



GAZİANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



Araştırma Makalesi • Research Article

Yerel Yönetimlerin Afet ve Acil Durum Yönetimindeki Yeri: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği¹

The Place of Local Governments in Disaster and Emergency Management: Case of Gaziantep Metropolitan Municipality

Cafer YILMAZ^{a*}

^a Dr., Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Teftiş Kurulu, Gaziantep / TÜRKİYE
ORCID: 0000-0001-9339-2004

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 12 Ocak 2024

Kabul tarihi: 17 Mayıs 2024

Anahtar Kelimeler:

Afet,
Afet acil durum yönetimi,
Yerel yönetimler.

ARTICLE INFO

Article History:

Received: January 12, 2024

Accepted: May 17, 2024

Keywords:

Disaster,
Disaster management,
Local governments.

ÖZ

Afetler olağan yaşamı etkileyen, sürekli hazırlıklı olmayı gerektiren olaylardır. Sonuçları tam olarak öngörülemediğinden özel yönetim anlayışını gerektiren bir alandır. Afet acil durum yönetimi afetin öncesini sırasını ve sonrasını kapsayan ve bütünlük afet yönetimi olarak da ele alınan kendine has özellikleri olan bir yönetim alanıdır. Afet öncesi dönemde asıl olan bilinçlendirme ve önleme çalışmalarına ağırlık verilmesidir. Afet sonrasında çalışmalar ise iyileştirme, onarım, zarar tazmini, psikolojik destek gibi faaliyetlere yoğunlaşmaktadır. Sürecin bu iki dönemi daha çok merkezi idarenin uhdesinde olan ve onun yapabileceği görevlere denk düşmektedir. Afet sırası süreci ise olayın yaşandığı yerdeki yani yerel yönetim yapılanması ile çok yakından ilgilidir. Dolayısıyla afet sırası yönetim yapılanması müdahale çalışmalarının başarısında önemli bir konudur. Bu açıdan yerel yönetim yapılanmasının afete müdahale çalışmalarında etkisi de oldukça hayattır. Bu çalışmanın amacı bütünlük afet yönetimi sürecinin sadece müdahale aşaması kısmına odaklanarak yerel yönetimlerin afet müdahale kapasitesi ile merkezi idarenin yereldeki afet müdahale kapasitesini örnek belediye üzerinden karşılaştırmaktır. Buradan hareketle bu çalışmada alana ait kavramlar verildikten sonra Türkiye'deki yapılanma hakkında bilgi verilmiş, yasal metinler incelenerek bu yapı içerisinde yerel yönetimlerin rolü ve görevleri ortaya konmuştur. İncelenen kurumların kanunlarında yer alan yapıları incelenmiş ve yine bu kurumların faaliyetlerine yönelik olarak hazırlanan belgeleri ve raporları incelenerek Gaziantep ilindeki afet acil durum müdahale verileri değerlendirilmiştir. Yerel idare birimi ile merkezi idarenin yerel biriminin müdahale personel sayıları, müdahale ekipmanları, makine parkları ve diğer lojistik imkânları birlikte incelendiğinde yerel idare biriminin afet müdahale çalışmalarında çok daha hızlı ve etkin olduğu değerlendirilmiştir. Afet müdahale çalışmalarında yerel yönetimlere daha çok yetki tanıyan bir yapılanma önerilmiştir.

ABSTRACT

Disasters are events that affect normal life and require constant preparedness. It is an area that requires a special management approach as the results cannot be fully predicted. Disaster emergency management is a management field with its own characteristics that covers before, during and after the disaster and is also considered as integrated disaster management. The main thing in the pre-disaster period is to focus on awareness-raising and prevention activities. Post-disaster studies focus on activities such as recovery, repair, damage compensation and psychological support. These two periods of the process correspond mostly to the tasks that are under the responsibility of the central administration and that it can perform. The disaster sequence process is very closely related to the local government structure where the incident occurs. Therefore, disaster sequence management structure is an important issue in the success of intervention efforts. In this respect, the impact of local structure on disaster response efforts is also very vital. The aim of this study is to compare the disaster response capacity of local governments and the local disaster response capacity of the central administration through a sample municipality, focusing only on the intervention phase of the integrated disaster management process. Based on this, in this study, after the concepts of the field are given, information is given about the structure in Türkiye, the role and duties of local governments within this structure are revealed by examining legal texts. The structures of the examined institutions in their laws were examined, and the disaster emergency response data in the province of Gaziantep were evaluated by examining the documents and reports prepared for the activities of these institutions. When the number of response personnel, response equipment, machinery parks and other logistics facilities of the local administration unit and the local unit of the central administration are examined together, it is evaluated that the local administration unit is much faster and more effective in disaster response efforts. A structure that gives more authority to local governments in disaster response efforts has been proposed.

¹ Makalede yer alan bazı öneriler Türkiye Belediyeler Birliği tarafından 16.03.2023 tarihinde Ankara'da düzenlenen Deprem Sonrası İstişare Toplantısında sunulmuştur.

EXTENDED ABSTRACT

When the structure in the field of disaster emergency management in Türkiye is examined and the arrangements made are considered, it is seen that there is a tendency for structuring at the central level in the field of disaster emergency management. Pre-disaster-during-post-disaster processes are tried to be carried out with a centralized understanding and structuring. However, the units at the local level - both the local units of the central administration and the local government units - are the first to respond to all disasters and emergency events. This situation is a natural result of the disaster emergency management process, which is described as the "disaster sequence". In addition, these bodies have direct duties and responsibilities at other stages of the disaster management system. Local units of the central administration (Provincial Directorates) do not have the ability to act flexibly in the event of a disaster emergency, as they work under/depending on the central organization. Local governments, on the other hand, have the ability and capacity to make decisions and act much faster in such a situation. According to the Turkish Disaster Response Plan called in Turkish TAMP, local governments participate more in the disaster management process, excluding fire, as a support unit. In fact, local governments also have great responsibilities in the preparation period before disasters. Responsibilities for zoning scheme and building control largely rest on local governments. The responsibilities that local governments must fulfill during the preparation period directly determine the rate of losses that may occur as a result of disasters. When the academic studies are examined, it is seen that the pre-disaster and post-disaster studies of the municipalities are generally emphasized. It is understood that the capacity and structures of local governments to respond to disaster emergencies are not emphasized much.

However, it is a vital issue that deserves to be considered and researched on the contribution and responsibility of municipalities to the response processes in the pre-disaster-post-disaster chain, which is described as integrated disaster management. For this reason, this study emphasizes the legal and de facto role of local governments in disaster emergencies and their response capacity. The role of local governments, especially municipalities, in the intervention phase is much more vital. Search and rescue activities of the disaster emergency management during the disaster are naturally carried out at the location of the event. This raises the issue of the functionality of the capacity and administrative structure at the crime scene. This study has tried to give the last point reached in the field of disaster emergency management, to reveal the place of local governments in this structure, and to examine the applications and results of this role in the example of Gaziantep Metropolitan Municipality (GMB). Because metropolitan municipalities have become the closest administrative body to the citizens, where a significant part of the country's population lives. In addition, factors such as important industrial investments, transportation networks and population density increase the possibility of disaster emergencies within the borders of the metropolitan municipality at any time. For this reason, it has become important to examine the disaster emergency response authority and capacity in metropolitan cities and to make the necessary corrections and improvements. In this study, the disaster emergency structure, capacity and response studies of GMB were examined.

As a result of the examination of the data in the province of Gaziantep, it is seen that the power of GMB, which is a local government unit, to effectively manage the response stage of the disaster emergency management "before-during-post" chain, that is, the "during" process, is quite high compared to the provincial directorate of Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD), which is the local unit of the central government. The fire department within the body of the GMB has a considerably higher capacity than the AFAD provincial directorate, based on the response personnel, vehicles and equipment, and the prevalence of stations throughout the province. When the Science Works and water management teams and equipment of GMB are added to this capacity, the difference in capacity increases much more. It is seen that GMB has 10 times more response personnel than AFAD provincial directorate, even when only the data of the fire department is acted upon, without counting the science and water administration teams within the scope of GMB. Again, it shows itself as the strongest intervention unit in the locality with its widespread fire stations and machinery park throughout the province. From this point of view, it is considered that it will be more efficient to switch to the model of conducting the response process during the disaster emergency, that is, the "during" of the disaster, by municipalities, to use the local response capacity effectively. Based on this, it is considered that in order to use the local response capacity effectively, it would be more efficient to give municipalities more authority during the disaster emergency response process, that is, during the "duration" of the disaster. TAMP's intervention task structure should be reconsidered and a model that will benefit from the municipalities' institutional capacity, widespread organizational power and proximity to events should be worked out. With a structure similar to the fire service group model in TAMP, municipalities can be given more responsibilities in the search and rescue service group under the coordination of AFAD.

Giriş

İnsanlık tarihi boyunca yaşam içerisinde tüm olumlu ve olumsuz süreçlerin yönetilmesi gerekliliği hayatın idamesi açısından kendiliğinden ortaya çıkmıştır. Zamanla yönetim olgusu bir bilime dönüşmüş kavramsallaşmış ve kurumsallaşmıştır. Yaşam içerisinde ortaya çıkan başlıklardan birisi de insana zarar veren tüm durumların da bir yönetim anlayışı çerçevesinde ve kurumsal olarak yönetilmesi gerekliliğidir. İnsana ve yaşamına zarar veren afetler, etkileri bakımından dünyanın farklı yerlerinde farklı sonuçlar doğurmaktadır. Bu noktadaki etkenlerin en önemlisi insanların ve toplumların yaşadıkları afetlerden çıkardığı sonuçlardır. Diğer bir etken ise afetlerin meydana geliş sıklığı ve afet çeşitlerinin coğrafyaya göre değişkenliği başlıkları olduğu söylenebilir. Bu farklılıklar ve değişkenlikler toplumları farklı çözüm arayışlarına ve yapılanmaya yöneltmiştir. Depremler, sel-su baskınları, yangınlar, çığlar, toprak kaymaları ve diğer doğal afetlerin yanı sıra, teknolojik ve sosyal nedenli birçok olay da insan yaşamını zora sokabilmektedir. Bu sıralanan her bir konu yukarıda değinildiği gibi her toplumda ve her coğrafyada farklı boyutlarda olabildiği için ülkeler de ona göre yapılanma yoluna gitmişlerdir. Örneğin deprem denilince akla ilk gelen ülkelerin başında olan Japonya ile deprem riskinin göreceli olarak az olduğu Fransa'nın afet yapılanması birbirinden oldukça farklılıklar gösterebilmektedir. Japonya, modern ve bütünsel afet yönetimi yaklaşımını etkili şekilde kullanan, başta deprem olmak üzere sıkça afet yaşamasından kaynaklı geniş deneyime sahip bir ülkedir. Japonya'da acil durum yönetimi bütünü ile Ulusal Ülke Ajansı (NLA) tarafından koordine edilmektedir. Fransa'da ise bu alan İçişleri Bakanlığının sorumluluğunda olan bir konudur (Yaman vd., 2020, s. 211). Görüldüğü üzere Japonya bu alanı özel bir ajans üzerinden yönetirken, Fransa var olan İçişleri Bakanlığı eliyle bu alanı yönetmektedir.

Türkiye'de ise afet yönetimi ile ilgili hizmetlerin temeli, "Sivil Savunma Kanunu" (7126 sayılı yasa) ile 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" (7269 sayılı yasa) ve diğer ilgili mevzuata dayanmaktadır. Zaman içerisinde bir kısmı yaşanan ağır afet acil durum olaylarını takiben yapılan yeni mevzuatlar ve idari yapılanmalar olmakla birlikte birçok düzenleme yapılmıştır. 1997 yılına kadar İçişleri Bakanlığı (Sivil Savunma Genel Müdürlüğü/SSGM) ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (Afet İşleri Genel Müdürlüğü/AİGM) eliyle yürütülen çalışmalar ortaya çıkan koordinasyon eksikliğini gidermek için Başbakanlık bünyesine taşınmıştır. Böylece Başbakanlık bünyesinde "Kriz Merkezi" oluşturulmuş ve bu yapıya ilişkin bir Yönetmelik çıkartılarak ulusal düzeyde koordinasyon sağlayacak ayrı bir yapılanma getirilmiştir. 1999 yılında yaşanan iki büyük deprem, Türkiye'de afet yönetimi yapısında kırılma noktası olarak değerlendirilebilecek bir dönüm noktasıdır. Aynı yıl arka arkaya meydana gelen iki deprem etkili bir afet yönetim sisteminin varlığının ne kadar önemli olduğunu ortaya koymuştur. Bu yıldan sonra gerek ulusal gerekse yerel düzeyde afet acil durum yönetimi konusunda önemli hukuki ve idari düzenlemeler yapılmıştır. 2009 yılında ise bu kez yine Başbakanlığı olmak üzere 5902 sayılı yasa ile kısaca AFAD olarak nitelenen "Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" kurulmuştur. AFAD başkanlığı 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte çıkarılan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Son olarak bu başkanlık 2002 yılı temmuz ayında çıkarılan 09.06.2022 tarih ve 103 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılmıştır.

Türkiye'deki yapı incelendiğinde ve yapılan düzenlemeler ele alındığında afet acil durum yönetimi alanında daha çok merkezî düzeyde bir yapılanma eğilimi olduğu göze çarpmaktadır. Afet öncesi-sırası-sonrası süreçler merkezî bir anlayış ve yapılanma ile yürütülmeye çalışılmaktadır. Oysaki yerel düzeydeki birimler -gerek merkezî idarenin birimleri gerekse yerel yönetim birimleri- tüm afet ve acil durum olaylarına ilk olarak müdahale eden organlardır. Bu durum afet acil durum yönetim sürecinin "afet sırası" olarak nitelendirilen

sürecinin de doğal bir sonucudur. Merkezî idarenin yereldeki birimleri (İl Müdürlükleri) merkez teşkilatına bağlı/bağımlı çalıştığından bir afet acil durumunda esnek hareket etme özelliğine sahip değildir. Yerel yönetimler ise böyle bir durumda çok daha hızlı karar alma ve harekete geçme yeteneğine ve kapasitesine sahiptir.

Anayasa’da mahalli idareler; “il, belediye veya köy halkının mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiliği” olarak tanımlanmıştır. Buna göre mahalli idareler (yerel yönetimler); Belediyeler (Büyükşehir, İl, İlçe ve Belde belediyeleri), İl Özel İdaresi ve Köylerden oluşmaktadır. Buradan hareketle birçok kanunda yerel yönetim birimlerinin kurulması, görev ve yetkilerine yönelik olarak düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. 442 sayılı “Köy Kanunu”, 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu”, 2972 sayılı “Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, 5393 sayılı “Belediye Kanunu” ve 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” bu alandaki başlıca kanunlar söylenebilir.

Bunlardan sadece belediyelerin ve büyükşehirlerdeki büyükşehir belediyelerinin itfaiye, acil yardım ve kurtarma hizmetlerini yürütme görevi bulunmaktadır. Diğer yerel yönetim birimlerinden il özel idarelerinin bu alana ilişkin bazı görev ve sorumlulukları bulunmakla birlikte afet acil durum yönetimine ilişkin bir yapılanma kurmadıkları görülmektedir. 5902 sayılı AFAD kanunu kapsamında köy idaresine ise afet yönetim sürecinde özel bir yer verilmediği anlaşılmaktadır. Türkiye’de yerel düzeyde afet acil durum yönetiminin planlanması ve uygulanması mülki idari amirlerin sorumluluğundadır. Türkiye Afet Müdahale Planına göre (TAMP), il düzeyinde İl Afet Acil Durum Koordinasyon Kurulu (İAADKK) yapılanması mevcut olup bu kurul çoğunlukla vali yardımcısının başkanlığında toplanmaktadır. Bu kurulda başta AFAD il müdürü, askeri yetkililer, belediye başkanı ya da yardımcısı, hizmet grubundan sorumlu il müdürleri ile ihtiyaç duyulan diğer il yöneticileri de yer almaktadır. (Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı [AFAD], 2013: 9). Yerel yönetimler ise Türkiye Afet Müdahale Planına (TAMP) göre yangın hariç afet yönetimi sürecine daha çok destek birimi olarak katılmaktadır. Aslında yerel yönetimlerin destek birimi olmaktan öte bütünleşik afet yönetimi içerisinde her aşamada önemli görevleri olduğu anlaşılmaktadır. Bu kurumların kuruluş kanunları incelendiğinde afet öncesi risk planlaması, eğitim ve denetim çalışmaları yapmaktan, afet sırasında müdahale çalışmaları yapmak ve yapan kuruluşlara destek olmaya, afet sonrası süreçte de iyileştirme çalışmalarına katılmaya kadar geniş bir yelpazede görevleri olduğu anlaşılmaktadır. 5216 sayılı büyükşehir yasası incelendiğinde “İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek” ifadeleri ile afet acil durum yönetimine yönelik Büyükşehir Belediyelerine afetin tüm aşamalarına yönelik bazı yükümlülükler verildiği görülmektedir. Afet acil durumlara yönelik planlar hazırlamaktan, eğitim, denetim, müdahale gibi (öncesi-sırası-sonrası) geniş alanlarda rol verildiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin hazırlık döneminde yerine getirmesi gereken sorumluluklar, afetlerin sonucunda meydana gelebilecek kayıpların oranını doğrudan belirleyen niteliktedir. Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin müdahale aşamasındaki rolü ise çok daha hayati konumdadır. Afet acil durum yönetiminin afet sırasındaki arama kurtarma faaliyetleri doğal olarak olayın olduğu yerde yapılmaktadır. Bu da olay yerlerindeki kapasitenin ve idari

yapının işlevselliği konusunu gündeme getirmektedir. Aslında yerel yönetimlerin afet yönetimindeki rolü ve önemi dünya genelinde de öne çıkmaya başlayan bir yaklaşımdır. Bu alan incelendiğinde dünyada da afet acil durumların yerel yönetim seviyesindeki önemine yönelik giderek artan bir eğilim de olduğu görülmektedir. Nerry ve Mushktel (1984), afet yönetiminin yerel idareler tarafından uygulandığını ifade etmektedir. Acil durum müdahalelerinde yerel yönetimlerin oldukça aktif rol oynadığı konusunda giderek artan bir anlayış olduğu belirtilmektedir (Herman, 1982). Yine afete yönelik faaliyetler için merkezî idareden yerel yönetimlere yönelik bir güç ve yetki aktarımına yönelik değişim yaşandığı ifade edilmektedir (May, 1985). Acil durum planlamasında yerellik duygusunun benimsenmesi ve geliştirilmesine yönelik bir ihtiyaç ortaya çıkmaktadır ki yerel yönetimlerin acil durum yönetimindeki sorumluluğu açısından çok önemli olduğu vurgulanmaktadır (Cigler, 1988). Kusumasari vd., (2010), yaptıkları çalışmada doğal afetlerin yönetilmesinde yerel yönetim organlarının en çok ihtiyaç duyduğu yetenekleri ve kapasiteyi değerlendirmişlerdir. Yazarlara göre; afet yönetiminin kritik aşamasında, zarar azaltma aşamasında, gerekli olan yetkinlikler değerlendirme, izleme ve yaygınlaştırma iken, hazırlık aşamasında planlama, uygulama ve eğitim doğal afetlerin yönetilmesinde önemli gereksinimlerdir. Afetlere karşılık verme aşamasında gerekli yetkinlikler ise ihtiyaç değerlendirmesi, bilgi alışverişi ve lojistik uzmanlıktır. Son aşama olan iyileştirme safhasında ise hasar tespiti ve enkaz kaldırma konusunda uzmanlık ve ayrıca afet yardım becerileridir (Kusumasari vd., 2010, s. 438-451).

Her ne kadar TAMP'ta görev dağılımları yapılmış olsa da 2023 yılı şubat ayında yaşanan Kahramanmaraş merkezli depremler müdahale süreçlerinde merkezî idare-yerel idare yapılanmasını ve olay yerindeki müdahale kapasitelerini tekrar gündeme getirmiştir. Her afette olduğu gibi depremde de zamanla yarışılmakta ve olay yerine çok hızlı ulaşılarak arama-kurtarma çalışmalarının başlatılması hayati önem taşımaktadır. Gerek son yaşanan depremde ve gerekse son dönemlerde yaşanan sel-su baskınları, yangınlar, çığ düşmesi ve diğer afet acil durum olaylarında müdahale süreçlerinin hızı ve etkinliği hep ön plana çıkmıştır. Bu nedenle bütünleşik afet yönetimi sisteminde afete müdahale aşamasının yerel yönetim-merkezî idare bağlamında irdelenmesinde fayda görülmüştür. Merkezî ya da yerel her aşamadaki yapılanma ve faaliyetler birbirlerini etkilemekle birlikte arama kurtarma faaliyetlerinin hayat kurtarma konusundaki öneminden dolayı sürecin müdahale aşaması üzerinde durulmuştur. Kutluk (2006), çalışmasında belediyelere afet yönetimi sürecinde “öncesi” olarak nitelenen ilk aşamasında planlama yapma görevi verilmekle birlikte –özellikle müdahale aşamasında- hayati bir fonksiyon yüklenmiş olduğunu belirtmektedir (Kutluk, 2006, s. 94). Bu nedenle bu çalışmada esas olarak afet yönetim sürecinde yerel yönetimlerin müdahale aşamasındaki rolü, yapılanması ve faaliyetlerine odaklanılmaktadır. Bu yapılırken Gaziantep ili yapılanması ve uygulamaları örnek alınmıştır. Bu kapsamda Gaziantep Büyükşehir Belediyesi yapılanması ve kapasitesi ile Gaziantep AFAD İl Müdürlüğü yapılanması ve kapasitesi birlikte değerlendirilmiştir. Saha gözlemleri yapılmış, görevli kurumların yaptığı arama kurtarma faaliyetleri kendi faaliyet raporlarından, web sitelerinden derlenerek incelenmiştir. İncelenen kurumların müdahale personeli sayısı, müdahale sayıları, müdahale ekipmanı sayısı, makine parkları, lojistik imkânları, yereldeki yapılanmaları derlenmiş ve karşılaştırılmıştır. Elde edilen veriler ve kurumların uygulamaları ışığında yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

Kavramsal Çerçeve

Acil Durum

İster doğal ister insan kaynaklı olsun, arama kurtarma, müdahale ve tahliye gerektiren ancak yerel imkânlarla baş edilecek nitelikte olan tüm olaylar ve hâller acil durum olarak nitelendirilmektedir. Konuya sözlük anlamı açısından bakıldığında ise, “hiç vakit

kaybetmeksizin yapılması, yerine getirilmesi gereken” iş ve faaliyetler “acil” kavramı içerisinde yer almaktadır (TDK, 2022). Yine aynı sözlüğe göre, acil durum “Acil eylem gerektiren, beklenmedik, ciddi ve tehlikeli bir durum” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2022). AFAD Başkanlığı tarafından yayımlanan Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğüne (2014) göre ise acil durum; “Toplumun belli bir kesimi veya tamamının normal hayatlarına devam ederken bu faaliyetlerin kesintiye uğraması ve acil müdahale gerektiren olayların oluşturduğu kriz hâli” olarak ifade edilmektedir. Acil durum ifadesinin genellikle tıp alanında kullanıldığı görülmektedir. Ancak 1999 yılında Türkiye’de yaşanan büyük Marmara Depreminden sonra Dünya Bankası’nın önerisi ile yönetim alanına da girmiştir. Acil durumun tanımının mevzuattaki yeri incelendiğinde 5902 sayılı kanunda bir tanımlama yapıldığı görülmektedir. Anılan kanunun 2.maddesinde “Toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar ve bu olayların oluşturduğu kriz hâli” acil durum olarak tanımlanmıştır. Literatüre bakıldığında ise farklı yaklaşımlar olduğu anlaşılmaktadır. Bir yaklaşıma göre önceden öngörülemeyen, aniden gelişen ve çok hızlı bir şekilde müdahaleyi gerektiren olaylar bütünü olarak tanımlanan acil durum, yönetim literatüründe “beklenmeyen ve öngörülmeleyen olaylar” (Yılmaz, 2003, s. 5) şeklinde tanımlanmaktadır. Başka bir kaynakta da acil durum; kriz hâli olarak tanımlanmakta ve bu kaynağa göre, “canın ve malın korunması, toplumsal sağlığın ve emniyetin güven altına alınması veya herhangi bir bölgedeki herhangi bir tehlikeyi önlemek adına kamunun o bölgedeki yerel faaliyetlere destek vermesini gerektiren durum” şeklinde açıklanmaktadır (Tezer, 2005, s. 10). Kadioğlu (2020) ise, acil durumu, insan, mal ve çevreyi korumak için acil müdahaleyi gerektiren ve yerel imkânlar ile baş edilebilen olayların sonuçlarıdır şeklinde de tanımlanmaktadır (Kadioğlu, 2020, s. 41). Yönetim planlaması açısından bakıldığında yerel nitelikte olup, ulusal etkileri olmayan ve yerel imkânlar ile çözülebilen olaylar acil durum olarak nitelendirilmektedir. Bu olaylar afet olarak nitelenen olaylardan daha önemsiz ve sonuçları daha az etkili durumlardır Genel olarak acil durumlar bir beldenin ya da yaşam alanının bazı sakinlerinin günlük yaşamlarını sekteye uğratan doğal ya da insan kaynaklı her türlü olayın doğduğu durumlar olarak tanımlanabilir.

Afet

Doğal afetler aniden hiç beklenmedik anda ortaya çıkması, insanoğlu tarafından kaçınılmaz olarak algılanmış ve genellikle “Tanrı Eylemi” veya “Tanrıdan Gelen” olarak görülmüştür (Sabırsız ve Şöhret 2024, s. 574; Akar, 2013, s. 21). Afetler içerisinde toplumu derinden etkileyen ve ani olarak gelişen ve yıkıcılığı bakımından veya neden olduğu hasarlar nedeniyle depremler ilk sırada gelmektedir. İnsanların yaşamlarını olumsuz etkileyen, toplumsal hayatı kesintiye uğratan doğal ya da insan kaynaklı birçok olay yaşanmaktadır. Bunların hangilerinin afet olarak tanımlanacağı konusunda farklı yaklaşımlar olduğu görülmektedir. Birleşmiş Milletlerin kabul ettiği en genel tanımda “İnsanlar için can ve fiziksel kayıplara neden olan, ekonomik ve sosyal zararlara neden olan normal yaşamı durdurarak veya kesintiye uğratarak toplumlara etkileyen ve yerel imkânlar ile baş edilemeyen her türlü doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylara” afet denilmektedir. Kadioğlu (2020, s. 42) da yaptığı tanımında benzer bir yaklaşım sergileyerek afeti “insanlar için fiziki, ekonomik, sosyal, kültürel, doğal ve çevresel kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen, etkilenen topluluğun yerel imkân ve kaynaklarını kullanarak baş edemeyeceği, kriz yönetimi gerektiren doğa veya insan kökenli olayların sonuçlarına verilen genel bir addır” şeklinde tanımlamaktadır. Cutter (2003) ise afetlerin büyüklüğü boyutundan hareketle tek bir seferde yaşanan büyük ölçekli ve büyük etkileri olan olayları afet olarak tanımlamaktadır.

Başka bir tanımda afetler tehlikelerin, yetersizliklerin ve önlem eksikliklerin birleşimi sonucu ortaya çıkan, uygun kaynakların planlanması, koordine edilmesi ve uygulanması için özel önlemlerin kullanılması gereken bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Alexander, 2003). Bazı bilim insanları afetleri, yerel dayanma, başa çıkma ve toparlanma kapasitesini aşan, dış yardımın ihtiyaç duyulan, çeşitli paydaşların dâhil edilmesi gereken durumlar olarak tanımlamaktadırlar (Al-Dahash vd., 2016, s. 1191-1200). Başka bir tanıma göre afet, “insanların fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar yaşamasına neden olan, insanların günlük yaşamını durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları veya insan topluluklarını etkileyen, birçok kurum ve kuruluşun koordinasyon içerisinde çalışmasını gerektiren, doğal, teknolojik ve insan kökenli olaylar” olarak ifade edilmektedir. Bunlardan doğadan kaynaklanan deprem, sel-su baskını, heyelan, orman yangını, volkanik püskürmeler gibi gerçekleşenler “doğal tehlike” olarak nitelendirilirler. Bunların “afet” niteliğini kazanması için büyük ölçüde can ve mal kaybına neden olması gerekir (Şahin ve Sipahioğlu, 2002, s. 15). Afetin tanımına yönelik farklı yaklaşımlar olmakla birlikte tanımlardaki ortak noktanın normal yaşamın kesintiye uğraması ve yerel imkânlar ile baş edilememesi boyutlarının olduğu görülmektedir. Afet tanımı ile ilgili olarak uluslararası kuruluşların ve alan yazında konuyu inceleyenlerin ortak noktalarının Türk afet mevzuatında da benzer şekilde ele alındığı görülmektedir. 5902 sayılı AFAD kanunu 2. maddesinde afet “Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar” şeklinde tanımlanmıştır.

Afet Acil Durum Yönetimi

İnsanlık tüm birikimlerine, teknolojik ve teknik gelişmişlik düzeyine rağmen, doğal afetlere neden olabilen sel-su baskınları, deprem, kuraklık, hortumlar, volkanik patlamalar gibi afetlerin önlenmesi veya bu olayların şiddeti üzerinde pek bir etkileme gücüne sahip değildir. Güncel imkânlar çerçevesinde bu afetlerin ortaya çıkmasını önleme noktasında insanlığın yapabilecekleri çok sınırlı durumdadır. Bu açıdan afetler karşısında izlenebilecek en etkili yol, bu afetlerin olası etkilerinden kurtulmak için önceki afetlerden dersler çıkarmak, yeni yöntemler geliştirmek ve bunları uygulamaya koymaktır. Bu da afet yönetimi konusunu gündeme getirmektedir. Buna göre afet yönetimi; “insanların yaşadıkları çevrede meydana gelen olaylardan haberdar olmaları, bunları ayrıntılı bir şekilde tanımaları ve bu olayların tekrarı durumunda bunlardan hiç etkilenmeme veya en az oranda etkilenmelerine olanak tanıyan çalışmalar” olarak ifade edilmektedir (Erkal ve Değerliyurt, 2009, s. 151). Modern afet acil durum yönetimi ise Risk Yönetimi ve Kriz Yönetimi boyutlarından oluşmaktadır. Risk yönetimi; “kayıp ve zararların azaltılması, hazırlık, tahmin ve erken uyarı, afetleri anlamak gibi afet öncesi korumaya yönelik çalışmalar” Kriz Yönetimi ise; “etki analizi, müdahale, iyileştirme, yeniden yapılanma gibi afet sonrası çalışmalar” olarak kabul edilmektedir (Kadıoğlu, 2008). Buna göre etkin bir afet yönetimi çalışması, afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası ihtiyaç duyulan tüm çalışmaları kapsamaktadır (Demirci ve Karakuyu, 2004, s. 69).

Genel yaklaşım böyle olmakla birlikte afet acil durum yönetim alanındaki literatür birçok çerçeve, model ve süreçler öneren yaklaşımlar ile doludur (Nojavan vd., (2018). Belki de en bilineni ve literatürde baskın olanı afet yönetimi döngüsü olarak bilinen çerçevedir (Alexander, 2019). Bu döngü, esas itibarıyla içeriğinde iş birliği, ortaklık, katılım gibi faaliyetleri içeren yönetim yaklaşımı üzerine kuruludur. Bu model “Planlama”, “Risk Azaltma”, “Hazırlık Kapasitesi”, “Müdahale” ve “İyileştirme” olarak işlemektedir. Afet döngüsü modeli, her aşamasında farklı tipteki yetkinlikleri barındırması gereken aktif bir süreç olarak görülmektedir (eclass.hua.gr). Bu sürecin birinci aşaması “Planlama” ile başlamaktadır. Gerekli faaliyetlerin analizi ve bunların dosyalanması olarak nitelenebilir. İkinci aşama “Risk Azaltma” olarak belirtilmektedir. Bu aşama muhtemel afet risklerinin azaltılması ya da ortadan

kaldırılması için yasal düzenlemeler yapılması, inşaat kalitesinin artırılması, sel baskını olabilecek yerlerde yerleşime izin verilmemesi gibi idari, yasal ve teknik hazırlıkları içermektedir. Üçüncü aşama ise “Hazırlık Kapasitesi” olarak nitelenen ve afete her daim hazır olma durumu olarak belirtilmektedir. Bu aşama; kamunun, tüm özel kuruluşların ve bireylerin yaşamı korumaya ve kurtarmaya yönelik plan geliştirmeleri, afetlerin zararını azaltacak eğitimler yapmaları, erken uyarı sistemleri kurmaları, gıda ve ilaç stoklanması, tam donanımlı müdahale timlerinin oluşturulması gibi alt faaliyetleri içermektedir. “Müdahale” aşaması olarak belirtilen dördüncü aşama ise bir afet acil durum esnasında arama kurtarma faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamadır. Bu aşama afetzedelerin kurtarılması, geçici barınmalarının sağlanması, yaralıların tedavi edilmesi, yangın ve salgın hastalık gibi ikincil tehlikelerin önlenmesi gibi alt faaliyetlerini içermektedir. Beşinci aşama ise “İyileştirme” aşaması olarak nitelendirilmektedir. Genel olarak tüm sistemi normale döndürme ya da daha iyi hâle getirme aşamasıdır. Bu aşamanın kısa vadeli boyutu mekânların enkazdan ve diğer döküntülerden temizlenmesi, geçici barınmanın sağlanması, suya ve gıdaya ulaşımın standart olarak sağlanmasıdır. Bu aşamanın birkaç yıl alacak boyutu ise kalıcı konutların sağlanması, toplum kesimlerine kredi desteği, kolaylık sağlayan yasal düzenlemeler, o yörenin yeniden planlanması gibi hususları içerebilmektedir (Johnson, 2000).

Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler ile kentlerin doğuşu arasında ciddi bir bağ olduğu düşünülmektedir (Ertan, 2002, s. 22-30). Süreç içerisinde insanların daha geniş alanlarda toplu yaşamaya başlaması bu konu üzerindeki düşüncesini de derinleştirmiş ve arttırmıştır. 19 yüzyıl ortalarında J.Stuart Mill yerel yönetimin bir kurum olarak kavramsallaştırılmasını ortaya koyan düşünür olarak öne çıkmaktadır (Ökmen, 2015, s. 12). Genel siyaset teorisyenleri, yerel yönetme tarihi boyunca merkezî devletle yerel halk arasında bir ara kuruluş, alt bir merkezî yönetim birimi, yerel hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten özerk topluluk gibi değişik yaklaşımlar ve tanımlar getirmişlerdir (İnci, 2007, s. 44). Yerel yönetimlere yönelik çalışmalara bakıldığında, bu alanı tanımlamaya yönelik çabaların çoğunlukla devlet teorileri üzerine yapılan çalışmaların yerel yönetim birimlerine de uygulanması şeklinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu çabalar sistematik bir teori oluşturma yerine, belirli kavramların, genellemelerin bir araya getirilmesi niteliğini taşımaktadır. W.J.M. Mactenzie gibi bazı düşünürler ise ayrı bir yerel yönetim teorisi bulunmadığını, “yerel yönetimin ne olduğu konusunda sınırlanabilir hipotezler çıkarabilecek pozitif bir genel teorinin yokluğunu” ileri sürmektedirler (Yıldırım, 1990, s. 12).

Yerel yönetim kavramı birçok açıdan tanımlanan bir kavram olmuştur. Yerel yönetimler çoğunlukla coğrafi bir alanla sınırlandırılmakta ve bu alanda yaşayan bireylere/topluluğa hizmet üretmek amacı ile kurulmakta olup bu coğrafi alanda yaşayanlarca seçilen karar organlarına sahip, kendi tüzel kişiliği ve mali özerkliği olan kamu kurumları olarak tanımlanabilir (Öztürk, 1996, s. 110). Yerel yönetimler zaman içerisinde kademe kademe ortaya çıkan ihtiyaçları gidermek ve yerelde ihtiyaç duyulan hizmetleri karşılamak üzere ortaya çıkmış ve merkezî otoritenin bir parçası olarak birçok hizmeti yürütür hale gelmişlerdir. Yerel yönetim kurumları, birçok ülkede merkezî yönetimin önemli bir parçası olarak gelişmiş ve kamu yönetiminin önemli bir unsuru hâline gelmiştir. Zamanla gelişen yerinden yönetim ilkesinin en önemli uygulama alanı hâline gelmiş ve oldukça önemli ve vazgeçilmez kurumlar hâline gelmiştir. Günümüzde yerel yönetimler, verimli, etkin ve çok çeşitli hizmet sunan, karar organları seçimle gelen yönetim birimleri olarak kabul edilmekte ve aynı zamanda kamu hizmetinin yerel boyutu bağlamında önemli kurumlar hâline gelmektedir (Ökmen, 2015, s. 18).

Yerel yönetimler ya da diğer adıyla mahalli idareler, günlük yaşam içerisinde önemli ve özel öneme sahip kurumlardır. Günlük hayata yönelik birçok karar yerel yönetim organları tarafından alınır ve uygulanır. Yerel yönetimlerin aldıkları kararlar sadece yerel düzeyde etkili

olmaz, aynı zamanda ülkenin ticari, ekonomik, politik ve hukuki yaşamına da etki ederler. Geleneksel noktada yerel yönetimler kendi bütçesi ve personeli ile kamusal mal ve hizmet üreten, bu süreci yürütürken etkin bir kaynak politikası uygulamak durumunda olan, yerel halkın tercihlerini dikkate alarak verimli bir hizmet üretim yaklaşımı geliştirmek durumunda olan kurumlar hâline gelmiştir. Türkiye’de mahalli idareler Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler’den oluşmaktadır.

Türkiye’de Afet Acil Durum Yönetimi

Afet acil durum yönetimi toplumların ve içerisinde yaşadıkları devletlerin coğrafi koşullarına ve siyasal kültürlerine göre değişebilmektedir. Bu nedenle farklı ülkelerde farklı afet yönetimi yapıları görülmektedir. Türkiye’deki durum incelenmeden önce bazı dünya örneklerine yer verilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu bağlamda farklı türlerde ve farklı ölçeklerde afetlere mazur kalan ABD ve Japonya örnekleri ele alınmıştır. Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında afet acil durum yönetiminde çatı kuruluşun Federal Emergency Management Agency (FEMA) adlı kuruluş olduğu görülmektedir (Şener vd., 2003). ABD’de afete müdahale, mülki idare bölümlerine uygun olarak en küçük yerleşim biriminden başlamakta ve FEMA ile en üstte ABD Başkanına kadar uzanabilmektedir. Eyalet ve yerel yönetimlerle daha yakın bağlara sahip olmak için ABD genelinde ofisleri bulunmaktadır. Her eyalette ayrıca bir afet ve acil durum yönetim ofisi bulunur. Bu acil durum yönetim ofisleri, devletteki acil durum yönetimini teşvik etmek için çalışır (Yaman vd., 2020, s. 205-220). Federal politikanın izlenmesini sağlamaya yardımcı olurlar ve FEMA tarafından sağlanan fonları dağıtırlar (Rubin vd., 2012). Japonya’ya bakıldığında da özellikle doğal afetler açısından önemli olayların yaşandığı dünyanın önemli noktalarından birisi durumunda olduğu anlaşılmaktadır. Bundan dolayı afet acil durum yönetimi açısından önemli tecrübeler ile yoğrulmuş kendine has bir sistemi olan ülkelerden birisidir. Japonya afet acil durum yönetim yapısına bakıldığında Ulusal Ülke Ajansı’nın (National Land Agency, NLA) bir afet acil durumda başat rol oynadığı anlaşılmaktadır. Ulusal afet acil durum yönetimi modeli dört temel sütun üzerine oturtulmuştur. Bunlar; Ulusal Hükümet Düzeyi, Bölgesel Hükümet Düzeyi, Belediyeler Düzeyi ve Bireysel Düzeydir. Bunun yanı sıra, afet ve acil durum yönetimi yapısı incelendiğinde, operasyonel kurumlar olarak itfaiye teşkilatının İçişleri Bakanlığına, buna karşın Ulusal Polis Teşkilatının ise Ulusal Halk Güvenlik Komisyonu ajansı çatısı altında doğrudan Başbakan’a bağlı faaliyet göstermesi dikkate değer bir özellik olarak ortaya çıkmaktadır (Liyanarachchige, 2016, s. 21).

Türkiye’deki duruma bakıldığında son dönemlere kadar yapılanmanın ve çabaların çoğunlukla afetler sırasındaki ve akabindeki “müdahale etme” aşamasına yöneltilmiş olduğu görülmektedir. Fakat “Afet Yönetimi” sadece afetzedeleri buldukları zor durumlardan kurtararak sağlık birimlerine ulaştırmak, çıkan yangınları söndürmek, arama-kurtarma yapmak gibi müdahale çalışmalarını yapmak değildir (Özmen ve Özden, 2013, s. 5; Okay, 2018, s. 119). Aksine muhtemel riskleri önceden belirleyerek, bunlara yönelik her türlü tedbiri önceden planlayarak, gerekli eğitim ve bilgilendirme çalışmalarını yaparak olası afetlerde müdahale hizmetlerine duyulabilecek ihtiyacı azaltacak şekilde afetin öncesi-sırası-sonrası zincirini kapsayan Bütünleşik Afet Yönetimi anlayışına uygun olmalıdır (Yaman vd., 2020, s. 214). Cumhuriyetin il yıllarından 1940’lı yıllara kadar daha çok afetlere müdahale şeklinde bir yönetim sergilenmiş, iyileştirme çalışmaları ise ağırlıklı olarak Kızılay aracılığı ile yürütülmüştür. 1930 yılında Belediye Kanunu’nun çıkartılması ve 1939 tarihinde Yapı ve İmar İşleri Reisliği kurulması ile bu alanda bazı yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmakla birlikte 1939 yılında yaşanan Erzincan depremi ve 1941-1943 yılları arasında yaşanan sel ve su baskınları acil durum yönetimi alanında bakış açısını değiştiren ve yeni düzenlemeler ortaya konmasına zemin hazırlayan gelişmeler olmuştur.

1999 yılında yaşanan depremler sonrası ise Türkiye’de afet yönetimi ve afet risklerinin azaltılması konularına bakış bir kez daha dramatik bir şekilde değişmiştir. Afetler sonrasında yeni düzenlemelere başvurma yaklaşımı 1999 depremleri akabinde bariz bir şekilde kendini göstermektedir. Yaşanan gelişmelerden hareketle bu depremlerin yıkıcı etkileri sonrası alınan kararların acil durum yönetimi yapılanmasında önemli değişiklikler getirdiği söylenebilir. 2009 yılında çıkartılan 5902 sayılı yasa ile kurulan AFAD Başkanlığı ise Türkiye için adeta bir dönüm noktası olmuştur. Bütünleşik Afet Yönetimi sürecindeki “Hazırlık-Zarar Azaltma-Müdahale-İyileştirme” adımları bu yeni yapılanmada temel alınmıştır. Olası riskler ve eldeki kaynaklar dikkate alınarak yeni bir yasal mevzuat ve kurumsal yapı oluşturulmaya gayret edilmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde Türkiye’deki durum incelendiğinde, acil durum yapılanmasını iki evrede ele almanın uygun bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

1999 Öncesi Dönem

1999 öncesi dönem incelendiğinde birkaç önemli dönüm noktaları yaşandığı söylenebilir. Bunlardan bir tanesinin, 1941-1943 yıllarında Türkiye’de ciddi hasarlar bırakan su baskınları olduğu söylenebilir. Arka arkaya yaşanan ve ciddi zararlar doğuran sel baskınları üzerine Cumhuriyet döneminde ilk defa olay olmadan önce alınması gereken tedbirler ve olay sırasında yapılması gereken faaliyetlere yönelik bir kanun çıkartılmıştır. 14 Ocak 1943 tarihli bu kanun “4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu”dur. Çakır (2007), bu yasayı cumhuriyet döneminde afet acil durum yönetimine bakış açısının değiştiğini gösteren ilk düzenleme olarak nitelendirmektedir. Bir diğeri ise yine 1940’lı yılların başında art arda yaşanan yıkıcı depremler olup bunların akabinde bazı yasal ve idari düzenlemelere gidilmesidir. 1939 yılındaki Erzincan Depreminin arkasından aralıklarla Niksar, Adapazarı-Hendek, Tosya ve Bolu-Gerede yörelerinde depremler yaşanmıştır. Bu depremlerde kırk binden fazla kişi hayatını kaybetmiş, yüz bine yakın kişi yaralanmış ve yaklaşık iki yüz bine yakın bina yıkılmış ya da ağır hasar görmüştür (Türkiye ’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 44). Bu depremler oldukça ciddi hasarlar vermiş, büyük can ve mal zayıatlarına yol açmıştır. Bu depremler Türkiye’deki sorunun sadece binalardaki standartlarının iyileştirilmesi ile aşılamayacağını göstermiş, depremin öncesi ve sonrasına yönelik yeni düzenlemelerin gerektiği anlaşılmıştır. Buradan hareketle 1944 tarih ve 4623 sayı ile “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Bu yeni kanun incelendiğinde afet meydana gelmeden önce çalışma yapılması gerekliliği gerçeğinin kabul edilmiş olduğu anlaşılmaktadır (Doğal Afetler Genel Raporu, 1997, s. 23). Anılan bu kanun ile belediyelere yeni görevler de verilmiştir. Buna göre belediyelere bina ve tesislerin projelendirme ve yapım aşamalarında denetim görevleri verilmiştir. Ancak yüklenen görevler için belediyelerin yeterli teknik personelinin bulunmaması denetim görevinin etkin bir şekilde yerine getirilmemesine neden olmaktadır. Öte yandan plansız yapılaşma ve sanayileşme, nüfus artışıdaki hız, teknik personel yetersizliği, politik nedenlerle yapılan imar değişiklikleri ve mali kaynak yetersizliği gibi nedenlerle belediyelerin yapı denetimi ve yerleşim ve sanayi yeri planları konularındaki görev ve sorumluluklarını tam anlamıyla yerine getiremedikleri söylenebilir (Çakır, 2007, s. 60). Aslında bu sorunlar günümüzde bile birçok belediye için geçerliliğini korumaktadır.

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1933 tarihinden beri yürürlükte olan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar kanunu, şehir merkezlerine olan göçün getirdiği kaçak yapılaşmaya engel olamaz ve etkili çözümler üretmez hâle gelmiştir. Bu gelişmelerden hareketle 1956 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Yasası ve 1958 yılında 7116 sayılı yasa ile kurulan İmar İskân Bakanlığı, imar ve yapılaşma konuları ile afet acil durum alanındaki mevzuat ve idari yapılanma anlamında önemli gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Yine 1958 tarihli 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu da bu alandaki önemli düzenlemelerden birisi olarak

kabul edilmektedir. Bu kanun ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu birimin savaş ve seferberlik zamanlarında görevleri olmakla birlikte afet acil durum hâllerinde arama kurtarma hizmetleri yürütmek ve acil yardım gibi görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır.

Bu dönemde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü (SSGM) doğal afet olaylarında en büyük sorumluluğu alan kuruluşların başında yer almaktadır. SSGM'nin afet hizmetleri konusundaki görevleri muhtelif kanunlar ve yönetmelik yoluyla düzenlenmiştir. Bunlar 7126 ve 7269 sayılı kanunlar ile 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” tir. 7126 sayılı “Sivil Savunma Kanunu” ile SSGM'ye, “doğal afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi, hayati öneme sahip her türlü resmi ve özel tesis ve kurumların korunması ve faaliyetlerinin devamı için acil tamir ve iyileştirme amacıyla alınacak her türlü koruyucu ve kurtarıcı tedbiri alınması” olarak belirtilen görevler verilmiştir. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün 88/12777 sayılı Yönetmelik gereğince kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetinde görev alacak personelin eğitimini yaptırmak, gerektiğinde il/ilçe afet bürosunu araç ve gereç yönünden takviye etmek, afetler acil yardım planlarını sivil savunma planları ile eşgüdümlü hâle getirmek gibi görevleri de bulunmaktadır.

1999 öncesi dönemde yaşanan bir diğer önemli gelişme ise 1959 tarihli 7296 sayılı kanun olduğu söylenebilir. Kısaca “Afetler Kanunu” olarak bilinen ve tam adı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ile afet acil durum alanındaki çoğu düzenleme bu kanun içerisinde toplanmıştır. Bu kanun sel su baskınları ve deprem gibi diğer tüm doğal afetleri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Sayılan bu görevleri yürütmek için de Bakanlık bünyesinde (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Ayrıca yasanın deprem ve sel-su baskını dışında diğer doğal afetleri de kapsayacak şekilde genişletildiği görülmektedir. Yine, 1971’de Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bünyesinde kurulan “Deprem Araştırma Enstitüsü” de 1999 öncesi dönemin dikkate değer adımlarından birisi olarak değerlendirilebilir.

Genel olarak 1999 öncesi dönemde “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü” ve “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” en aktif idari yapılar olarak göze çarpmaktadır. Ancak bu iki genel müdürlük iki ayrı bakanlık bünyesinde olup koordinasyon zorlukları yaşandığı görülmektedir. Bu tür zorlukların giderilmesi açısından 1997 yılında “Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği” çıkartılarak merkezi düzeyde yeni ve ayrı bir yapılanmaya gidilmiştir. Buna göre, yaşanan afet olayının büyüklüğü ve yaygınlığı karşısında, bu yeni merkez tarafından olayın yönetilmesine kararı verildiği takdirde tüm bakanlıkların ve ilgili kurumların burada toplanarak olayı yönetme şekline geçilmiş oldu. Bu yeni yönetmelik ile örgütlenme biçimi de değişmiş oldu. (Kemaloğlu, 2015, s. 130).

1999 Sonrası Dönem

17 Ağustos 1999 tarihinde Kocaeli’nde Kuzey Anadolu Fayı üzerinde meydana gelen ve 12 Kasım 1999 tarihinde Bolu-Düzce’de yaşanan depremler, cumhuriyet tarihi boyunca ülkenin yaşadığı en büyük felaketlerden birisi olarak kabul edilmektedir. Bu durum Birleşmiş Milletler (BM) tarafından da ortaya konmuştur. BM İnsani Yardım Ofisi 1999 depremlerini son 50-6- yılın en büyük felaketlerinden birisi olarak raporlamıştır. Marmara bölgesindeki birçok ili etkilediği için daha sonra bu depremlere genel olarak “Marmara Depremi” denilmeye başlanmıştır. Bu bölge nüfus yoğunluğunun Türkiye ortalamasının çok üstünde olduğu ve yine endüstriyel tesislerin yoğun olduğu illerden oluşmakta olup deprem sivil nüfus ile konut ve sanayi tesislerinde büyük hasaralar bırakmıştır. Bölgedeki yapıların %42’si depremden

etkilenmiş ve %33'ü yıkılmıştır (Türkiye 'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkenler, 2004, s. 6).

Bu süreçte depremin yaralarını sarmak ve yeni önlemler almak adına birçok yasal ve idari düzenlemelere gidilmiştir. Burada sadece bazı önemli değişiklikler üzerinde durulacaktır. Yapılan değişikliklerden bir tanesi “Zorunlu Deprem Sigortası” uygulamasıdır. Marmara depreminin akabinde 1999 yılı sonuna doğru çıkartılan 587 sayılı KHK ile yeni ve ilk olan bir uygulamaya geçildiği görülmektedir. Bu KHK öncesinde Türkiye’de deprem sonrası hasarları büyük ölçüde kamu kaynaklarınca karşılanmaktaydı. Bu KHK ile artık konut sahiplerinin evlerini depreme karşı sigorta ettirmeleri uygulaması getirilmiştir. Zorunlu bir uygulaması olması hesabıyla deprem zararlarının kamu ve vatandaş tarafından birlikte karşılanması uygulamasına geçilmiş oldu. Buna yönelik iş ve işlemleri yürütmek üzere de “Doğal Afet Sigortaları Kurumu” (DASK) kurulmuştur. Zorunlu deprem sigortası ile deprem ve depremden kaynaklanan yangın, çökme, patlama, heyelan gibi risklere karşı, sigortalı konut sahiplerine maddi güvence getirilmiştir. Deprem sigortası yaptırmayan mülk sahiplerinin deprem sonrası yeni konut yapımı ya da hasar gören evlerinin onarımı için devletten yardım alamayacağı hükme bağlanmıştır.

Getirilen bir diğer yeni uygulama ise Yapı Denetimi uygulamasıdır. 10 Nisan 2000 tarihinde Yapı Denetimi Hakkında 595 sayılı KHK yürürlüğe girmiştir. Bu yeni düzenleme Türkiye’de Marmara depreminden sonra doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik en etkili düzenlemelerden birisi olmuştur. (Türkiye 'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004, s. 55). 595 sayılı KHK’den hareketle bu düzenlemenin amaçları;

- “Türkiye’de depreme dayanıklı, kaliteli ve güvenli yapı elde etmek”,
- “Denetimsiz ve kaçak yapı yapılmasını önlemek”,
- “Tüketici konumunda olan bina sahiplerinin kusurlu yapımlar nedeniyle uğrayacakları kayıpları sigorta sistemi aracılığıyla karşılamak”,
- “Mühendislik ve mimarlık hizmetlerinin kalitesini artırmaktır” şeklinde sıralanmaktadır.

Bu yönetmelik daha sonra yasa hâline getirilmiş ve 2001 yılı içerisinde 4708 sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.

1997 yılında oluşturulan Başbakanlık Kriz Yönetimi yapılanmasına rağmen 1999 depremi sonrasında istenilen düzeyde koordinasyon ve iş birliğinin tam olarak sağlanamadığı görülmektedir. Bilim insanı ve uzmanlarca hazırlanan bir raporda, “7269 sayılı Kanunda merkezî ve yerel düzeydeki eşgüdüm ve iş birliği sağlama görevi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na verilmişse de uygulamada kuruluşlar arasında etkili bir eşgüdümü sağlamak çeşitli nedenlerle gerçekleştirilememiş ve bu konuda yapılan yasal düzenlemeler beklenen yararı sağlayamamıştır” denilmektedir (Türkiye 'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004, s. 66). Yine İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün bu alandaki rolü ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının görevleri çakışabilmekte ve koordinasyon sorunlarına yol açabilmekteydi. Afet acil durum yönetimi her iki bakanlığın asıl işi olmayıp ana görevlerinin yanında bağlı birimleri ile bu alanda da hizmet vermekteydiler. Buradan hareketle asıl ve tek görevi afet acil durum yönetimi olan bir yapının kurulması kararlaştırılmıştır. Bu yeni kurumun adı “Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” (TAY) olarak belirlenmiş ve 1999 yılı Kasım ayı içerisinde 583 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı olarak yeni bir idari yapılanmaya gidilmiştir. TAY Başkanlığı bir yıl sonra 2000 yılı içerisinde 600 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı “Genel Müdürlük” olarak yapılandırılmıştır. Genel müdürlüğün görevi, “ulusal güvenliği tehdit eden büyüklükte deprem, sel, toprak kayması, erozyon, yangın, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal maddelerin yol açtığı kazalar ile nüfus hareketlerinin

meydana gelmesi durumunda, ulusal çapta etkin bir acil durum yönetimini ve kurumlar arasında gerekli eşgüdümü sağlamak” olarak ifade edilmektedir. (Öztürk, 2003, s. 54).

Yine 1999 depremleri sonrası SSGM bünyesindeki arama- kurtarma ekiplerinin güçlendirilmesine yönelik yeni kararlar alınmıştır. 586 ve 596 sayılı KHK’lar ile söz konusu ekiplerin ülke ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde ekip ve ekipman olarak güçlendirilmesi ve kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir. Bu kararnamelerden sonra SSGM bünyesinde başta İstanbul ve İzmir olmak üzere ülkenin coğrafi yapısına göre farklı illeri kapsayan toplam 11 ilde (Adana, Afyon, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Sakarya, Samsun ve Van), iyi eğitilmiş ve güçlü ekipmanlardan oluşan ve bu alanda yetişmiş personelden oluşan “Arama-Kurtarma Birlikleri” kurulmuştur. Bu birlikler yaklaşık 100 kişiden oluşan, donanımlı bölgesel arama-kurtarma birlikleri olarak göreve başlamıştır. Yine bu KHK’ler ile, diğer illerdeki Sivil Savunma İl Müdürlükleri bünyesinde 20 personelden oluşan donanımlı yerel arama-kurtarma timlerinin kurulması da sağlanmıştır. 1999 depremini takip eden yakın dönemdeki bir diğer yeni yapılanma ise Ulusal Deprem Konseyi (UDK) kurulması olmuştur. Sekreteryası TÜBİTAK tarafından yürütülen bu Konsey ile deprem konusunda çalışan bilim insanlarının bir araya getirilmesi ve deprem öncesi hazırlıklara zemin hazırlanması hedeflenmiştir (e-dergi.tubitak.gov.tr). 1999 depremlerinin hemen akabinde birçok değişiklik yaşanmış, bu süreçten sonra yaklaşık 10 yıl sonra sistemde yeni ve önemli bir değişikliğe gidildiği görülmektedir. 2009 yılında ise 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kısaca AFAD olarak nitelendirilen yeni yapılanmaya geçilmiştir. Bu kanun ile afet acil durumu yönetimi alanında örgütlenme ve alana bakış açısından önemli bir değişimin yaşandığı görülmektedir. Bu önemli değişikliğin izleri yasanın amaç maddesinde kendini göstermektedir. Yeni düzenleme ile afet acil durum yönetimi ile sivil savunma yönetimi tek çatı altında toplanmıştır. Yasanın 1. maddesinde “afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek amacıyla Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması, örgütlenmesi ile görev ve yetkileri düzenlenirken, afet öncesi kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması ve politikaların oluşturulması amaçlanmaktadır” denilmektedir (AFAD Başkanlığı Kanunu, 2009: 1/1-2). Bu yasa çerçevesinde illerdeki İl Sivil Savunma Müdürlükleri kapatılmıştır. Yine kamu kurumları bünyesindeki “Savunma Sekreterliği” ve “Savunma Uzmanlığı” birimleri de kapatılmıştır. Ayrıca bu kanunla kaldırılan SSGM’nin merkez teşkilatında yer alan “Sivil Savunma Koleji”nin ismi değiştirilerek “Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi” olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu kanunla idari yapılarına son verilen “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü”, “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” ve “Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün” her türlü mal varlığı AFAD başkanlığına devredilmiştir.

Afet Acil Durum Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Rolü

Türkiye’de yerel yönetim yapılanması temelini Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sından almaktadır. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler hem tanımlanmış hem de sıralanmıştır. Bu maddeye göre yerel yönetimler diğer adıyla mahalli idareler İl, Belediye ve Köy tüzel kişiliklerinden oluşmaktadır. Yine anayasa hükmüne göre bu birimler buralarda yaşayan halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır. Bu birimlerin kuruluşları, görevleri, karar organları kanunla düzenlenmektedir. Bunların bir diğer temel özelliği de karar organlarının seçimle iş başına gelmesidir. Bu çerçevede il, belediye, köy gibi belirli bir coğrafi çevrede oturanlara tanınan özerklik sonucu bu kurumlar doğmakta ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmaktadırlar (Yılmaz ve Yoluk, 2011).

Mahalli idarelerin kuruluş ve yapılanma mantığına yakından bakıldığında vatandaşa en yakın birimler olması yönüyle öne çıktığı görülmektedir. Bu özellik afetlere yönelik hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmaları bakımından da kendini göstermektedir. Yani afet öncesi-

sırası-sonrası sürecinde olmak üzere afet acil durum yönetiminin her aşamasında hayati önemdeki hizmetleri ya yürütmektedirler ya da merkezî idare tarafından yürütülen hizmetlere önemli katkılar sunmaktadırlar. Bu alanda yapılan uluslararası çalışmaların büyük bir çoğunluğunda da afet yönetimi alanında başarılı sonuçlar elde edebilmek, afetlerin olası zararlarından daha az etkilenmek, etkin ve hızlı müdahale etmek için yerel yönetimlerin daha fazla rol ve sorumluluklara sahip olması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Afet acil durum yönetiminin en yeni kavramlarından biri olan “dirençli şehirler” yaklaşımının da oluşturulmasında yerel yönetimlerin önemli sorumlulukları bulunmaktadır (Şahin, 2016). Bu çerçevede Türkiye’deki idari yapılanmada yerel yönetim birimleri olarak nitelendirilen Köy İdareleri, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin afet acil durum yönetimindeki sorumlulukları ve yapılanmalarını tek tek ele almak faydalı olacaktır.

Köy İdaresi ve Afet Acil Durum Yönetimi

Yerel yönetim birimlerinden en küçüğü, köy olarak adlandırılan tüzel kişiliklerdir. Köyler çoğunlukla tarım ve hayvancılıkla uğraşan, büyük yerleşim birimlerinden uzak kendine has sosyal ve ekonomik dokusu olan, nüfusu az küçük yerleşim birimleri olarak tarif edilebilir (Keleş, 1998). Bu birimler ile ilgili ilk yasal düzenleme Osmanlı döneminde 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi adlı metin ile yapılmıştır. Cumhuriyet döneminde ise çıkarılan 442 sayılı “Köy Yasası” ile tüzel kişiliğe kavuşmuşlardır. Anılan bu kanun nüfusu 2.000’den az yerleşim birimlerini “köy” olarak tanımlamıştır. Yine okul, cami, otlak ve benzeri orta malları yani herkese ait yapılar ve yerleri vardır. Bağ, bahçe ve tarlalarıyla köy bir bütündür.

İlerleyen dönem içerisinde gelişen şartlara göre 346 sayılı KHK ile 1985 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş ve köylerin tüm ihtiyaçları merkezî idareye bağlı bu genel müdürlük tarafından karşılanır hâle gelmiştir. Bu yasal düzenlemeden 20 yıl sonra 2005 yılında köy ve idaresine yönelik yeni bir yasal düzenlemeye gidilmiştir. 5286 sayılı yasa ile söz konusu bu genel müdürlük kaldırılmış ve görevlerinin önemli bir kısmı bir diğer yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerine devredilmiştir. Hâlen 50 ilde köy ve köylüye ait ihtiyaçlar bağlı oldukları İl Özel İdareleri tarafından yürütülmektedir. Büyükşehir Belediyesi yapılanması olan yerlerde ise köy statüsü tamamen kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüş olup bu birimlerin hizmetleri ise büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmektedir. Bu yasal düzenlemeler incelendiğinde köy düzeyinde afet acil durum yönetimine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği anlaşılmaktadır. Yine 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” incelendiğinde Köy İdaresine afet acil durum yönetimine ilişkin özel bir mükellefiyet yüklenmediği anlaşılmaktadır. 5902 sayılı AFAD kanunu kapsamında da köy idaresine yönetim sürecinde özel bir yer verilmediği görülmektedir.

Öte yandan Orman Köylerinin yangın afeti sırasında bazı yükümlülükleri olduğu görülmektedir. 1976 tarihli “Orman Yangınlarının Önlenmesi ve Söndürülmesinde Görevlilerin Göreceklere İşler Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde, orman yangınlarında civar köy ve kasabaların 18 yaşını bitirip 50 yaşını doldurmamış bütün erkek nüfusu yangın söndürmekle mükelleftirler. Yine yönetmelikte; “Yangının çıktığı mahalde orman içi, orman kenarı, ormana 10 Km. mesafede köy ve kasaba mevcut değilse, o zaman yangın hangi köy ve kasabanın mülki hudutları dâhilinde vuku bulmuşsa o köy ve kasaba ilgilileri yangını söndürmekle mükelleftir.” hükmünün yer aldığı görülmektedir. Ayrıca 285 sayılı “Orman Yangınlarının Önlenmesi ve Söndürülmesinde Uygulama Esasları Tebliği” kapsamında orman köylüsünden ekipman desteği istenebilmektedir.

İl Özel İdaresi ve Afet Acil Durum Yönetimi

Bir diğer yerel yönetim birimi de İl Özele İdareleri'dir. İl özel idaresi de görevlerini, yetkilerini kanundan alırken, karar organları da ilgili kanunda sıralanmıştır. İl özel idareleri idari ve mali özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişiliğidir. Köy idaresi gibi Osmanlı devletinden devralınan önemli yerel yönetim kuruluşlarından birisidir. Buna göre il özel idareleri ile ilgili ilk yasa 1913 yılında çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı"dır. Bu düzenleme 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" ile yürürlükten kalkmıştır. Türkiye'de yerel yönetimlerde reform düzenlemeleri kapsamında yaklaşık 20 yıl sonra yeni bir kanun çıkartılmıştır. 2005 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idarelerini güçlendiren bir düzenleme niteliğindedir. "Büyükşehir Yasası" olarak bilinen ve 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı yasayla getirilen değişiklikler ile birlikte büyükşehir statüsü verilen illerde il özel idareleri, il ve belde belediyeleri kaldırılarak yerel yönetim sisteminde önemli bir değişim ve dönüşüm yaşanmıştır (Ertaş, 2016, s.113).

Hâlen yürürlükte olan bu kanuna göre il özel idareleri görev alanları içerisinde çok çeşitli görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Sosyal hizmet ve yardımlaşmadan tarım ve hayvancılığa, eğitimden sağlığa, bayındırlık hizmetlerinden alt yapıya, ekonomi ve ticari alanlara kadar çok çeşitli konularda şehirdeki mahalli ve müşterek hizmetleri yürütmekle görevlidir. Yine göl ve bataklıkların ıslahı veya kurutulması, köylerin su ve diğer altyapı ihtiyaçlarının karşılanması gibi işler de il özel idarelerine aittir. Öte yandan orman yetiştirmek ve yabancı ağaçları aşılama gibi görevleri başlıca tarım ve hayvancılık görevleri arasındadır. Eğitim alanında ise öğretmen, veli, öğrenci ve öğretmene yönelik kolaylaştırıcı sosyal ve kültürel faaliyetler yapmak ile yeni okullar inşa etmek başlıca görevleri arasındadır.

İl Özel İdareleri, 5302 sayılı yasanın 6., 43. ve 46.maddeler çerçevesinde acil durum yönetimi ve finansmanı konusunda da görevli kılınmıştır. İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; "İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır" (5302, 2009, 6-b). İl Özel İdaresinin Giderleri başlıklı 43.maddenin o) fıkrası Doğal Afet giderleri şeklinde bir ifadeye yer vermiştir. Buna göre özel idareler bütçelerinde olası doğal afetlere karşı bütçelerinde pay ayırmak zorundadırlar. Yine acil durum plânlaması başlıklı 69.maddesi birinci fıkrası "İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar." hükmünü içermektedir. Maddenin devamında; "acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır" denilmektedir. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemleri almakta görevleri arasında olup ilgili idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabileceği de hükme bağlanmıştır. Öte yandan İl özel idaresi, il dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilme yetkisine de sahip bulunmaktadır.

Bununla birlikte Türkiye'deki İl Özel İdarelerinin yukarıda sıralanan görevleri ile ilgili yeterli çalışma yapmadıkları söylenebilir. Bazı il özel idarelerinin çalışmaları incelendiğinde bu durum kolaylıkla anlaşılmaktadır. Örneğin Gümüşhane İl Özel İdaresinin 2022 yılı performans programı incelendiğinde, afet sırası yani müdahale süreçleri için ekip ve donanım hazırlamadıkları görülmektedir. Yine acil durum planlarının olmadığı da anlaşılmaktadır (<http://www.gumushaneozelidare.gov.tr/>). Sadece AFAD Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanan ve İl Afet Riski Azaltma Planı (İRAP) olarak bilinen plana web sitesinde yer

verildiği görülmektedir. Yine il özel idaresi yapılanması olan Kütahya ili incelendiğinde benzer bir durum görülmektedir. Kütahya İl Özel İdaresinin 2021 yılı yatırım programı incelendiğinde bütçede acil durum hizmetlerine yönelik (planlama, ekip, ekipman) bir kaynak ayırmadığı ve proje yapmadığı anlaşılmaktadır (<http://www.kutahyaozid.gov.tr>). Öte yandan Afyon İl Özel İdaresi 2022 yılı performans programı incelendiğinde “Afet ve Acil Durumlara hazırlık, müdahale ve lojistik kapasite oluşturma veya var olan kapasitesini geliştirmek” şeklinde bir hedef ortay belirlendiği ve bunun için de 2.007.00 TL bütçe ayrıldığı görülmektedir.² Bu bilgilerden hareketle il özel idarelerinin afet acil durum planlaması ve ekip-ekipman hazırlığı konusunda çok etkin olmadıkları söylenebilir.

Belediye İdaresi ve Afet Acil Durum Yönetimi

Bir diğer mahalli idare birimi olan belediyeler diğer ikisine nazaran vatandaşlara en yakın, kültürel, ticarî, sosyal yaşam koşullarına en çok etki eden ve en çok gücü olan birimlerdir. Belediyeler ayrıca sayılan bu alanlarda ve diğer birçok alanda üzerinde en fazla görev bulunduran yerel yönetim birimleridir. Tarihi seyrine bakıldığında Türkiye’de Tanzimat’la birlikte “belediye” ve “belediyecilik” kavramları öne çıkmaya başlamıştır. 1855 yılında Fransa’daki komün idareleri örnek alınarak İstanbul’da ilk belediye kurulmuştur. Kurulan bu belediye yönetimi “Şehremaneti” olarak adlandırılmıştır. Şehremanetin şehir zorunlu ihtiyaçlarını yerine getirmek, yol ve kaldırım yapmak ve temizlik işlerini yerine getirmek gibi temel görevleri bulunmaktaydı (Dursun, 1998, s. 100).

Yeni düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimlerin öneminin zaman içinde arttığı ve nüfusun giderek belli merkezlerde yoğunlaştığı dikkate alındığında bu birimlerin de önem kazanması doğaldır. Yine belediyelerin vatandaşa en yakın birimler olması ve yönetiminin oluşmasında vatandaşların belirleyici olması gibi etkenler de zaman içerisinde bu yapıların önemini daha da arttırmıştır. Türkiye’de belediyelerle ilgili ilk yasal düzenlemenin 1930 yılında 1580 sayılı Kanun ile yapıldığı görülmektedir. Bu yasanın ismi doğrudan Belediye Kanunu olarak belirlenmiştir. Cumhuriyet döneminde çıkan bu ilk kanun zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Son olarak 2005 yılında yasa tümüyle değiştirilerek 5393 sayılı yasa ile yeni Belediyeler Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Belirtildiği üzere zaman içerisindeki gelişmeler belediyeleri önemli kurumlar hâline getirmiş ve buna koşut olarak görevleri sürekli değişmiş ve artmıştır. Belediye Kanunu da il özel idaresi kanunu gibi kurumu tanımlayarak başlamaktadır. Buna göre belediyeler birer kamu tüzel kişiliği olarak o yerde yaşayan sakinlerinin mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmakta ve karar organları seçimlerle gelmektedir (5393 Belediye Kanunu, Md.3). Aynı yasanın 14.maddesinde ise belediyelerin görevleri açıklanmaktadır. Söz konusu madde incelendiğinde belediyelerin görevlerinin oldukça geniş bir alanda olduğu görülmektedir. Şehrin imar planlarının hazırlanması, ulaşım, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık işleri, itfaiye, acil yardım, kurtarma işleri, şehir içi trafik düzeni mezarlıkların tesis edilmesi, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar oluşturulması, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, sosyal konut yapımı, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor gibi faaliyetler ve bunlara yönelik tesisler oluşturulması, orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları yapılması gibi sakinlerinin hemen her alandaki ihtiyaçlarına yönelik görevleri bulunmaktadır.

² Detaylar için bkz.

<http://www.afyonzelidare.gov.tr/kurumlar/afyonzelidare.gov.tr/D%C3%B6k%C3%BCmanlar/Performans%20Plan%C4%B1/2022-Yili-Performans-Plani-Meclisce-kabul-edilen.pdf>.

Belediyelere afet yönetimi sürecinde afet yönetiminin “sırası” olarak nitelendirilen müdahale aşamasında hayati bir fonksiyon yüklenmiş tüm belediyelere krizlere hazırlıklı olma görevi verilmiştir (Kutluk, 2011, s.94). Belediyeler bu görevlerini yani arama-kurtarma, yangın ve diğer itfaiye hizmetlerini bünyelerinde kurmuş oldukları itfaiye müdürlükleri eliyle yürütmektedirler. Kuşkusuz acil yardım ve diğer tüm kurtarma ve yangınla mücadelede gerektiğinde belediyelerin diğer tüm birimleri ve personeli de (fen işleri, sosyal yardım ve hizmet gibi) devreye girmektedirler. Bu noktada belediyelerin itfaiye hizmetleri hakkında da bilgi vermekte fayda vardır. Afet acil durum yönetimi merkezde İçişleri Bakanlığı bünyesindeki AFAD Başkanlığı eliyle yürütülürken yerelde ise Belediyeler bünyesindeki İtfaiye Birimleri tarafından yürütülmektedir. Türkiye’de itfaiye hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili merkezî bir otorite bulunmamaktadır. Ancak Belediye İtfaiye Yönetmeliği ulusal düzeyde geçerli ve itfaiye teşkilatlarının görevlerini belirleyen hükümler içeren, herkesi bağlayıcı bir düzenlemedir. Bu yönetmeliğin 6.maddesi görevler kısmını içermekte olup buna göre itfaiye birimlerinin diğer görevlerinin (eğitim ve denetim gibi) yanı sıra yerelde afet ve acil durumlara müdahale etme yetkisi ve görevi bulunmaktadır. Bu görevlerden başlıcaları şunlardır;

- “Yangınlara müdahale etmek ve söndürmek”,
- “Her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek; arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmalarını yapmak”,
- “Su baskınlarına müdahale etmek”,
- “Afet ve acil durumlarda arama ve kurtarma çalışmalarına katılmak”.

Bu görevlerden anlaşılacağı üzere Belediyelerin afet acil durum yönetimi sürecinde afet sırasında yani müdahale süreçlerinde önemli görevleri bulunmaktadır. Ayrıca Belediye İtfaiye Yönetmeliğinin 6.maddesi kapsamındaki eğitim ve denetim hizmetleri ise afet öncesi ve sonrası dönemi kapsayan görevler olup bir anlamda afet öncesi-sırası-sonrası olarak nitelendirilen bütünleşik afet yönetimi sürecinin yerel düzeydeki yapılanması olarak görülebilir.

Öte yandan belediyelerin görevlerinin tümü incelendiğinde afet acil durum yönetiminde önemli sorumlulukları ve görevleri olduğu anlaşılmaktadır. İmar, fen işleri, sosyal yardım ve hizmet alanındaki görevleri düşünüldüğünde afet öncesi-sırası-sonrası zincirinde önemli bir konumda oldukları söylenebilir.

Büyükşehir Belediyeleri ve Afet Acil Durum Yönetimi

Başta İstanbul olmak üzere şehirlerin giderek büyümesi, nüfusun giderek şehirlerde yığılmaya başlaması üzerine belediye idaresinde Büyükşehir Belediyesi unvanı ile yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu yeni yapı 1984 yılında yapılan bir düzenleme ile (3030 sayılı yasa) Türk Yerel Yönetim sisteminin önemli bir parçası hâline gelmiştir. Yine zaman içerisinde hasıl olan ihtiyaçlar çerçevesinde 2004 yılında 5216 kanun numarası ile yeni bir Büyükşehir Belediye kanunu çıkartılmıştır. Temelde bu yasa ile büyükşehirlerin çeperlerinde bulunan ve üst ölçekli planlama yapılmasına engel teşkil eden belde belediyelerinin kapatılarak daha üst ölçekli bir şehir planlaması ve yönetimi yapılmasına zemin hazırlamaktır. Nitekim bu yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarındaki tüm belde belediyeleri kapatılarak tüm personeli, varlıkları ve görevleri ilgili belediyelere devredilmiştir. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin görevlerinin bir kısmı il belediyeleri ile benzerlik göstermekle birlikte yukarıda değinildiği gibi ölçek farkı bulunmaktadır. 06.12.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6360 numaralı kanun ile büyükşehir belediyesi sayısı 30 olmuştur. Bu yasa 2014 yılında yapılan mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe girerek, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nda önemli değişiklikler getirmiştir. 6360 sayılı kanun ile ülkemizde il yönetimi sisteminde ve yerel yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda, büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği

sona erdirilerek, büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırı il mülki idare sınırı olarak genişletilmiştir. Yine büyükşehirlerde köyler mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Ayrıca nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür (Ertaş, 2016, s.113). Yine yukarıda zikredildiği üzere birçok hizmet daha üst ölçekli bir planlama ve icra anlayışı ile yerine getirilmeye başlanmıştır. İtfaiye ve acil durum hizmetleri, su ve kanalizasyon hizmetleri, ulaşım hizmetleri gibi birçok temel hizmet il sınırları içerisinde büyükşehir belediyeleri eliyle yapılır hâle gelmiştir. 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde daha önce İstanbul ve Kocaeli'nde uygulanan ve sonuçlarının olumlu olduğu ifade edilen ve belediye hizmet sınırı mülki idari sınıra genişletilen büyükşehir belediyesi sistemi diğer 28 ilde de uygulanmaya başlamıştır (Yetkin, 2020, s. 9).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları belirtilmektedir. Anılan maddenin u fıkrası "İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek." hükmünü içermekte olup afet acil durum yönetimi açısından bakıldığında büyükşehir belediyelerine önemli görevler yüklediği anlaşılmaktadır. Bu maddedeki görevlerden anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerinin afet öncesi-sırası-sonrası sürecinde önemli sorumlulukları olduğu anlaşılmaktadır.

Afet Acil Durum Yönetiminde Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği

Açıklandığı üzere genel olarak yerel yönetim birimleri özel olarak ise belediyeler kuruluş yapılanmaları gereği vatandaşlara en yakın birimler olup afetlere yönelik hazırlık, müdahale ve zarar azaltma çalışmaları bakımından da yereldeki vazgeçilmez kurumlar olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim sistemi içerisinde ise birçok hizmette olduğu gibi afet acil durum hizmetleri açısından da büyükşehir belediyeleri öne çıkmaktadır. 2021 yılı nüfus sayım sonuçlarına göre Türkiye nüfusu 84.680.273 kişi olup nüfusun yaklaşık %78'i büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yaşadığı anlaşılmaktadır (<https://data.tuik.gov.tr>). Bu büyükşehirlerden bir tanesi de Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (GBB) olup üstlendiği diğer tüm görevlerde olduğu gibi afet acil durumu yönetimi alanında da önemli hizmetleri yerine getirmektedir. Gaziantep ili 6.554 kilometrekare alana sahip olup (<http://www.gaziantep.gov.tr>) 2021 yılı nüfus sayımına göre nüfusu 2.130.432 kişidir (<https://data.tuik.gov.tr>). Daha önce belirtildiği üzere ve kanunda yer alan görevlerden hareketle afet öncesi-sırası-sonrası yönetim süreçlerinde önemli görevleri bulunan GBB iki milyondan fazla kişiye afet acil durumunda hizmet etmek adına gerekli çalışmaları yürütmektedir. Bu bölümde esas olarak afet sırasında yani afet acil durumlara müdahale aşamasındaki yapılanması ve yaptığı müdahale faaliyetleri üzerinde durulacaktır.

GBB Afet Acil Durum Yönetimi Yapılanması

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi afet acil durum yönetimi için bir yapılanma oluşturmuş olup müdahale hizmetlerinin bu yapılanma eliyle yürütüldüğü anlaşılmıştır (30.03.2020 tarih ve 18261 sayılı Başkanlık Onayı). Plan algoritması incelendiğinde "Acil Durum Komisyonu" ve altında "Acil Durum Servislerinin" olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre planda sayılan acil durumlardan birisi ya da birkaçı gerçekleştiğinde durum hakkında Büyükşehir Belediye Başkanına haber verilerek kriz yönetim komisyonu oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Acil durum komisyonunda İtfaiye Daire Başkanı, Fen İşleri Daire Başkanı, Kent Estetiği Daire Başkanı, Ulaşım Planlama ve Raylı Sistemler Daire Başkanı, Kadın Aile

Eğitim ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanı, Zabıta Daire Başkanı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanı, Bilgi İşlem Daire Başkanı, GASKİ Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı yer almaktadır (30.03.2020 tarih ve 18261 sayılı Başkanlık Onayı).

Yine plana göre Acil Durum Komisyonu altında çalışan servisler olduğu görülmektedir. Oluşturulan servislerin; İtfaiye Servisi, Kurtarma Servisi, Ulaşım-Emniyet ve Kılavuz Servisi, Ulaşım-Emniyet ve Kılavuz Servisi, Sosyal Hizmet ve Yardım Servisi, Medya İletişim Sevisi, Teknik Onarım Servisi ve Sağlık Hizmetleri Servisi olduğu anlaşılmaktadır. Her bir servisin görevleri ve bu görevleri yaparken yardımcı olacak diğer GBB birimlerinin tanımlandığı görülmüştür. Bu servislerden İtfaiye ile Arama Kurtarma servislerinin sorumluluğunun İtfaiye Daire Başkanlığına verildiği, diğer servislerin ise görev alanlarına göre ilgili daire başkanlığına tevdi edilmiş olduğu görülmektedir. Planda itfaiye servisinin temel görevleri şu şekilde sıralanmıştır;

- Deprem, heyelan, su baskını, sel, yıldırım düşmesi, sabotaj, terör, doğal afet veya başka nedenlerle ortaya çıkan yangınları söndürmek.
- Acil Durumun özelliğine göre olay yerinde bulunan parlayıcı ve patlayıcı maddelere karşı gerekli tedbirleri alır.
- Yangının büyümesini engellemek. Yangının söndürülmesi ve olay yerinin soğutulması işlemini yapmak.

Planda acil durum kriz yönetim başkanı olan ilgili Genel Sekreter Yardımcısı başkanlığında Acil Durum Kriz Yönetim komisyonu duruma göre Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Toplantı salonu veya Ulaşım, Planlama ve Raylı Sistemler Daire Başkanlığı toplantı salonundan birinde toplanır denmektedir. Komisyona plana ekli listede bulunan ve yukarıda sıralanan daire başkanlıkları katılmaktadır. Acil durumun özelliğine göre komisyonda alınan kararlar servis ekiplerine bildirilir. Servis ekipleri görev yerlerine geçer. Her servis ekibi görevi doğrultusunda gerekli çalışmayı yapar. Sürecin sona ermesi neticesinde Acil Durum Komisyonu tarafından durum değerlendirmesi yapılır (30.03.2020 tarih ve 18261 sayılı Başkanlık Onayı).

GBB Afet Hazırlık ve Müdahale Kapasitesi

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin afet acil durum yapısı özetlendikten sonra afetlere müdahaleye yönelik hazırlık çalışmalarına ve müdahale kapasitesine de bakmak faydalı olacaktır. Bu hazırlık çalışmalarının başında çeşitli alanlardaki eylem planları gelmektedir. Bu çalışmalar ile afet öncesi döneme yönelik olası riskleri ve alınacak önlemleri belirten çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır. Öncelikle GBB'nin İklim Değişim Eylem Planını tamamladığı belirlenmiştir. İklim eylem planında, iklim değişikliğine yol açan etkileri ve riskleri tespit etmek, bunlara yönelik çözüm geliştirmek amaçlarına yönelik olarak 2016-2023 dönemi için planlama yapıldığı anlaşılmaktadır (gaziantep.bel.tr). Yine GBB tarafından 2021 yılı içerisinde Deprem Master Planı hazırlığına başlandığı anlaşılmaktadır (gaziantep.imo.org.tr). Ancak kuruma ait raporlar ve internet kaynakları incelendiğinde bu çalışmanın tamamlandığına dair bir bulguya ulaşılamamıştır. Ancak 2021 yılı Kasım ayı içerisinde yapılan meclis toplantısında plan çalışmalarında gelinen noktanın ele alındığı anlaşılmaktadır. Bu toplantıda meydana gelecek olası bir deprem durumunda; haberleşme, ulaşım, barınma, yardım dağıtımı gibi zaruri ihtiyaçların yol haritası belirleneceği, afetin beraberinde getireceği yangın gibi olası tehlikelerin önüne geçilmesi ve bir dizi önlemleri kapsayan "Deprem Master Planı" hakkında son bilgilerin bu oturumda ele alındığı anlaşılmaktadır (<https://www.gaziantep.bel.tr>).

Afete hazırlık planlamaları ve master planları gibi çalışmalar ile birlikte GBB'nin müdahale kapasitesini artırma çalışmaları yaptığı da anlaşılmaktadır. 2019 faaliyet raporuna göre yangına müdahale ve arama kurtarma çalışmalarına katkı sağlayacak 165 adet araç olduğu

anlaşılmaktadır (<https://www.gaziantep.bel.tr>). Bu araçların 70 parçası itfaiye dairesine ait araçlar olup geri kalanları Fen İşleri gibi birimlere ait iş makinalarından, çekici ve kurtarıcılardan oluşmaktadır. Yine kurum kayıtlarına göre 212 çeşit arama kurtarma malzemesinden yaklaşık 9.000 adet bulunduğu anlaşılmaktadır. Araç üstü kurtarma seti, asansör aydınlatma kulesi, enkaz taşıma tavası, demir kesme makası, gaz ölçüm cihazı, görüntülü arama cihazı, hidrolik ayırıcı kesici ve jeneratör gibi 156 çeşit arama kurtarma ekipmanı olduğu anlaşılmaktadır ([gaziantep.bel.tr](https://www.gaziantep.bel.tr)).

GBB ekipman kapasitesi ile birlikte müdahale ekipleri kapasitesi de incelenirken öncelikle itfaiye birimine bakmak gerekmektedir. Tüm büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi GBB’de de afet acil durum hâllerinde ilk önce İtfaiye Dairesi ekipleri olay yerinde olmaktadır. 2019 yılı çalışma programlarına bakıldığında İtfaiye daire başkanlığı bünyesinde 395 personel olduğu, bu personelin 15’nin eğitim, denetim ve yazı işlerinde çalıştığı, 346 personelin ise yangın ve tüm arama kurtarma işlerine katılan müdahale personeli olduğu anlaşılmaktadır. Olayın çeşidine (yangın, trafik kazası, sel su baskınları, patlama, çökme, deprem gibi) ve büyüklüğüne göre büyükşehir belediyesinin Fen İşleri, Kent Estetiği ve Su Kanal İdaresi (GASKİ) ekipleri olay yerine ekip ve ekipman göndermektedir. Böylece tüm kurumsal ekipman ve ekip kapasitesi harekete geçirilebilmektedir

GBB Afet Acil Durum Müdahale Çalışmaları

Büyükşehir Belediyeleri kanunda sayılan görevleri yerine getirmek için muhtelif birimler kurarak ve bu birimler altında muhtelif personel ve ekipman bulundurarak kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedir. 5216 sayılı yasanın 7.maddesi (u) fıkrasında sayılan itfaiye ve acil durum hizmetleri ile “konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarının yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek” gibi görevleri İtfaiye Daire Başkanlığı eliyle yürütülmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere afet acil durum alanında bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları da itfaiye daire başkanlığı eliyle yürütülmektedir. GBB İtfaiye Daire Başkanlığı bünyesinde 395 personel olduğu, bunlardan 346 kişinin afet acil durum olaylarına müdahale eden personellerden oluştuğu, ayrıca eğitim ve denetim alanında görev yapan 15 personelin olduğu anlaşılmaktadır (<https://cbs.gaziantep.bel.tr>). Kentte yaşanan olaylara müdahale etmek için daire başkanlığı bünyesinde 70 adet muhtelif araç ve çok çeşitli ekipmanlar olduğu görülmektedir (<https://cbs.gaziantep.bel.tr>).

Buradan hareketle GBB İtfaiye Dairesinin 2019 yılı yangın ve arama-kurtarma faaliyetleri yani müdahale çalışmaları incelenmiştir. 2019 yılı yangın müdahale çeşitleri ve sayıları ile bu yangınlardan yaralı kurtarılan ve hayatlarını kaybedenlerin verileri Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1: GBB İtfaiye Daire Başkanlığı Yangın Müdahale Verileri (2019)

Yangın Türü	Yangın Sayısı	Ölü Sayısı	Yaralı Sayısı
Araç Yangını	314	3	18
Arazi/Çöp Yangını	4536	0	0
Bina/Ev Yangını	750	3	133
Ekili Alan Yangını	47	0	0
Fabrika Yangını	54	0	22

İşyeri Yangını	255	0	19
Orman Yangını	106	0	0
Resmi Daire Yangını	23	0	1
Trafo Yangını	62	0	0
Saman/Ot Yangını	38	0	0
Diğer Yangınlar	53	0	3
TOPLAM	6238	6	196

Kaynak: GBB 2109 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s.165

2019 yılı yangın müdahale verileri incelendiğinde bu yıl içerisinde 6.238 yangına müdahale edildiği görülmektedir. Müdahale edilen yangınlardan 4.536 yangın ile Arazi/Çöp yangın türünün ilk sırada olduğu akabinde 750 yangın ile Bina/Ev yangını müdahalesinin yapıldığı, üçüncü sırada ise 314 adet Araç yangınının yer aldığı, 255 yangın ile işyeri yangını ve 106 adet orman yangınına müdahale edildiği anlaşılmaktadır (GBB 2019 Yılı Mali Faaliyet Raporu, 2019, s. 165). Bu yangınlarda 196 kişi yaralı olarak kurtarılırken, 6 kişinin hayatını kaybettiği anlaşılmaktadır.

İtfaiye daireleri yangın müdahalesi dışında çok farklı arama-kurtarma operasyonları da yapmaktadırlar. GBB İtfaiye Daire Başkanlığının 2019 yılı arama-kurtarma müdahale çeşitleri ve sayıları ile bu müdahalelerden yaralı kurtarılan ve hayatlarını kaybedenlerin verileri Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2: GBB İtfaiye Daire Başkanlığı Arama-Kurtarma Müdahale Verileri (2019)

Kurtarma Türü	Kurtarma Sayısı	Ölü Sayısı	Yaralı Sayısı	Ölü/Yaralı Hayvan Sayısı
Asansörde Mahsur Kalma	111	1	112	0
Boğulma	1	0	0	0
Hayvan Kurtarma	797	0	0	631
İntihar	44	0	44	0
İş Kazası	3	0	3	0
Kapalı Alanda Mahsur Kalma	268	3	324	0
Kapı Açma	170	3	152	0
Su/Sel Yangını	255	0	51	0
Soba Zehirlenmesi	2	3	0	0
Trafik Kazası/Sıkışma	135	33	254	0
Diğer Kurtarmalar	162	5	149	0

Diğer Görevler	14	0	0	0
TOPLAM	1962	49	1090	631

Kaynak: GBB 2109 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s.166

Tablo 2’den de anlaşılacağı üzere 2019 yılında toplam 1.962 arama-kurtarma faaliyeti gerçekleştirildiği bunların ilk beşinden 797 tanesinin hayvan kurtarma, 268 adet kapalı alandan insan kurtarma, 255 adet su baskını/sel olayına müdahale, 135 sıkışmalı trafik kazası, 111 asansör kurtarması müdahaleleri şeklinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu arama-kurtarma müdahalelerinden 1.090 kişi yaralı olarak kurtarılırken, 49 kişinin vefat ettiği anlaşılmaktadır (GBB 2019 Yılı Mali Faaliyet Raporu, 2019, s.166). Buradan hareketle GBB İtfaiye Daire Başkanlığının 2019 yılı içerisinde yangın ve diğer arama-kurtarma faaliyetleri olmak üzere 8.200 afet acil durum olayına müdahale ettiği bu olaylarda 51 kişi hayatını kaybederken 1.283 kişinin yaralı olarak kurtarıldığı anlaşılmaktadır.

GBB İtfaiye Daire Başkanlığı ekiplerinin 2019 yılı içerisinde şehir genelindeki 3.098 tesisi yangın güvenliği açısından denetlediği anlaşılmaktadır (GBB 2019 Yılı Mali Faaliyet Raporu, 2019, s. 167). Bu inceleme Binaların Yangın Korunması Hakkında Yönetmeliğin 131. Maddesine dayanılarak yapılmaktadır. Denetlenen tesislerin ilk beş sırasındakilere bakıldığında 1264 adetinin ticaret amaçlı yapılar, 586’sının toplanma amaçlı yapılar 351’nin endüstriyel yapılar, 193’nün kurumsal binalar ve 128’nin büro binaları olduğu görülmektedir. Bu yıl içerisinde denetlenen tesislerden 2.694 adeti yangın güvenlik önlemleri, açısından yeterli görülürken 404 tesisin yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Buna göre denetlenen tesislerin yaklaşık %87’sinin yangın güvenlik önlemleri açısından yeterli olduğu anlaşılmaktadır. 2019 yılı içerisinde GBB İtfaiye Daire Başkanlığı eğitim ekibinin 500 eğitim programı düzenlediği ve bu eğitimlere 40.180 kişinin katıldığı anlaşılmaktadır. Verilen eğitimlerin yangın eğitimi, ilk müdahale eğitimi ve soba zehirlenmeleri karşı önlem konusunda olduğu anlaşılmaktadır (GBB 2019 Yılı Mali Faaliyet Raporu, 2019, s.168).

Sonuç

Afet acil durum yönetimi öncesi-sırası-sonrası olarak nitelendirilen bir süreç yönetimi olup bu süreç aynı zamanda bütünleşik afet yönetimi olarak ta ele alınan kendine has özellikleri olan bir yönetim alanıdır. Afet “sırası” süreci olayın yaşandığı yerdeki yani yereldeki yönetim yapılanması ile çok yakından ilgilidir. Dolayısıyla afet sırası yönetim yapılanması müdahale çalışmalarının başarısında önemli bir konudur. Gerek yüksek lisans ve doktora çalışmalarında gerekse alan yazında afetin müdahale çalışmaları boyutuna yönelik yeterli çalışma olmadığı anlaşılmaktadır. Buna ek olarak yerel yönetimlerin afetin “sırası” olarak nitelenen aşamasına yönelik yine sınırlı çalışmalar olduğu gözlemlenmektedir. Özdemir (2023), afet yönetiminde belediyelerin rolünü incelediği çalışmasında afet yönetimi açısından belediyelerin mevcut durumlarını ortaya koymaya çalıştığı, müdahale süreçlerine odaklanmadığı anlaşılmaktadır. Yine Ulutürk (2006), Türkiye’de Afet Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler başlıklı yüksek lisans tezinde risk yönetimine ağırlık verdiği, yereldeki müdahale kapasitesine ve süreçlerine değinmediği anlaşılmaktadır. Yereldeki yapılanmanın afete müdahale çalışmalarındaki hayati öneminden hareketle ve bu boyutun çokça irdelenmemiş olmasından dolayı bu konu üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çalışmada bu alana ait kavramlar verildikten sonra Türkiye’deki yapılanma hakkında bilgi verilmiş bu yapı içerisinde yerel yönetimlerin rolü ve görevleri ortaya konmuştur. Daha sonra ise Gaziantep Büyükşehir Belediyesi örneğindeki yapılanma ve müdahale çalışmaları incelenmiş ve AFAD İl Müdürlüğü ile karşılaştırılmıştır.

Türkiye’de özelde belediyeler genel olarak tüm yerel yönetim birimleri Türkiye Afet Müdahale Planına (TAMP) göre yangın hariç afet yönetimi sürecine destek birimi olarak katılmaktadır. TAMP’ta yer alan 28 hizmet grubu içerisinde yangın hizmet grubunda belediyeler ana çözüm ortağıdır (AFAD, 2002). TAMP’a göre il düzeyinde koordinasyon, AFAD Başkanlığı merkezi ile irtibatlı olarak o ilin valisi tarafından ya da görevlendireceği vali yardımcısı tarafından yapılır. Bu süreç “İl AFAD Merkezi” bünyesinde yürütülür. TAMP kapsamında her ilde “İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu” (İAADKK) oluşturulur. Bu kurulda vali, il afet ve acil durum müdürü, belediye başkanı, il özel idaresi genel sekreteri, garnizon komutanı, destek veya çözüm ortağı kurumların il müdürleri/yöneticileri ve ihtiyaç duyulan diğer il yöneticileri ile bu alanda yetkin ve yetkilendirilmiş sivil toplum kuruluşu temsilcisi yer almaktadır.

Büyükşehir ve il belediyelerinin 28 hizmet grubundan sadece yangın hizmet grubunda ana çözüm ortağı olması, diğerlerinde ise destek çözüm ortağı olması afet sırasındaki olay yeri yönetimde koordinasyon eksikliğine ve verimsizliğe neden olmaktadır. AFAD il müdürlüklerinin buldukları ildeki ekip ve ekipman eksikliği olay yönetimde zorluklar doğurmaktadır. AFAD Başkanlığının ülke genelindeki toplam personel sayısı 7.077 olup bu personelin sadece 2.145’i arama kurtarma teknisyeni olarak müdahale görevi yapmaktadır (AFAD 2021 Kalkınma Planı). Geri kalan personel ise daha çok afet öncesi ve sonrası aşamalarda görev yapabilecek niteliktedir. Yani AFAD Başkanlığının ülke genelindeki personelinin yaklaşık %30’u müdahale görevi yapan yani afet öncesi-sırası-sonrası sürecinin “sırası” aşamasında görev alabilecek durumda olan personelden oluşmaktadır.

Gaziantep örneğinde Gaziantep İl AFAD müdürlüğünün personeli ve makine parkı GBB ile karşılaştırılamayacak kadar zayıf olduğu anlaşılmaktadır. AFAD İl Müdürlüklerinin arama kurtarma personeli ekip ve ekipmanları hakkında bilgilere ulaşılamamıştır. Ancak yukarıda zikredilen rakamlardan yola çıkılarak ülke nüfusu ile orantılı bir personel dağılımı olabileceği varsayımından hareketle edilirse Gaziantep AFAD İl Müdürlüğü bünyesinde 70 civarında personeli olduğu bunlardan 25 civarındaki personelin arama kurtarma teknisyeni olabileceği düşünülmektedir. Yine 2021 yılı performans raporundan hareketle ülke genelinde 1.203 adet taşıta sahip olduğu bunların ne kadarının arama kurtarma aracı olduğu da anlaşılamamaktadır. 613 adet diğer araç olarak kodlanan araçlar dışındakiler müdahale araçları olmayıp diğer araç olarak nitelenen araçların evsafi anlaşılamamaktadır. Buradan hareketle Gaziantep AFAD il müdürlüğünün olaylara müdahalede kullanılan 10 adet civarında araca sahip olduğu, etkin bir arama-kurtarma için gerekli araç ve donanım konusunda da çok yeterli olmadığı görülmektedir. Öte yandan AFAD il müdürlüğü ekiplerinin sadece il merkezinde konuşlu bulunması, il geneline yaygın istasyonlarının olmaması da hızlı ve etkin müdahale imkânını zorlaştırmaktadır. Yani müdahale ekip ve ekipmanları ile il genelinde konuşlanılan tek yer olması ilçelerde hazır müdahale ekiplerinin olmaması olay yeri yönetimini güçleştirmekte ve TAMP’ta belirtilen ana çözüm ortağı olma rolünü yerine getirmede zaafılara neden olmaktadır.

Bu durum inceleme konusu GBB örneğindeki rakamlardan hareketle de çok açık bir şekilde görülmektedir. İl genelindeki tüm olaylara müdahale amaçlı olarak GBB İtfaiye Daire Başkanlığının 13 istasyonu bulunmaktadır. Her istasyonda müdahale personeli ve ekipmanları 7/24 esasına göre hazır bekletilmektedir. Yine 70 adet araç (merdivenli itfaiye araçları, arama-kurtarma ekipmanları, yer altı, su altı, yüksekte arama kurtarma ekipmanları) ve toplam 346 müdahale personeli ile olaylara müdahale ettiği düşünüldüğünde bu durum daha bariz bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Afet acil durum olaylarına istatistiklerine bakıldığında da aynı durum kendisini göstermektedir. Afet istatistikleri raporuna göre 2019 yılında AFAD ekipleri tarafından Gaziantep’te 21 olaya müdahale edilmiştir. Bu müdahale işlerine 27 araç ve 91

personel katılmıştır (<https://www.afad.gov.tr>). Aynı yıl içerisinde GBB İtfaiye Dairesi Başkanlığı 6.238 yangın ve 1.962 arama kurtarma faaliyeti olmak üzere toplam 8.200 olaya müdahale ettiği görülmektedir (<https://www.gaziantep.bel.tr>). Gaziantep AFAD il müdürlüğünün müdahale ettiği olaylara ortalama 3.4 personelin katıldığı anlaşılmaktadır. GBB itfaiye daire başkanlığının müdahale ettiği olaylara katılan personelin ortalaması da aynı oranla ele alındığında 8.200 olaya 28.880 personelin müdahale ettiği söylenebilir. Görüldüğü üzere GBB'nin afet acil durumda olaylara müdahaledeki insan gücü kapasitesi çok bariz bir şekilde AFAD il yapılanmasına göre oldukça yüksektir.

Gaziantep ili örneğindeki verilerin incelenmesi neticesinde bir yerel yönetim birimi olan GBB'nin afet acil durum yönetiminin “öncesi-sırası-sonrası” zincirindeki müdahale aşamasını yani “sırası” sürecini etkin yönetme gücü merkezî idarenin yereldeki birimi olan AFAD il müdürlüğüne göre oldukça yüksektir. GBB bünyesindeki itfaiye daire başkanlığı gerek müdahale personeli gerek araç ve ekipman ve gerekse il genelindeki istasyon yaygınlığından hareketle AFAD il müdürlüğüne göre oldukça yüksek bir kapasiteye sahiptir. Nitekim 6 Şubat 2023 tarihindeki Kahramanmaraş merkezli depremlerde bu durum daha iyi anlaşılmıştır. Bu depremlerde Gaziantep'in Nurdağı ve İslahiye en çok etkilenen yerler arasında yer almaktadır. GBB İtfaiye Dairesi bünyesinde bulunan ilçe müdahale istasyonları sayesinde enkaz başlarına ilk önce GBB itfaiye ekipleri varmıştır. İstasyonlarda bulunan sepetli merdivenli itfaiye araçları ile yüksekte mahsur kalanlar ilk etapta kurtarılmış, diğer müdahale araç ve ekipmanları ile hemen müdahale çalışmalarına başlanmıştır. O şartlarda Gaziantep merkezden ve ulusal düzeyden ekip ve ekipmanlar gelinceye kadar GBB İtfaiye ekipleri arama kurtarma çalışmalarına başlamıştır. Ancak AFAD yapılanmasında ilçe müdahale birimleri olmadığı için olay yerine GBB ekiplerinden sonra ulaşabilmektedirler. Gaziantep AFAD İl Müdürlüğü ekipleri ise mevcut kapasiteleri doğrultusunda sınırlı sayıda enkazda arama kurtarma çalışması yapabilmektedir. AFAD ekipleri daha çok ulusal ve uluslararası ekiplerin ve gönüllülerin koordinasyonu işine odaklanmıştır. Bu depremde birçok kamu binası da hasar almış ancak 2015 yılında yapılan ve 9 şiddetinde bir depreme dayanıklı olarak inşa edilen İslahiye itfaiye istasyonu bu depremde ayakta kalmış ve kriz merkezî görevini üstlenmiştir. Müdahale çalışmaları ile ilk başlardaki geçici barınma ve iâşe süreçleri bu istasyondan sevk ve idare edilmiştir.

Buradan hareketle yereldeki müdahale kapasitesinin etkin kullanılması için afet acil durum esnasındaki müdahale sürecinin yani afetin “sırası” sürecinde belediyelere daha çok yetki verilmesinin daha verimli olacağı değerlendirilmektedir. TAMP'ın müdahale görev yapılanması yeniden ele alınarak belediyelerin kurumsal kapasitesinden, yaygın örgütlenme gücünden ve olaylara yakınlığından yararlanılacak model üzerinde çalışılmalıdır. TAMP'taki yangın hizmet grubu modelindeki gibi bir yapılanma ile arama kurtarma hizmet grubunda da AFAD koordinasyonunda belediyelere daha çok sorumluluk verilebilir. Yaşanabilecek olayların büyüklüğü sıralanarak kaza, acil durum ve afet boyutlarında belediyelerin arama kurtarma çalışmalarına katkıları ve sorumlulukları artırılabilir. Böylece arama-kurtarma hizmetlerine ait müdahale esnasındaki yönetim karmaşasının, zaman kaybının ve verimsizliğinin de önüne geçilebilecektir. Yaşanan tecrübeler doğrultusunda AFAD Başkanlığı giderek müdahale sırasına ait standartları belirleyen denetleyici ve düzenleyici bir kurum rolünü üstlenebilir.

Son olarak bu yapı böyle devam edecekse AFAD İl müdürlüklerinin altına her ilçede “İlçe Müdürlüğü” yapılanmasına gidilmesi daha uygun olacaktır. Böylece AFAD'ın yereldeki müdahale kapasitesi artırılmış olacaktır. Bu öneri verimli olarak değerlendirilmezse arama-kurtarma konusunda olay türüne göre ayrımlar yapılarak büyükşehir-il ve ilçe belediyeleri görevlendirilebilir. Öte yandan mevcut yapı ile devam edilmesi durumunda yangın hizmetleri

konusunda birlikteliği ve standartları sağlayacak merkezî idare bünyesinde Genel Müdürlük ya da başka bir seviyede bir yapının oluşturulması belediyeler düzeyinde farklı kapasitelerde verilen hizmetlerin kalitesini de arttırmaya katkı sunacaktır.

Kaynakça

- AFAD. (2022). Türkiye Afet Müdahale Planı, Erişim tarihi: 28 Ekim 2022, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf
- AFAD. (2014). Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, Erişim tarihi: 16 Ekim 2022, <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>
- Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2009, 17 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 27261) Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>
- Afyon Özel İdare. (2022). 2022 Yılı performans planı. Erişim tarihi: 03 Kasım 2022). <http://www.afyonozelidare.gov.tr/kurumlar/afyonozelidare.gov.tr/D%C3%B6k%C3%BCmanlar/Performans%20Plan%C4%B1/2022-Yili-Performans-Plani-Meclisce-kabul-edilen.pdf>
- Al-Dahash, H., Thayaparan, M. and Kulatunga, U. (2016). Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. Erişim tarihi: 08 Mart 2024, openresearch.lsbu.ac.uk
- Alexander, D. (2003). Towards the development of standards in emergency management training and education. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 12(2), 113-123.
- Alexander, D.E. (2019). L'Aquila, central Italy, and the "disaster cycle", 2009-2017. *Disaster Prevention and Management*, 28(4). 419-433.
- Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüsavirliği. (1997). Doğal afetler genel raporu. Belediye Kanunu (2005, 13 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25874). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216, 23 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25531). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>
- Cigler, B. A. (1988). *Emergency management and public administration*, Charles C. Thomas Publishing.
- Cutter, S. L. (2003). GI science, disasters, and emergency management. *Transactions in GIS*, 7(4), 439-446.
- Çakır, B. (2007). *Afet acil durum yönetimi: Bolu belediyesi örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.
- Demirci, A., Karakuyu, M. (2004). Afet yönetiminde coğrafi bilgi teknolojilerinin rolü. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 9, 67-101.
- DPT. (2004). Türkiye'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkenler, DPT IV. İzmir İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu, Ankara.
- Dursun, D. (1998). *Türkiye'de yerel yönetimlerin doğuşu ve siyasi/idari gelişme*, (Dursun, D. Al, H. Ed.). *Türkiye'de yönetim geleneği-kurumlar, sorunlar ve yeniden yapılanma arayışları*. İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Erkal, T., Değerliyurt, M. (2009). Türkiye'de afet yönetimi. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 22(14), 147-164.
- Ertan, B. (2002). Yerel yönetim kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 22-30.
- Ertaş, H. (2016). Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları ile ilgili mevzuat ve karşılaştırmalı analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, 11, 83-113.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2019). *2019 Mali yılı faaliyet raporu*. Gaziantep: Apak Matbaa Ltd Şti.

- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi. (2022). *İtfaiye personel listesi*. Erişim Tarihi: 03 Kasım 2022. https://cbs.gaziantep.bel.tr/modul/personel/Personel_Listesi.aspx
- Gaziantep Valiliği. (2022). *İlçelerimiz*. Erişim Tarihi: 03 Kasım 2022. <http://www.gaziantep.gov.tr/ilcelerimiz>
- Gümüşhane İl Özel İdaresi. (2022). Performans planları. Erişim Tarihi: 01.Kasım 2022). http://www.gumushaneozelidare.gov.tr/kurumlar/gumushaneozelidare.gov.tr/Raporlar%20ve%20Planlar/Performans%20Planlar%C4%B1/2022_PERFORMANS_PROGRAMI.pdf
- Herman, R. E. (1982). *Disaster planning for local government*. Newyork: Universe Books.
- İl Özel İdaresi Kanunu (2009, 22 Şubat). Resmi Gazete (Sayı: 25745). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>
- İnci, H. (2007). Yerel yönetimler yasasındaki değişikliklerin belediyelerin yönetim ve organizasyon yapısı üzerindeki etkileri: Edirne belediyesi örnek olayı. Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi. Edirne: Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, (2004). *Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı Türkiye Bürosu Yayını, Ankara.
- Johnson, R. (2000). *GIS Technology for Disasters and Emergency Management*, An ESRI White Paper.
- Kadioğlu, M. (2008). Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri. Erişim Tarihi: 04 Kasım 2022. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43455826/AFET_ZARARLARINI_AZALTMA_NIN_TEMEL_LKELER
- Kadioğlu, M. (2020). *Afet yönetimi*. İstanbul: Yalın Yayıncılık
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim terimleri sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kemaloğlu, M. (2015). Türkiye’de afet yönetiminin tarihi ve yasal gelişimi. *Akademik Bakış Dergisi*, 52, 126-147.
- Kutluk, E. (2011). Afetlere müdahale için model önerisi: Muhtemel İstanbul depremi uygulaması. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kusumasari,B., Alam,Q., Siddiqui, K. (2010). Resource capability for local government in managing disaster. *Disaster Prevention and Management* 19(4). 438-451
- Kütahya İl Özel İdaresi. (2021). Yatırım programları. Erişim Tarihi: 01 Kasım 2022). <http://www.kutahyaozid.gov.tr/yatirim-programlari>
- Nerry, R. W., Mushkatel, A. H. (1984). Disaster management: Warning response and community relocation. In *Disaster management: Warning response and community relocation* (Syf. 280).
- Nojavan, M., Salehi, E., Omidvar, B. (2018). Conceptual change of disaster management models: A thematic analysis. *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies*, 10(1). 1-11.
- Okay, N. (2018). Dirençli kentler için afet risk azaltma. *Şehir ve Toplum Dergisi*, 10, 117-127.
- Ökmen, M. (2015). *Yerel yönetimlerde güncel gelişmeler*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Özdemir, A. (2023). Afet yönetiminde belediyelerin rolü. *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 12(2), 828-839.
- Özmen, B., Özden, T. (2013). Türkiye’nin afet yönetim sistemine ilişkin eleştirel bir değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49, 1-28.
- Öztürk, A. (1996). Türkiye’de halkın yönetime katılması, mevcut yerel yönetim anlayışı ve çözüm bekleyen temel sorunlar. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4), 105-116.
- Rubin, C. B., Jones, A., Kovacich, A. (2012). *Emergency management: The American experience, 1900-2010*. Boca Raton, FL: CRC Press.

- Şener, S. M., Kadioğlu M., İskender H., Tezer A., Helvacıoğlu İ. (2003). *Ulusal acil durum yönetimi modeli*. İstanbul: İTÜ Yayınları.
- Öztürk, N. (2003). Türkiye’de afet yönetimi: karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(4), 42-65.
- Sabırsız., E., Şöhret, M. (2024). 6 Şubat depremlerinin Türkiye ekonomisi üzerindeki makroekonomik, sosyal ve çevresel etkileri. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 15(1)-Deprem Özel Sayısı, 571-597.
- Şahin, C., Sipahioğlu, Ş. (2002). *Doğal afetler ve Türkiye*, Ankara: Gündüz Eğ. ve Yayınları.
- Şahin, G. (2016). *Yerel yönetimlerde afetlere hazırlık ve zarar azaltma sorumlulukları: İzmir büyükşehir belediyesi örneği*, Erişim Tarihi: 01 Kasım 2022, https://www.researchgate.net/profile/Yakup-Bulut/publication/321361862_ETKIN_BIR_AFET_YONETIMINDE_MERKEZ-YEREL_ILISKILERININ_ONEMI_HATAY%27DA_BIR_UYGULAMA/links/5a1eb6b1458515a4c3d20fe2/ETKIN-BIR-AFET-YOeNETIMINDE-MERKEZ-YEREL-ILISKILERININ-OeNEMI-HATAYDA-BIR-UYGULAMA.pdf
- Tezer, A. (2005). *Acil durum yönetimi ilkeleri*, İstanbul: İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No: 1.
- TÜİK. (2021). *Bülten*. Erişim Tarihi: 02 Kasım 2022. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=45500>
- Türk Dil Kurumu, *Acil. Güncel Türkçe Sözcük içinde*. Erişim tarihi: 01 Kasım 2022, <https://sozluk.gov.tr/>
- Ulutürk, G. (2006). Türkiye’de afet risk yönetimi ve yerel yönetimler. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: ODTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Yaman, F., Ayrancı, E., Helvacıoğlu İ.H. (2020). Türkiye’nin ulusal afet ve acil durum yönetim sisteminin mevcut hali ve yeni bir yönetim modeli önerisi. *Dirençlilik Dergisi*, 4(2), 205-220.
- Yetkin, O. (2020). Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yapısı ve geleceği. *Akademik Düşünce Dergisi*, 1, 4-16.
- Yıldırım, S. (1990). Yerel yönetim ve demokrasi: Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu. Ankara B. Ş. B. - İULA-EMME, Ankara.
- Yılmaz, A. (2003). *Türk kamu yönetiminin sorun alanlarından biri olarak afet yönetimi*. Ankara: Pegem Yayıncılık.
- Yılmaz, S., Yoluk, M.E. (2011). *Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri*, Erişim Tarihi: 01 Kasım 2022, <http://todaie2011.blogspot.com.tr/2011/12/kamu-yonetimi-merkezi-yonetim-ve-yerel.html>.