



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE BÜTÜNLEŞİK AFET YÖNETİMİNİN YASAL, ÖRGÜTSEL YAPISI VE ETKİNLİĞİ

Hüseyin GÜL^{1*}
Güven ŞEKER²

Öz

Çalışma Türkiye’de afet yönetim sisteminin 2009 öncesi parçalı yapısından, 5902 sayılı Kanun ile kurulan bütünleşik ve risk odaklı yapıya dönüşümünü analiz etmeyi amaçlamaktadır. Araştırmada nitel araştırma deseni benimsenmiş; yasal metinler, stratejik planlar ve Sayıştay raporları belge analizi tekniğiyle incelenmiştir. Ayrıca Türkiye’nin mevcut modeli; Japonya, ABD ve AB gibi uluslararası örneklerle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Bulgular, 2009 reformu ve AFAD’ın kurulmasıyla yetki karmaşasının azaldığını, TAMP ve TARAP gibi belgelerle stratejik planlama kapasitesinin arttığını ve AYDES gibi sistemlerle teknolojik entegrasyonun sağlandığını göstermektedir. Ancak 6 Şubat 2023 depremleri ve denetim raporları; kağıt üzerindeki planlar ile saha uygulaması arasında özellikle kurumlar arası yatay koordinasyon, lojistik senkronizasyon ve yerel kapasite alanlarında uygulama boşlukları olduğunu ortaya koymuştur. Sonuç olarak, Türkiye’nin yasal kurulum aşamasını tamamladığı, ancak sistemin etkinliği için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve haberleşme altyapısında fiziksel dirençliliğin artırılması gerektiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet yönetimi, AFAD, Kamu politikası, TAMP, Türkiye.

JEL Kodları: H12, H70, Q54.

TÜRKİYE’S INTEGRATED DISASTER MANAGEMENT’S LEGAL, ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND EFFECTIVENESS

Abstract

This study aims to analyze the transformation of Türkiye’s disaster management system from its fragmented pre-2009 structure to the integrated and risk-oriented framework established by Law No. 5902. Employing a qualitative research design, the study examines legal texts, strategic plans, and Court of Accounts reports through document analysis. Furthermore, Türkiye’s current model is evaluated comparatively with international examples such as Japan, the United States, and the European Union. The findings demonstrate that the 2009 reform and the establishment of AFAD reduced jurisdictional ambiguity, enhanced strategic planning capacity through documents such as TAMP and TARAP, and facilitated technological integration via systems like AYDES. Nevertheless, the February 6, 2023, earthquakes and audit reports revealed implementation gaps between on-paper plans and field execution, particularly in horizontal inter-institutional coordination, logistical synchronization, and local capacity. The study concludes that while Türkiye has completed its legal establishment phase, strengthening local governments and enhancing the physical resilience of communication infrastructure are required to achieve systemic effectiveness.

Keywords: Disaster management, AFAD, Public policy, TAMP, Türkiye.

JEL Codes: H12, H70, Q54.

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF SBKY Bölümü, ORCID: 0000-0001-7584-8354

* **Sorumlu Yazar** (Corresponding Author): huseyingul@adu.edu.tr

² Adjunct Professor Dr., Carleton University, Norman Paterson School of International Affairs, Ottawa, Canada, ORCID: 0000-0003-4766-7921

Başvuru Tarihi (Received): 01.02.2026 **Kabul Tarihi** (Accepted): 27.07.2026

Giriş

Afet yönetimi, 21. yüzyılda Türk kamu yönetiminin en karmaşık ve dinamik politika alanlarından biri haline gelmiştir. Türkiye’de devlet bu yüzyıla kadar afet yönetimi konusunda afet sonrası yara sarma ve iyileştirme işlevlerine tepki odaklı (reaktif) yaklaşımı benimsemişken 1999 Marmara depreminden sonra bu yaklaşımdan vazgeçerek risk yönetimi anlayışına geçmiştir. (Balamir, 2001, s. 210; Oktay, 2015, s. 2). Bu dönüşümün temelinde afetlerin sadece kaçınılmaz doğa olayları olmadığı, aynı zamanda hatalı kentleşme, yetersiz altyapı ve zayıf örgütsel kapasitenin bir sonucu olan yönetim krizleri olduğu kabulüne dayanmaktadır. Birleşmiş Milletler öncülüğünde şekillenen Hyogo (2005-2015) ve Sendai (2015-2030) Afet Risk Azaltma Çerçevesi, Türkiye’de bu yeni paradigmanın küresel normlarının kabulüne dayanmış ve afet yönetimi, sadece acil durum ekiplerinin sahada yürüttüğü operasyonel bir faaliyet olmaktan çıkıp, kalkınma planlarından imar mevzuatına kadar uzanan disiplinli ve çok paydaşlı bir kamu politikası sürecine dönüştürmüştür (Yaman vd., 2020, s. 206).

Türkiye topraklarının %66’sının aktif fay hatları üzerinde yer alması ve nüfusun %70’inden fazlasının deprem riski altındaki bölgelerde yaşaması, Türkiye için afet yönetimini bir ulusal güvenlik meselesi haline getirmiştir (Oktay, 2015, s. 4). Bununla birlikte, küresel iklim değişikliğinin de etkisiyle sel, taşkın, heyelan, orman yangınları ve kuraklık gibi hidro-meteorolojik afetlerin sıklığı ve şiddeti de son on yıllarda artış göstermektedir. INFORM Risk Endeksi verilerine göre Türkiye, tehlikeye maruziyet ve kırılganlık açısından yüksek, başa çıkma kapasitesi açısından ise gelişmekte olan bir ülke profili çizmektedir (Öztürk ve Uzuntaş, 2019, s. 147; Yaman vd., 2020, s. 214). Bu tablo, Türkiye’nin afet yönetim sisteminin sadece müdahale kapasitesini değil, aynı zamanda riskleri önceden tespit etme ve azaltma yeteneğini de sürekli sorgulamasını zorunlu kılmaktadır.

Türkiye’nin afet yönetimine ilişkin kurumsal refleksleri uzun yıllar boyunca afet sonrası kriz yönetimi odaklı bir anlayışı ile şekillenmiştir. Özellikle 1959 yılında yürürlüğe giren ve uzun bir süre sistemin omurgasını oluşturan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”, afetleri beklenmedik olaylar olarak tanımlamış ve devletin rolünü büyük ölçüde afet sonrası mali ve fiziksel yardım sağlamakla sınırlamıştır (Erkan, 2023, s. 555; C. Kepekci, 2008, s. 2). Afet yönetimi alanındaki yetkiler, 2009 tarihine kadar Sivil Savunma Genel Müdürlüğü (İçişleri Bakanlığı), Afet İşleri Genel Müdürlüğü (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı) ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAYEK- Başbakanlık) gibi farklı kurumlar arasında dağıtılmıştır. Bu durum yetki karmaşasına ve koordinasyon zafiyetlerinin oluşumuna yol açmıştır. Bu parçalı yapının olumsuzlukları, 1999 Marmara depreminde sistemin kilitlenmesine ve dolayısıyla idari yapıda köklü bir reform ihtiyacına vesile olmuştur. (Balamir, 2001, s. 222; Şahin, 2020, s. 130).

Bu tarihsel kırılma, 2009 yılında 5902 sayılı Kanun ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın (AFAD) kurulmasına ve Türk afet yönetim sisteminin köklü değişimine yol açmıştır. Bu reformla birlikte, dağınık yetkiler tek bir merkezi otorite olan AFAD altında toplanmış ve sistem Bütünleşik Afet Yönetimi (Integrated Disaster Management) yaklaşımı ekseninde yeniden yapılandırılmıştır (Erten, 2011, s. 153; Yaman vd., 2020, s. 214). Bu yeni dönemde, afet yönetiminin idari bir görev olmanın yanında stratejik planlama gerektiren kamu politikası olduğu anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Bu anlayışın somut çıktıları olarak afet müdahale organizasyonunu standartlaştıran Türkiye, Afet Müdahale Planı (TAMP), risk azaltma stratejilerini belirleyen Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) ve 2018 yılında güncellenen Bina Deprem Yönetmeliği (TBDY-2018) gibi temel politika belgelerini hayata geçirmiştir (Şahin, 2020, s. 135; Tuncer, 2022, s. 169). Ayrıca, karar destek süreçlerini dijitalleştiren Afet Yönetim ve Karar Destek Sistemi (AYDES) gibi teknolojik altyapılar, kamu yönetiminde veri temelli bir yönetişim modeline geçişi desteklemiştir (Keskin vd., 2019, s. 62).

Yasal ve örgütsel altyapıdaki bu güçlü dönüşüme rağmen, kâğıt üzerindeki planlar (de jure) ile sahadaki uygulama (de facto) arasında halen önemli boşluklar bulunduğu görülmektedir. Özellikle 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremleri, TAMP kapsamındaki hizmet gruplarının koordinasyonunda, lojistik süreçlerde ve haberleşme altyapısında yaşanan aksaklıkları gün yüzüne çıkarmıştır (Comfort vd., 2025, s. 40; Sarı, 2025, s. 2041). Sayıştay denetim raporları (2023), kamu kaynaklarının kullanımı, iç kontrol sistemleri ve envanter yönetimindeki eksikliklere dikkat çekerek, sistemin şeffaflık ve hesap verebilirlik boyutlarında iyileştirmeye açık alanlar olduğunu vurgulamıştır. Uluslararası alan yazında da benzer şekilde, yasal çerçevenin varlığının tek başına etkin afet yönetimi için yeterli olmadığı, kurumlar arası iş birliği kültürünün, yerel kapasitenin ve denetim mekanizmalarının da güçlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir (Mushi vd., 2025, ss. 41-42).

Türkiye'nin 2009 sonrası afet yönetim politikasını inceleyen mevcut alan yazın, genellikle yasal çerçevenin betimsel analizine odaklanmakta kurumsal merkezileşme, yerel kapasite ve yatay koordinasyon sorunları arasındaki nedensel ilişkileri (de jure ve de facto uyumsuzluğunu) büyük ölçüde göz ardı etmektedir. Çalışma, literatürdeki bu boşluğu doldurmak amacıyla şu araştırma sorusuna odaklanmaktadır: Türkiye'de 2009 reformu ile inşa edilen bütünleşik ve merkeziyetçi afet yönetimi mimarisi, sahadaki kurumlar arası koordinasyonu ve yerel kapasiteyi nasıl etkilemektedir? Bu soru doğrultusunda çalışma, 2009 öncesi parçalı yapı ile 5902 sayılı Kanun sonrası oluşan bütünleşik yapıyı karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımıyla incelemektedir. İnceleme alanı; afet yönetimine ilişkin birincil hukuki metinler (7269 ve 5902 sayılı Kanunlar), stratejik planlar (TAMP, TARAP, İRAP), teknik düzenlemeler (TBDY-2018) ve idari denetim raporları (Sayıştay) ile sınırlandırılmıştır. Analizin kurumsal boyutunu ise, TAMP kapsamında "Ana Çözüm Ortağı" olarak yetkilendirilen İçişleri, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği, Aile ve Sosyal Hizmetler, Sağlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Ulaştırma ve Altyapı, Hazine ve Maliye ile Tarım ve Orman bakanlıklarının idari rolleri oluşturmaktadır.

Türkiye'nin afet yönetim sisteminin sadece yasal metinler üzerinden değil, aynı zamanda bu metinlerin kurumsal rollere, stratejik planlara ve operasyonel uygulamalara nasıl yansıdığının da analiz edilmesi gerekmektedir. Çalışma, afet yönetimini kamu politikası bakış açısıyla ele alarak, 2009 öncesi ve sonrası dönemler arasındaki yapısal dönüşümü, bakanlıkların değişen rollerini ve sistemin etkinliğini sorgulamaktadır. Son olarak, Türkiye modelinin bütünleşik yapısı ve uluslararası konumu; Avrupa Birliği Sivil Koruma Mekanizması (AB UCPM), Japonya (Afet Önleme Temel Yasası) ve Amerika Birleşik Devletleri Federal Acil Durum Yönetim Kurumu (ABD FEMA) yapılarıyla kıyaslanarak tartışılmaktadır.

1. Kavramsal ve Yasal Çerçeve

Kamu yönetimi disiplini, 21. yüzyılda devletin rolünü yeniden tanımlayan köklü bir dönüşüm süreci yaşamaktadır. Geleneksel Weberyen bürokrasi anlayışının öngördüğü katı hiyerarşik yapılar, günümüzün karmaşık, belirsiz ve sınır aşan sorunları karşısında esneklik ve hız beklentilerini karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizlik özellikle afetler zamanında tek bir kurumun, tek bir bakanlığın veya sadece devletin kapasitesiyle çözülemeyecek kadar çok boyutlu krizlerde kendini daha çok hissettirmektedir (Boin vd., 2017, s. 95; Kapucu, 2006, s. 211). Afet yönetimi, salt yasal, teknik ve mühendis odaklı bir müdahale faaliyeti olmadığı, çok aktörlü, çok katmanlı bir kamu politikası ve yönetim sorunsalı haline geldiği günümüzde tartışılmazdır.

Afet yönetimi alan yazınında devletin yöneten tekelinden sıyrılarak düzenleyen, koordine eden ve kolaylaştıran bir konuma geldiği sıklıkla vurgulanır. Osborne ve Gaebler'in (1992) ünlü metaforuyla, devletin afetlerdeki rolü kürek çekmek (hizmeti bizzat üretmek) yerine dümen tutmak (stratejiyi belirlemek ve ağı yönetmek) olmalıdır. Bu bakış açısı, merkezi idare, yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları (STK), medya ve vatandaşların yer aldığı,

karşılıklı bağımlılık ilişkisine dayalı bir ağ yönetişimi (network governance) modelini zorunlu kılmaktadır (Comfort, 2007, s. 190; Kapucu, 2006, s. 207). Özellikle afet anında ortaya çıkan kaos ortamında, hiyerarşik emir-komuta zincirlerinin yerini, bilgi akışına ve güvene dayalı yatay iş birliği ağlarının alması, sistemin uyum kapasitesini belirleyen temel faktördür.

1.1. Bütünleşik Afet Yönetimi

Modern afet yönetimi, tepki odaklı bir yaklaşımdan önleyici (proaktif) bir yaklaşıma doğru evrilen küresel bir paradigma değişimi yaşamıştır. Alan yazında bütünleşik afet yönetimi olarak adlandırılan bu model, afetleri anlık bir olay olarak değil, birbirini izleyen ve tamamlayan evrelerden oluşan döngüsel bir süreç olarak ele alır (Balamir, 2001, s. 211; Yaman vd., 2020, s. 214). Bu döngü, Birleşmiş Milletler Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030) ile küresel bir norm haline gelmiş ve nihai hedef olarak toplumsal dirençliliği belirlemiştir. Dirençlilik, bir sistemin şoklara karşı dayanma, bu şokları karşılayarak, kriz sonrasında daha iyi bir yapıya kavuşup iyileşme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır (UNDRR, 2015).

Bütünleşik afet yönetimi döngüsü zarar azaltma (mitigation), hazırlık (preparedness), müdahale (response), iyileştirme (recovery) şeklinde dört temel evreden oluşur. İlk evresinde afetlerin olası etkilerini önlemeye veya en aza indirmeye yönelik yapısal (imar planları, güçlendirme) ve yapısal olmayan (sigorta, eğitim, yasal düzenleme) tedbirlerin tümüdür. Bu evre, kamu politikasının en stratejik ve maliyet-etkin alanıdır. Çünkü zarar azaltmaya harcanan her bir birim kaynağın, müdahale ve iyileştirme maliyetlerinde çok daha büyük tasarruf sağladığı kanıtlanmıştır (Balamir, 2001, s. 230; Şahin, 2020, ss. 135-136). İkinci evre, olası bir afete karşı acil durum planlarının yapılması, kaynakların organize edilmesi, personel eğitimi, tatbikatlar ve erken uyarı sistemlerinin kurulması sürecidir. Hazırlık evresi, kriz anındaki belirsizliği azaltmayı ve refleks hızını artırmayı hedefler. Üçüncü evresi, afetin meydana gelmesiyle başlayan arama-kurtarma, acil tıbbi yardım, barınma, beslenme ve güvenlik gibi operasyonel faaliyetleri içeren sıcak dönemdir. Bu evrede başarının anahtarı, önceden tanımlanmış standart operasyon yöntemleri (SOP) ve etkin komuta sistemidir (Bradley-Smith vd., 2024, s. 9; Mushi vd., 2025, s. 47). Son evre ise afet sonrası normal hayata dönüşü, altyapının onarımını ve sosyo-ekonomik rehabilitasyonu kapsar. Bütünleşik yaklaşım, iyileştirmeyi sadece fiziksel inşayla sınırlama, ayrıca gelecekteki riskleri azaltacak mekânsal ve toplumsal düzenlemeleri de sürece dahil eder.

Türkiye’nin afet yönetim tarihi incelendiğinde, uzun yıllar üç ve dört numaralı evrelere (Müdahale ve İyileştirme) odaklanan yara sarma politikasına göre hareket edildiği görülmüştür. Ancak 1999 Marmara Depremi’nin ortaya çıkarttığı olumsuzluklar, devletin afet yönetimini odaklanmış olay etkisiyle bir ve iki numaralı evrelere (zarar azaltma ve hazırlık) yöneltmiştir (Erkan, 2023, s. 556; Oktay, 2015, s. 6).

1.2. Türkiye’de Afet Yönetiminin Yasal Dayanağı

Türkiye’de afet yönetimi, idari yapının parçalı veya bütünleşik oluşuna göre şekillenen iki ana hukuksal rejime dayanmaktadır. 1982 Anayasasının 119. maddesi, afetleri bir olağanüstü hal sebebi sayarak yürütmeye geniş yetkiler tanısa da sistemin operasyonel hukuki düzenlemeleri kanunlarla belirlenmiştir.

1.2.1. Geleneksel Dönem Olarak 1959 Tarih ve 7269 Sayılı Kanun’un Öngördüğü Parçalı Yapı

Türkiye’de Afet yönetimi 1959 yılında yürürlüğe giren 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, yarım asır boyunca sisteminin anayasası niteliğini taşımıştır. Erzincan ve Erbaa depremlerinin acı tecrübeleri üzerine inşa edilen bu kanun, sosyal devlet ilkesini afetzedeye devlet yardımı ekseninde somutlaştırmıştır. Kanun, devlete, afet sonrası afetzedeye barınma sağlama, borçlandırma

yoluyla konut edindirme ve mali yardım yapma gibi yükümlülükler getirmiştir (Ersöz, 2023, 488-489).

Bu olumlu yönüne rağmen 7269 sayılı Kanun, risk yönetimi bakış açısından yoksun bir şekilde düzenlenmiştir. Afetleri önleme yaklaşımı yerine afet olduktan sonra devreye giren bir mekanizma öngörülmüştür. Örgütlenme açıdan ise sistem son derece parçalı bir yapı ile kurgulanmıştır. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığına bağlı arama-kurtarma görevi ile yetkilendirilmiştir. Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı olarak, deprem araştırmaları, prefabrik konut ve kalıcı konut inşası konularında görevlendirilmiştir. TAYEK ise Başbakanlığa bağlı olarak, 1999 sonrası kurulan ancak icracı yetkisi sınırlı olan koordinasyon birimi olarak konumlandırılmıştır.

Bu çok başlılık yetki karmaşasına, kaynak israfına ve en önemlisi afet anında kimin sorumlu olduğu konusunda belirsizliğe yol açmıştır. Türkiye bu parçalı yapının ağır yükünü 1999 Marmara Depreminde acı tecrübe ile deneyimlemiştir. Bu parçalı yapının koordinasyon zafiyeti, dramatik bir şekilde ortaya çıkmış ve sistemin iflas ettiğini göstermiştir (Balamir, 2001, s. 212; Şahin, 2020, s. 143).

1.2.2. Reform Dönemi Olarak 2009 Tarih ve 5902 Sayılı Kanun'un Öngördüğü Bütünleşik Yapı (AFAD)

Türk afet yönetim sisteminde örgütsel bütünleşmenin miladı olarak kabul edilen 2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, sistemdeki çok başlılığı gidermek ve Hyogo Çerçevesi gibi uluslararası standartlara uyum sağlamak amacıyla hayata geçirilmiştir. Bu reformist düzenleme, afet yönetimi alanında yetki ve sorumlulukların Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve TAYEK arasında dağıldığı parçalı idari yapıyı tasfiye etmiştir. Söz konusu genel müdürlüklerin kapatılmasıyla birlikte, afet yönetimine dair tüm stratejik ve operasyonel yetkiler, öncelikle Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. 2017 Anayasa referandumu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçen Türkiye, idari yapıda da köklü değişikliğe gitmiştir. Bu değişikliklerle beraber afet yönetiminde yetkili olan AFAD, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Böylelikle afet yönetimi alanında hem olağan hem de olağanüstü durumlarda merkezi bir otorite olan AFAD tek yetkili kurum niteliği elde etmiş ve böylelikle bütünleşik bir örgütsel yapıya kavuşulmuştur.

Yapılan düzenleme ile 5902 sayılı Kanun'un getirdiği yenilikler, kamu yönetimi açısından tek otorite ve merkezi koordinasyon, yüksek kurullar ve politik sahiplenme, esneklik ve hız şeklinde üç başlık altında analiz edilebilir. İlk olarak AFAD, afet yönetiminin tüm evrelerinde (risk azaltma, hazırlık, müdahale, iyileştirme) tek yetkili ve sorumlu kurum olarak tanımlanmıştır. Bu, bürokrasideki yetki karmaşasını sonlandırarak tek elden yönetim ilkesini hayata geçirmiştir. İkinci olarak kanun, afet politikalarının bakanlıklar üstü bir vizyonla belirlenmesi için Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulunu Cumhurbaşkanı Yardımcısı başkanlığında oluşturmuştur. Bu yapı, afet yönetiminin sadece teknik bir birimin değil, siyasi iradenin en üst düzeyinin gündeminde olmasını sağlamayı amaçlamıştır. Son olarak 5902 sayılı Kanun, AFAD'a acil durumlarda diğer kamu kurumlarının kaynaklarını (araç, personel, bütçe) doğrudan talep etme ve kullanma yetkisi vererek, bürokratik kırtasiyeciliği aşan bir olağanüstü yetki alanı tanımlamıştır (Tuncer, 2022, s. 169).

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte AFAD'ın İçişleri Bakanlığı'na bağlanması, kurumun taşra teşkilatı (Valilikler ve Kaymakamlıklar) üzerindeki operasyonel gücünü artırmıştır. Böylece afet yönetimi, güvenlik bürokrasisi ve mülki idare sistemiyle entegre edilmiştir. Ancak akademik alan yazında, bu merkezileşme eğiliminin, yerel yönetimlerin (Belediyeler) inisiyatif alanını daraltıp daraltmadığı ve yerindelik (subsidiarity) ilkesiyle çelişip çelişmediği tartışılmaktadır. Kırışık ve Öztürk (2022, ss. 209-210), güçlü bir

merkezi koordinasyonun şart olduğunu, ancak bunun yerel kapasiteyi ikame etmek yerine desteklemesi gerektiğini savunmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’nin afet yönetim sistemi, 5902 sayılı Kanun ile yasal ve kurumsal olarak bütünleşik bir mimariye kavuşmuştur. Ancak kamu politikası analizi açısından asıl soru, bu güçlü yasal çerçevenin, TAMP ve TARAP gibi stratejik planlar aracılığıyla sahada (de facto) ne kadar etkin bir uygulama şansı bulduğudur. Bir sonraki bölümlerde, bu yapısal dönüşümün somut politika araçları ve etkinlik analizi ele alınacaktır.

2. Yöntem

Bu çalışma, Türkiye’de afet yönetiminin 2009 öncesi ve sonrası kurumsal, yasal ve işlevsel dönüşümünü açıklamak üzere nitel çoklu-vaka tasarımına dayanan belge temelli, karşılaştırmalı kamu yönetimi analizi olarak yapılandırılmıştır. Nitel desen olgu ve süreçleri kendi doğal bağlamında, çoklu veri kaynakları ve bir kanıt zinciri oluşturarak bütüncül incelemeyi sağladığı için tercih edilmiştir (Yin, 2018, ss. 45-48).

Araştırmanın metodolojik omurgasını oluşturan karşılaştırmalı tasarım, Türkiye örneği ile uluslararası referans modeller (AB UCPM, Japonya, ABD/FEMA, Hindistan/NDMA, Şili/SENAPRED) arasında yapılandırılmış odaklı karşılaştırma ve süreç izleme ilkeleriyle yürütülmüştür (George ve Bennett, 2005, s. 192). Bu yaklaşım, sadece çıktıları değil, kurumsal dönüşümü tetikleyen nedensel mekanizmaları anlamayı hedefler.

Araştırmanın analiz birimi, afet yönetim sistemini düzenleyen yasal ve idari araçlar ile bu araçların kurumlara yüklediği yönetişim rolleridir. Türkiye özelinde kamu yönetimi reformları ve afet yönetimi paradigmasındaki değişimler esas alınarak 2009 Öncesi Parçalı Yapı dönemi ile 2009 Sonrası Bütünleşik Yapı dönemi şeklinde iki ana evre üzerinden kurgulanmıştır. İlk olarak 7269 sayılı Kanun ekseninde şekillenen, yetki ve sorumlulukların farklı genel müdürlüklere dağıtıldığı dönem ele alınmış sonrasında 5902 sayılı Kanunla AFAD’ın kuruluşu ile başlayan TAMP, TARAP, İRAP, UDSEP ve TBDY 2018 gibi stratejik belgelerin yürürlüğe girdiği ve dijital omurga olarak AYDES’in kullanıldığı dönem incelenmiştir.

Konunun uluslararası boyutu ele alınarak, Türk kamu yönetiminde benzerlik ve farklılık mantığını güçlendirmek üzere tematik karşılaştırmalara değinilmiştir. Gerekli görülen alt karşılaştırmalarda nedensel kombinasyonları test etmek amacıyla nitel karşılaştırmalı analiz prensipleri, analitik bir araç olarak kullanılmıştır (Ragin, 1987, s. 34).

2.1. Veri Toplama Süreci ve Örneklem

Kamu politikası analizlerinde sıklıkla başvuru alan belge incelemesi yöntemi (Dye, 2013), çalışmanın araştırma sorusu bağlamında “amaçlı örnekleme” (Rivera, 2019) stratejisiyle yürütülmüştür. Araştırmanın tekrarlanabilirliğini sağlamak amacıyla belgelerin seçiminde dahil etme ve dışlama kriterleri uygulanmıştır. Dahil etme kriterleri olarak afet risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme evrelerini düzenleyen ulusal düzeydeki yasal metinler (örn. 5902 ve 7269 sayılı Kanunlar), resmi ulusal ve yerel strateji belgeleri (TAMP, TARAP, İRAP), idari şeffaflığı ölçmeye yarayan Sayıştay düzenlilik denetim raporları ve resmi dijital sistem kılavuzları (AYDES) esas alınmıştır. Buna karşın, afet yönetimiyle doğrudan yapısal ilişkisi bulunmayan sektörel alt düzenlemeler ve resmi niteliği olmayan ikincil özet raporlar dışlama kriteri kapsamında analiz havuzunun dışında tutulmuştur.

2.2. Veri Analizi Stratejisi

Elde edilen verilerin analizi, araştırmanın yapısal geçerliğini artırmak adına yönlendirilmiş içerik analizi ve reflektif tematik analiz yöntemleriyle iki katmanlı bir kodlama şeması üzerinden yürütülmüştür (Hsieh & Shannon, 2005). Birinci katmanda, kamu politikası ve kurumsalcılık kuramlarına dayalı olarak belgelerin kodlanmasında kullanılmak üzere beşli bir ön-tanımlı rol

taksonomisi oluşturulmuştur: (1) Politika/Strateji, (2) Koordinasyon/Komuta, (3) Uygulama/Hizmet, (4) Denetim/Gözetim ve (5) Bilgi/Karar Destek. İkinci katmanda ise incelenen her bir yasal ve idari belge (kanun, yönetmelik, plan), kapsadığı afet evresi, kurumsal yetki seviyesi ve Sendai Çerçevesi ile stratejik uyumu açısından çapraz kodlamaya tabi tutulmuştur. Bu sistematik kodlama süreci, makro düzeydeki yasal metinler (de jure) ile Sayıştay raporlarına yansıyan operasyonel gerçeklik (de facto) arasındaki kurumsal boşlukların nesnel bir biçimde ortaya konulmasını sağlamıştır.

Ayrıca araştırmanın analiz ve tartışma bölümleri, afet yönetimi alan yazınının temel teorik yaklaşımları üzerine inşa edilmiştir. Kriz yönetimi kavramı ele alınırken kriz politikaları ve liderlik görevlerinin değerlendirilmesinde Boin ve diğ. (2005) geliştirdiği çerçeve kullanılmıştır. Ağ yönetimi, kurumlar arası eşgüdüm, iletişim dayanıklılığı ve çok paydaşlık tartışmalarında Kapucu (2006) ve Comfort (2007) alan yazın referans alınmıştır. Politika analizi konusunda, kamu politikası süreçlerinin etkinliği, Bardach ve Patashnik'in (2023) sekiz adım rehberine göre değerlendirilmiştir. Son olarak afet risk azaltma (DRR) konusu, ulusal ve yerel planların etkinliği, Sendai Çerçevesi'nin öncelikleri ve hedefleri ile eşleştirilerek yapılandırılmıştır (UNDRR, 2015).

2.3. Geçerlik, Güvenirlik ve Etik

Çalışma, nitel araştırmada bilimsel titizliği sağlamak adına Lincoln ve Guba'nın (1985) geliştirdiği inandırıcılık ölçütlerini karşılayacak şekilde tasarlanmıştır. Çalışmada iç Geçerlik sağlanması için Denzin'in (2017, s. 354) kavramsallaştırdığı üçleme (triangulation) stratejisi uygulanmıştır. Yasal metinler, operasyonel sistemler ve denetim bulguları çapraz kontrole tabi tutularak bir kanıt zinciri oluşturulmuştur. Ayrıca aktarılabilirlik amacıyla araştırma bağlamı, kullanılan enstrümanlar ve analiz süreçleri, benzer çalışmalar için model oluşturacak ayrıntıda raporlanmıştır. Sonrasında teyit edilebilirlik için araştırma sürecinde tutulan yöntem günlüğü ve kod kitapçığı ile denetlenebilir bir iz bırakılmıştır.

Çalışma kamuya açık resmî belgeler ve kurumsal raporlar üzerinden yürütüldüğü için gizlilik ihlali riski düşüktür ancak metinlerin yürürlük ve versiyon güncelliği duyarlılıkla kontrol edilmiştir. Belge temelli tasarımın bir sınırlılığı olarak, saha mülakatları içermediğinden, uygulayıcıların öznel deneyimleri görece sınırlı yansıtılmış olabilir.

3. Türkiye'de Afet Yönetiminin Yapısal Dönüşümü

Türkiye'de afet yönetiminin örgütsel gelişimi, Türk kamu yönetiminin genel reform tarihinden bağımsız düşünülemez (Genç, 2021, s. 151). Geleneksel bürokrasi anlayışının hâkim olduğu dönemlerde hiyerarşik ve çok başlı bir görünüm sergileyen afet yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi (NPM) anlayışının etkisi ve yaşanan büyük afetlerin, 1999 Marmara Depremi gibi tetikleyici gücüyle, esnek, koordinasyon odaklı ve bütünleşik bir yapıya dönüşmüştür. Bu dönüşüm süreci, idari ve hukuki kırılma noktaları dikkate alınarak iki ana dönemde analiz edilebilir.

2009 yılına kadar Türk afet yönetim sisteminin yasal ve örgütsel omurgasını, 1959 tarihli ve 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" oluşturmuştur. Dönemin sosyal devlet ve devlet baba anlayışını yansıtan bu kanun, afetzedeye devlet yardımı yapılması ve kalıcı konut sağlanması konularında güçlü bir güvence sunsa da risk azaltma ve hazırlık süreçlerini geri planda bırakan yara sarma odaklı bir paradigmayı kurumsallaştırmıştır (Ersöz, 2023, s. 488). İdari yapılanma açısından bu dönem, alan yazında parçalı yapı olarak adlandırılan ve yetkilerin üç farklı ana kurum arasında dağıtıldığı kaotik bir görünüme sahiptir. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak, savaş durumları ve arama-kurtarma faaliyetlerine odaklanmıştır. Afet İşleri Genel Müdürlüğü ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde, deprem araştırmaları, geçici barınma ve konut inşası süreçlerini yürütmüştür. Son olarak afet yönetimi konusunda koordinasyon

görevi ile donatılan TAYEK, 1999 depremleri sonrası Başbakanlık bünyesinde kurulsa da icracı yetkileri sınırlı kalmış ve beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Bu çok başlı yapı, kurumlar arasında görev tekrarlarına, yetki çatışmalarına ve kaynak israfına neden olmuştur. Örneğin, bir afette arama-kurtarmayı bir kurum, çadır dağıtımını başka bir kurum, hasar tespitini ise üçüncü bir kurumun farklı hiyerarşilerle yönetmesi sahadaki operasyonel hızı yavaşlatmış ve yetki var ama sorumlu yok algısına yol açmıştır (Erkan, 2023, s. 557; Şahin, 2020, s. 147). Bu idari dağınıklık, kamu yönetimi reformlarını zorunlu kılan en önemli yönetilememe göstergesi olmuştur.

Çalışmanın önceki bölümlerinde yasal ve kurumsal çerçevesi detaylandırılan 2009 reformu, Türk kamu yönetiminde verimlilik ve tek elden yönetim ilkelerinin örgütsel sahada somutlaşmış halidir (Erten, 2011). Parçalı yapının tasfiye edilmesiyle inşa edilen bu yeni modelin idari mantığı; merkezi koordinasyon, bütünleşik yaklaşım ve yerinden yönetim ilkesi gözetilerek üç temel anlayışa dayanmıştır. İlk olarak afet yönetiminin, bakanlıklar arası bir konu olması nedeniyle, kurumun ‘Müsteşarlık’ seviyesinde ve doğrudan Başbakanlığa (daha sonra İçişleri Bakanlığına) bağlı özerk bütçeli bir yapı olarak kurgulanması sağlanmıştır. Bu yeni modelin idari mantığı merkezi koordinasyon, bütünleşik yaklaşım, yerinden yönetim ilkesi olarak üç temel anlayışa dayanmaktadır. İlk olarak afet yönetiminin, bakanlıklar arası bir konu olması nedeniyle, kurumun “Müsteşarlık” seviyesinde ve doğrudan Başbakanlığa bağlı (daha sonra İçişleri Bakanlığı) özerk bütçeli bir yapı olarak kurgulanması sağlanmıştır. İkinci olarak kurumun sadece müdahale eden değil aynı zamanda planlama ve zarar azaltma, müdahale ve iyileştirme olmak üzere afet döngüsünün tüm evrelerini kapsayan daire başkanlıklarıyla donatılması yoluna gidilmiştir. Taşrada İl Özel İdarelerine (daha sonra Valiliklere) bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurularak, merkezin politika yapıcı, yerelin ise uygulayıcı olduğu bir iş bölümüne gidilmesi (Tuncer, 2022, s. 170) sağlanmıştır.

Türkiye’nin 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi, idari yapıda yeni bir uyum sürecini beraberinde getirmiştir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve dört numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018) ile AFAD, idari hiyerarşide İçişleri Bakanlığı’na bağlanmıştır. Kamu yönetimi disiplini açısından bu bağlılık değişikliği, önemli bir tartışma konusudur. AFAD’ın İçişleri Bakanlığı altında bir başkanlık haline gelmesi ile operasyonel güç ve risk odaklılık tartışması ortaya çıkmıştır. Kurumun, Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik gibi kolluk kuvvetleri ve Mülki İdare Amirleri (Vali/Kaymakam) ile bütünleşmesini güçlendirmiş, kriz anında emir-komuta zincirini kısaltmıştır. Alan yazında bazı görüşler, bu değişikliğin afet yönetimini tekrar güvenlik ve acil durum eksenine (kriz yönetimi) yaklaştırma riski taşıdığını şehircilik ve planlama (risk yönetimi) boyutunun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile koordinasyonunda yeni mekanizmalara ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir (Kırışık ve Öztürk, 2022, s. 158).

Sonuç olarak, 2009 reformu ile afet yönetimi alanında kurumsal bütünleşme sağlanmış; 2018 düzenlemeleriyle ise sistem, Tek kişilikli yürütme erkinin varlığı nedeniyle hızlı karar alma yönünde bütünleşmiştir. Ancak Sayıştay raporları, bu güçlü yasal çerçevenin sahadaki etkinlik düzeyinin, kurumlar arası iş birliği kültürünün gelişmişlik düzeyiyle sınırlı olduğunu göstermektedir.

3.1. Ulusal Planlama ve Politika Araçları Yoluyla Stratejiden Uygulamaya

Afet yönetiminde kurumsal yapılanma (bu çalışma için AFAD reformu) gerekli bir ön koşul olsa da sistemin işlevsel etkinliği, bu kurumların kullandığı politika araçlarının kalitesine ve kurumsal düzenlemelerin sağlamlığına bağlıdır (Domingo, 2017, s. 24; Mushi vd., 2025, s. 53). Kamu politikalarının sahada somutlaşması risklerin önceden belirlendiği stratejik planlara, kriz anında kaosun önlendiği SOP ve veriye dayalı karar almayı sağlayan dijital sistemlere dayanır. Türkiye’nin 2009 sonrası dönemde geliştirdiği bu politika araçları seti, uluslararası alan yazında

kabul gören bütünleşik afet yönetimi döngüsünü kapsayacak şekilde çeşitlenmiş ve Sendai Çerçevesi ile uyumlu hale getirilmiştir (AFAD, 2022; UNDRR, 2015).

Türkiye, coğrafi konumu itibarıyla sismik açıdan dünyanın en aktif bölgelerinden birinde yer almakta olup, yüz ölçümünün %66'sı yüksek deprem riski altındadır (Oktay, 2015, s. 8). Maruz Kalma ve Duyarlılık Endeksi (ESI) verileri, özellikle İstanbul ve İzmir gibi metropollerin yüksek risk altında olduğunu göstermektedir (Yaprak vd., 2020, s. 42). Bu kırılgan risk profili, afet yönetiminin sadece müdahaleye değil, riskleri azaltmaya odaklanan ulusal strateji belgeleriyle yönetilmesini zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan TARAP 2022-2030, 8 Temmuz 2022 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. TARAP, Birleşmiş Milletler Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030) ile tam uyumlu olarak, afet risklerini anlamak, yönetişimi güçlendirmek ve dirençliliğe yatırım yapmak gibi küresel öncelikleri ulusal hedeflere dönüştüren bir üst politika belgesidir. Plan depremde iklim değişikliğine, orman yangınlarından teknolojik kazalara kadar 11 farklı afet türünü kapsayan çoklu tehlike yaklaşımına sahiptir. TARAP bünyesinde tanımlanan 17 amaç, 66 hedef ve 227 eylem sorumlu ve ilgili kurumlar (Bakanlıklar, Üniversiteler, STK'lar) arasında paylaştırılarak, afet risk azaltma süreci somut bir iş takvimine bağlanmıştır. Ancak merkezi bir planın başarısı, yereldeki operasyonel karşılığı ile ölçülür. Bu bağlamda, TARAP'ın yerel izdüşümü olarak 81 ilde tamamlanan İRAP'lar, stratejinin sahaya inmesini sağlayan en kritik mekanizmadır. İRAP'lar, her ilin kendine özgü tehlike profilini analiz ederek, yerindelik (subsidiarity) ilkesine uygun çözümler üretilmesini hedeflemektedir. Nitekim resmi verilere ve güncel alan yazın bulgularına göre 81 ilde toplamda yaklaşık 17.000 risk azaltma eylemi belirlenmiş olup, bu eylemlerin gerçekleşme durumları AFAD koordinasyonunda altı aylık periyotlarla dijital ortamda izlenmekte ve raporlanmaktadır (AFAD, 2024; Gursoy Haksevenler vd., 2025). Bununla birlikte TARAP ve İRAP gibi stratejik belgelerin salt varlığı, sistemin etkin çalıştığı anlamına gelmemektedir. Kamu politikası bakış açısıyla bakıldığında bu yapıların işleyişi ancak eylemlerin yerel yönetim bütçeleriyle desteklendiği, risk azaltma yatırımlarının merkezi idare tarafından teşvik edildiği ve kurumlar arası veri paylaşımının (AYDES üzerinden) kesintisiz sağlandığı koşullarda etkindir. Aksine, eylemlerin yalnızca bürokratik birer uyum belgesi olarak görüldüğü, iletişim altyapısındaki yedekliliğin sağlanmadığı ve yerel idarelere mali özerklik tanınmayan koşullarda, TARAP gibi üst politika belgelerinin sahada yetersiz kaldığı ve uygulanabilirlikleri zayıflatıldığı (Gursoy Haksevenler vd., 2025) görülmektedir.

Afet anında kamu yönetiminin karşılaştığı en büyük sorun, alan yazında koordinasyon kaosu olarak adlandırılan yetki karmaşasıdır. Etkin bir müdahale, kurumlar arası sınırları aşan ve belirsizliği azaltan SOP'nin varlığına bağlıdır (Ridhwan vd., 2025, s. 548; Steen-Tveit vd., 2024). Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla geliştirilen TAMP, afet anında kimin, neyi, ne zaman ve nasıl yapacağını önceden tanımlayan operasyonel bir kılavuzdur. TAMP'ın çalışma mantığı hizmet grupları modeline dayanır. Güncel yapıya göre ulusal düzeyde 25, yerel düzeyde 23 hizmet grubu tanımlanmıştır. Her bir hizmet grubunun liderliğini bir ana çözüm ortağı üstlenirken, diğer kurumlar destek çözüm ortağı olarak görev alır. Bu yapı, alan yazında afetlere müdahale kapasitesini artırdığı kanıtlanan olay komuta sistemi (Incident Command System - ICS) prensipleriyle uyumlu olarak, hiyerarşik bürokrasi yerine görev odaklı esnek bir yapılanmayı esas alır (Bradley-Smith vd., 2024, s. 9). TAMP ayrıca, afetin etki büyüklüğüne göre kaynakların kademeli olarak devreye sokulduğu seviye 1 (S1), seviye 2 (S2), seviye 3 (S3), seviye 4 (S4) dört seviyeli bir etkinleştirme sistemi öngörür. İlk olarak yerel imkanların yeterli olduğu durumlar (S1), ikinci olarak çevre illerden destek gereken durumlar (S2), üçüncü olarak ulusal kapasitenin tümüyle seferber edildiği durumlar (S3) ve son olarak ulusal kapasitenin yetersiz kaldığı ve uluslararası yardım çağrısının yapıldığı durumlar (S4) (Örn: 6 Şubat 2023 Depremleri) bulunmaktadır.

Modern kamu yönetiminde veri, en stratejik kaynaktır. Afet (S1) yönetiminde durumsal farkındalık sağlamak amacıyla geliştirilen en önemli araç, AYDES’dir. Coğrafi Bilgi Sistemleri tabanlı bu yazılım, afet yönetiminin tüm evrelerini bütünleşmiş bir dijital platformda birleştirir. AYDES’in üç temel bileşeni, sistemin olay komuta sistemi, mekânsal bilgi sistemi, iyileştirme sistemi dijital omurgasını oluşturur. İlk olarak afetin sıfıncı dakikasında itibaren müdahale ekiplerinin sevk ve idaresini sağlar. İkinci olarak risk verilerini harita üzerinde görselleştirir. AYDES-UZAL modülü ile uydu görüntüleri üzerinden hasar analizi yapılabilmektedir. Son olarak afet sonrası süreçlerin şeffaf yönetimini sağlar. Ancak alan yazında Witvliet, (2024), yaptığı çalışmada telekomünikasyon altyapısının afet dirençliliğinde sıklıkla ihmal edilen bir kör nokta olduğuna dikkat çekmektedir. AYDES gibi ileri teknoloji sistemlerin başarısı, kesintisiz bir iletişim altyapısına bağlıdır. Özellikle afet anında yaşanabilecek iletişim kesintileri, en gelişmiş karar destek sistemlerini bile işlevsiz bırakabilmektedir (Manoj ve Baker, 2007, s. 51; Patricelli vd., 2009, ss. 23-24). Bu nedenle, AYDES’in etkinliği sadece yazılımın yeteneğiyle değil, fiziksel iletişim altyapısının (GSM, uydu, fiber) dayanıklılığıyla birlikte değerlendirilmelidir.

Bununla birlikte TARAP ve İRAP gibi stratejik politika belgelerinin salt yasal varlığı, sistemin etkin çalıştığı anlamına gelmemektedir. Kamu politikası ve kurumsalcılık bakış açısıyla bakıldığında bu yapıların işleyişi afet risk azaltma eylemlerinin yerel yönetim bütçeleriyle güçlü bir biçimde finanse edildiği (Kumar, 2022), risk değerlendirmesi için yerel kapasitenin artırıldığı ve risk azaltma hedeflerinin yerel kalkınma planlarına tam entegre edildiği koşullarda etkindir (Tiepolo ve Braccio, 2020). Buna karşın bu planlardaki eylemlerin yalnızca bürokratik birer uyum belgesi olarak görüldüğü, yerel idarelere yeterli finansman ile kaynak sağlanmadığı ve karar alma süreçlerinin merkezileşerek yerel dinamikleri dışladığı durumlarda söz konusu yapılar sahadaki krizleri yönetmede yetersiz kalmaktadır. Nitekim uluslararası alan yazında Pakistan, Kamerun, Malawi ve Endonezya gibi ülkeler üzerine yapılan çalışmalar da yasal çerçevenin varlığına rağmen sınırlı bütçe, zayıf denetim ve kurumlar arası koordinasyon eksikliği gibi koşulların afet yönetim sistemlerini “kâğıt üzerinde güçlü, uygulamada zayıf kıldığını” ampirik olarak kanıtlamaktadır (Bang, 2021; Dewa vd., 2021; Shah vd., 2020; Tanesab, 2020). Ayrıca, TARAP ve İRAP eylem matrislerinin teknolojik altyapı ve haberleşme sürekliliğindeki yedeklilik ilkesi ile desteklenmediği kriz anlarında, operasyonel iletişim çökmekte ve en gelişmiş karar destek sistemlerinin (AYDES) dahi sahadaki uygulanabilirliği sıfırlanmaktadır (Manoj ve Baker, 2007; Patricelli vd., 2009; Witvliet, 2024).

3.2. Bakanlıkların İdari Roller ve Koordinasyon Mekanizması

Türkiye’de bütünleşik afet yönetim sistemi, tek bir kurumun (AFAD) kapasitesini aşan çok boyutlu operasyonel yapıya sahiptir. Afet yönetiminde örgütsel düzenlemelerin etkinliği, yasal çerçevenin netliği ve kurumlar arası rollerin belirginliği ile doğrudan ilişkilidir (Domingo, 2017, s. 35, s. 25; Genç, 2021, s. 177; Mushi vd., 2025, s. 53). Bu bağlamda sistem, hiyerarşik emir-komuta yerine, bakanlıkların uzmanlık alanlarına göre yetkilendirildiği işlevsel iş bölümü ilkesine dayanır. TAMP (2022) kapsamında tanımlanan ana çözüm ortağı kavramı, bu iş bölümünün temelini oluşturur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile AFAD’ın İçişleri Bakanlığı’na bağlanması, bakanlığın afet yönetimindeki rolünü destekleyici konumdan yürütücü ve koordine edici konuma taşımıştır. Bakanlık, afet anında mülki idare amirleri olan Vali ve Kaymakamlar üzerinden yerel koordinasyonu sağlarken, güvenlik bürokrasisi Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik müdürlükleri aracılığıyla da sahada kamu düzenini tesis eder (Genç, 2021, s. 161-166). İçişleri Bakanı, TAMP kapsamında AFAD Kuruluna başkanlık ederek, ulusal düzeydeki stratejik kararların alınmasını sağlar. Ancak alan yazın, çok paydaşlı acil durum yönetiminde başarının sadece liderliğe değil, kurumlar arası sınırları aşan SOP’nin etkin kullanımına bağlı olduğu

vurgulanmaktadır (Ridhwan vd., 2025, s. 548; Steen-Tveit vd., 2024). Afet bölgesine erişimin sağlanması, trafik akışının düzenlenmesi ve yağma gibi asayiş olaylarının önlenmesi, bakanlığa bağlı Güvenlik ve Trafik Çalışma Grubunun sorumluluğundadır. Afetzedelerin güvenli bölgelere tahliyesi, Jandarma Genel Komutanlığı'nın lojistik desteğiyle yürütülür.

Afet yönetiminin teknik ve mühendislik boyutu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kontrol ve denetimindedir. Bakanlık, afetin hemen ardından başlayan hasar tespit çalışmalarından, uzun vadeli kalıcı konut inşasına kadar uzanan iyileştirme evresinin ana aktörüdür. Bakanlık, Hasar Tespit Hizmet Grubunun ana çözüm ortağı olarak, binaların hasar durumunu hasarsız, az hasar, orta, ağır hasar ve yıkık olarak belirler. 2025 yılında güncellenen Afetler Sonrası Bina Hasar Tespiti Yönetmeliği, bu sürecin teknik standartlarını belirginleştirmiştir. Yıkılan binaların enkazının kaldırılması ve döküm sahalarının yönetimi, bakanlığın koordinasyonunda yürütülür. Daha iyisini inşa etme ilkesi çerçevesinde, afet dirençli yeni yerleşim alanlarının planlanması ve inşası bakanlığın stratejik sorumluluğundadır.

Afetlerin ortaya çıkarttığı toplumsal travmanın yönetimi, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Psikososyal Destek Hizmet Grubu liderliğinde yürütülür. Bakanlık, afet yönetiminin insani yüzünü temsil eder. Afetzedelere yönelik Psikolojik İlk Yardım uygulamaları, travma sonrası stres bozukluğunu önlemek amacıyla sahada görev yapan uzman ekipler tarafından sağlanır. Kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engelliler gibi afetlerden orantısız etkilenen kırılgan grupların ihtiyaçlarının tespiti ve korunması bakanlığın önceliğidir. Afet bölgesine gönderilen aynı yardımların tasnifi ve dağıtımı, bakanlığın koordinasyonunda genellikle ASYA depoları üzerinden gerçekleştirilir.

Bütünleşik afet yönetimi, diğer bakanlıkların da ana çözüm ortağı olarak kendi uzmanlık alanlarında devreye girmesini gerektirir. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, haberleşme hizmet grubu lideri olarak görev yapar. Alan yazında çalışmada belirtilen afet dirençliliğinin kör noktası olarak nitelendirilen telekomünikasyon altyapısının sürekliliği, afet yönetiminin en kritik bileşenidir. Afet anında yaşanabilecek iletişim zorlukları, koordinasyonu felce uğratabileceğinden (Manoj ve Baker, 2007, ss. 51-52; Patricelli vd., 2009, s. 23), bakanlığın GSM ve fiber altyapıdaki rolü hayati önem taşır. Sağlık Bakanlığı, sağlık hizmet grubu lideri olarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Daire Başkanlığı (UMKE) ile olay yerinde tıbbi müdahale ve sahra hastanelerinin kurulumunu yönetir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı enerji hizmet grubu lideri olarak afet bölgesindeki elektrik ve doğalgaz altyapısının onarımını koordine eder. Millî Eğitim Bakanlığı ise, okulların ve kamu yurtlarının afetzedeler için geçici barınma alanı olarak tahsis edilmesi ile eğitim-öğretim hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması konularında TAMP mimarisinde ana çözüm ortağı değil, “destek çözüm ortağı” statüsüyle görev almaktadır (Özer, 2023). TAMP'ın öngördüğü bu sektörel uzmanlaşma ve hiyerarşik iş bölümü modeli kâğıt üzerinde sistemin en güçlü yönünü oluştursa da 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremlerindeki saha deneyimleri, ana ve destek çözüm ortakları arasındaki yatay koordinasyonun ve operasyonel bilgi akışının devasa kriz anlarında kesintiye uğrayabildiğini ampirik olarak (Comfort vd., 2025; Sarı, 2025) göstermiştir.

4. Politika Analizi ve Bütünleşik Afet Yönetiminin Etkinliği

Türkiye'de afet yönetim sistemi, yasal ve örgütsel açıdan bütünleşik ve modern bir yapı arz etse de sistemin başarısı, bu yapının sahadaki uygulamada ne ölçüde karşılık bulduğu ile ölçülür. Bu etkinlik değerlendirmesi, Sayıştay'ın denetim bulguları, uluslararası modellerle yapılan karşılaştırmalar ve 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremlerinde ortaya çıkan uygulama boşlukları göz önüne alınarak değerlendirilmiştir.

4.1. Sayıştay’ın Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Analizi

Kamu yönetiminde etkinliğin en somut göstergesi, kaynakların uygun ve verimli kullanımıdır. Sayıştay Başkanlığı’nın AFAD’a yönelik düzenlilik denetim raporları (özellikle 2022 yılı), kurumsal kapasitedeki bazı kronik sorunlara işaret etmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2023). Denetimlerde, AFAD’ın taşınmaz varlık envanterinin tamamlanmadığı ve tapu kayıtları ile kurum kayıtları arasında uyumsuzluklar olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, lojistik depo olarak kullanılan bazı binaların kayıtlarda arsa olarak görünmesi, mali tablolarda (Binalar Hesabı-252) hata oluşmasına neden olmaktadır. Bu durum, afet anında lojistik kapasitenin tam olarak bilinmesini zorlaştıran bir yönetsel körlük riski taşımaktadır. Uzun vadeli teminat ve depozitoların yanlış hesap kalemlerinde (Dönen Varlıklar yerine Duran Varlıklar) izlenmesi ve gelecek yıllara ait giderlerin (örn. OGS/HGS geçişleri) dönemsellik ilkesine aykırı olarak doğrudan giderleştirilmesi gibi muhasebe hataları, mali şeffaflığı zedeleyen unsurlar olarak raporlanmıştır. AFAD’ın 2023 yılı idari raporlarına yansıyan verilere göre, taşra teşkilatında yaklaşık 2.400 kişilik kadro boşluğu bulunmaktadır (AFAD, 2024). Bu durum, yerel düzeyde müdahale kapasitesinin zayıflamasına neden olmaktadır.

4.2. Türkiye ile AB ve Seçilmiş Ülke Afet Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılması

Türkiye’nin 2009 sonrası inşa ettiği merkeziyetçi ve bütünleşik afet yönetim modeli, küresel afet yönetimi alan yazındaki temel yaklaşımlarla karşılaştırıldığında kendine özgün karma yapı sergilemektedir. Bu bölümde Türkiye modeli, Avrupa Birliği, Japonya, ABD, Hindistan ve Şili sistemleri ile yasal zemin, koordinasyon mimarisi ve risk azaltma stratejileri üzerinden derinlemesine analiz edilmiştir.

Türkiye’nin de katılımcı devlet statüsünde yer aldığı AB UCPM, ulus-üstü bir afet ağ yönetişimi modelini temsil etmektedir. Sistemin yasal çerçevesi, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi’nin 1313/2013/EU sayılı Kararı ile çizilmiştir (European Parliament and Council of the European Union, 2013). Bu yapı, Brüksel merkezli ve 7/24 çalışan Acil Müdahale Koordinasyon Merkezi (ERCC) ile üye ülkelerin kapasitelerini birleştirdiği Avrupa Sivil Koruma Havuzu (ECPP) üzerine kuruludur (European Commission, 2024). Türkiye’deki TAMP yapılanması ile AB sistemi karşılaştırıldığında, TAMP kapsamındaki hizmet grupları mantığının, AB’nin modüler kapasite anlayışı ile operasyonel düzeyde örtüştüğü görülmektedir. Ancak iki sistemin karar alma mekanizmaları ve yönetsel hiyerarşileri ontolojik olarak birbirinden farklıdır. Ulus-üstü bir yapı olan AB modelinde ERCC, egemen üye devletlerin kendi ulusal kapasiteleri arasında bir kolaylaştırıcı (facilitator) rolü üstlenirken; üniter bir devlet yapısına sahip olan Türkiye modelinde AFAD, sistemi yöneten tek karar verici olmaktan ziyade, merkezi bir otorite olarak temel koordinasyon sağlayıcı ve nihai karar verici konumundadır. Bu yönetsel gerçeklik, Türkiye modelinin kriz anlarında ulusal kaynakları tek bir hiyerarşik komuta altında hızla mobilize etmesini (Boin vd., 2017) sağlarken; AB sisteminin daha çok sınır ötesi karşılıklı yardım ve kapasite birleştirme ilkeleri etrafında şekillenmesini beraberinde getirmektedir.

Japonya’nın afet yönetimi sistemi, 1961 tarihli Afet Önleme Temel Yasası üzerine inşa edilmiştir (Disaster countermeasures basic act, 1961). Türkiye’deki sisteme benzer şekilde, Başbakan başkanlığındaki Merkezi Afet Yönetim Konseyi tarafından yönlendirilen bu yapı, çok katmanlı bir planlama hiyerarşisine sahiptir. Japon sisteminin Türkiye’den ayrılan en belirgin özelliği, yerel yönetimlerin (belediyeler) yetki ve kapasitesidir. Japonya’da afet yönetimi ulusal plandan başlayarak vilayet ve belediye planlarına doğru inen ve yasal bağlayıcılığı olan zincirleme bir yapı arz eder. Ayrıca Japonya, 2013 yılında yürürlüğe giren Ulusal Dirençlilik Temel Yasası ile risk azaltma stratejilerini tüm kamu politikaları ile bütünleştirilmiştir (Basic act for national resilience contributing to preventing and mitigating disasters for developing resilience in the lives of the citizenry, 2013). Japon toplumunda yerleşik olan öz-yardım, karşılıklı yardım ve

kamu yardımı dengesi, sistemin en güçlü yönünü oluştururken, Türkiye’de sistem halen ağırlıklı olarak devletin kamu yardımı ekseninde şekillenmektedir (Cabinet Office, 2021).

ABD afet yönetimi sistemi, Robert T. Stafford Afet Yardım ve Acil Durum Yasası (1988) çerçevesinde aşağıdan yukarıya işleyen federal bir yapıya sahiptir (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 1988). Bir afet meydana geldiğinde ilk müdahale sorumluluğu yerel yönetimler ve eyaletlerdedir. FEMA ancak yerel kapasitenin aşıldığı durumlarda ve Valinin talebi üzerine Başkanlık onayı ile devreye girmektedir (Federal Emergency Management Agency, 2019). FEMA’nın rolü, operasyonu bizzat yönetmekten ziyade yerel otoriteleri desteklemektir. Sistemin Türkiye açısından en dikkat çekici farkı, federal düzenlemelerle (44 CFR Part 206) belirlenen maliyet paylaşımı kuralıdır. Federal yardımlar genellikle %75 federal, %25 yerel/eyalet bütçesinden karşılanmaktadır (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 2022). Bu finansal model, yerel yönetimleri risk azaltma yatırımları yapmaya teşvik ederken Türkiye’deki 7269 sayılı Kanun’dan gelen tam merkezi finansman geleneği, yerel yönetimlerde risk azaltma motivasyonunu düşüren bir ahlaki tehlikeyi ortaya çıkartmaktadır.

İncelenen ülke modellerinin yasal zemin, yönetim yapısı ve finansman modelleri açısından Türkiye ile karşılaştırması Tablo 1’de özetlenmiştir.

Tablo 1: Türkiye ve Uluslararası Afet Yönetim Sistemleri

Değişken / Ülke	Türkiye (AFAD)	Japonya (Kabine Birimi)	ABD (FEMA)	AB (UCPM)	Hindistan (NDMA)	Şili (SENAPRED)
Temel Yasal Zemin	5902 s. Kanun ve 7269 s. Kanun	Afet Önleme Temel Yasası (<i>Disaster Countermeasures Basic Act</i> , 1961)	Stafford Yasası (<i>Stafford Act</i> , 1988)	1313/2013/EU sayılı Karar (<i>Decision No 1313/2013/EU</i> , 2013)	Afet Yönetimi Yasası (<i>The Disaster Management Act</i> , 2005)	21.364 sayılı Kanun (<i>Ley 21.364</i> , 2021)
Yönetişim Yapısı	Merkeziyetçi: AFAD tek yetkili ve karar vericidir.	Merkezi Koordinasyon: Çok katmanlı konsey yapısı.	Aşağıdan Yukarıya: Yerel>Eyalet>Federal.	Ağ Tipi (Network): Üye ERCC kolaylaştırıcıdır.	Federal Hiyerarşi: Ulusal, Eyalet ve Bölge otoriteleri.	Merkeziyetçi ve Yerel: SENAPRED ve SINAPRED komiteleri.
Müdahale Etkinleştirme	TAMP (S1-S4 Seviyeleri).	Temel Plan ve Yerel Plan Zinciri.	Başkanlık Afet İlanı (<i>Declaration</i>).	Katılımcı devlet talebi üzerine ERCC Etkinleştirilmesi.	NDMA rehberliğinde Eyalet müdahalesi.	SINAPRED Sistemi üzerinden kademeli etkinleştirme.
Risk Azaltma (DRR)	TARAP (Sendai Odaklı) ve TBDY 2018.	Ulusal Dirençlilik Yasası (<i>Basic Act for National Resilience</i> , 2013).	Madde 404 (<i>Hazard Mitigation</i>) ve Teşvikler.	Sınır ötesi risk değerlendirmeleri.	NIDM ile eğitim ve kapasite geliştirme.	Yerel DRM planlarının zorunlu hale gelmesi.
Finansman Modeli	Merkezi Bütçe (Kamu Yardımı esası).	Kamu, Karşılıklı ve Öz-Yardım Dengesi.	Maliyet Paylaşımı (%75 Federal / %25 Yerel).	Ortak Havuz (<i>rescEU</i>) ve Proje Fonları.	Federal ve Eyalet fonlarının ayrışması.	Ulusal bütçe ve yerel katkı payları.

Kaynak: Belirtilen kaynaklardan yazarlarca hazırlanmıştır.

Türkiye’nin sosyo-ekonomik dinamikleriyle benzerlik gösteren Hindistan ve Şili modelleri, kurumsal dönüşüm süreçleri açısından önemli veriler sunmaktadır. Hindistan (NDMA) 2005 tarihli Afet Yönetimi Yasası (*The disaster management act*, 2005) ile kurulan sistem, Türkiye’deki AFAD yapısına benzer şekilde Başbakan başkanlığında bir Ulusal Afet Yönetim

Otoritesi (NDMA) öngörmektedir. Ancak Hindistan modeli, federal yapısı gereği Eyalet (SDMA) ve Bölge (DDMA) düzeyinde yetkileri yasayla dağıtmış ve Ulusal Afet Yönetimi Enstitüsü (NIDM) aracılığıyla eğitim ve araştırma kapasitesini sistemin merkezine yerleştirmiştir. Şili (SENAPRED), 2021 tarihli ve 21.364 sayılı Kanun ile eski acil durum birimi ONEMI’yi kapatarak yerine Ulusal Afet Önleme ve Müdahale Servisi’ni (SENAPRED) kurmuştur (Establishing the national system for disaster prevention and response, 2021). 2023 yılında tam olarak faaliyete geçen bu yeni sistem, odağını sadece müdahale değil, önleme ve risk azaltmaya kaydırmış ve yerel yönetimlerde afet birimlerinin kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu reform, Türkiye’nin 2009 yılındaki AFAD dönüşümüyle paralel bir paradigma değişimini temsil etmektedir.

Analiz sonuçları, Türkiye modelinin yasal ve stratejik planlama (TARAP, TBDY-2018) düzeyinde Japonya ve AB standartlarını yakaladığını göstermektedir. Özellikle AYDES gibi dijital karar destek sistemlerinin varlığı, Türkiye’yi teknolojik entegrasyon açısından uluslararası alanda rekabetçi bir konuma taşımaktadır. Ancak ABD modelindeki maliyet paylaşımı ve Japonya modelindeki yerel yetkilendirme ve öz-yardım kültürü boyutları, Türk afet yönetim sisteminin geliştirmeye açık alanları olarak öne çıkmaktadır.

4.3. Örnek Olay Analizi: 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş Depremlerinde Bütünleşik Sistemin Sınanması

Kahramanmaraş merkezli 6 Şubat 2023 depremleri, TAMP ve AYDES gibi gelişmiş sistemlerin öngörülemez ve devasa ölçekli krizler karşısındaki kurumsal dayanıklılığını test eden tipik bir örnek olay (case study) niteliğindedir. Toplam 11 ili etkileyen bu olağanüstü durum, ulusal kapasitenin aşılıp uluslararası yardım çağrısını içeren Seviye 4 (S4) düzeyinde bir alarmı tetiklemiş (Sarı, 2025) ancak kâğıt üzerindeki planlama (de jure) ile sahadaki operasyonel gerçeklik (de facto) arasında ciddi yönetimsel boşluklar ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetimi disiplini açısından bu durum merkezîyetçi kriz yönetiminin otorite görünürlüğü ve komuta hızının, afetin coğrafi ölçeği büyüdüğünde sahadaki karar alma süreçlerini nasıl darboğaza soktuğunu gösteren yapısal bir başarısızlıktır (Oral, 2025). Nitekim ilk 48 saatte askeri birliklerin, madencilerin ve güvenlik birimlerinin sevkîyatında yaşanan gecikmeler, yerel inisiyatiflerin merkezi talimatları bekleme eğilimine girmesinden ve aşırı hiyerarşik ağırlıktan kaynaklanmıştır (TMMOB, 2023).

İkinci olarak, sistemin dijital karar destek omurgası olan AYDES’in operasyonel etkinliği, iletişim altyapısındaki çöküşle birlikte kesintiye uğramıştır. Afet bölgesinde GSM şebekelerinin ve internet altyapısının fiziksel hasar görmesi ve enerji kesintisi nedeniyle devre dışı kalması, sahadan merkeze gerçek zamanlı veri akışını engellemiş ve TAMP’ın dijital koordinasyon araçlarını işlevsiz kılmıştır (Comfort vd., 2025). Bu iletişim kesintisi, en gelişmiş bilişim sistemlerinin dahi fiziksel haberleşme yedekliliği ile desteklenmediğinde nasıl çöktüğünü kanıtlayan tipik bir basamaklı altyapı zafiyeti örneğidir (Witvliet, 2024).

Son olarak, TAMP bünyesindeki hizmet gruplarının saha performansı lojistik, barınma ve sağlık koordinasyonunda derin kırılmalıklar sergilemiştir. Önceden yeterince tanımlanmayan ve planlanmayan geçici barınma ile acil toplanma alanlarındaki belirsizlikler (Güner vd., 2025) ve hastane acillerinde triyaj ile veri kayıt sistemlerinde yaşanan başlangıç aksaklıkları (Başaran vd., 2025), kurumsal kapasitenin anlık şoklar karşısında esneklik gösteremediğini ampirik olarak kanıtlamaktadır. Sonuç olarak bu örnek olay analizi Türkiye’nin afet yönetim sisteminin stratejik planlama düzeyinde uluslararası standartları yakaladığını, ancak kurumlar arası yatay koordinasyon, yerel kapasite ve altyapı dirençliliği boyutlarında ciddi bir uygulama açığı verdiğini açıkça göstermektedir.

Kamu yönetimi kuramları ve ağ yönetişimi bakış açısından (Comfort, 2007, s. 190; Kapucu, 2006, s. 207) incelendiğinde Türkiye’nin afet yönetim modelinde gözlemlenen operasyonel

koordinasyon sorunları tesadüfî idari kazalar değil, aşırı merkeziyetçilik ile zayıf yerel kapasite arasındaki yapısal nedenselliğin doğrudan bir sonucudur. 5902 sayılı Kanun ile inşa edilen AFAD merkezli idari mimari, kriz anlarında ulusal kaynakları tek bir hiyerarşik komuta altında hızla mobilize etme avantajı sunarken; krizin coğrafi ölçeği büyüdüğünde (örneğin S4 seviyesindeki 6 Şubat depremleri) karar alma süreçlerini idari bir darboğaza sürüklemektedir. Merkeziyetçiliğin ortaya çıkarttığı bu aşırı hiyerarşik ağırlık, yerel düzeydeki aktörlerin inisiyatif alma reflekslerini zayıflatarak, krizin en kritik altın saatlerinde merkezi otoriteden talimat bekleme eğilimine girmelerine ve operasyonel hızın felç olmasına neden olmaktadır. Bu durumun nedensel kökleri finansal ve idari paylaşıma da dayanmaktadır. Nitekim 1959 tarihli 7269 sayılı Kanun'dan gelen "tüm faturayı devletin üstlenmesi" şeklindeki tam merkezi finansman geleneği, yerel yönetimlerin kendi yerel risk azaltma bütçelerini ve öz-yardım kapasitelerini geliştirme motivasyonunu düşüren kurumsal bir ahlaki tehlikeyi ortaya çıkarır. ABD modelindeki Stafford Yasası'nın öngördüğü finansal maliyet paylaşımı (%75 federal, %25 yerel) gibi yerel teşvik mekanizmalarının yokluğu, Türkiye'de yerel kapasitenin kronik olarak güdük kalmasını kurumsallaştırmaktadır. Merkezi planlamanın iddialı büyüklüğü ile yerel insan kaynağının zayıflığı arasındaki bu nedensel asimetri, AFAD'ın faaliyet raporlarına yansıyan taşra teşkilatındaki yaklaşık 2.400 kişilik devasa personel açığı ile de ampirik olarak kanıtlanmaktadır. Sonuç olarak karar yetkisinin ve finansmanın aşırı merkezileşmesi yerel kapasite gelişimini baskılamakta (Kırışık ve Öztürk, 2022), yerel kapasitenin niceliksel ve niteliksel zayıflığı ise olağanüstü afetlerde merkezin sahadaki kurumlar arası yatay koordinasyonu sağlayamamasıyla sonuçlanarak sistemik bir yönetim zafiyetini (de facto) nedensel olarak üretmektedir.

5. Sonuç

Bu çalışma ile Türkiye'de afet yönetim sisteminin, 2009 öncesi parçalı ve kriz odaklı yapıdan, 2009 tarih ve 5902 sayılı Kanun ile bütünleşik ve risk odaklı bir yapıya dönüşümü analiz edilmiştir. Elde edilen bulgular, Türkiye'nin afet yönetiminde yasal ve örgütsel açılarından uluslararası standartları (Sendai Çerçevesi) yakaladığını ancak uygulama ve operasyonel etkinlik boyutlarında, özellikle kurumlar arası koordinasyon, denetim ve yerel kapasite alanlarında önemli iyileştirmelere ihtiyaç duyduğunu göstermektedir.

Çalışma sonucunda ulaşılan bilgiler, Türkiye'de afet yönetimi alanında kurumsal bütünleşme, stratejik planlama ve uygulama açıkları bulunduğunu ortaya koymaktadır. AFAD'ın kurulması, 2009 öncesi dönemin çok başlı yapısını sonlandırması yanında, yetki ve sorumlulukları tek bir merkezi otoritede toplayarak kurumsallaşma açısından önemli bir gelişmeye yol açmıştır. TAMP (müdahale), TARAP (risk azaltma) ve İRAP (yerel eylem) gibi planların hayata geçirilmesiyle, afet yönetimi tepki odaklı bir faaliyetten, önleyici bir kamu politikası alanına dönüşmüştür. TBDY-2018 gibi teknik düzenlemeler, yapı güvenliği standartlarını yükseltmiştir. Son olarak 6 Şubat 2023 depremleri ve Sayıştay denetim raporları kâğıt üzerindeki planların sahadaki karşılığında (S4 etkinleştirilmesi, lojistik senkronizasyon, envanter yönetimi) aksaklıklar yaşandığını, dijital sistemlerin (AYDES) fiziksel altyapı (haberleşme) kesintilerine karşı kırılgan olduğunu ortaya koymuştur.

Elde edilen bulgular ışığında, Türkiye'nin afet yönetim sistemini daha dirençli ve daha etkin hale getirmek için birtakım öneriler sunmak mümkündür.

Bakanlıkların uygulama rehberlerinin şeffaflaştırılması ve bütünleşmesi gerektiği düşünülmektedir. Mevcut durumda bakanlıkların TAMP kapsamındaki görevleri genel hatlarıyla tanımlanmış olsa da operasyonel detaylar (SOP) her zaman kamuoyuna açık veya erişilebilir değildir. Enerji, ulaştırma ve sağlık gibi kritik sektörlerin afet anındaki iş akışlarını içeren SOP'lerin, TAMP ile tam uyumlu hale getirilerek şeffaf bir şekilde yayınlanması ve AFAD'ın

merkezi bilgi sistemine uyum sağlaması gerekmektedir. Böylece, kurumlar arası görev belirsizliği ortadan kalkabilecektir.

Haberleşme altyapısında yedeklilik ilkesinin güçlendirilmesi gereklidir. AYDES gibi veri temelli sistemlerin başarısı, kesintisiz iletişim altyapısına bağlıdır. 6 Şubat deneyimi, GSM şebekelerinin tek noktadan çökebileceğini göstermiştir. Bu nedenle kritik kamu binaları, hastaneler ve koordinasyon merkezleri için sadece karasal hatlara (fiber/GSM) değil, uydu tabanlı iletişim sistemlerine (SatCom) dayalı yedeklilik zorunlu hale getirilmelidir. TARAP ve İRAP eylem planlarına, iletişim altyapısının fiziksel dirençliliğini artıracak somut hedefler eklenmelidir.

Tatbikatların sıfıncı dakika ve dijital bütünleşme yoluyla gerçekçiliğinin artırılması önemlidir. Mevcut tatbikatlar genellikle senaryo bazlı masa başı çalışmalar veya planlı saha gösterileri şeklinde yürütülmektedir. Tatbikatlar, haberleşmenin kesildiği, yolların kapandığı ve personelin sahaya ulaşamadığı en kötü durum senaryoları üzerinden ve AYDES Olay Komuta Sistemi’nin aktif olarak kullanıldığı kör tatbikatlar şeklinde yapılmalıdır. Bu yol ile sistemin gerçek tepki süresi ve problemleri yönleri tespit edilebilir.

Son olarak, Türkiye’nin afet yönetiminde yasal kurulum aşamasını bütünüyle tamamladığını iddia etmek, idari gerçeklikle örtüşmemektedir. Kurumsal mimari 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yenilenmiş ve AFAD’ın idari statüsü güncellenmiş olsa da sistemin operasyonel hukuku, 5902 sayılı Kanun’un ile tam örtüşmeyen parçalı zeminine dayanmaktadır (Şahin, 2020). Eski düzenlemelerin ruhu ile yeni teşkilat yapısının gereksinimleri arasındaki bu hukuki asimetri, sahadaki kurumlar arası rol karmaşasını ve koordinasyon boşluklarını besleyen temel yapısal zafiyettir. Bu doğrultuda, politika yapıcılar için bundan sonraki en acil hedef süresi dolmuş eski mevzuatın yerine, AFAD’ın güncel idari statüsüne, TAMP’ın operasyonel ağına ve TARAP’ın risk azaltma vizyonuna tam bütünleşmiş modern bir “Bütünleşik Afet Yönetimi Çerçeve Kanunu”nun yasalaştırılmasıdır. Ancak böylesi bir yasal pekiştirme sağlandıktan sonra, sistemin operasyonel olarak tabana yayılması ve her türlü şoka karşı kendi kendini onarabilen dirençli bir yönetim yapısına kavuşması mümkün olabilecektir.

Yazar Katkı Oranı (Authorship Contributions): Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

Kaynakça

- AFAD. (2013). *Ulusal deprem stratejisi ve eylem planı (UDSEP-2023)*. T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://deprem.afad.gov.tr/assets/udsep/UDSEP2023.pdf> adresinden 6 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- AFAD. (2022). *Türkiye afet risk azaltma planı (TARAP) 2022–2030*. T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://www.afad.gov.tr/turkiye-afet-risk-azaltma-plani-tarap> adresinden 4 Mart 2026 tarihinde erişilmiştir.
- AFAD. (2024). *2023 yılı idare faaliyet raporu*. T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. <https://afad.gov.tr/kurumsal-raporlar> adresinden 6 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- Balamir, M. (2001). Recent changes in Turkish disasters policy: A strategical reorientation? P. R. Kleindorfer & M. R. Sertel (Ed.), *Mitigation and financing of seismic risks: Turkish and international perspectives: Volume 3* içinde (ss. 207-234). Springer Netherlands. doi:org/10.1007/978-94-010-0806-8_11
- Bang, H. N. (2021). A gap analysis of the legislative, policy, institutional and crises management frameworks for disaster risk management in Cameroon. *Progress in Disaster Science*, 11, 100190.

- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2023). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ Press.
- Başaran, A., Çol, B., & Köse, B. (2025). Experiences of nurses working in earthquake zone: A qualitative study. *Journal of Health and Nursing Management*. 12(2), 269-277. doi:10.54304/shyd.2025.59672
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:fhs:diva-6444>
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure* (2. bs.). Cambridge University Press.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. doi: 10.3316/QRJ0902027
- Bradley-Smith, K., Tippet, V., & Fitzgerald, G. (2024). Improving the response to disasters by enhancing the incident command system. *The Australian Journal of Emergency Management*, 39(1), 8-12. doi: 10.3316/informit.T2024031100003700180005795
- Cabinet Office, Government of Japan. (2021). *Disaster management in Japan*. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipamphlet_je.pdf adresinden 4 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- Comfort, L. K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67(1), 189-197. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x
- Comfort, L. K., Celik, S., Erkan, B. B., & Lee, S. (2025). Communication and coordination in the 2023 Kahramanmaraş earthquakes. *Earthquake Spectra*. doi:10.1177/87552930241270559
- Denzin, N. K. (2017). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge. doi: 10.4324/9781315134543
- Dewa, O., Makoka, D., & Ayo-Yusuf, O. A. (2021). Assessing capacity and implementation status of the disaster risk management strategy for health and community disaster resilience in Malawi. *International Journal of Disaster Risk Science*, 12(5), 673-688.
- Domingo, S. N. (2017). *Institutional issues on disaster risk reduction and management* (Çalışma Kâğıdı No. 2017-50). PIDS Discussion Paper Series. <https://www.econstor.eu/handle/10419/211010>
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14. bs.). Pearson.
- Erkan, B. B. (2023). Disaster risk management in Turkey. Ö. Alpaslan & A. E. Öztürk (Ed.), *A companion to modern Turkey's centennial: Political, sociological, economic and institutional transformations since 1923* içinde (ss. 553-568). Edinburgh University Press. doi: 10.3366/edinburgh/9781474492515.003.0043
- Ersöz, K. (2023). 7269 Sayılı umumi hayata müessir afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlara dair kanun'un ve bu kanun kapsamındaki hak sahipliği kurumunun Türk idare hukuku bakımından değerlendirilmesi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(2), 486-499. doi: 10.21492/inuhfd.1347166
- Erten, Ş. (2011). *Türk kamu yönetiminde kriz yönetimi anlayışı* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü.

- European Commission. (2024). *EU civil protection mechanism*. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en adresinden 6 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- European Parliament and Council of the European Union. (2013, 17 Aralık). Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. *Official Journal of the European Union*, L 347/924. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013D1313>
- FEMA. (2019). *Robert T. Stafford disaster relief and emergency assistance act, as amended, and related authorities* (FEMA P-592). U.S. Department of Homeland Security. https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/stafford-act_2019.pdf
- Genç, F. N. (2021). *Afet yönetimi* (1. bs.). Nobel Akademik Yayıncılık.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Government of Chile. (2021). *Establishing the national system for disaster prevention and response* (Kanun No. 21.364). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163435> adresinden 4 Mart 2026 tarihinde erişilmiştir.
- Government of Japan. (1961). *Disaster countermeasures basic act* (Kanun No. 223/1961). <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3322/en> adresinden 6 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- Government of Japan. (2013). *Basic act for national resilience contributing to preventing and mitigating disasters for developing resilience in the lives of the citizenry* (Kanun No. 95/2013). <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4171> adresinden 5 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- Gursoy Haksevenler, B. H., Senik, B., Sengul, Z., & Akpınar, A. (2025). Assessing disaster vulnerability and proposing an adaptive disaster risk reduction framework: the case of Istanbul. *Natural Hazards*, 121(11), 13005-13028.
- Güner, A. F., Elmas, E. S., Korur, Z. N., & Karaçar, P. (2025). Afet Yönetiminde Acil Toplanma ve Geçici Barınma Alanlarının Değerlendirilmesi: İstanbul Sancaktepe Örneği. *Türk Deprem Araştırma Dergisi*, 7(2), 165-178. doi: 10.46464/tdad.1560940
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. doi: 10.1177/1049732305276687
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies. *The American Review of Public Administration*, 36(2), 207-225. doi: 10.1177/0275074005280605
- Kepekci, C. (2008). *Development and evaluation of geographic information system (GIS) based disaster information system in Istanbul* [Bildiri sunumu]. 14th World Conference of Earthquake Engineering (14WCEE), Pekin, Çin. https://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/14_06-0028.PDF
- Keskin, I., Karacameydan, N., Tosun, M., Tüfekci, M. K., Bulut, D., Avci, F., & Gökce, O. (2019). AYDES: An all-in-one solution for geospatial information technology based disaster management and decision support. O. Altan, M. Chandra, F. Sunar, & T. J. Tanzi (Ed.), *Intelligent systems for crisis management* içinde (ss. 61-86). Springer International Publishing. doi: 10.1007/978-3-030-05330-7_3

- Kırışık, F., & Öztürk, K. (2022). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı yardımcısı sayısı sorunu: Bir model önerisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 71, 198-213. doi: 10.51290/dpusbe.1017276
- Kumar, D. (2022). Disaster Risk Management. *Knowledgeable Research A Multidisciplinary Journal*, 1(03), 69-75.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Manoj, B. S., & Baker, A. H. (2007). Communication challenges in emergency response. *Communications of the ACM*, 50(3), 51-53. doi: 10.1145/1226736.1226765
- Mushi, N. L., Salukele, F., & Mwageni, N. (2025). Implication of legal and institutional arrangement for disaster management and emergency response in Tanzania. *American Journal of Management*, 25(3), 39-58. doi: 10.33423/ajm.v25i3.7750
- Okta, F. (2015). The preparation and integration of Turkey's national disaster response plan. S. M. Sener, C. A. Brebbia, & O. Ozcevik (Ed.), *Disaster management and human health risk IV: Reducing risk, improving outcomes* içinde (ss. 1-10). WIT Press. <https://www.witpress.com/elibrary/wit-transactions-on-the-built-environment/150/33921>
- Oral, V. (2025). Factors affecting the success of disaster response management: the case of the 2023 Türkiye earthquakes. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 33(3), e70070.
- Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Basic Books.
- Özer, M. (2023). Education Policy Actions by the Ministry of National Education after the Earthquake Disaster on February 6, 2023 in Türkiye. *Bartın Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 12(2), 219-232.
- Öztürk, S., & Uzuntaş, Ö. (2019). Türkiye'deki sel ve taşkın yönetmelikleri üzerine bir değerlendirme: Farklı ülkeler ile karşılaştırma ve yasal boşluk analizizi. *The Journal of International Scientific Researches*, 4(2), 146-161. doi: 10.23834/isrjournal.520732
- Patricelli, F., Beakley, J. E., Carnevale, A., Tarabochia, M., & Von Lubitz, D. K. J. E. (2009). Disaster management and mitigation: The telecommunications infrastructure. *Disasters*, 33(1), 23-37. doi: 10.1111/j.1467-7717.2008.01060.x
- Ragin, C. C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Oakland: University of California Press.
- Ridhwan, A. S. N., Usman, D. A., Mufidah, K. R., Naufaldy, M. F., Fajar, R. N., & Prihantini, P. (2025). Pentingnya SOP dalam meningkatkan kalite pelayanan ketatausahaan di sekolah dasar. *Indo-MathEdu Intellectuals Journal*, 6(1), 547-557. doi: 10.54373/imeij.v6i1.2519
- Rivera, J. D. (2019). When attaining the best sample is out of reach: Nonprobability alternatives when engaging in public administration research. *Journal of Public Affairs Education*, 25(3), 314-342. doi: 10.1080/15236803.2018.1429821
- Sarı, B. (2025). Disaster management following the great Kahramanmaraş earthquakes in 2023, Türkiye. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 25(6), 2031-2043. doi:10.5194/nhess-25-2031-2025
- Sayıştay Başkanlığı. (2023). *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2022 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu* (Denetim Raporu). Sayıştay Yayınları. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/18QJzmNQWz-afet-ve-acil-durum-yonetimi-baskanligi> adresinden 7 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.

- Shah, I., Elahi, N., Alam, A., Dawar, S., & Dogar, A. A. (2020). Institutional arrangement for disaster risk management: Evidence from Pakistan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, 101784.
- South African Government. (2005). *The disaster management act* (Kanun No. 53/2005). <https://ndmindia.mha.gov.in/ndmi/images/The%20Disaster%20Management%20Act,%202005.pdf> adresinden 2 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- Steen-Tveit, K., Munkvold, B. E., & Rustenberg, K. (2024). Enhancing cross-organizational collaboration in crisis management: Outcomes from a full-scale regional exercise in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32(4), Makale e70000. doi:10.1111/1468-5973.70000
- Şahin, A. U. (2020). Afet yönetimi ve planlaması perspektifinden Türkiye afet müdahale planının değerlendirilmesi. *Resilience*, 4(1), 129-158. doi: 10.32569/resilience.638838
- Tanesab, J. P. (2020). Institutional effectiveness and inclusions: Public perceptions on Indonesia’s disaster management authorities’. *International Journal of Disaster Management*, 3(2), 1-15.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2022, 24 Şubat). *Afet ve acil durum müdahale hizmetleri yönetmeliği* (Karar Sayısı: 5211). T.C. Resmî Gazete (Sayı: 31760). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/02/20220224-31.pdf>
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2025, 22 Haziran). *Afetler sonrası bina hasar tespiti yapılmasına ilişkin genel kurallar hakkında yönetmelik*. T.C. Resmî Gazete (Sayı: 32934). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/06/20250622-1.htm>
- Tuncer, C. O. (2022). Kamu yönetimi bağlamında afet yönetiminde örnek bir uygulama: AYDES. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, 2022(59), 158-180. doi:10.47998/ikad.1154104
- TMMOB. (2023). *6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremleri raporu*. TMMOB Yayınları. <https://www.tmmob.org.tr/yayin/6-subat-2023-kahramanmaras-depremleri-raporu> adresinden 5 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- TBMM. (2009, 17 Haziran). *Afet ve acil durum yönetimi başkanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun* (Kanun No: 5902). T.C. Resmî Gazete (Sayı: 27261). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>
- Tiepolo, M., & Braccio, S. (2020). Mainstreaming disaster risk reduction into local development plans for rural tropical Africa: A systematic assessment. *Sustainability*, 12(6), 2196.
- UNDRR. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030* (ICLUX EN5000 UNISDR/GE/2015). <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> adresinden 4 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- U.S. Congress. (1988). *Robert T. Stafford disaster relief and emergency assistance act* (42 U.S.C. 5121). <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter68&edition=prelim> adresinden 6 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.
- U.S. Government. (2022). *Robert T. Stafford disaster relief and emergency assistance act* (44 CFR Part 206). Electronic Code of Federal Regulations. <https://www.ecfr.gov/current/title-44/chapter-I/subchapter-D/part-206> adresinden 6 Ocak 2026 tarihinde erişilmiştir.

- Witvliet, B. (2024). *Telecommunication – a blind spot in disaster resilience science, yet essential for disaster mitigation and recovery* [Bildiri sunumu]. EGU General Assembly 2024. doi:10.5194/egusphere-egu24-6634
- 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. *Resilience*, 4(2), 205-220. doi: 10.32569/resilience.702250
- Yaprak, Ü., Şahinöz, T., & Şahinöz, S. (2020). The assessment of Turkey's exposure and susceptibility to disasters and hazards with IDB indicator system. *Journal of International Health Sciences and Management*, 6(12), 40-51. <https://dergipark.org.tr/en/pub/jihsam/article/791407>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6. bs.). SAGE Publications. [https://elib.vku.udn.vn/bitstream/123456789/5706/1/2018.%20Case%20Study%20Research%20and%20Applications%20Design%20and%20Methods%20\(6th%20Edition\).pdf](https://elib.vku.udn.vn/bitstream/123456789/5706/1/2018.%20Case%20Study%20Research%20and%20Applications%20Design%20and%20Methods%20(6th%20Edition).pdf)