin yönetilmesi ve azaltılması konusunda bir etkiye sahip olduğundan bu iki ülkenin gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınmıştır. Buna göre Türkiye'nin afet yönetimi modelinden gözlemler alınmakta ve Sudan'ın bu alandaki performansının ve zayıflıklarının yeniden yapılandırılması veya modelin gösterdiği boşlukların doldurulması için önerilerde bulunmaktadır. AFAD ve NCCD açıkça araştırılmak üzere seçilmemekle birlikte aralarındaki farklılıkları ve benzerlikleri incelemek için iyi birer örnek oldukları düşünülerek seçilmiştir.

3.5.1. Ülke Profilleri

Pilot Ülke 1: Türkiye

Türkiye, kısmen Avrupa kısmen Asya olmak üzere iki kıta üzerine yayılmış toprakları ile eşsiz bir coğrafi konuma sahiptir. Ülkenin yüzölçümü 783.562 km²'dir. 2018 nüfus sayımına göre ülkenin nüfusu, yıllık %1,39 artış oranı ile 80 milyondan fazladır. Ülkenin GSYİH'si 2017 verilerine göre 851 milyar ABD dolarıdır ve insani yardım sağlayan ülkelerin başında gelmektedir.

Türkiye deprem, sel ve toprak kaymaları gibi çeşitli doğal afetlere maruz kalmaktadır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 1900 ile 2003 yılları arasında meydana gelen büyük doğal afet kaynaklı konut yıkımlarının %76'sının deprem, %10'unun heyelan, %9'unun su baskını, %4'ünün kaya düşmesi ve %1'inin çığ düşmesi nedeni olduğunu bildirmiştir.

Pilot Ülke 2: Sudan

Sudan, coğrafi, etnik ve kültürel açıdan değerlendirildiğinde Afrika'nın en fazla çeşitliliğe sahip olan ülkelerinden biridir. Sudan'ın siyasi istikrarsızlık ve silahlı çatışmalarla uzun bir geçmişi vardır. Bunun yanı sıra, ülke son otuz yıl içerisinde çok sayıda doğal afete maruz kalmıştır. 1980 ile 2007 yılları arasına yapılan genel bir bakışla, %43'ü salgın, %34'ü sel, %10'u kuraklık, %7'si böcek istilası, %2'si deprem ve %4'ü orman yangınları ve diğerleri olmak üzere toplam 68 olayın kaydedildiği görülmektedir ve bu afetler 3,1 milyon insanı yerinden etmiştir. Bu durum, devletin bu krizleri ve yankılarını yönetmesi konusunda devlete büyük yük yarattı. Birleşmiş Milletler ve insani yardım alanında faaliyet gösteren diğer kuruluşlar ile desteklenen hükümet çabaları acil durum müdahaleleri, yerlerinden edilmiş kişilere ve mültecilere yiyecek sağlama, yerlerinden edilmiş kişilere barınma sağlama ve asgari düzeyde sağlık ve eğitim hizmetleri verme konularında başarılı olmuştur.

Türkiye ve Sudan arasındaki ikili ilişkiler çok kuvvetlidir. Türk şirketlerinin Sudan'daki altyapı ve sermaye yatırımlarının toplam tutarı 650 milyon ABD dolarını bulmaktadır. Yatırımlar çelik, çimento, deri, PVC, tahıl ithalatı ve ihracatı, fırın yatırımı ve diğerleri gibi alanlarda ve bileşenlerde yoğunlaşmaktadır. Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA) ve Türk yardım kuruluşları, ilgili Sudan yetkilileri ile işbirliği içerisinde Sudan'da birçok kalkınma projesi gerçekleştirmiş ve insani yardımda bulunmuştur.

3.5.2. Literatüre Genel Bakış

İlk olarak, afet yönetimi için stratejik planlarla ilgili tüm İngilizce, Türkçe ve Arapça literatür incelenmiştir. İkinci olarak, elde edilen veriler içerik analizi adı verilen yöntemle göre analiz edilmiştir. Buna ek olarak, Türkiye ve Sudan'daki ilgili kamu kurumları ve hükümet dışı organlar tarafından yayınlanan performans raporları gibi raporlar incelenmiştir. AFAD ve NCCD'ye odaklanan daha önemli ayrıntılar verilecektir. Zaman diliminin kapsamı, 2005 Hyogo Çerçeve Eylem Planı'ndan günümüze kadardır.

Bu çalışmada, teorik temeli oluşturan afet yönetimi değerlendirme literatürü ve kamuoyu raporları kullanılmıştır. Çok sayıda afet yönetimi değerlendirme literatürü mevcuttur (örneğin, Hermansson., 2019, Övgün, 2017, Özmen ve Tolga, 2013). Bu literatürden bazı ortak önlemler çıkarılabilir. Analiz için belirtilen alanımız kamu politikası ve idaresi olduğundan dolayı, özellikle afet risk azaltma ve afet yönetimi üzerine olan makaleleri araştırma konusunda seçici olunmuştur. Hiçbir çalışma kamu değeri konusu üzerine odaklanmamaktadır, 11 çalışma ana olarak afet yönetimi üzerine, üçü Yönetişim ve İşbirliği konuları üzerine, beşi de toplum katılımı üzerine yoğunlaşmaktadır. Sistematik inceleme - bu çalışmada değerlendirilen kriterlerin analizi, yaygın olarak kullanılan değerlendirme ölçütleriyle sınırlıdır. İncelenen çalışmalardan biri (Çalışma 1) Türkiye'de genel güven ve meşruiyet, ve afet yönetiminin güç dengesizliklerini en aza indirme ile ilgiliyken diğerleri (12 çalışma) kamu politikasına odaklanmaktadır.

3.6. SEÇİLEN ÇALIŞMALAR

Çalışma 1. Helena M.L. Hermansson 1,2,3, *Challenges to Decentralization of Disaster Management in Turkey: The Role of Political-Administrative Context*.2019, Önceki çalışma (Disaster Management Collaboration In Turkey: Assessing Progress And Challenges Of Hybrid Network Governance: The study contributes to the theoretical discussion about prompted a reorganization of the disaster management In Turkey, by maximizing trust and legitimacy and

minimizing power imbalances),2015. (*Disaster Response in Turkey: Conditions Promoting Cross Sectoral Collaboration and Implications for Effectiveness*): Bu makalenin hedefi, organizasyonlar arası işbirliğine dair önceki kuramsal varsayımların orijinal olarak geliştirdiklerinden farklı bir siyasi-idari bağlamda uygulanabilirliğini değerlendirmektir.

Çalışma 2. Bülent ÖZMEN* Ali Tolga **, *Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme*.2013.

Çalışma 3. Yunus Emre ÖZER, *Afet Konusundaki Algı ve Yerel Aktörlerin Sorumlulukları*. 2017. Bu makalenin amacı, kamu ve karar vericileri yönlendiren dirençli bir toplum inşa etmek için bireylerin artan farkındalığının ve afet riski azaltmada organizasyonel sorumlulukların değerini göstermektir.

Çalışma 4. Liesel Mary Schilperoort, *How Community Institutions in Turkey Engage in Disaster Risk Reduction: A Case Study of Istanbul And Antakya*. 2007. Bu araştırmanın amacı, ARA'nın Türkiye'nin sosyal kurumlarına nasıl entegre edildiğini anlamaktır.

Çalışma 5. Ramazan Kaynak a *, Ahmet Tuğrul Tuğher b , *Coordination and collaboration functions of disaster coordination centers for humanitarian logistics* .

Çalışma 6. Asst. Prof. Dr. Barış Övgün , *Disaster Management in Turkish Case: Politics, Institutions and the Process of (UN) Learning* , Ankara University

Çalışma 7. *Istanbul Plan Of Action For Least Developed Countries In The Escwa Region, Progress Report On Yemen And Sudan*. Bu bağlamda İstanbul konferansı, yoksulluk, gıda güvenliği, enerji güvenliği ve bunun yanında iklim değişikliği ve diğer sorunların olumsuz etkisi gibi konularda uluslararası toplumu bilgilendirmek için bir fırsat sağlamaktadır.. Bu konferansın sonucu olarak, İstanbul Deklarasyonu Anlaşması gibi kapsamlı İstanbul Eylem Planı üzerinde de anlaşmaya varılmıştır. İstanbul Deklarasyonu, uluslararası toplumun ve kalkınma ortaklarının en az gelişmiş ülkelere ve bu ülkelerin kalkınmalarına bağlılığını tasdikler.

Çalışma 8. M.A.E.Boshara, P.C.Woods N.E.M.Elshaiekh, *Sudan's approach to knowledge management in disaster management* Conference:Disaster Management 2015 : Bu makale ITS'nin, liderlerin uygun eylem almalarına, yeni bilgileri uygulamaya dökmelerine ve erken uyarı desteğine uyarlamalarına yardımcı olan bütüncül bir afet risk yönetim sistemi olduğunu öne sürmektedir.

Çalışma 9. Ahmed Mustafa Abd-Alrahman, *Modelling health information during catastrophic events — A disaster management system for Sudan*, 2017, Bu çalışma Sudan'daki afet yönetimini ele almaktadır ve Sudan'da etkili bir afet yönetim sistemi uygulaması

için genel bir çerçevenin yanında, ulusal ve bölgesel afet yönetimi için çerçeve ve program ihtiyacını vurgulamaktadır.

Çalışma 10. Dr. Omer Hayati, Dr. Abed Elbagi Nurain, Strengthening Community Flood Resilience Through Local Partnerships in Sudan: The Case of Sudanese Red Crescent Society and Private Sector Initiatives , 2008 , Amaç, genel olarak insani sektörde, özel olarak da bir yandan sivil aktörler diğer yandan Sudan'daki özel şirketler arasında afet risk azaltmada güncel bağlantıların genel bir bakışını sağlamaktır.

Çalışma 11. Musab Habib Marhoum Al Hashemi, The role of international and national legislation in reducing Disasters and Crises. 2017. Arapça (دور التشريعات الدولية والوطنية في الحد من الكوارث والالزمات) Bu çalışma, uluslararası yasamayı ve Sudan yasamasını, daha iyi önlemlerin ve başarıların geliştirilmesi konusunda afet ve kriz yönetimindeki rollerini değerlendirmeyi ve kullanmayı amaçlamaktadır.

3.7. BULGULAR VE TARTIŞMA

Analizin temel amaçlarından biri, afet risk azaltma sistemi yönetim kuruluşları olarak AFAD ve NCCD'nin kamu değerlerini ve yönetimdeki başarılarını tanımlamaktır. Bu çalışma için belirlenmiş araştırma sorularına cevap olan genel bulgular aşağıda açıklanmaktadır.

3.7.1. Hedefleri Takip Etmek

3.7.1.1. Vizyon ve Hedefleri Anlama

2000'li yılların başlarından beri Türkiye, hızlı kentsel dönüşüm gerçekleştirme arzusuyla bir dizi reform benimsemiştir ve bu eylemler, siyasi ve ekonomik reform doğrultusunda ciddi adımlar atmalarını sağlamıştır. Farklı yaklaşımlar, yasalar ve kurum yapıları önemli değişikliklere uğramıştır. Sonuçlardan biri olan "5902 sayılı kanun", afet ve acil durum yönetiminin görevleri ve reform organizasyonu için, "5018 sayılı kanun" ise kamu mali yönetimi ve kontrolü için, Türkiye'de kentsel yeniden gelişim amacı

doğrultusunda başlıca araçlar olmuştur. Bu konudaki en son reformlar, illerdeki acil durum ve afet çalışmalarını yeniden düzenleyen 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir (4), ve bu kararname sorumlulukları ve departmanların görevlerini yeniden tanımlamıştır.

AFAD'ın vizyonu, uluslararası kabul görmüş bir model olarak sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak, lider ve koordine bir kuruluş olarak afet ve acil durum hizmetlerinin sunulmasında risk odaklı, verimli, etkili ve güvenilir olmaktır. Ve misyonunu “Afete dirençli toplulukların geliştirilmesi” olarak benimsemiştir.

AFAD, 2019-2023 stratejik planına göre hedeflerini, gelecek dört yıldaki afetlere hazırlıklı olmak amacıyla vizyonu ve misyonu doğrultusunda altı amaç olarak açıklamış ve kamuoyuna duyurmuştur. Bu amaçlar, afet yönetimine katkı sağlamak ve koordinasyonun etkililiğini artırmak, risk odaklı yaklaşımın tüm sektörler tarafından benimsenmesini ve bu sektörlerle yerleşmesini sağlamak, süreçleri mümkün olan en etkili biçimde yönetmek, toplumsal farkındalığı artırmak ve sürekli gelişen bir kurum olmaktır.

2019-2023 dönemi için stratejik plandaki altı ana amacın altında gruplandırılmış 22 hedef bulunmaktadır. İkinci ana hedef, plandaki risk azaltma çalışmalarının belirlenmiş olan 6 hedefini işaret edebilir ve (muhtemel) operasyon ekibinde neyin planlandığını net bir şekilde açıklığa kavuşturmaktadır. Bu hedefler akıllı “SMART” belirtmeleri göz önünde bulundurur, AFAD, belirli hedeflerdeki ilerlemeyi izlemek için temel unsurlar tanımladı. Bu da, iş süresine erişilebilmesi ve belirtilen sürede tamamlanması planlanmaktadır. Sonuçta, Türkiye'deki paydaşlarla mutabık kalınması beklenmektedir.

Sudan'da acil durum ve acil durum müdahalesi alanlarında birçok mevzuat vardır ve bunun yanında 1995 tarihli Sivil Savunma Kanunu ve 2006 tarihli İnsani Hukuk haricinde afet risk yönetimi ile ilgili sektör düzeyinde entegre bir vizyon henüz hayata geçirilmemiştir. Ayrıca risk azaltma için rol ve sorumlulukların koordinasyonunun ve belirlenmesinin sağlanması üzerine çalışan hiçbir kurumsal çerçeve ve ulusal yasal çerçeve bulunmamaktadır ve bu federal yerel düzeyler için geçerlidir.

Sudan'da afet risk yönetimi söz konusu olduğunda, Ulusal Sivil Savunma Konseyi'ni (NCCD) kuran Sivil Savunma Kanunu 2005 (CDA), belirli görev ve sorumluluklar çerçevesinde zirve kanun olarak kabul edilmektedir. Bir afet ya da ulusal güvenlik riski söz konusu olduğunda, CDA kendiyle çelişebilecek diğer tüm yasalara aykırıdır. CDA'nın 25 sayılı kanununa göre, 2013'te kurulan Ulusal Sivil Savunma Konseyi (NCCD) afet yönetimi için yetkilendirilmiş otoritedir.

Afet yönetimi alanında çalışan, her birinin yasal çerçevesi, görevleri ve uzmanlıkları olan birçok organ, bakanlık ve kurumlar bulunmaktadır. Bu organlar etkili koordinasyon mekanizmaları olmadan çalışmaktadırlar. Risk azaltma ile ilgili program ve politikaların anayasa tarafından güvence altına alınan görev ve yetkinliklerine göre, Sivil Savunma Genel Sekreterliği, özellikle nehir taşkınları dönemlerinde olmak üzere türlü acil durum alanlarında aktif olan birçok mekanizma ve komite kurar ve bunları koordine eder. Yetkinlikleri, yasa ve ilgili cumhuriyet kararnameleri ile güvence altına alınan İnsani Yardım Komisyonu vardır. Ulusal ve Birleşmiş Milletler ile ilgili birçok mekanizmaya sahiptir ve yabancı HDÖ'lerin faaliyetlerini koordine etmenin yanı sıra teknik olarak insani çalışma alanlarında Birleşmiş Milletler ile ilgilenmek için bir hükümet arayüzü olarak çalışan koordinasyon organını temsil etmektedir. Bu, ulusal ve teknik anlaşmaların imzalanması; örgütlerin prosedürlerine yardım edilmesi ve bunları uygulayan proje ve programların denetlenmesi yoluyla gerçekleşmektedir.

Her iki taraftaki çalışmalar, uzmanlık ve yeterliliklerin çokluğunu ve çeşitliliğini gerektiren koordinasyona dayanmaktadır. Bunlar, tüm faaliyetlerde kilit rol oynayan meteoroloji ile sınırlı olmamak üzere, Sulama Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Hayvan Varlığı Bakanlığı, Finans, Sosyal Refah, Çevre, Orman, Sağlık, Mülteci Komisyonu ve Uzaktan Algılama Otoritesine ek olarak profesyonel birlikler, Birleşmiş Milletler, ulusal ve yabancı hükümet dışı örgütler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektördür. Görevleri ve uzmanlıkları ile Yüksek Çevre Konseyi. Gıda Güvenliği Teknik Sekreterliği gıda güvenliği için, Sudan gibi bir ülkede gıda güvenliğinin kötüleşmesi durumlarına ilişkin ana belge olan kapsamlı bir ulusal politika belgesi geliştirmiştir. İçindeki tüm riskler, gıda güvenliğinin bozulmasına neden olmuştur.

3.7.1.2. İstek ve Arzu Derecesi

Çalışma (2)'ye göre, "Afet Yönetimi Ulusal Stratejik Planı"nda kısa vadede sunulan tüm hedefleri aksatmadan karşılayabilecek dinamik bir kurumsal yapının geliştirilmesi üzerine rapor edilen bir derecedir. 5902 sayılı kanunda ve uzun vadeli hedeflerde belirtilen görevleri tam olarak yerine getirebilecek açık bir kurumsal yapının oluşturulması planlanmaktadır. Çalışma (2)'deki bulgulara göre, AFAD'ın özellikle afet öncesi faaliyetlerde daha etkili olabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler ve organizasyonel yapıda ayarlamalar yapılmalıdır.

Etkili afet risk yönetimi sağlamak amacıyla oluşturulan kanun (5902 sayılı Kanun), 10 yıl önce hazırlanmış ve geçerliliğini yitirmiştir. 2018'in sonlarında güncellenen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde 52. maddeye göre, İllerdeki bütünleşik acil durum yönetimi yetkisi de dahil olmak üzere taşra teşkilatı valiliğe bağlı il afet ve acil durum faaliyetlerinden vali sorumludur. Vali, müdürlüğün yönetiminden ve organizasyonundan ve valilikteki acil durum faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumludur. AFAD Başkanlığı ve / veya Vali tarafından bölge dışında müdürlük çalışanlarının geçici olarak atanması bunlardan biridir. Bu nedenle, bkz. şekil (6).

Şekil 8: AFAD Teşkilat Şeması



Kaynak: AFAD Web sayfasından alınmıştır, erişim tarihi: 20 Nisan. 2020
(<https://www.afad.gov.tr/teskilat-semasi>)

AFAD afet yönetimi ve birimlerinde güncellenmiş yaklaşımın ne zaman incelenmesi gerektiği şekil 6'de görülebilmektedir. AFAD'ın bu özellikle şekillenmesi, sorumlulukların dağılımı sorununu ve geçmişten miras kalan verimsiz veya geleneksel yaklaşımı çözmektedir.

Sudan'da Ulusal Sivil Savunma Konseyi (NCDD), bakanlar tarafından temsil edilmektedir ve bunun yanında karar alma, plan oluşturma ve onaylama ve kamu politikası ve stratejilerinde uzmanlaşmıştır. Çeşitli aşamalarda riskleri azaltmakla ilgili, birleşik, çok sektörlü ve etkili bir ulusal sistemin geliştirilmesi ve tamamlanmasına dikkat eden kişidir. Bu göz önünde bulundurulduğunda, koordinasyon sistemi, Ulusal Sivil Savunma Konseyi karar alma, durumu analiz etme ve önerilerde bulunma ve daha sonra da çeşitli sektörler tarafından temsil edilen sektörel seviyenin geliştirilmesini sağlayan bir teknik kol olarak çalışacaktır. Sistemin sözleşmesinin tamamlanması ve diğer ortakların önümüzdeki dönemde dahil edilmesi ümidiyle çabalar hala başlangıç aşamasındadır.

Son zamanlarda Sudan, Merowe ve Rusiris barajı gibi ulusal altyapı projelerini uygularken, devlet, bu tür mega projelerin uygulanmasının sonucu olarak çevrenin yerel topluluklar üzerindeki olumsuz sosyal ve ekonomik etkilerine dikkat etmiştir. Çevre kirliliği ve ağaç örtüsünün ortadan kaldırılması konularında petrol şirketlerine yöneltilen eleştirilere rağmen geçim kaynaklarına verilen zarar ve arazi kullanımı planlamasının, bu toplumların risklere maruz kalmayacağı şekilde gerçekleşmektedir, aynı zamanda bunlar altyapı, havaalanları, temel hizmetler ve nüfus için iş olanakları sağlama alanlarında da birçok faaliyette bulunmaktadır. Tarım alanında, Tarım Devrimi gibi tarım sektöründeki diğer ulusal programlarla tam koordinasyon içinde afet riskini tarım sektörü planlarına ve çalışmalarına entegre etmek için risk yönetimi ile ilgili çeşitli alanlardaki teknisyen ve uzmanları bir araya getirme özelliğine sahip bir forum olan Gıda Güvenliği Teknik Sekreterliği oluşturulmuştur. Sekreterlik, Sudan'daki arazi kullanım haritasının temelini oluşturan Sudan'daki bitki örtüsü haritasını geliştirmeyi başarmıştır.

3.7.1.3. Planlamanın Uygulanması ve İlerlemenin İzlenmesi

Plan izleme, uzun vadeli planın ilerlemesinin sürekli takibi ve analizi anlamına gelmektedir. AFAD, kuruluşundan bu yana eylem planı üzerinde çalışmaya başlamıştır, (2013 – 2017) ve (2019 – 2023) stratejik planları en çok incelenen belgelerdir. Gözlemlere göre, Türkiye'de kuruluş ve planlama formları iyidir ancak uygulama söz konusu olduğunda beklenen etkiyi elde etmek için daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. AFAD'ın misyonunu yerine getirip getirmediğini değerlendirmek için birçok objektif durum analizi uygulanmıştır (paydaş ya da kendi kendine analiz, SWOT ve çevre analizi). AFAD eylem planı, ana verimliliği ve sağlama süreci parametrelerini tanımlamaktadır. Bunlar kısaca şöyle sıralanabilir: Bireyler, kuruluşlar ve diğer sektörler arasında afet bilincinin artırılması, devletin tüm sektörlerinde hazırlıkların artırılması, ana ortaklar arasında koordinasyon sağlayarak memnuniyet oranının artırılması ve yardımcı çözümler sağlanması, hizmetten duyulan memnuniyet oranının artırılması ve afet öncesi ve iyileşme çalışmaları sonrası tüm süreçte vatandaşların isteklerine ulaşılması, AFAD'ın medya ve diğer sosyal medyadaki pozitif yerinin artırılması ve kamu desteği kazanılması, AFAD çalışanları arasındaki memnuniyet oranının artırılması ve bu çalışanların kuruluşun yapması gereken eylemlerin tanımlanması sürecine dahil edilmesi ve sorumlu aktörler için proje önceliklerinin belirlenmesi.

AFAD'a göre, stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşmaktan sorumlu olan birimler, iki farklı şekilde, direktiflerde belirtildiği gibi her ayın ilk haftasında gelişimleri de dahil olmak üzere önceki ay için planlanan eylemler hakkında raporlar hazırlayacaktır. İyileştirme, gerçekleşmemiş operasyonların başarısızlık ve / veya kaçınma nedenleri, olası gecikmeler ve önerilen çözümler rapora dahil edilecek önemli hususlardan birkaçıdır.

AFAD Strateji Geliştirme Dairesi, alınan aylık raporların performans değerlendirmelerinin doğruluğunu teyit edecek ve bunu bir hafta içinde Genel Müdür'e, o ay için yapılan faaliyetlerin o yılki bütçeye uygun olduğunu ve elde edilen sonuçların stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerle tutarlı olduğunu gösteren bir rapor sunarak

teyit edecektir. AFAD'ın, uygulamayı izleyebilecekleri yüksek kaliteli verilere erişimi olduğu sonucuna varılabilir.

Sudan'daki Afet Risk Azaltma programları ve projeleri, Ulusal Sivil Savunma Konseyi tarafından uygulanmak değildir. Hükümet mevzuatı ve Prosedür Kılavuzu'nda yer alan düzenlemelere göre, İnsani Yardım Komisyonu (HAC) tarafından temsil edilen, anlaşma imzalamaktan ve yurt dışından insani yardım almaktan sorumlu teknik otoriteyi belirler. bu kurumula ve uluslararası ve ulusal HDÖ'ler yoluyla AZA Faaliyetleri, ve projeleri uygulanmaktadır.

Devlet, ani sel afetlerinin ve sel riski azaltılmasının çeşitli aşamalarında aktif mekanizmalara sahiptir. Bu mekanizmalar, her yağmurlu mevsim sonunda öğrenilen dersleri gösterir ve bir sonraki yıl için koruma planlarında kullanılır. Sudan, koordinasyon yoluyla her yıl sel yönetiminde büyük deneyim elde eder ve mevcut tüm kaynakları hazırda bulundurur. Ayrıca Lifeline Operasyonu deneyimi, Sudan'ın uluslararası camiaya sunduğu tipik tecrübelerden biridir ve şu anda Irak, Afganistan ve Filistin gibi dünyadaki birçok sorunlu bölgede uygulandığı gibi dünyadaki birçok üniversitede ve yüksek enstitüde de öğretilmektedir. Aynı zamanda, 2003-2007 Darfur krizinin zirve yaptığı dönemde insani yardımların yönetilmesinde uluslararası topluluk tarafından birçok başarı tanınmıştır.

Lifeline Operasyonu, Güvenli Geçim Araştırma Konsorsiyumu'nun (SLRC) bir raporunda belirttiği gibi, şu ana kadarki en büyük koordine insani yardımdır ve tek başına ya da diğer tarafların himayesi altında yardım girişiminde bulunamayan ya da bulunmak istemeyen bağışçıların ve HDÖ'lerin katılımına izin vermiştir. SLRC, HDÖ'ler arasındaki işbirliğinin, genel olarak Lifeline Operasyonu'nun özellikle de Temel Hukuk müzakerelerinin bir ürünü olduğunu da raporuna eklemiştir.

3.7.2. Girdileri Yönetme

Bu başlık altında afet riskinin azaltılmasına dair ayrıntılı maddeler bulunmadığı ve bu bağlamdaki bilgi yetersizliğinden dolayı, kamu kurumlarının bütçesindeki afet riski payının hacminin belirlenmesi bütçeleme tekniğine ayrıntılı olarak dahil edilememekte

ve dolayısıyla bu çalışmanın kapsamında yer almamaktadır. Bu doğrultuda, bazı kriterler (kıyaslama ve maliyet kontrolü, maliyet değişimi ve finansal kaynakları yönetme) analizden çıkarılmış veya ayrı ayrı analiz edilmemiştir. Bu çalışmanın uygunluğu ve genişletilmesi gereken bazı yerler tartışılmıştır. Yorumlar, Tablo (4)'te gösterilmektedir

3.7.2.1. Veri ve Tahminlerin Kalitesi

Merkezi yönetim bütçesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde onaylanır ve Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Bu sırada, Afet ve Acil Durum Yönetimi Direktörlüğü yasalar kapsamında kendisine tahsis edilenleri alır. Şekil 7, AFAD'ın, alt programlar kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerin dayandığı finansal planlamasını göstermektedir.

Tablo 5: AFAD Finansal Tahmin Planı

Faaliyetler	2019 Bütçe	2019 Harcama	2020 Bütçe	2021 Tahmin	2022 Tahmin
Afet Bilişim Altyapısının Güçlendirilmesi	0	0	29.805.900	30.911.350	31.598.000
Bütçe İçi	0	0	29.805.900	30.911.350	31.598.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0
Afet Eğitim Faaliyetleri	0	0	37.720.620	40.767.840	41.850.460
Bütçe İçi	0	0	37.720.620	40.767.840	41.850.460
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0
Afet Riski Belirleme ve Azaltma Çalışmaları	0	0	78.723.380	52.278.250	55.548.270
Bütçe İçi	0	0	78.723.380	52.278.250	55.548.270
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0
Depreme İlişkin Yürütülen Faaliyetler	0	0	12.757.300	11.123.100	10.530.200
Bütçe İçi	0	0	12.757.300	11.123.100	10.530.200
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0
T O P L A M	0	0	159.007.200	135.080.540	139.526.930
Bütçe İçi	0	0	159.007.200	135.080.540	139.526.930
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0

Kaynak: AFAD 2020-Performans-Programı.

AFAD raporlarının incelemesine dayanmaktadır. Bu raporlar, kurumların verimliliğinin kritik göstergelerini ifade eden yönetsel performans (idari, insani, finansal, fiziksel ve itibar kaynakları) üzerindeki değişkenlik sonuçları için veri

sağlamaktadır. AS12'nin yürütülmesi, kaynakların gösterge tiplerinin, AFAD'ın kamu kaynakların değerini en üst düzeye çıkarmak için harcamaları nasıl etkin bir şekilde değerlendirdiklerine dair olumlu kanıtlara sahip olduğunu göstermektedir. Bunlara örnek olarak yönetim performans bilgileri (yönetim yapısındaki üye sayısı), personel (çalışanların profesyonelleşme ölçeği), finansal (harcama göstergesi) ve kurumun genel itibarı gösterilebilir.

Türkiye'nin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYK) her yıl, kendisine bağlı MTFP ile üç yıllık bir perspektifle orta vadeli bir program hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu orta vadeli program, makroekonomik politika hedeflerine, değerlerine ve ekonomik önceliklere dayanmaktadır. MTFP, önümüzdeki üç yıl için toplam gelir ve harcama projelerini içermektedir

KMYK uyarınca, AFAD'ın iki tür kamu harcaması vardır: cari ücret harcamaları, hizmetler ve hammadde. Mevcut harcamalar kısa vadelidir ve her yıl yenilenmeyi gerektirir. Orta vadeli harcamalar; binalar, barajlar, hastane tesisleri ve ekipmanlar gibi fiziksel altyapılara yatırım yapılan harcamaları içermektedir.

Bütçe düzenlemeleri uyarınca, AFAD bütçe kurulunun hem ulusal hem uluslararası ölçekte kullanılmak üzere iki ayrı varlığı vardır. Ulusal ölçekte özel hesaba tahsis edilen fonlar, usulüne uygun kullanılacaktır. [u15] Fonlar, konsolide afet yönetiminin anlayışına uygun olarak belirli bir bölgenin / yerin yöneticileri tarafından afetler öncesinde, sırasında ve sonrasında alınan gerekli önlemlerde kullanılmalıdır. Bu konsolide afet yönetimi anlayışı, 4 (2018) sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerince yasalarda yer alan ve harekete geçilmesi için hazırlanan yöntem ve ilkelerin yapısı altındadır. Tüm bu önlemlerin, afet riskinin azaltılmasında, özellikle de afet sırasındaki ve normal duruma dönene kadarki iyileşme süreci zarfında yapılan başarılı müdahale üzerinde bir etkisi vardır. Genel bütçeden de finanse edilen Afet ve Acil Durum Fonu'nun tüm afet dönemi boyunca tüm masrafları karşılayacağı unutulmamalıdır. Uluslararası düzeyde kullanılmak için ayrılan fonlar özel hesap üzerinden aktarılmaktadır. Sonrasında ise Hazine ve Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve AFAD başkanlığı fonun nasıl kullanılacağına karar verirler. Bununla birlikte, afet riski azaltılmasıyla ilgili olarak otoriteye ve programlara atanan idari

birimlerin tahsislerinin anlaşılması, işlerin nasıl yürüdüğüne ilişkin genel bir anlayış bakımından pratik olacaktır.

Örneğin, AFAD'ın 2019 bütçesi 1.406.671.000 TL'dir. Bu sayı 2020 yılına kadar 1.637.171.000 TL olacaktır. Bu da 2019 yılıyla karşılaştırıldığında yüzde 16 artış anlamına gelmektedir. 2013'te AFAD tarafından başlatılan "Afete Hazır Türkiye" projesinin ve bu projeye ilgili tüm faaliyetlerin toplam maliyeti, 2018-2019 yılları için 3.574.354.561 TL olarak görülmektedir. Yatırım Programı kapsamında AFAD tarafından 2019'da afet ve acil durum yönetimine tahsis edilen miktar 53.537.952 TL'dir.

Orta vadeli bütçe perspektifleri (2019-2021); AFAD 2019 performans raporuna göre, afet risk azaltma çalışmaları desteklenecek, 2019-2021 yılları arasında toplam gelir ve gider tahminlerinin yanı sıra orta vadeli bütçe perspektifleri uygulanacak ve alınan verilere göre, 2019'da 3,3 milyar TL yatırım yapılmıştır. 2018 ile 2019 yılları arasında bir miktar düşüş kaydedilmiştir. Fakat yine de, 2018 yılında toplam ARA yatırımının 3,5 milyar Euro'ya yaklaştığı bilinmektedir.

Türkiye'de kamuya açık olan ARA için Türk hükümetinin neler harcadığına dair iyi bir kayıt bulunmaktadır. Türk merciler zaman zaman bazı rakamlar açıklamıştır. AFAD istatistiklerine göre, Türk hükümetinin 2019'un ilk yarısının sonuna kadar harcadığı miktar 739.611.649 TL'dir ve bu tutar, ana hedefler ve alt hedef gruplarıyla bağlantılı tüm faaliyetleri içerir.⁴

Son otuz yıl boyunca Sudan, milyonlarca insanı Darfur ve Doğu Sudan eyaletlerinde yerinden eden ve insanların, bu krizlerin ve yankılarının yönetiminde devlete büyük yükler bindiren bazı komşu ülkelere başvurmalarına yol açan birçok doğal ve beşeri afetlere veya çatışmalara maruz kalmıştır. Çabalar başarılı olmuştur. Hükümet, acil müdahale ile başa çıkma konusunda dış destekçilerin, yerinden edilmiş bireylere ve mültecilere yiyecek sağlama, bu yerinden edilmiş bireylere sağlık ve eğitim hizmetleri ya da en azından barınak sağlama konusundaki çabalarını desteklemektedir. Bu nedenle, riskleri azaltmaya yönelik kaynak ve bütçe tahsisi genellikle acil müdahale pahasına gelmekte olup riskleri azaltmak için ayrı bir kaynak tahsis edilmemektedir. Bir dereceye

⁴https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/39838/xfiles/2019_YILI_KURUMSAL_MALI_DURUM_VE_BEKLENTILER_RAPORU.pdf

kadar bu da zayıf risk azaltma kültürüne ve devletlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yerinden edilmiş bireyler için çözüm bulma yönünden ve onları terk ettikleri köylerine gönüllü bir şekilde geri döndürmeye çalışmalarından kaynaklanıyor olabilmektedir. Risk azaltma faaliyetlerine tahsis edilen bütçeler, acil durum ve müdahaleye ayrılan bütçelerin %20'sini aşmamaktadır [u16] [ME17] . Sudan'ın 2019'daki geliri 162 milyar pound iken (3.4 milyar dolar) giderleri 197.760 milyar pound'dur (4.1 milyar dolar). Cari yıl bütçe tahmini, 2018'deki yüzde 3,7'ye kıyasla GSYİH'nin yüzde 3,3'ü kadar açık olacaktı ve 5,1 % büyüme oranına ulaştı.

Çeşitli organlar, kuruluşlar ve Birleşmiş Milletler kuruluşları tarafından, uzman kuruluşlar tarafından devlette meydana gelebilecek tehlikeleri gözlemleme ve ölçme dahil olmak üzere çeşitli amaçlar doğrultusunda toplanan birçok bilgi ve verinin ulaşılabilirliğine rağmen. Bununla birlikte, bilgi alışverişi ve birleşik veri tabanları için mekanizmaların geliştirilmesi ve üzerinde uzlaşmaya varılan analiz araçlarının kullanılması daha fazla teşvik ve destek gerektirmektedir. Yabancı kuruluşlarla iyi veritabanları var olsa da bu bilgilerdeki ortaklık, ulusal kurumların kullanım ile ilgili karşılaştıkları zorluklardan biridir. Genel ilkelere ve sözleşmelere mülkiyet hakkı verildiği ve bunun yanında kurumların kapasitelerini arttırmak için sayma işleminin yapılması gerektiği bilinmektedir.

3.7.3. Kullanıcı ve Vatandaş Katılımı

3.7.3.1. Kamu ve Vergi Mükellefi Meşruiyeti

Doğal afete sahne olduğundan dolayı, sıkıntı, afet ve savaş zamanlarına ilişkin vergi ve sigorta politikalarının uygulanmasına dikkat edilmelidir . Ancak algısı gereği Türkiye, afet sonrası ve yıkım aşamasıyla başa çıkmak için "kaderci yaklaşıma" güvenme eğilimindedir. Buna rağmen, Türkiye'nin ARA politika fikirlerinin, kendine güvenen / risk toplumunun ihtiyacını karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılmasına

yönelik katkılar artmaktadır.⁵ Yapılan bir araştırmada da doğal afetler için ön hazırlık politikasının bulunmadığı, doğal afetlerin finansman ihtiyaçlarını karşılayan ve afet riskinin azaltılmasına ve doğal afetlerden kaynaklanan kayıpları zaman kaybetmeden azaltacak altyapı hazırlığına hizmet eden bir vergi yapısı kurulması gereğinin gerçek bir sorun olduğu saptanmıştır (Ünsal, 2016).

Çalışmaya (3) dayanarak, afet yönetimi ile ilgili konularda daha kalıcı yapılar ve altyapı inşa etmenin ya da Türkiye'deki kentleşme tarihine sadece kurumları ile bakmanın yeterli olmadığına bir göstergesi olan afet yönetiminde çağdaş yöntemler, halkın afet bilinçlenme düzeyini, afet risklerinden nasıl haberdar olduklarını ve afete dirençli bir toplum veya güçlü bir sosyal ağ oluşturma anlayışı içinde nasıl davrandıklarını anlamayı sağlar. Bu sebeple çalışma, toplumu bilinçlendirme faaliyetlerini arttırmanın ve bireysel sorumluluk düzeyini geliştirmenin haklı bulduğumuz öneminden bireylerin algılarını anlamak için bir değerlendirme yapmıştır. Dikkat çeken mesele, bireylerin küresel eğilimlerle tutarlı bir doğrultuda, katılım ve sorumluluklarında güven sağlamak için yerel fırsatlar sağlama ve böylece yerel yönetimler ve onların sorumluluklarını etkinleştirme önceliği konusundaki ihtiyacın farkında olmasıdır. Vergi tahsilatları, planlar, yönetmelikler ve izinlere müdahale etmelerine rağmen afet yönetimi ile ilgili yerel birimler tarafından hizmet verme rol ve sorumluluklarının yerine getirilememesinin bedeli olarak ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, çalışma kitlesi, AFAD'ın afet yönetiminde önde gelen bir aktör olarak rol oynadığını da düşünmektedir. Bu çalışma aynı zamanda yerel yönetimlerin afet yönetimindeki kapasitelerinin finansal kaynaklarını yasal mevzuatlar yoluyla arttırılmasının gerekli olduğunu vurgulamaktadır.⁶

Türkiye'de, yasal ve yapısal yeniden yapılanmalar yoluyla kurumsal kapasiteyi geliştirmenin yanı sıra, afetlere karşı toplum direncini geliştirmek amacıyla eğitim aracılığıyla afetlerin toplumda anlaşılmasını arttırmaya yönelik adımlar da atılmıştır. "Afete Hazır Türkiye" programı çerçevesinde ailelerin, eğitim organının, gençlerin ve

⁵ (4) How Community Institutions in Turkey Engage in Disaster Risk Reduction: A Case Study of Istanbul And Antakya. 2007.

⁶ Çalışma (3) *Afet Konusundaki Algı ve Yerel Aktörlerin Sorumlulukları*.2017.

işçilerin işbirliği kabiliyetini artırarak afet bilinci oluşturmak için bir eğitim programı başlatılmıştır.

Belirli bir coğrafi bölgenin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla Türkiye'de yerel yönetimler kurulmuştur. Yerel yönetim birimleri olarak karar alma organları, idari ve mali özerkliğe sahiptir ve bunun yanında merkezi hükümet, bu yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu nedenle kendilerine herhangi bir mevzuatla verilmeyen bir görevi üstlenmeleri mümkün değildir. Bununla birlikte, İçişleri Bakanlığı gibi merkezi idarenin rehberlik ve denetim yönünden yerel yönetim üzerinde görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin bütçeleme faaliyetleri yönetmelikler aracılığıyla yönlendirilmektedir.

Sudan vergi yasaları uyarınca bu yasanın nerede uygulanmayacağı hususuna sadece Bakanlar Kurulu karar verebilir. Bu nedenle, yardıma dahil olan veya afetlerden etkilenen kişiler için genel bir istisna yoktur. Vergi mükellefi bir kişi, bu ödemenin nerede yapıldığı veya hizmetlerin nerede verildiğine bakılmaksızın, iş geliri üzerinden vergiye tabidir. Bu nedenle yasal çerçeve, büyük çaplı felaket gibi felaket gibi istisnai bir durumda muafiyetler veya başvurudaki farklılıklar için net hükümler sağlamamaktadır. Muafiyetlere izin verilirse veya mağdurlar tarafından yardım istenirse, karar vericilere önceden bir istekte bulunulması sıklıkla gereklidir, ki bu da bürokratik bir süreç olabilir. Bu nedenle, kaynak ve destek gerektiren bir felaket durumunda, afet yönetimini düzenleyen ve bunun yanında gümrük ve göçmenlikle ilgili yasalar gibi sektörel yasaların uygulanması konusunda rehberlik sağlayan birleşik bir çerçeveye ihtiyaç vardır.

3.7.3.2. Kullanıcı ve Müşteri Deneyimi ve Katılımı

Kamu kurumlarına uygulanan bilgi formlarından elde edilen sonuçlara göre, muteber devlet kurumlarına sahip gelişmiş bir ülke olan Türkiye örneğinde, araştırmaya göre (1) merkezileşmenin yerel kullanıcı katılımı yeteneğinde ve iyileştirilmiş sonuçlarda zarara neden olduğu düşünüldüğünde, AFAD Genel Merkezi operasyonel delegasyon ve artan fonlama yaklaşımını takip etse de artan yerel sorumlulukları kentsel

büyümeyle eşleştirme zorluğuyla karşı karşıyadır. Bu durumun sebeplerinden bazıları olarak, yeniden yapılanma sonrası AFAD'ın bağımsızlığı, bir başkan olarak çalışmaları, AFAD'ın il müdürlüklerinin diğer yerel yönetimlerden uzak olması ve proje uygulama mücadeleleri gibi maddeler sayılabilir. 2011'den bu yana gerçekçi bir başka nedene örnek olarak, Van'da iki depremin meydana gelmesi (reformların uygulamasından bu yana ilk büyük olay) ve bunun sonucunda 644 can kaybının ve 4,000'den fazla yaralanmanın yaşanması verilebilir (Çelebi, Aktas vd., 2013). Araştırmaya göre, müdahale aşamasında yerel ve sivil toplumun katılımı, bu bölgedeki zorlukları daha da şiddetlendiren uzun süreli siyasi çatışmalar nedeniyle zor olmuştur. Bu gibi durumlarda, devlet yetkilileri, yerel aktörler ve sivil toplum arasındaki işbirliği çabalarının bir diğer yandan engellerle sınırlanması ve bunun da afet riski azaltma stratejilerinin veya müdahale eylemlerinin uygulanmasının verimliliğini etkilemesi beklenmektedir.⁷ AFAD raporunda (2015), sorumlu yerel kurumların kapasitesini artırdıkları için merkezi-yerel ilişkilerin geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Çalışma (1), afet yönetim sistemleri ile ilgili afet yönetiminde yerel merkezi işbirliğinin temel gereksinimleri içinde ademimerkeziyet reformlarının yolunu anlamayı işaret etmektedir.

Sudan'da, devlet ve ona ait olan yerlerdeki riskleri, kendilerine sunulan kaynaklar çerçevesinde ve ilgili kurum ve bakanlıklarla koordineli olarak yönetmek için anayasa ve yetkiler sayesinde tam bir görev heyeti bulunmaktadır. Bu yetkiler daha fazla yargıya, yetkinlik ve sorumlulukların belirlenmesine ve gerekli kaynakların tedarik edilmesine ihtiyaç duymaktadır. Yerel toplulukların risk yönetimine etkili bir katılım için daha fazla eğitim ve organizasyona olan ihtiyaçları; sivil toplum örgütlerinin ve bunun yanında ulusal ve yabancı gönüllü organizasyonların, farkındalığı artırmanın ve riski azaltmak için politika, strateji ve planlar geliştirmenin dahil olmasıyla birlikte üzerinde durulması gereken bir öncelik olarak görülmektedir. Topluluklar, risklerle olumlu etkileşime girmek için çok fazla eğitim, organizasyon ve farkındalık çalışmalarına ihtiyaç duymaktadırlar.

Sudan'daki genel eğitim müfredatının avantajlarından biri de risk azaltma ile ilgili bazı konuları içermesidir. Müfredat, risk azaltma kavramını aşlamak ve bunları

⁷ Çalışma (1).

kültüre ve genel toplum değerine dönüştürmek için çalışmaktadır. Bunun yanında, Sudan'daki tüm üniversitelerin yükseköğretim müfredatının bu konuları içermesinin yanı sıra risk azaltma konularında uzmanlaşmış kolejler ve akademik kurumlar bulunmaktadır. Risk azaltma kavramlarının farkındalığının artmasıyla birlikte ülke, bu konunun birçok yönüyle ilgilenen devlet kurumları vasıtasıyla birçok eğitim kursu ve çalıştaylar düzenlemektedir. Buna rağmen eksiklerden biri, önemli bir yüzdeyle eğitim kurumlarına katılmayan ya da toplumda okuma yazma bilmeyenleri temsil eden kesim arasında farkındalığı artırmak ve risk azaltma kültürünü yaymak için yerel toplum düzeyindeki eğitim programlarının zayıflığıdır.⁸

3.7.4. Sistem Kapasitesinin Geliştirilmesi

3.7.4.1. Teslimat Zincirini Yönetme Kapasitesi

Tedarik zincirinin kapasitesini ve etkinliğini en üstteki siyasi karar vericiden (örneğin merkezi yönetim içerisinde bir bakan) ön saf kullanıcıya bir politika ya da program iletmekle ilgili bir dizi ilişkidir. Küresel afet yönetimi girişimleri, genellikle ulusal hükümetlerin afet hazırlığı konusuna öncülük etmeleri ve bu konular için yeterli fonların ve kaynakların verilmesini sağlama ihtiyacını vurgulamaktadır. Türkiye'de afet yönetiminde ademi merkezileştirmenin ele alınmasına yönelik yapılan Çalışma (1)'in katkılarına dayanarak, engel olarak görülen sistemik süreçler ele alınmaktadır. AFAD ana bütçesi ayrıca AFAD İl Müdürlüklerini ve bunların işlevlerini de kapsamaktadır (Yasa 6525). Kanun değişikliğinden önce AFAD il müdürlükleri, bu değişimin AFAD Genel Merkezi ile aralarındaki ekonomik ya da politik çekişme risklerini azalttığını iddia eden valiliklerin bütçesi kapsamındaydı. AFAD, Başbakanlık ofisinde yer aldığı anda, artık valiler büyümelerini etkileyecek güce sahip olmadıkları için hafiflemişlerdir. Şu anda takip edilmesi gereken bir hedefleri vardır. Başbakanlık tarafından temsil edilen AFAD, 2017 ortasında oylanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürürlüğe

⁸ Study (11)

girmesinden sonra güç boşluğunu doldurmak ve AFAD çalışmalarını devam ettirmek için İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.

AFAD daha önce "Başbakanlık"a bağlıydı ancak 2018'den sonra İçişleri Bakanlığı'na bağlandı. Afet yönetimi ile acil durum konusunda tek otorite olan AFAD'ın resmi ismi ise artık "T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" olarak değişmiştir.⁹ AFAD, ABD'deki Federal Acil Durum Yönetim Kurumu'na benzemektedir. AFAD, bir çatı kuruluş anlayışıyla, tüm afet faaliyetlerinde tüm aktörleri koordine etmekten sorumludur. AFAD, HDÖ'lerin akredite edilmelerinden sorumludur ve HDÖ'leri ordu genelkurmayı veya dışişleri, sağlık, ulaşım, altyapı vb. ile birlikte “vazgeçilmez” ve “kilit çözüm ortağı” olarak gördüğünden HDÖ'ler için artan sayıda seminer ve eğitimler düzenlemektedir. Diğer bakanlıklar ve hükümet dışı örgütler ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdürmektedir (AFAD, 2020). Bakanlıkların afet hazırlığı aşamasında ya da müdahalelerinde (ya da HDÖ'lerde) resmi bir rolü yoktur fakat sosyal refahın iyileştirilmesi, ikamet edenlerin kaydedilmesi, düzenin ve güvenliğin sürdürülmesi ve toplumsal ilişkilerin geliştirilmesi gibi altyapı hizmetleri dahil olmak üzere ilgili bazı görevleri vardır (çalışma 1-2). Bu rol veya dağıtım zinciri, yeni bir felaket meydana geldiğinde etkinleştirilir (çalışma 6). Ancak AFAD bu görevlerini, eylem planlarını sivil toplum grupları, ilgili bakanlıklar ve diğer devlet grupları ile koordine ederek ve yerel personel için eğitim sağlayarak yerine getirecektir.

Sudan'da sel, kuraklık ve yangın riskleri için erken uyarı cihazları bulunmasına rağmen, bu cihazların ortak hedeflere ulaşmak amacıyla entegre bir biçimde kullanılması karşılaşılan ana zorluklardan biridir. Bu cihazların etkililiği, özellikle yerel toplumlarda, protokoller ve kritik iletişim sistemleri aracılığıyla yararlanıcılar için uygun zamanda sistematik bir biçimde doğru uyarıları verme konusunda kısıtlı olduğu gibi, aynı zamanda bu cihazlardan gelen uyarılara verilen yanıt her zaman gecikir veya yanıt verilmez.¹⁰ Sel ve sonbahar dönemlerinde uyarı mesajları yayınlamak için sivil savunma ve meteoroloji alanındaki yetkili kuruluşların ve İnsani Yardım Komisyonu'nun oynadığı muhtemel rolleri hafife almamaktayız. Medya, özellikle sel sezonunda sivil

⁹ <https://en.afad.gov.tr/afad-was-affiliated-to-the-ministry-of-interior> , Erişim tarihi:06. Haz. 2020.

¹⁰ Çalışma (11).

savunma ve Sulama ve Meteoroloji Bakanlığı erken uyarı cihazları tarafından yayınlanan uyarı mesajlarının verilmesinde büyük rol oynamaktadır.

Sudan'da teslimat zinciri veya iş yapma süreci genellikle uzun zaman almaktadır. Çeşitli idari prosedürler yerine getirilmeli ve çeşitli bakanlık ve kurum katılmalıdır. Herhangi bir eylemin güvenlik makamlarında 90 gün içinde onaylanmak üzere beyan edilmesi gerekmektedir. Acil durumlarda uygulamadaki şartlar ve gereklilikler açısından istisnalar sağlayan bir kanun yoktur. Acil durum öncelik kuralları yoktur. Bununla birlikte, Bakanlar Kurulu talep üzerine acil durum prosedürlerinin netleşmesine ve kanunda öngörülen rutin prosedürlerin uygulanmasının askıya alınmasına öncelik sağlayabilir.

3.7.4.2. İşgücü Kapasitesi

AFAD (2020)raporu, Türkiye'nin alanlarını kapsayacak yeterli personele sahip olduğunu göstermiştir. AFAD Genel Merkezi'nde (683) çalışan personel, (129) geçici personel vardır. İllerde (5.280), (%81) erkek ve (%18) kadın personel vardır. Bu bulgu ayrıca, kamu kullanımına açık bir stratejik işgücü planı varsa gelecek raporların eklenmesini önermektedir. Belirlenen kıtlık alanları, AFAD Genel Merkezi ve yerel yetkililerin etkili planlama stratejileri ve gereken fonlama ile ilgilenmesi için yüksek bir öncelik olmalıdır.

Devlete ve insani yardım kuruluşlarına yardım etmek için afet azaltma ve personel hazırlığı ile ilgili olarak Sudan'da afet yönetiminde görev alan personeller hakkında hiçbir personel bilgisi, sayısı, gösterdikleri uzmanlıkları yoktur ve bunun yanında deneyim ve uzmanlığın işleyişini düzenlemek için uygulanan belli bir kural bulunmamaktadır. Profesyonelliğin geçici olarak tanınması için hızlandırılmış prosedürleri ve yabancı tıbbi personel, mimar ve mühendisler, sürücü ehliyetleri ve diğerleri gibi işleri doldurmak için yeterlilik şartlarının belirlenmesini gerektirir, ayrıca afet yönetiminin de uzmanları vardır.

3.7.4.3. Etkisel Değerlendirme Kapasitesi

Üretim kapasitesi, “Bir yapının ürün ve hizmet sunma yeteneğini birlikte değerlendiren, devam etmesine ve gelişmesine olanak tanıyan verimli kaynaklar, girişimci kapasite ve çıktı bağlantılarına” değinmektedir (Thirlwall,2007). Sonuç olarak üretim kapasitesi eksikliği, en az gelişmiş ülkelerin kalkınma zorluklarının üstesinden gelmek ve en az gelişmiş ülkeler listesinden çıkmak için zayıf ihracat gücüne ve ekonomik güce dönüşmesi, ve sürdürülebilir fırsatları ve sosyal kalkınmayı zayıf bir şekilde oluşturması gerçek bir zorluktur.

Türkiye ekonomisi yükselen bir güçtür. Yükselen güç, uluslararası ilişkilerdeki varlıklarını ve etkilerini artırmaya başlayan ülkeleri tanımlamak için kullanılan bir terimdir. Türkiye ekonomisi Avrupa'daki 45 ülke arasında 36. sıradadır. Uluslararası Para Fonu'na (IMF) göre Türkiye dünyanın gelişmiş ülkeleri arasındadır. Ekonomistler ve siyaset bilimciler de Türkiye'yi dünyadaki modern sanayileşmiş ülkelere biri olarak tanımaktadır. Türkiye, nominal GSYİH düzeyine göre on dokuzuncu sıradadır ve ülke, dünyanın önde gelen tarım ürünleri, tekstil, araç ve nakliye ekipmanları, inşaat malzemeleri, tüketici elektroniği ve diğer ürünlerin üreticileri arasındadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinin bir sonucu olarak hızlanan yapısal reformlar, bir dizi alanda kapsamlı değişikliklere zemin hazırlamıştır. Bu çabaların temel amacı finans sektörünün verimliliğini ve esnekliğini arttırmak ve daha sağlam temelleri olan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak için özel sektörün Türkiye ekonomisindeki rolünü artırmaktır. Dolayısıyla bu, Türk devletinin yüksek kabiliyetlerine ve hazırlıklı olma durumuna yansımaktadır. Türkiye'nin uluslararası işbirliği alanındaki kalkınma rolü 1950'lerden bu yana köklü değişiklikler geçirmiştir. Yeni ekonomik dinamikler yoluyla dünya barışını destekleme ve küresel düzeyde sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunma sorumluluğunun artması, Türkiye'ye uluslararası kalkınma işbirliği yapısında dinamik bir oyuncu olarak ortaya çıkma fırsatı doğurmuştur. Örnek olarak AFAD, 2012 yılında Amerika, İngiltere ve Birleşmiş Milletler arasında uluslararası yardım sağlama düzeyinde dördüncü sırada yer almıştır. AFAD yönetimi, Türk insanını gerçekleştirilmesi beklenen herhangi bir doğal afete finansal ve ahlaki olarak hazırlamak için 2013 yılında

"Türkiye doğal afetlere hazır" sloganını ortaya atmıştır ve bunu çeşitli programlar, sloganlar ve düzenlemeler takip etmiştir.

2030 Gündemi'ndeki sürdürülebilir kalkınma hedefleri, kimsenin geride bırakılmaması ilkesine dayanmaktadır. Uluslararası camianın taahhütlerine rağmen en az gelişmiş ülkelerin üye olanları, sürdürülebilir büyüme ve kalkınma yolunda ilerletmek için üretken kapasitenin geliştirilmesi konusundaki operasyonlarında hala yapısal zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu zorluklar, uluslararası piyasalara maliyetli erişim, yetersiz insani, doğal veya finansal kaynaklar ve afetlere karşı zarar görebilirlik gibi eksikliklerle bağlantılıdır. Sudan örneğinde ise bu kusurlar çatışma, şiddet ve yönetimde siyasi başarısızlığın yıkıcı etkileriyle daha da kötüleştirmektedir. Bu nedenle genel olarak Afrika ve Arap bölgesi, Sudan ve Yemen dahil olmak üzere bölgedeki en az gelişmiş ülkeleri desteklemek için başlatılan İstanbul Programı gibi özel bir kalkınma programının başarılı bir şekilde uygulanmasını gerektirmektedir¹¹.

3.7.4.4. Paydaş Yönetimi

AFAD, afetleri önlemek ve kayıpları en aza indirmek, afetlere müdahale etmek ve afet sonrası iyileşmeyi entegre bir şekilde gerçekleştirmek için yürütülen çalışmaların hızlı bir şekilde tamamlanması için gereken eylemlerin etkililiğini sağlama, planlama, idare etme, destekleme ve koordine etme amacıyla ülkedeki tüm kurumlar ve kuruluşlar arasındaki işbirliğini sağlamak için kurulmuştur.

Geniş eylem alanı nedeniyle AFAD, toplumun hemen hemen tüm kesimleriyle bir paydaş ilişkisine sahiptir. Paydaş ilişkisi, plan hazırlıkları kapsamında stratejik planlama aşamasının en önemli esaslarından biri olan katılımın sağlanması adına ekte yer alan Stratejik Planlama Sürecinde görülebileceği şekilde sürekli aktif tutulmuştur.

¹¹ Study (7) The Istanbul Programme of Action for the Arab Least Developed Countries for the Decade 2011 to 2020.) Bu bağlamda İstanbul konferansı, yoksulluk, gıda güvenliği, enerji güvenliği ve bunun yanında iklim değişikliği ve diğer sorunların olumsuz etkisi gibi konularda uluslararası toplumu bilgilendirmek için bir fırsat sağlamaktadır. Bu konferansın sonucu olarak, İstanbul Deklarasyonu Anlaşması gibi kapsamlı İstanbul Eylem Planı üzerinde de anlaşmaya varılmıştır. İstanbul Deklarasyonu, uluslararası toplumun ve kalkınma ortaklarının en az gelişmiş ülkelere ve bu ülkelerin kalkınmalarına bağlılığını tasdikler.).

Planda yer alan eylemlerin gerçekleştirilmesinde paydaşların katkısına büyük önem bağlayan AFAD'ın iç ve dış paydaşları hangi paydaş tarafından hangi safhada ne kadar katkı sağlanacağına karar verilmesi için analiz edilmiştir. Bu analize göre iç paydaşlar organizasyon yöneticileri ve çalışanlarından oluşurken, dış paydaşlar 3 kategori altında gruplanmıştır: Ana Çözüm Ortakları, Yardımcı Çözüm Ortakları ve Yararlanıcılar. Ana Çözüm Ortakları afet ve acil durum süreçlerinin ana operasyon alanlarında sorumluluklara sahip olan kurum ve kuruluşlardır. Yardımcı Çözüm Ortakları Cumhurbaşkanlığına ve ana çözüm ortaklarına afet yönetim döngüsü çerçevesindeki görevleri ve işlevleri ile ilgili olarak yardımcı hizmetler sağlayan kurum ve kuruluşlardır. Yararlanıcılar ise AFAD ve çözüm ortakları tarafından üretilen ürün ve hizmetlerden faydalanan tüm bölümlerdir. Tüm dış birimlerin dış paydaşlarla yürüttüğü çalışmaların bir sonucu olarak aşağıdaki paydaş ilişkileri matrisi formüle edilmiştir.

Sudan hakkında, afet risk azaltma alanında çalışmalar yürüten eskiden kalma birçok devlet kurumu vardır, bunlardan en önemlisi ise şu anda İçişleri Bakanlığı ve Mülteci Delegasyonu'na bağlı olan ve aynı zamanda İçişleri Bakanlığı ve Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın bir kolu olan ve Meteoroloji Otoritesine, Sağlık Bakanlığına, Tarım Bakanlığındaki Gıda Güvenliği Teknik Sekreterliğine, Su Kaynakları Bakanlığına ve baraj uygulama birimine ve Sosyal koruma ve güvenlik ağları ile Maliye Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı ile Bilgi Bakanlığı ve bankacılık sektörü alanlarında faaliyet gösteren tüm cihazları yöneten Sosyal Güvenlik ve Yardımlaşma Bakanlığına bağlı olan Yüksek Çevre Kurulu'nu takip eden İnsani Yardım Komisyonu'na ek olarak, Ulusal Sivil Savunma Konseyi Genel Sekreterliği tarafından desteklenen ve bu önemli dosyanın yönetimine ön ayak olan Ulusal Sivil Savunma Konseyi'dir.

Hartum Üniversitesi Çölleşme Çalışmaları Enstitüsü dahil olmak üzere afet azaltma alanlarında çalışmalar yürüten ve Afet Yönetimi Fakültesine, Sivil Savunma ve Organizasyon Yönetimi Yüksek Okulu'na ve disiplindeki diğer enstitülerin bulunduğu Ulusal Ribat Üniversitesi'ne ve UNESCO Çölleşme ve Uzaktan Algılama Başkanlığı'na ev sahipliği yapan çok sayıda akademik kuruluş bulunmaktadır.

Afet risk azaltma alanlarında aktif olarak rol alan, Birleşmiş Milletler Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi, Çevre Koruma Ulusal Derneği, İklim Değişikliği Ulusal Ağı,

Sudan Sivil Savunma Derneği ve Sudan Kızılay Cemiyeti tarafından yönetilen birçok ulusal örgüt ve sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır.

Sudan, afet riski azaltılmasını ve insani yardımı destekleyen çeşitli sözleşmelerin ve anlaşmaların bir parçasıdır. Örneğin 2006 yılından beri, Afetle ilgili konularda faaliyet gösteren kişilerin ve dış kuruluşların katılımı ve izni dahilinde, Hükümetlerarası Kalkınma Otoritesi (IGAD) bölgesinde risk yönetimi ile ilgili tüm faaliyetlere aktif olarak katılım sağlamaktadır ve başta kuraklık alanları olmak üzere tüm risk azaltma çalışmalarının hazırlanmasına önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Yurtiçi veya uluslararası afetlerin azaltılmasının yanı sıra yardım kuruluşlarının kaydı, bir bölgedeki operasyonların gerçekleştirilmesi için kritik öneme sahiptir. Kayıt, meşru tüzel kişiliklerin ülke içinde operasyonel işlemler yapmasına izin verir. Finansal hizmetler ve kiralama hakkı gibi temel imkanlar, ülkenin resmi kaydı ile ilişkilidir. Sudan, kuruluşların acil durumlarda kaydolmaları için özel kurallar sağlamamaktadır. Tüm hayır kuruluşları, OVHAA 2006 Yasası'na uygun olarak İnsani Yardım Komisyonu'na (HAC) ön kayıt yaptırmak zorundadır. Ancak kayıt işlemleri ve gereklilikleri yasa veya başka herhangi bir yönetmelik kapsamında değildir. Bu nedenle, herhangi bir kayıt talebini onaylamak veya reddetmek HAC'nin inisiyatifindedir. Başvuru süreci birkaç hafta ila birkaç ay arası sürebilmektedir.

SONUÇ

Bu literatür incelemesi, ortaya çıkan afet riskini azaltma yönetişimi alanındaki mevcut bilimsel bilgilerimizi, yani afet risk yönetimi hakkında bildiklerimizi; son yıllarda nasıl geliştiğini ve araştırma boşluklarının mevcut bilgimizde olduğu yerleri özetlemektedir. Bu alandaki gelişmeler araştırmacılar çalışma grubunun afet riskinin azaltılmasına yönelik bilimsel temelli kanıt sağlamak için afet riskinin azaltılmasına ilişkin entegre performansın değerlendirilmesi konusundaki çabalarına dayanmaktadır. Tarihsel olarak, afet riskinin azaltılması geleneksel olarak yerel, eyalet ve ulusal kurumlar arasında görülmüş ve oldukça değişken bürokratik yapılarda bölümlere ayrılmıştır. ARA, çoğunlukla diğer hükümet organları, sivil toplum veya tüzel kişiler arasında çok az etkileşime sahip olan afet veya acil durum yönetimi departmanlarının, kurum veya kuruluşlarının merceğiyle görülür. Kriz zamanlarında görülebilen afet risk yönetimi, nadiren planlama, sosyal refah, yatırımlar veya mali sorumluluklar gibi günlük kamusal veya özel işlevlerin bir parçası olarak görülür.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında, verimlilik ve etkililiğin ötesinde değerler, yetkili kurumlar ve kamu yöneticilerinin modern toplumu besleyen karmaşık kamu sorunlarını çözmek için giderek daha fazla hükümet ve hükümet dışı aktör ile işbirliği yapmaları beklenmektedir. Kamu değeri kavramı kamu yönetiminde önemli bir konu haline gelmiştir. Kamu değeri, bir kuruluşun topluma katkıda bulunduğuna dair kanıt kullanmak için bir araçtır. Bu perspektiften bakıldığında, afet riskini azaltma kurumlarının halka gerçekten önemli olan şeylere odaklanmasına yardımcı olursa, analitik bir çerçeve olarak kamu değerinin nasıl fayda sağlayacağı tartışılmıştır.

Bu çalışmada, afet riskinin azaltmadan elde edilen ortak girdileri sınıflandırmak için kamu değeri objektifi vasıtasıyla ortak bir ARA modeli kullanılmıştır. Bir kamu değeri çerçevesi, afet yönetim sistemlerinin etkililiğinin özellikle 'ilerleme için afet riskini azaltma' baskısı doğrultusunda spesifik büyüme hedeflerine yönelik olmasını sağlayacaktır. Afet risk azaltma programları uygulayıcıları, sadece ARA'nın finansal ve ekonomik, ekolojik ve çevresel etkilerini değil, aynı zamanda temel bileşenler olan ve karşılığında iyi yönetişim sağlayan toplumsal yapıları ve politika ağlarını da yansıtacak

şekilde, kalkınmanın teşviki veya herhangi bir alanda yapılan katkıların ölçümünü kontrol edebileceklerdir.

Kamu değeri teorisine göre, sosyal kalkınmanın ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın en önemli dayanağı güvenin geliştirilmesidir ve bu da şeffaflık, hesap verebilirlik, ortak bir hedef oluşturma ve ortaklara, iştiraklere ve vatandaşlara duyulan güveni içermektedir. Afet riski azaltma bağlamında, merkezi yönetimden yerel yönetimlere işbirliğinin artırılması, arabulucu veya köprü rolü vasıtasıyla ortaklar arasındaki güvenin geliştirilmesi noktasında yardımcı olabilir. Birçok paydaş, afet risk azaltmayı stres zamanlarında arabulucu olarak davranabilecek tarafsız bir taraf olarak görebilir. Türkiye açısından AFAD değerlendirildiğinde, AFAD'ın toplum ve HDÖ'ler tarafından hükümetin gerçekleştirdiği değerli bir müdahale olarak görülmektedir.

Bu çalışmada ortaya çıkan ve Türkiye'deki afet risk yönetimi sistemini doğrudan etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Dağıtım zinciri, yeni bir afet meydana geldiğinde etkinleştirilir. Kritik nokta, afet riski azaltılması ve iyileştirme çabalarından sorumlu yetkililer, topluluk üyeleri, yerel olarak ihtiyaç duyulan ulaşılabilir kaynaklar ve alandaki çalışma kolaylığı arasındaki etkileşimdir. Yerel yönetimlerin artan sorumluluğu ve görevlerin dağıtılması ile beraber vatandaşların genişletilmiş katılımı ve farkındalık düzeyi, sistemin çevikliğini ve etkililiğini destekleyecektir. Koordinasyon kapsamındaki yerel sorumluluğun iyileştirilmesi, sistem mükemmelliğine giden yolun başlangıcında bize yardımcı olacaktır. En önemli hedef, afetlerle başa çıkabilecek bir toplum inşa etmek olmalıdır.

Mevcut strateji, kalkınma programlarını istenen sosyal çıktılar ve kamu yararı ile bütünleştirerek kamuoyu bilincini artırmayı planlamaktan halkın ön saflarda yer aldığı faaliyetlere kadar daha kapsamlı bir yapıya sahip olacaktır. Yerel düzeyde, afet riskiyle ciddi ve sistematik bir yolla baş etmek için gereken fonlar ve diğer kaynaklar tahsis edilmelidir.

Afet riski azaltma planlarının kısa veya uzun vadeli sonuçlarını hesaplamak mümkün değildir çünkü bir afet, sistemi bütün olarak bozan, önceliklerini ve bilgilerini karıştıran bir bozukluktur. Doğal bir afetin sonucu, can kaybı ve ilgili bölgeye korkunç ekonomik etkileri bakımından hesaplanır. Afetin ekonomik sonuçları ile makro

düzeydeki etkileri arasında ayırım yapılmalıdır. Etkili yönetim aracılığıyla, toplumdaki tüm paydaşları içeren yeni bir koordinasyon modeli sunarak ve deneysel tanımların ve teorik çerçevelerin en önemli yönlerinin bir kombinasyonlarına dayanarak Sudan'daki mevcut sistem için Türk deneyimlerinden öneriler çıkarmak mümkündür.

Afet riski azaltma alanındaki deneyimlerin ve en iyi uygulamaların ülkeler arasında paylaşılması, tüm politikalar, kurumlar ve hedefler arasındaki uyumu geliştirmek, afete karşı etkili müdahale amacıyla hazırlıklı olma halini iyileştirmek ve "karşı"yı ortadan kaldırmak için uluslararası topluma eşsiz bir fırsat sağlamaktadır. Sudan'da afet riskini azaltma ve o koşullarla başa çıkma becerisini artırma amacıyla Türkiye'deki sosyal, ekonomik, kültürel ve teknolojik farklılıklar bizi, afet risklerini nasıl azaltabileceklerini keşfetme isteğinden dolayı şiddetli deprem riskiyle karakterize bir bölgeye yönlendirmiştir. Acil durumları ve afetleri yönetmek için ana kurum olan hükümetin, uygulamalarındaki kuvvet noktaları gözden geçirildiğinde Sudan'da çalışan operasyon sistemiyle karşılaştırılabilecek en iyi kurum olduğu görülmektedir. Afet riskini azaltma uygulamalarının oluşturulması, düzenlenmesi ve teşvik edilmesi bu operasyon sistemleridir.

Sudan'da yasamayla ilgili, politik ya da yapısal ifadelerde afet riskinin azaltılmasına ilişkin resmi bir çerçeve bulunmamaktadır. Pek kurum ve politika kuruluşu, tutarlı bir koordinasyon süreci olmadan, acil müdahale döneminde çeşitli unsurlar ve sorunlarla mücadele etmektedir. Bu durum, kaynakların kullanımı ve hizmetlerin sağlanması bakımından bürokrasiye yol açmaktadır. Kurumsal çerçeveye ilişkin ilgili kanunlar çelişkilidir. Afet koordinasyonu idari ve doğaçlama olmaya devam etmektedir ve henüz stratejik bir eylem planı bulunmamaktadır. Ulusal Afet Yönetimi Planı tasarısı kaleme alınmıştır fakat henüz kabul edilmemiştir.

Anayasal düzeyde düzenleme yapan 2019 belgesi, Sudan'ın 2005 geçiş anayasasını ve devlet anayasalarını kaldırmıştır. Anayasal haklar tüm Sudan halkına temiz ve güvenli bir çevre hakkı vermiştir. Bu da mevcut durumu bir afet durumunda bilinmez kılmaktadır.

Bölüm 3'te belirtildiği gibi, afetlerde olan tüm ulusal düzeyler arasında sorumlulukların tahsisi belirsizdir ve bundan dolayı hangi düzeydeki hükümetin liderlik

etmesi gerektiği konusunda kesin bir gösterge vermemektedir. Sonuç olarak, hangi yönetim düzeyinin belirli kaygılar üzerine yasal ve idari yapılar kurması gerektiği ve mekanizmaların örtüşen veya yanıtıcı işlevleri önlemek için ne ölçüde işlev göreceği ve çalışacağı açık değildir. Bu durum, afet risk azaltma süreci boyunca afet yönetiminin etkinliğini ve hesap verebilirliğini tehlikeye atmaktadır.

Bölüm 3'te bahsedildiği gibi, her ikisinin de kendi ayrı yasaları altında yetkileri oldukça endişe yaratabilecek iki ulusal acil durum hazırlık ajansı vardır. Sivil savunma yasası, "NCDD"yi tanımlayıp onun ana acil müdahale kuruluşu olduğunu belirtirken 2006 İnsani ve Gönüllü Hizmetler Birliği Kanunu, İnsani Yardım Komisyonu'nun Sudan'daki acil durum planlaması ve afet risk kontrolünden sorumlu insani yardım kuruluşu olduğunu belirtmektedir. Buna göre, Sivil Savunma Konseyi'nin yetkisi İnsani Yardım Komisyonu'nun ötesine geçmektedir.

Kanun, sağlık ve koruma kaygılarını ve çok sayıda sektörel düzenlemeyi içermektedir. Acil durum müdahalesinin göç ve ulaşım da dahil olmak üzere ilgili yönleri, Sudan'ın sektörel kuralları tarafından korunmaktadır. Bu düzenlemeler, bununla birlikte, afetlerin ele alınması ve afet kaynaklı hasarın hafifletilmesi hakkında net bir kılavuz içermemektedir. Bunlar, bir afet durumunda üretim, dağıtım ve dağıtım zinciri yapılanmasını hızlandırmak için stratejik planların dışında bırakılırlar. Ayrıca, ülkenin gelişmiş makine ve teknolojilerini ithal etmenin ve kullanmanın yanında, bu konuyu ele almak için diğer kurumlarla işbirliği içinde uzmanlaşmış afet yönetimi operasyonları konusunda da sessiz kalmaktadırlar. Bundan dolayı statüko, bir afet durumunda ilgili nüfus için gerekli desteğin büyüklüğüne ve seviyesine bakılmaksızın uygulanır. Bu, vatandaşlar için gerektiğinde verimli bir hizmetin önündeki bir engel olarak görülür ve bu aşamanın ağırlığını vurgular.

Sudan'da etkili bir afet yönetim sistemi oluşturmak için güçlü ve yapısal yapının kurulmasında kayda değer bir reform yapılması gerekmektedir. 1. Kapsamlı bir afet yönetimi mevzuatı, tüm uygulanabilir sektörel yönlerle değinerek oluşturulmalıdır. Ayrıca, tüm hükümet organlarını ve departmanlarını kurye eden koordinasyon yetkisine sahip tek bir ajans olacaktır. Bu mevzuatı planlamak amacıyla, Afet Yönetimi için 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne bakılması, AFAD Modeli tarafından afetle ilgili

Çalışmaların kolaylaştırılması ve düzenlenmesi ile ilgili olarak var olan Türk deneyiminden gözlemlenen işlev ve en iyi uygulamalar için ideal operasyonel ve yasal yapının dikkate alınması katkıda bulunacaktır. Yerel düzeyde, Sudan afetlerinde afet riskinin azaltılmasının teşvik edilmesi ve koordine edilmesine ilişkin tüm kararlarda farkındalık yaratmaya, katılım sağlamaya ve yerel toplumla ittifaklar kurmaya zorlanmalıdır. 2. Afet riskinin azaltılması sorumluluğu açısından ademimerkeziyet. n cephedeki tehlikelerin ve bu tehlikelere maruz kalan nüfusun belirli coğrafi bölgelere bağlı olduğu göz önüne alındığında il, belediye ve toplum düzeyinde birçok afet risk azaltma faaliyetinin uygulanması gerekmektedir. Afet riski azaltılması için sorumlulukların ve yönetimin yerelleştirilmesi esastır, böylece bu sorumluluklar altulusal veya yerel makamlara uygun şekilde verilir. Ademimerkeziyet, etkili ve yerel hizmetlerden gelen eşit faydaları geliştirmenin yanında ayrıca yerel katılımı da artırmaktadır. Etkili olmak için yerel yönetimler, risk düzeyini ve bunun yanında beşeri ve finansal amaçlar için yeterli politikaları uygulama kapasitesini analiz etme ve anlama becerisine sahip olmalıdır. Vatandaşlar, merkezsizleştirilmiş hükümet sisteminde kendi ihtiyaçları için kamu dikkatini istemek, hükümetin kendilerinin ihtiyaçlarına nasıl yanıt verdiğini izlemek ve kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin performansı için nasıl hesap verebilir olduğunu görmek adına daha fazla fırsat bekleyebilirler (Fearnley, Wilkinson vd., 2016:86). 3. Afet risk yönetimi için özel protokollerin oluşturulması, farklı kurum ve kuruluşlar tarafından değerlendirilebilecek ve tatbik edilebilecek stratejik bir planın geliştirilmesini içermektedir. Ayrıca risk yönetiminde gerekli bir adım olan görev ve sorumlulukların güçlü bir şekilde tanımlanmasına da ihtiyaç bulunmaktadır. 4. Afet yönetimi alanında çalışmak üzere yabancı ve ulusal nitelikleri belirlemek adına bir sistem tasarlanmalıdır. Deneyimleri kabul etme ve onlardan yararlanma ilkesini teşvik etmek ve çalışmalarında gerekli nitelikleri elde etmenin yanı sıra onlara uygun eğitimi sağlamak için yeterlilikleri onaylamaktan sorumlu bir makam olmalıdır. Ayrıca risk verilerinin toplanması için merkezi bir veritabanı ve ereve de oluşturulmalıdır. 5. Esnek bir afet vergi sistemi sağlanmalıdır. Müdahale ve afet azaltma yöntemini desteklemek için vatandaşların geçici bir bölümü için vergilendirme ngren düzenlemeler kabul edilmelidir. 6. Hkmete duyulan güvenin, halkın hafifletici ya da

hazır olmasını teşvik etmek için halkın değer ve yargılarına dikkat ederek yeni siyasi kaymaların ışığında güvenin tekrar inşa edilmesi açısından önemi olduğu açıktır.



KAYNAKÇA

Accounts, H. o. (2016). Managing government spending and performance, Twenty-Seventh Report of Sessions 2016–17. authority of the House of Commons. (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubacc/710/710.pdf>). Erişim Tarihi 16.06.2019.

Ahrens, J. R. (2006, 12). The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(4), 207-220. Erişim Tarihi 22.01.2020 (<https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2006.00497.x>)

Allport, G. W. veP. E. Vernon (1960). "A study of values:1.Factor Structure for a Combined Sample of Male and Female College Students", *Psychological Reports*, , 27(3), 955–958. (<http://dx.doi.org/10.2466/pr0.1970.27.3.955>).

Anderson, K. (2008). When Nations Die, Online article. *leadership U*, (<http://www.leaderu.com/common/nationsdie>).

Arain, F. J. P. e. (2015). "Knowledge-based approach for sustainable disaster management: Empowering emergency response management team." 118: 232-239, *Elsevier*. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.proeng.2015.08.422>).

Bannister, F. veR. J. G. I. Q. Connolly (2014). "ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research." *Government Information Quarterly* 31(1): 119-128. *Elsevier* . (<http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>).

Barquet, K. veL. J. C. E. Cumiskey (2018). "Using participatory Multi-Criteria Assessments for assessing disaster risk reduction measures." *Coastal Engineering* 134: 93-102. *Elsevier BV*. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.coastaleng.2017.08.006>).

Benington, J. J. P. v. T. vepractice (2011). "From private choice to public value." 31-49. *Macmillan Education UK*.(http://dx.doi.org/10.1007/978-0-230-36431-8_2).

Berkes, F., vd. (2013). "Community resilience: toward an integrated approach." *Society & Natural Resources*,26(1): 5-20. *Routledge*. (<https://doi.org/10.1080/08941920.2012.736605>).

Bierbaum, R., vd. (2013). "A comprehensive review of climate adaptation in the United States: more than before, but less than needed." 18(3): 361-406. *Springer Science and Business Media LLC*. (<http://dx.doi.org/10.1007/s11027-012-9423-1>).

Blaikie, P., vd. (2004). "At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters", *Routledge*, CRC Press, Taylor & Francis Group. *Publisher of Humanities, Social Science & STEM Books*.

Blaug, R., Horner, L, Lekhi, R (2006). "Deliberative Democracy and the Role of Public Managers: *Final report of The Work Foundation's Public Value Consortium*." London: The Work Foundation.

Burton, I. J. E. S. veP. f. S. Development (1987). "Report on reports: Our common future: The world commission on environment and development." 29(5): 25-29. *Informa UK Limited* (<http://dx.doi.org/10.1080/00139157.1987.9928891>).

Caldera, H. J. (2017). "Analysis and classification of natural disasters", University of Calgary.

Caldera, H. J. (2017). Unpublished master's thesis. *The Vault: Electronic Theses and Dissertations, University of Calgary*, Calgary, AB. doi:10.11575/PRISM/24811 (<http://hdl.handle.net/11023/3704>)

Canton, L. G. (2019). "Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Programs", (<http://dx.doi.org/10.1002/0470119764>).

Çelebi, E., vd. (2013). "October 23, 2011 Turkey/Van–Ercis earthquake: structural damages in the residential buildings." 65(3): 2287-2310. *Springer Science and Business Media LLC*. (<http://dx.doi.org/10.1007/s11069-012-0478-9>)

Chen, R., vd. (2007). "Design principles for critical incident response systems." 5(3): 201-227. *Springer Science and Business Media LLC*. (<https://doi.org/10.1007/s10257-007-0046-0>)

Chen, R., Sharman, R., Rao, H.R. *et al*. Design principles for critical incident response systems. *ISeB* 5, 201–227 (2007). (<https://doi.org/10.1007/s10257-007-0046-0>)

Childs, D., vd. (2013). "Implementation of the Hyogo Framework for Action: Summary of Reports 2007–2013." *UN/ISDR*.
(http://www.unisdr.org/files/32916_implementationofthehyogoframeworkfo.pdf)

Chohan, U. W. veK. J. I. J. o. P. A. Jacobs (2018). "Public Value as Rhetoric: a budgeting approach." 41(15): 1217-1227. *Routledge*.
(<https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1373673>).

Col, J. M. J. P. a. r. (2007). "Managing disasters: The role of local government." *Public Administration Review*, Special Supplementary Issue on Administrative Failure in the Wake of Hurricane Katrina", 67: 114-124.

Commission, P. I. A. G. (2009). Implementation of the Hyogo Framework for Action and the Pacific Disaster Risk Reduction and Disaster Management Framework for Action 2005-2015, *Pacific Islands Applied Geoscience Commission (SOPAC)*. Applied Geoscience and Technology Division of the Secretariat of the Pacific Community (SPC/SOPAC).

Corbett, J. J. R., Italy (2009). "Good practices in participatory mapping , A Review Prepared for the International Fund for Agricultural Development (IFAD)". (IFAD).

Correa, E., vd. (2011). "Populations at risk of disaster: A resettlement guide", *World Bank Washington*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27383> License: CC BY 3.0 IGO.

Dahiya, B. J. C. (2012). "Cities in Asia, 2012: Demographics, economics, poverty, environment and governance." 29: S44-S61. *Elsevier BV*. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2012.06.013>)

Danczyk, P.D. (2007), "Intergovernmental interaction in threat preparedness and response –California's approach", paper presented at the 9th National Public Management Research Conference University of Arizona, Tucson, AZ, October 25-27. *Citeseer*.

De Jong, J., vd. (2017). "Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice." 19(5): 605-620. *Routledge*.

De Weijer, F. J. M. (2013). "Resilience: A Trojan horse for a new way of thinking?." European Centre for Development Policy Management Discussion Paper E C D P M. (www.ecdpm.org/dp139).

Demiroz, F., vd. (2012). "The Role of Leadership in Managing Emergencies and Disasters."

European Journal of Economic and Political Studies 5(1). 91-101. (<https://libraryresources.columbiasouthern.edu/login?>).

Dictionary, O. E. (1989). disaster, n., Oxford University Press 1989. British Journal of Visual Impairment, SAGE Publications 3:105-105 (<http://dx.doi.org/10.1177/026461968900700319>)

Disaster Management Center (DMC), U. N. (2015, January). *Community Based Disaster Risk Assesment Guidelines (Commune level – 2)*. Viet Nam, Hanoi., <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199691630.013.15> Erişim Tarihi 7 12, 2019

Etymology, online dictionary. (2015, 11 26). Erişim Tarihi 2 15, 2020. (<https://www.etymonline.com/search?q=disaster>)

Faulkner, N. veS. J. A. J. o. P. A. Kaufman (2018). "Avoiding theoretical stagnation: a systematic review and framework for measuring public value." Australian Journal of Public Administration, Wiley 77(1): 69-86. (<http://dx.doi.org/10.1111/1467-8500.12251>).

Fearnley, C., vd. (2016). "Natural Hazards and Disaster Risk Reduction: Putting Research into Practice, Taylor & Francis. " Routledge. (<http://dx.doi.org/10.4324/9781315540146>).

Fernandez, G., vd. (2012). Chapter 11 Community-Based Disaster Risk Management Experience of the Philippines. Community-based disaster risk reduction, Emerald Group Publishing Limited: 205-231. ([http://dx.doi.org/10.1108/s2040-7262\(2012\)0000010017](http://dx.doi.org/10.1108/s2040-7262(2012)0000010017)).

Ferry, L., vd. (2019). "Public value, institutional logics and practice variation during austerity localism at Newcastle City Council." Informa UK Limited, 21(1): 96-115. (<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2018.1462398>).

Fleck, D. J. B.-B. A. R. (2007). "Institutionalization and organizational long-term success." 4(2): 64-80. *FapUNIFESP (SciELO)*. (<http://dx.doi.org/10.1590/s1807-76922007000200005>)

Forum, W. E. (2019). "The Global Risks Report 2019. 14th edn. Geneva, Switzerland: World Economic Forum." *Elsevier BV*. ([http://dx.doi.org/10.1016/s1361-3723\(19\)30016-8](http://dx.doi.org/10.1016/s1361-3723(19)30016-8))

Freeman, R. E. J. P., Mansfield, MA (1984). "Stakeholder management: framework and philosophy." *Strategic Management, Cambridge University Press*. (<http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781139192675.006>)

Ganor, M. veY. J. J. o. J. C. S. Ben-Lavy (2003). "Community resilience: Lessons derived from Gilo under fire." 79(2/3): 105-108. *Langaa RPCIG*

Hill, C. E., vd. (1997). "A guide to conducting consensual qualitative research." 25(4): 517-572. *SAGE Publications*. (<http://dx.doi.org/10.1177/0011000097254001>).

Horner, L., vd. (2006). "Deliberative democracy and the role of public managers."

Hugenbusch, D. veT. J. A. D. H. Neumann (2016). "Cost-Benefit analysis of disaster risk reduction: A synthesis for informed decision making." *Edward Elgar Publishing*. (<http://dx.doi.org/10.4337/9781783478408.ii.22>).

ISDR, U. (2004). "UN International Strategy for Disaster Reduction", *American Library Association*. (<http://dx.doi.org/10.5860/choice.44-0045a>).

Kelly, G., vd. (2002). *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. Strategy Unit, Cabinet Office, UK, London. *OECD Publishing*. (<http://dx.doi.org/10.14217/9781848597679-en>).

Khan, F., Enriquez, M. F., MacClune, K. (2015). *Community-based disaster risk reduction and adaptation planning: Tools for prioritizing potential solutions*, Institute for Social and Environmental Transition International, Boulder, CO USA. *Emerald Group Publishing Limited*. ([http://dx.doi.org/10.1108/s2040-7262\(2010\)0000005016](http://dx.doi.org/10.1108/s2040-7262(2010)0000005016))

Koliba, C. J., vd. (2011). "Accountability in governance networks: An assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following Hurricane Katrina." *71*(2): 210-220. *Wiley*. (<http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02332.x>).

Kumar, A. (2007). *Developing homeland security partnerships: a comparative analysis from the area of financial security*. *CRC Press*. (<http://dx.doi.org/10.1201/b16276-8>).

Lassa, J. (2019). "When does institutionalization mean NGOization? Sustaining Climate Risk Governance in Secondary Cities." *MDPI AG*. (<http://dx.doi.org/10.3390/cli7080095>).

Levine, S. J. P. B. H. P. G. L. O. F. t. r. (2014). "Political flag or conceptual umbrella? Why progress on resilience must be freed from the constraints of technical arguments." *SAGE Publications*. (http://dx.doi.org/10.1111/1478-9302.12000_69)

MacAskill, K., vd. (2014). "Multiple interpretations of resilience in disaster risk management." *Procedia Economics and Finance*. *Elsevier*, 18(Suppl. C): 667-674.

Maly, E. (2014). "Towards a people-centered housing recovery after the triple disaster. " *Human Security and Japan's Triple Disaster*, *Routledge*: 120-138.

Marcon, G. (2014). "Public value theory in the context of public sector modernization. " *Public Value Management, Measurement and Reporting*, *Emerald Group Publishing Limited*: 323-351.

Marton, R. veS. K. J. A. J. o. P. A. Phillips (2005). "Modernising policy for public value: Learning lessons from the management of bushfires." *Australian Journal of Public Administration*, *Wiley*, 64(1): 75-82. (<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00418.x>) (Erişim Tarihi:04.03.2019)

Matin, N., vd. (2018). "What is equitable resilience?" *Pergamon Press*, 109: 197-205. (<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30177865>) (Erişim Tarihi:02.08.2019)

Meynhardt, T. (2015). "Public value: Turning a conceptual framework into a scorecard." *Routledge*, : 5-22 (<http://dx.doi.org/10.4324/9781315163437-1>) (Erişim Tarihi:05.01.2020)

Meynhardt, T. J. I. J. o. P. A. (2009). "Public value inside: What is public value creation?" *International Journal of Public Administration, Informa UK Limited*, 32(3-4): 192-219. (<http://dx.doi.org/10.1080/01900690902732632>) (Erişim Tarihi:28.02.2019)

Miller, M. A. ve M. Douglass (2016). "Introduction: Decentralising disaster governance in urbanising Asia", *Habitat International Elsevier*. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.028>) (Erişim Tarihi:01.06.2019)

Moore, M. (2003). "The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan." *SSRN Electronic Journal, Elsevier BV*, (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.402880>) (Erişim Tarihi:01.12.2018)

Moore, M. H. (1995). "Creating public value: Strategic management in government", Harvard university press. *International Public Management Journal, Informa UK Limited*, Symes, A: 158-167 ([http://dx.doi.org/10.1016/s1096-7494\(00\)87438-3](http://dx.doi.org/10.1016/s1096-7494(00)87438-3)) (Erişim Tarihi:01.12.2018)

Moore, M. H. (2000). "Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations." *Nonprofit voluntary sector quarterly . SAGE Publications*, 29(1_suppl): 183-204.

Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*, Harvard University Press. *Canadian Journal of Political Science*. (<http://dx.doi.org/10.1017/s0008423914000249>) (Erişim Tarihi:05.11.2018)

Moore, M. H. J. A. p. f. p. (2007). "Recognising public value: The challenge of measuring performance in government." *A Passion for Policy: Essays in Public Sector Reform*, ANU Press, 91-116. (<http://dx.doi.org/10.22459/pfp.2007.08>) (Erişim Tarihi:12.07.2019)

Moore, M. H. J. P. A. R. (2014). "Public value accounting: Establishing the philosophical basis." *Public Administration Review*, Wiley, 74(4): 465-477. (<http://dx.doi.org/10.1111/puar.12198>) (Erişim Tarihi:07.06.2019)

Moynihan, D. P. J. J. o. P. A. R. veTheory (2009). "The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems." *Oxford University Press (OUP)*, 19(4): 895-915. (<http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mun033>) (Erişim Tarihi:21.06.2019)

Mu, R., vd. (2015). "Trading off public values in High-Speed Rail development in China." *Journal of Transport Geography*, Elsevier BV, 43: 66-77. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.01.010>) (Erişim Tarihi:18.07.2020)

Munene, M. B., vd. (2018). "Adaptive governance as a catalyst for transforming the relationship between development and disaster risk through the Sendai Framework?" *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Elsevier BV, 28: 653-663.

Nabatchi, T. J. P. A. R. (2012). "Putting the "public" back in public values research: Designing participation to identify and respond to values." *Public Administration Review*, 72(5): 699-708. (<http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>) (Erişim Tarihi:18.07.2019)

Nations, U. (2009). "Terminology on disaster risk reduction from united nations international strategy for disaster reduction." *United Nations Publications*.:30

Nations, U. J. U. N. (2015). "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030." *Brill*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). (http://dx.doi.org/10.1163/2210-7975_hrd-9813-2015016) (Erişim Tarihi:22.02.2020)

NEMO (2009). *Comprehensive Disaster Management Strategy and Programme Framework*. Government of Saint Lucia. Saint Lucia. United States. ii.

North, D. C. J. J. o. e. p. (1991). "Institutions." *Journal of Economic Perspectives*. American Economic Association. United States. 5(1): 97-112.

O'Flynn, J. J. A. j. o. p. a. (2007). "From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications.". *Australian Journal of Public Administration*. Wiley Online Library. Hoboken, New Jersey. U.S. 66(3): 353-366.

Öktem, M. J. L. L. J. o. L. S.-G. (2014). "Problems and challenges in the transition toward local governance in Turkey.". *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*. researchgate.net. 12(4): 750-774.

Özer, Y. E. veM. J. A. Ü. İ. v. İ. B. D. Çolak (2015). "Yoksulluk, Dezavantajlı Grup Ve Suç İlişkisine Yönelik Bir Alan Araştirması: İzmir Kadın Sığınma Evleri Örneği.". *Ataturk University Journal Of Economics & Administrative Sciences*. Ataturk University. Erzurum. Turkey. 29(3): 479-491.

Özmen, B. veA. T. J. J. o. F. o. P. S. ÖZDEN (2013). "Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme." *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi Dergisi*. Istanbul. Turkey. (49).

Patton, A. J. E. m. P. vep. f. l. government (2007). "Collaborative emergency management." *International City/County Management Association*. Washington D.C. United States. 71-85.

Pelling, M. J. E. veUrbanization (2011). "Urban governance and disaster risk reduction in the Caribbean: the experiences of Oxfam GB." *SAGE Publishing*. Newbury Park, California. United States. 23(2): 383-400.

Pelling, M. J. I. D. P. R. (2003). "Disaster risk and development planning: the case for integration." *International Development Planning Review*. *Liverpool University Press*. Liverpool. UK. 25(4): i-ix.

Porter, L., vd. (2012). "The politics of resilience for planning: A cautionary note." *Planning Theory and Practice Journal*. *Routledge*. Abingdon, Oxfordshire. United Kingdom. 13(2): 329-333.

Rawluk, A., vd. (2017). "Public values for integration in natural disaster management and planning: a case study from Victoria, Australia.". *Journal of Environmental Management*. *Elsevier Ltd*. Amsterdam. Netherlands. 185: 11-20.

Reduction, I. S. f. D. ve U. Nations (2007). *Words Into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework*. UN. Geneva.

Reilly, A. J. J. T. P. L. (1998). "Three approaches to organizational learning." *The Pfeiffer Library*. North Carolina. United States. 16(2).

Renaud, F. G., vd. (2013). *The Role of Ecosystems in Disaster Risk Reduction*, United Nations University Press. Shibuya, Tokyo. Japan.

Roy, T. (2018). *Disaster Risk Reduction Interventions in Bangladesh: A Case Study on Selected Villages of Southwest Region*. *University of Dhaka*, Dhaka. Bangladesh.

Rubin, C. B. (2012). *Emergency management: the American experience 1900-2010*, Routledge. Abingdon, Oxfordshire. United Kingdom.

Scheler, M. (1973). *Formalism in ethics and non-formal ethics of values: A new attempt toward the foundation of an ethical personalism*, Northwestern University Press. Evanston, Illinois. United States.

Scolobig, A., vd. (2015). "Towards people-centred approaches for effective disaster risk management: Balancing rhetoric with reality." *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Elsevier Ltd. Barbican, London. United Kingdom. 12: 202-212.

Shaw, K. J. P. t. vepractice (2012). "Reframing" resilience: challenges for planning theory and practice." *Planning Theory and Practice Journal*. Routledge. Abingdon, Oxfordshire. United Kingdom. 13(2): 308-312.

Shook, G. J. D. (1997). "An assessment of disaster risk and its management in Thailand.". Wiley Online Library. Hoboken, New Jersey. United States. 21(1): 77-88.

Smith, R. F. J. A. J. o. P. A. (2004). "Focusing on public value: Something new and something old." *Australian Journal of Public Administration*. Wiley 63(4): 68-79. (<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00403.x>) (Erişim Tarihi:27.03.2019)

Stoker, G. J. T. A. r. o. p. a. (2006). "Public value management: A new narrative for networked governance?". *The American Review of Public Administration*. SAGE Publications, 36(1): 41-57. (<http://dx.doi.org/10.1177/0275074005282583>) (Erişim Tarihi:22.02.2019)

Sundberg, L. (2017). *Public Values and Decision Making in the Swedish e-Government Context*, Mid Sweden University. (<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1091346/FULLTEXT02>) (Erişim Tarihi: 08.01.2020).

Talbot (2011). "Paradoxes and prospects of public value." *Informa UK Limited*, 31(1): 27-34. (<http://dx.doi.org/10.1080/09540962.2011.545544>)

Talbot, C. (2008). "Measuring Public Value: A Competing Values Approach". The Work Foundation Research Report (2008), London. [Google Scholar]

T.C. İçişleri Bakanlığı, (2020). *AFAD 2020 Yili Performans Programı*. Ankara. (https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Kurumsal-Raporlar/2020-Performans-Programi-.pdf) (Erişim Tarihi: 22.07.2020).

Thirlwall, A. J. T. J. o. D. S. (2007). "The least developed countries report, 2006: Developing productive capacities." *The Journal of Development Studies*, 43(4):766-778.

Thomalla, F., vd. (2015). "Transforming disaster risk reduction for more inclusive, equitable and sustainable development." (https://www.researchgate.net/profile/Ase_Johannessen/publication/275653834_Transforming_disaster_risk_reduction_for_more_inclusive_equitable_and_sustainable_development/links/561b695308ae044edbb258eb.pdf) (Erişim Tarihi:03.09.2019)

Tran, V.-T., vd. (2016). "Point of data saturation was assessed using resampling methods in a survey with open-ended questions." *Journal of Clinical Epidemiology* 80: 88-96. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.jclinepi.2016.07.014>) (Erişim Tarihi:13.02.2020)

UN-SPIDER (2019). "Disaster Risk Management." (<http://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management.>)(Erişim Tarihi:11.11.2019)

UNDP (2015). *Strengthening Disaster Risk Governance: UNDP Support During The HFA Implementation Period 2005-2015*. New York.

UNISDR (2014). "Progress and Challenges in Disaster Risk Reduction: A contribution towards the development of policy indicators for the Post2015 Framework on Disaster Risk Reduction. Summary and Main Findings. " Switzerland Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Ofisi (UNISDR) Geneva: 64.

UNISDR (2015a). "Proposed updated terminology on disaster risk reduction: A technical review." UNISDR. Geneva:

(https://www.preventionweb.net/files/45462_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf) (Erişim Tarihi: 13.07.2019).

UNISDR (2017). "Proceeding of Global Platform for Disaster Risk Reduction." Global Cancun, Mexico, 22-26 Mayıs. Geneva: *United Nations International Strategy for Disaster Reduction*.

UNISDR (2019). "Strategic approach to capacity development for implementation of the Sendai framework for disaster risk reduction—A vision of risk-informed sustainable development by 2030. Concise Guide. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).: 57-66.

UNISDR (2005). "Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster. Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction." Dünya Afetleri Azaltma Konferansı'nın nihai raporundan alıntı (A / CONF.206 / 6):34
(https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf) (Erişim Tarihi: 10.08.2019).

UNISDR, U. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Proceedings of the 3rd United Nations World Conference on DRR, Sendai, Japan.

UNPAN (2015). E-Government for Disaster Risk Management. Songdo, Republic of Korea.:1-300 (http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2018/08/UNEGov_Survey-2018.pdf) (Erişim Tarihi:10.08.2019).

Ünsal, H. (2016). "Doğal Afetlere Yönelik Vergi Politikaları ve Türkiye Uygulamalarının İncelenmesi." *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 3 (2) , 1-23 (<https://doi.org/10.17336/igusbd.42070>) (Erişim Tarihi:19.04.2020).

Wallemarq, P., vd. (2018). "UNISDR and CRED report: Economic Losses, Poverty & Disasters(1998-2017).":33(https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/61119_credeconomiclosses_0.pdf) (Erişim Tarihi:05.04.2019).

Waugh Jr, W. L. J. P. A. R. (2007). "EMAC, Katrina, and the Governors of Louisiana and Mississippi." *Public Administration Review*, 67: 107-113. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00819.x)((Erişim Tarihi:15.02.2019).

Wilkinson, E. J. O., London (2012). "Transforming disaster risk management: a political economy approach." *Overseas Development Institute: London* (www.odi.org.uk/resources/docs/7555.pdf)(Erişim Tarihi:15.02.2019).

Williams, I. veH. J. p. a. Shearer (2011). "Appraising public value: Past, present and futures." *Public Administration. Blackwell Publishing Ltd. Oxford. UK.* 89(4):1367–1384.

Wisner, B. (2003). Changes in capitalism and global shifts in the distribution of hazard and vulnerability. Natural disaster and development in a globalizing world, London,Routledge: 59-72.

Yodmani, S. (2001). Disaster risk management and vulnerability reduction: Protecting the poor, *The Asian Disaster Preparedness Center*, Bangkok, Thailand.

Zimmermann, M., vd. (2015). "International frameworks for disaster risk reduction: Useful guidance for sustainable mountain development?" *Mt. Res. Dev.* 35(2): 195-203.

