



Afet Riski Bulunan Yerlerde Afete Karşı Dirençlilikte Belediyelerin Rolü

The Role of Municipalities in Disaster Resilience in Settlements with Disaster Risk

Murat ÖZLER

Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi
murat.ozler@istanbul.edu.tr
0000-0003-4754-9220

Araştırma & Yayın Etiği

Bu makale en az iki hakem tarafından incelenmiş, iThenticate yazılımı ile taranmış, araştırma yayın ve etiğine aykırılık tespit edilmemiştir.

Research & Publication Ethics

This article was reviewed by at least two referees, a similarity report was obtained using iThenticate, and compliance with research/publication ethics was confirmed.

CC BY-NC 4.0

Bu makale Creative Commons Attribution-NonCommercial License altında lisanslanmıştır.
This paper is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial License

Atıf/Citation

Özler, Murat . "Afet Riski Bulunan Yerlerde Afete Karşı Dirençlilikte Belediyelerin Rolü". Akademik İncelemeler Dergisi 420-442.
<https://doi.org/10.17550/akademikincelemeler.1298658>

Çıkar Çatışması/Conflict of Interest

Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması beyan etmemiştir.
The authors declared no conflict of interest.

Makale Türü/Article Type: Araştırma Makalesi/Research Article
Geliş Tarihi/Date Received: 17.05.2023
Kabul Tarihi/Date Accepted: 16.08.2023
Yayın Tarihi/Date Published: 15.10.2023

ISSN: 1306-7885

E-ISSN: 2602-3016

Cilt/Volume: 18 | Sayı/Issue: 2 |
Yıl/Year: 2023 (Ekim/October)



Afet Riski Bulunan Yerlerde Afete Karşı Dirençlilikte Belediyelerin Rolü

Öz

Afetler doğal ve insan orijinli olay ve olguların sonucu olarak ortaya çıkan ve insan toplumları ve yerleşim yerleri üzerinde can ve mal kaybı yaratarak zararlar meydana getiren olaylardır. Afetlerden topyekun kaçış söz konusu olmasa bile afete neden olan olay ve olgulara karşı yürütülecek risk azaltma önlemleri ile afet yönetimi mümkün olabilecektir. Yüksek düzeyde risk ile mücadelede başarı şansı düşük iken azaltılmış risk ile mücadelenin başarısı daha yüksek olacaktır. Diğer yandan, toplumu oluşturan bireylerin eğitimi ve bu konuda toplumsal direncin, afet direncinin artırılması, sürdürülebilir toplum yaşamı ve hayatta kalma düzeyini arttıracaktır. Afetler ile mücadele bütüncül bir süreç olduğuna göre bu mücadeleye toplumun tüm düzeyleri katılmak zorundadır. Özellikle halka en yakın birim olan belediyelerin bu konudaki rolleri son derece önemlidir. Yerel yönetimler düzeyinde ele alınacak bu çalışmada da toplum içerisinde afetlere karşı direnci en düşük kesim olarak savunmasız kesimlerden yaşlılar ve engelliler ile belediyelerin rolü irdelenecektir. Çünkü hangi tür afet senaryosuna hazırlanmak söz konusu olursa olsun hazırlık çalışmaları bu kesim göz önüne alınarak yapılmalıdır. Özellikle afet sonrası kaosu oluşturacağı olumsuzluklar bu kesimleri çok ciddi zararlarla yüz yüze bırakmaktadır. Bu nedenle gerek potansiyel gerekse reel afet tehlikesine yönelik risk azaltmada ve mücadelede yerel düzeyde belediyelerin özellikle savunmasız kesimlere yönelik gerçekleştireceği roller ulusal ve uluslararası başarının da teminatını oluşturacaktır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Kriz, Yaşlılık, Engellilik, Savunmasızlık.

The Role of Municipalities in Disaster Resilience in Settlements with Disaster Risk

Abstract

Disasters result from natural and human-originated events and phenomena and cause damage to human societies and settlements by causing loss of life and property. Even if there is no total escape from disasters, disaster management will be possible with the risk reduction measures to be carried out against the events and phenomena that cause disasters. While the chance of success in combating high-level risk is low, the success of fighting with reduced risk will be higher. On the other hand, training the individuals who form the society and therefore increasing social resistance and disaster resilience, in this regard, will increase the level of sustainable community life and survival. Especially the role of municipalities, which are the units closest to the public, in this issue is crucial. In this study, which will be handled at the level of local governments, the role of older adults and disabled people, who are among the vulnerable segments of society with the lowest resistance to disasters, and the role of municipalities will be examined. Because no matter what kind of disaster scenario it is possible to be prepared for, the preparatory work should be carried out by considering these groups. Therefore, the role of municipalities, at a national and local level, in risk reduction and response to potential and actual disaster hazards will guarantee international success, especially for vulnerable populations.

Keywords: Disaster, Crisis, Elderly, Disability, Vulnerability.

Extended Abstract

Disasters cause damage to human societies and settlements by causing loss of life and property. These events and phenomena, which affect the planet and human communities and payments with the accelerating effect of global climate change, pose serious dangers for vulnerable groups, constituting the most fragile link of societies. Even if there is no total escape from disasters, the damages that may arise can be reduced through risk reduction measures to be carried out for the events and phenomena that cause disasters. For this reason, determining basic principles to be applied in mitigating disaster damages and putting them into practice at all levels is essential for today's disaster world. It is critical for survival and sustainable collective living and settlements.

On the other hand, training the individuals constituting the society and increasing the disaster resilience of the social resistance in this regard will carry the chances of success to higher levels. Although the effects of disasters cause damage to all segments of society, they seriously affect the features with high groups of vulnerability, such as the elderly, the chronically ill and the disabled in the culture and cause them to suffer significant damage. However, the role of municipalities, the closest units to the public, towards these vulnerable groups at a local level will affect the success level of international and national struggle. Therefore, activities for vulnerable segments at the local level will determine the success of this total effort by increasing disaster resilience. In the classification defined as local, national, regional and global four levels in the prevention, mitigation of international disaster risks, increasing disaster resilience and combating disaster risks, local administrations at the first level are the administrative units that meet the local and everyday needs closest to the public. This situation makes it necessary to question the level and role of local governments in increasing resilience against disasters.

In this sense, international documents, constitutional, legal and other normative regulations are the tools of this qualitative analysis. However, after first determining the conceptual framework of the integrated disaster risk cycle, the issue will be addressed with its normative dimensions at the supranational and national levels. It will focus on vulnerable groups at the local level. Modern life, advancement of health technology, improvement and diversification of nutritional opportunities cause an increase in the elderly population in the world. Political systems that have failed to respond to this increase by producing both nursing homes and care homes have made it possible for these segments to be vulnerable in life and suffer the most damage in disasters. The dispersed presence of these groups in society is also an important factor that increases the damage. Children are excluded from the focus on expanding the disaster resilience of older adults and persons with disabilities. Although there are many reasons for this, it is because children are under parental control and authority or if they are of school age, they receive disaster resilience training and practices within the framework of educational institutions. The local administration system is divided into two types: local administration in terms of location and local administration in terms of service. Decentralization in the site is constitutionally divided into three types: province, municipality and village. Among these four types, municipalities are the most common unit in the Republic of Turkey, which has led to a focus on the role of municipalities.

They have established divisions for mitigating disaster risks through preparations based on the stages of the integrated disaster risk management cycle by evaluating the situations depending on the division of duties and authorities and for needs such as emergency response, sheltering, and food storage in case of disaster. Trainings are provided at certain intervals, and drills are conducted. In addition, services for highly vulnerable groups continue to be supplied in extraordinary situations. Municipalities, on the other hand, as the organizations closest to the local people, are the public legal entities with the highest effectiveness to fulfill the functions of disaster awareness and education functions in line with disaster protection and disaster mitigation for these vulnerable and highly vulnerable groups. The capacity built for social, cultural, economic and health assistance in the ordinary period is highly effective and efficient in disasters.

Moreover, in the social and political chaotic environment created by disasters, it is complicated, if not impossible, to build capacity for the effects of disasters when vulnerable groups need it the most. The municipal organization, which is close to the people in terms of efficiency and effectiveness, should collect data starting from having information about vulnerable groups and their qualifications and map these data by classifying them according to the types and effects of potential disasters. These maps, which are constantly updated, should be open to sharing with public administrations and institutions. The maps should indicate the addresses of vulnerable groups in the municipality, their vulnerability characteristics and the tools and facilities they may need. In this context, the vulnerability's nature and features are essential. Therefore, road maps of the response teams in case of an emergency or disaster will be created in this way.

In addition, collective training and drills will be significantly facilitated on-site and depending on the classification according to the possibilities. Municipalities will mobilize the social capital in the region to increase disaster resilience under the hazard maps of the area they are located in and by considering its qualities. While features such as neighborhood and kinship come to the forefront in small regions where traditional social structure is dominant, in larger towns, fellow citizens, voluntary aid associations and all levels of civil society can play vital roles in training exercises and interventions. Taking precautions at the local level and successfully building disaster resilience in the most vulnerable segments will also guarantee success at the national level.

Giriş

Dünya üzerinde farklı türlerde afetler gerçekleşmektedir. İlk olarak ifade edebileceğimiz afet türü Jeolojik afetlerdir. Depremler, çamur akmaları, tsunami ve volkanik patlamalar bu afet türünün kapsamında yer almaktadır. Klimatik afetler de yaygın olarak görülen bir diğer afet türüdür. İklim şartları ile ilişkilendirilen bu afetlerde şiddetli hava olayları, kuraklık, orman yangınları, hava kirliliği ortaya çıkmaktadır. Salgın, savaş, terör, kimyasal, nükleer ve ulaşım kazaları gibi olaylar ise biyolojik, sosyal ve teknolojik afetler olarak gruplandırılmaktadır.

Dünyada yaygın olarak gerçekleşen afet türlerinden özellikle depremler, orman yangınları, seller, salgınlar, kuraklık, göç ve orman yangınları ülkemizi de etkilemektedir. Bunlar içerisinde depremler can ve mal kaybı olarak en yıkıcı ve kalıcı etkilere neden olan afet türüdür. Bu durum ülkemizin bulunduğu coğrafi konumdan ile güvenlik ve afet kültürünü oluşturamamış kültürel yapımızdan ileri gelmektedir. Nitekim 17 Ağustos 1999 7.4 büyüklüğündeki Gölcük depreminin, 12 Kasım 1999 da büyüklüğü 7.2 olan Düzce merkezli depremin, 1 Mayıs 2003 de 6.4 büyüklüğünde Bingöl, 23 Ekim 2011 de 7.2 büyüklüğünde Van depreminin, 24 Ocak 2020 de 6.8 büyüklüğünde Elazığ depreminin, 30 Ekim 2020 de 6.6 büyüklüğünde Ege Denizi'nde gerçekleşen ve İzmirli de etkileyen depremin ve 6 Şubat 2023 tarihindeki 7.7 ve 7.6 büyüklüğündeki Kahramanmaraş depreminin ortaya çıkardığı can ve mal kayıpları bunun kanıtıdır. Diğer yandan başta sel olmak üzere diğer doğal ve teknolojik orijinli olaylardaki sonuçlar da benzer niteliktedir.

Sağlıklı ve güçlü bireylerin bile afetlerin yıkıcı sonuçlarından kurtulamadıkları düşünülürse savunmasız ve güçsüz bireylerin yani yaşlılar ve engellilerin afetlerdeki durumu, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Merkezi idare

bağlamında ulusal düzeydeki önlem ve mücadelelerin ötesinde yerel düzeyde önlem ve destek de hayati bir öneme sahiptir. Bu savunmasız kesimlerin afet dirençlerinin artırılması, ulusal düzeyde risk azaltma, müdahale ve iyileştirme önlemlerine ek olarak yerel düzeyde desteklenmesi gereken bir durumdur. Çünkü yerel yönetimler afet yönetişiminin bu kesimlere en yakın paydaşı olarak bu rolü oynamada etkinliği yüksek idari birimlerdir (KB, 2014).

Gerek uluslararası gerekse ulusal belgelerde afet risklerinin önlenmesi, azaltılması, direncin artırılması ve mücadelede yerel, ulusal, bölgesel ve küresel dört düzey olarak belirlenen sınıflandırmada bulunmaktadır (UNDRR, 2015). Buna göre ilk düzey olarak yer alan yerel yönetimler, yerel ve ortak ihtiyaçları gideren ve halka en yakın yönetim birimleridir. Normal zamanlarda sosyal hizmet çerçevesinde yaşlı ve engelli bireylerle kurdukları hizmet ilişkisi bağlamında ellerinde bu hizmeti alacaklara ilişkin verileri bulunduran ve yakın olmaları dolayısıyla da afet risklerine yönelik hazırlıkların ve halkın ihtiyaçlarının saptanmasında ve buna bağlı olarak, dirençlilik oluşturulmasında etkinlik düzeyleri yüksek birimlerdir. Bu durum afet direncinin artırılmasında yerel yönetim düzeyinin rolünün ve öneminin sorgulanmasının nedenini oluşturmaktadır. Çalışmada bu sorgulama normatif ve kurumsal düzenlemeler üzerinden yapılacaktır.

Yerel yönetimler ve özellikle belediyeler üzerinden zarar görebilirlikleri en yüksek kesim olan yaşlı ve engelliler üzerine odaklanılmasının nedenini bir yandan çağdaş yaşamla ve sağlık teknolojilerinin ilerlemesiyle, beslenme imkanlarının çeşitlenmesi ve artması sonucu yaşlı nüfusun artması oluştururken; diğer yandan ise bu artışı yeterli düzeyde huzur ve bakımevi imkanlarının karşılayamaması, gerek normal olağan yaşamda gerekse de afetlerde en kırılgan ve zayıf halka olarak bu kesimleri zarar tehlikesiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Yaşanabilecek afetlerde en kolay zarar görebilecek olan bu kesimin toplum içerisinde yalnız ve dağınık yaşaması, sorunu daha da kırılgan hale getirmektedir. Afet örgütlenme ve mücadelesinde en zayıf halkaya göre yapılan hazırlıklar söz konusu olduğuna göre bu zayıf halkanın güçlendirilmesi afetlerle mücadele ve toplumsal direnç düzeyinin de yükselmesine neden olacaktır. Kaldığı Türkiye’de nüfusun azımsanmayacak bir kesiminin etkileyen bu kesimin dirençlilik düzeyinin artırılması afet zararlarının azaltılmasında önemli bir yere sahiptir (Türk, 2022, 63).

Çalışmada yaşlılar ve engellilerin afet dirençlerinin artırılmasına yönelik odaklanmada engelli olanlar dışındaki çocuklar kapsam dışında bırakılmıştır. Bunun nedeni çocuklara önem verilmemesi veya yetişkin bireylerle aynı düzeyde tutulmaları değildir. Bunun birden çok nedeni vardır. Ancak çocukların bir ebeveyn kontrol ve otoritesi altında bulunması ya da okul çağında ise eğitim kurumları aracılığıyla afetlere direnç eğitimi ve uygulamalarını öğrenmesi en belirgin nedeni teşkil etmektedir.

Türkiye’de idari yapı, merkezi idare ya da daha doğru bir ifadeyle “devlet idaresi” ve yerinden yönetimler olarak kurumsal varlık bulmaktadır (Gözler, 2019, 86). Yer ve hizmet bakımından kendi içinde ikiye ayrılan yerinden yönetim sisteminde, yer bakımından idareler anayasaya göre “İl”, “Belediye” ve “Köy” olmak üzere üç türdür (Gözler, 2019, 150). Bu üç türe 1984 yılında kanun hükmünde kararnameyle kurulan ve daha sonrada değişiklikler içererek 2014 yılında son şeklini alan Büyükşehir Belediyelerini eklemek gerekir. Bu dört tür mahalli idare içerisinde Türkiye’de halka en yakın ve yaygın olan kamu hukuku tüzel kişileri olarak belediyelerin, genel kanun niteliğindeki 5393 sayılı Belediye Kanunu’na tabi

olmaları çalışmanın belediye özelinde tasarlanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla afet riski taşıyan mahallerde afetlere yönelik çizilecek Anayasal ve yasal çerçeve içerisinde zarar görebilirliği yüksek kesimlere ilişkin rollerin belirlenmesi daha net olabilecektir.

Bu bağlamda çalışmada, öncelikle bütünleşik afet risk döngüsünün kavramsal çerçevesi çizildikten sonra, konu ulus üstü ve ulusal düzeylerde normatif boyutlarıyla ele alınarak yerel düzeyde zarar görebilirliği yüksek bu savunmasız kesimlere odaklanılacaktır.

1. Kavramsal Çerçeve

Dünyada yaygın ve sıklıkla gerçekleşerek insan toplumuna, yerleşim yerlerine zarar veren olay ve olgular, orijinleri bakımından temel olarak doğal ve teknolojik veya insan kaynaklı şeklinde iki farklı kategoriye ayrılabilir (Kadıoğlu, 2011, 40). Buna göre dünyanın hayat bulmasından sonra gerçekleşmeye başlayan ve bilinen doğa yasalarına göre ortaya çıkan olaylar doğal olarak tanımlanabilir. Bunların oluşumunda insan etkisi söz konusu değildir. Dikkatsizlik, önlemsizlik, bilinçlilik gibi insanlar tarafından gerçekleşmesine neden olanlar ise insan kaynaklı olaylar olarak kabul edilmektedir. İster doğal ister insan orijinli olsun her iki durum da insan toplumu ve yerleşim yerleri üzerinde yıkıcı etkilere sahiptir. Buna göre söz konusu ayrımındaki olay ve olgular can ve mal kaybına neden olma, potansiyel olarak zarar vererek olağan yaşam düzenini bozma veya kesintiye uğratma ve toplumun bunlarla başatma kapasitesini aşma riskini içermektedir. Bu türle deprem, sel, yangın, kuraklık, aşırı sıcaklıklar, salgın hastalıklar, göç, siyasal ve sosyal ekonomik krizler örnek olarak verilebilir. Dolayısıyla bu nitelikteki olay ve olgular neticesinde insan toplumu veya yerleşim yerlerinde ekonomik, sosyal, fiziki zararlar oluşup; olağan yaşam kısmen veya tamamen kesintiye uğramışsa bu durum toplumun yerel kapasitesi ile üstesinden gelinemez hal almışsa biz bu duruma afet adını vermekteyiz (UNDRR, 2015). Diğer bir ifadeyle bu olay ve olguların kendisini değil ama sonuçlarını afet kavramı ile deyimlemekteyiz (Ergünay, 2002, 3).

Afet tehlikesi veya riski insan toplumunu ve yerleşim yerlerini sürekli, yakın veya potansiyel olarak tehdit etmektedir. Bu nedenle afet süreçlerinin tamamında bütünleyen bir döngünün yönetim paradigması olarak hayatımızın merkezine yerleştiği ileri sürülebilir. Bu çerçevede afet yönetimini araştırmaların yapılmaya başlamasından planlamaya ve uygulamaya kadar tüm süreçleri kapsayan afetlerin potansiyel etkilerinden kurtulmak için gerçekleştirilen süreçlere olarak tanımlamak mümkündür. Böylece afet yönetimi bireylerin çevrelerine olan duyarlılığı arttıran, bilinç ve bilgi düzeylerini geliştiren çalışmalar olarak ifade edilebilir (Erkal - Değerliyurt, 2009, 151).

Bu durumda afet kavramını merkeze aldıktan sonra konunun afet öncesini içeren tehlike, tehdit, zarar ve risk kavramları da önem taşımaktadır (Kahraman vd., 2021, 8). Tehlike, “belirli bir zaman veya coğrafyada ortaya çıkarak yaşamı tehdit eden, toplumun sosyoekonomik düzen ve etkinliklerine, çevreye, doğal, tarihi ve kültürel kaynaklara zarar verme potansiyeli olan doğa, teknoloji ya da insandan kaynaklanan fiziki olay ve olgulardır” (UNDRR, 2015). Tehdidi ise yakın tehlike olarak göz önünde bulundurmaya doğru olacaktır (Kahraman vd., 2021, 9). Kavramların kilit noktası zarar verme olgusuna odaklanmasıdır. Bu çerçevede zarar, tehlike durumlarının ortaya çıkmasına ile gerçekleşen fiziksel, toplumsal ve iktisadi kayıplardır. Bu çerçevede tehlike ile zarar arasındaki ilişkinin durumuna göre tehlikenin ölçeği

büyük olsa bile zarar durumu küçük düzeyde kalmışsa afetin boyutunun da küçük kalacağı ileri sürülebilir (Ergünay, 2002, 11).

Diğer yandan tehlike ve risk kavramları arasındaki ilişkiye bakılacak olursa, belirli koşullarda görünürlük kazanan can ve mal gibi değerlerde kayıp yaşanma potansiyeli risk kavramı ile ifade edilememektedir (AFAD, 2021). Yine bir formülle ifade etmek gerekirse risk eşittir tehlike, potansiyel değerler kaybı ve zarar görülebilirlik çarpımıdır. Dolayısıyla risk eşittir tehlike demek ne kadar doğru değilse, risk eşittir afet demek de söz konusu değildir. Çünkü afet, olaylar gerçekleştiikten sonra risk ise gerçekleşmeden önceki olumsuz durumlara ilişkindir (Ergünay, 2002, 17).

Tehlike ile risk analizi ve risk yönetiminin önem taşıdığı afetler için çeşitli risk analiz yöntemleri kullanılmaktadır. Kantitatif risk analizinde, nicel yöntemler ön plana çıkarılmaktadır. Bu analiz türünde tehdit potansiyeli ve etkisi nicel olarak belirlenir ve risk değeri tespit edilir. (Risk = Olasılık x Şiddet) bu analiz yönteminin formülü olarak ifade edilmektedir. Bu matris kullanımının kolay olması nedeniyle sıklıkla tercih edilmektedir. Buradaki diyagramlarla değişkenler arasındaki ilişkiler sonuçlandırılmaktadır.

Afetleri tümüyle engellemek tüm risk azaltma önlemlerine rağmen mümkün olmamaktadır. Ancak risk azaltma ile karşılaşılacak afet zararlarının azaltılması ve tehlikeyi yönetilebilir kılmak mümkün hale gelebilmektedir. Yani afeti kriz yönetim düzeyine düşürerek daha az zararla tehlikeyi karşılamak söz konusu olabilir. Bu çerçevede kriz ve afet kavramlarına da ayrıca değinilmelidir. Kriz toplumsal, sosyal, iktisadi ve siyasal olayların çıkmasına yol açan düzen bozucu olumsuz sonuçlar ortaya çıkma durumudur. Bu gibi durumlarda süre kısıtı gibi sınırlandırıcı koşullarda önemli kararlar alınması gerekebilir (AFAD, 2021). Bu tanım çerçevesinde kriz, afet kavramına göre kapsayıcıdır (Şahin, 2008, 418). Hatta her afetin bir kriz olduğunu söylemek mümkünken; her kriz için aynı ifadeyi kullanmak mümkün değildir.

Hiç şüphe yokki, afet ya da kriz niteliğine uygun olay ve olguların potansiyel olarak gerçekleşme olasılığının tespitinden itibaren risklerin ve olabilecek zararların azaltılmasına yönelik her türlü faaliyet tüm toplum ve yerleşim yerleri açısından önem taşımaktadır. Ancak savunmasız, kırılabilir veya zarar görülebilirliği yüksek kesimler açısından bu durum daha fazla önem taşımaktadır. Çünkü zarar görülebilirlik zarar ve kayıpların ölçüsüdür. Bu kavram "savunmasızlık", "hassasiyet" ve "kırılabilirlik" şeklinde de kullanılmaktadır (AFAD, 2021). Bu çerçevede zarar görülebilirlik düzeyleri en yüksek olan kesimler yaşlılar ve engellilerdir. Tehlike içeren bir olay ve olgunun afet niteliğine bürünmeyerek kriz düzeyinde kalsa bile bu kesimlere ciddi kalıcı zararlar verme riski yüksektir.

Yaşlılık, bir bireyin yaşamı boyunca içerisinden geçtiği psikolojik, sosyolojik ve ekonomik boyutları da kapsayacak şekilde biyolojik yaşının ilerlemesidir. Kişilerin bireysel özellikleri kavrama etki eden önemli faktörlerden biridir. Kişilerin fiziksel veya ruhsal kronik bir hastalık veya engellilik taşıması ya da psikolojik olumsuz tecrübeler, yaşlanma doğal sürecinin hızlandırıcısı olarak gerçekleşecektir. Ancak sosyal bağlamdan bakıldığında her birey için yaşlılık süreci benzer değildir. Yaşlılık deneyiminin birey için ne ifade ettiğine bağlı olarak değişiklik göstermektedir (Şeker - Kurt, 2018). Ancak genede uluslararası düzeyde kabul gören yaş sınırı 65 olarak kabul edilmektedir (Çakır - Atalay, 2020, 171).

Genel anlamıyla bakılacak olursa engelli kavramı “fiziksel veya ruhsal yeteneklerde belirli bir ölçüde işlev kaybı ya da bozukluğu nedeniyle sosyal yaşam içerisinde yaşamını sürdürmek için bakım, rehabilitasyon ve destek hizmetine ihtiyaç duyan bireyler” olarak tanımlanabilir. Birleşmiş Milletler’e göre de engelli kavramı fiziksel, zihinsel, bilişsel boyutlarla ilişkilendirilmelidir. Buna göre bireyin toplumsal yaşama söz konusu engeller nedeniyle tam ve etkili olacak şekilde katılım sağlayamamaları durumudur. Türkiye’de de 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun’da engelli bireyler için benzer tanımlama yapılmıştır. Hiç şüphe yok ki yaşlı ve engelli kavramlarını bir arada taşıyan özellikler en savunmasız kesimler olarak düşünülebilir. Üstelik kronik yani devam edegelen sağlık sorunları içeren durumunda bu özelliklere eklenmesi olağan zamanlarda bile ciddi hassasiyetler içerirken, kriz ya da afet durumlarında gecikmesinde telafisi imkansız durumları beraberinde getirecektir.

Bütünleşik döngünün son parçası olarak iyileştirme diye kavramsallaştırdığımız ve aslında yeni bir sürecin hazırlık ve risk azaltma evresini de oluşturan kavrama da yer verilmelidir. Buna göre iyileştirme afet sonrası ortaya çıkan olumsuz koşulların giderilmesi noktasında ihtiyaç duyulanların karşılanması, afetlere direnç gösterilme düzeyinin artırılması ve normal yaşam koşullarına dönülmesi için gerekli olan tüm süreçlerin ve bunlara ilişkin faaliyetlerin gerçekleştirilmesidir. Bütünleşik döngünün her aşamasındaki hazırlıklar ve müdahaleler, savunmasız ya da kırılabilir diye ifade edilen kesimler için son derece önem taşımaktadır. Bu nedenle olağan dönemlerde gerekli önlem ve hizmet alanlarının en etkin şekilde, toplum destekli ve yönetim anlayışı çerçevesinde kurularak yerine getirilmesi zarar görebilirliği yüksek bu kesimler açısından son derece kıymetlidir. Bu konuda uluslararası belgelerin ve uygulamaların ortaya koyduğu anlayış da bu yaklaşımı desteklemektedir. Bu alanda uluslararası düzeyde yol haritası olan belgeler, ulusal ve yerel düzeylere normatif bir çerçeve sunmaktadır.

2. Uluslararası Düzeyde Bütünleşik Afet Risk Azaltma ve Afete Dirençli Toplum, Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi

1990’lı yıllardan itibaren geleneksel afet yönetimi yaklaşımlarının yetersiz kalması neticesinde temelden değişiklikler getiren uluslararası afet yaklaşımları ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu noktada doksanlı yıllar “Uluslararası Doğal Afetleri Azaltma On Yılı” olarak kabul edilmiştir. Bu süre içerisinde bu çerçevede Japonya’daki I. Ve II. Dünya Afet Azaltma Konferansı, Uluslararası Afet Azaltma Stratejisi, Hyogo Çerçeve Eylem Planı gibi çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Böylece afetlere dirençliliğin sürdürülebilir kalkınmanın ana faktörü olduğu ileri sürülerek afet risklerinin azaltılması, ulusal ve bölgesel öncelik sağlanması, afet risk süreç yönetiminin kurulması ve afetlere ilişkin tüm düzeylerde etkili mücadele vurgusu yapılmıştır (UNDRR, 2005). Bu çerçevede devlet, sivil toplum kuruluşları ve ilgili işletmelerin iş birliğine dayalı yönetimin önemi ön plana çıkarılmıştır.

Uluslar ve Topluluklarda Afetlere Direncin Oluşturulması Hyogo Çerçeve Eylem Planı’nın (2005-2015) mirasçısı olan ve 2015’te 3. Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Konferansı’nda resmi çıktı olan Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030), doğal ve insan kaynaklı tehlikelerin yanında çevresel, teknolojik, biyolojik tehlike ve risklerin neden olduğu her nitelikte ve her düzeydeki afet risklerini kapsamaktadır. Bu amaçla afetlere karşı direncin artırılmasını yerel, ulusal, bölgesel ve küresel dört düzeyde amaçlamakta ve bu amaca ulaşmada dört öncelik belirlemektedir (UNDRR, 2015):

Öncelik 1: Afet Riskini Anlamak

Afet risklerine ilişkin süreçlerde tüm toplum kesimlerine özel hedef kitlelerinin kendi ihtiyaçlarını da gözeterek yaygınlaştırmak ve yerel düzeyde iş birliğini geliştirmek bu önceliğin kapsamına girmektedir.

Öncelik 2: Afet Risk Yönetişimini Güçlendirmek

Afet risk yönetiminin etkili olabilmesi için yönetim anlayışının tüm düzeylerde uygulanması önemlidir. Belge afet risk yönetişiminin afet risk azaltımı için hayati öneme haiz olduğunu vurgulayarak; yönetim yaklaşımına özel önem vermektedir. Bu çerçevede devlet, sivil aktörler ve işletmelerin afet risklerinin azaltılmasına yönelik olarak yönetim ilkesine uygun hareket edilmesi önerilmektedir. Bu yönüyle yönetim yaklaşımı çok boyutlu bir kavram olarak kullanılmıştır. Ancak kamu yönetiminde farklı anlamları bir yana biz yönetişimi çoğulcu, iş birlikçi, çok aktörlü bir yönetim modeli olarak ifade edebiliriz. Dolayısıyla çok aktörlü ve aktörlerin karşılıklı etkileşimiyle yönetime vurgu yapılmaktadır (Coşkun, 2008, 68). Konu afet riski olunca daha da önem taşımaktadır. Nitekim toplumda yer alan tüm kesimlerin iş birliği ve desteği ile yüksek etkinlik düzeyinde risklerin azaltılması ve en kısa zamanda afetin ortaya çıkardığı etkilerin ortadan kaldırılarak normal hale dönülmesi bu sayede mümkün olacaktır. Afetlerin etkilerinden yaşlı, hasta ve engellilerin en fazla etkileneceği düşünülürse etkinlik düzeyinin yüksek olması hayati önem taşımaktadır.

Öncelik 3: Risk Azaltmaya Yatırım ve Afete Karşı Dirençlilik

Sendai de dirençlilik kavramı tehlikelere karşı içerisinde bulunulan sürede gerekli zamanda etkili olacak şekilde direnmek, potansiyel tehlikelere uyum sağlamak ve tehlikeleri iyileştirme kabiliyeti elde etmek şeklinde ifade edilmektedir (UNDRR, 2015). Direnç kritik alt yapı tesislerinin hastane, okullar, içme suyu ve kanalizasyon şebekeleri, ulaşım alt yapısı gibi toplumsal yaşamın normal işleyebilmesi için gerekli alt yapı afet risk önleme ve azaltma önlemlerinin alınması, yerleşim bölgelerinde güvenli mekanların tespit edilmesi gibi potansiyel afet risklerine karşı haritalama planlamasının yapılması teşvik edilmelidir. Bunlara ek olarak dirençlilik sağlık ve diğer tüm yaşamsal alt yapının ve kapasitenin afet risklerinin azaltılması yönünden güçlendirilmesidir. Afet riskleri karşısında dirençliliğin artırılmasında yaşlılar ve engellilere yönelik kapasite arttırımı son derece önem taşımaktadır. Afet risklerinden zarar görebilirliği son derece yüksek olan bu kesimler afet planlamalarında en zayıf halka olarak afet direncinin başarısını da belirleyecektir.

Öncelik 4: Hazırlık Çalışmalarını Geliştirerek ve İyileştirerek Afete Karşı Etkili Mücadele

Son olarak yer verilen bu önceliğin kapsamında afet süreçlerindeki etkili mücadelenin önemi vurgulanmaktadır. Buna göre yeniden inşa aşamalarında yeni durumun mevcut ve eski durumdan çok daha gelişmiş olanı ortaya çıkarmak gerektiği ifade edilmektedir.

Afet risklerinin paylaşılması yükümlülüğünün tüm toplumun paylaşması gereken bir ortaklık olmakla beraber, afetlerden orantısız şekilde etkilenen kesimlerin gözetilmesinin önemi ve tüm politika ve uygulamalarda en kırılgan kesim olan cinsiyet, yaş ve engelliliğin dikkate alınması vurgulanmaktadır. Nitekim, konu Birleşmiş Milletler Engelli Kişilerin Haklarına Dair Uluslararası Sözleşme gibi uluslararası sözleşmeyle de güvence altına alınmıştır. Türkiye'nin de taraf olduğu

bu sözleşmeye ilişkin onay süreci 2014 yılında 6574 sayılı kanun ile tamamlanmıştır.

Sözleşme ile engelli bireylerin toplumsal hayata dahil olabilmeleri ve erişilebilirlik hususlarında taraf devletler sorumluluk kabul etmişlerdir (Kaya, 2015, 37). Bu amaçla Sözleşme’de kadın ve engelli çocuklara pozitif ayrımcılık vurgulanmış ve gerekliliği belirtilmiştir (6-7. md). Türkiye 2010 yılında Anayasa’nın 10. maddesinde yapılan değişiklikle pozitif ayrımcılık ilkesini kabul ederek bu gerekliliği Anayasal düzeyde tanımıştır.

3. Hukuksal-Anayasal Çerçeve Bağlamında Bütünleşik Afet Risk Yönetimi, Ulusal ve Yerel Düzey

Türkiye Cumhuriyeti’nin günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasası 5. maddesiyle Devletin temel amaç ve görevlerini, “...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” şeklinde belirtmiştir. 2. maddesiyle de cumhuriyetin “...demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti...” olduğu ve bu niteliklerin değiştirilemez olmanın yanında değiştirilmesinin teklife bile konu olmayacağını 4. maddesiyle güvence altına almıştır. Bu niteliklerden sosyal devlet ilkesi sosyal ve ekonomik bakımdan güçsüz, hasta, yaşlı, anne ve çocuklara yönelik koruma şemsiyesini daha hassas ve kapsayıcı yapan ve bunu anayasal, yasal temelde hak olarak tanıyan devlet sistemidir (Özler, 2017). Nitekim Anayasanın kanun önünde eşitlik başlığını taşıyan 10. maddesinde 2010 yılında 5982 sayılı yasa ile ek fıkrayla getirilen “... çocuklar, yaşlılar, özürllüleri, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz...” düzenlemesi ve 61. maddesindeki “Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.” şeklindeki muhtelif maddelerindeki sosyal haklara ilişkin düzenlemelerde bu anlayış temellendirilmiştir.

Diğer yandan savunmasız kesimlerle ilgili uluslararası sözleşmeler normlar hiyerarşisinde Anayasal düzeyin altında hukuki güce sahiptir. Nitekim 1982 Anayasası’nın 90. maddesinde de bu durum vurgulanmaktadır. Dolayısıyla normlar hiyerarşisinde kanundan daha üst düzeyde bulunduğu söylenebilir. Tüm kamu kurum ve kuruluşları bu hükümleri uygulamak zorundadır. Olağanüstü hal rejiminin ilan edildiği durumlarda iç hukuk karşısında daha da güçlü konuma sahip oldukları düşünülürse merkezi ya da yerel idarenin düzenlemelere istisnasız uymak zorunda oldukları net bir şekilde görülebilmektedir.

Anayasanın değişik 119. maddesi olağanüstü hal ilanına ilişkin düzenlemeyi kapsamaktadır. İlgili maddenin mevcudiyetinin ortaya çıkardığı durum, Anayasanın olağanüstü yönetim usullerine ihtiyaç duyulduğunda olağan kapasite ile aşamayacak afetlere müdahale olarak öngördüğü hukuki yönetim biçimini ifade etmektedir (Özler, 2016).

Anayasal düzen içerisinde afet risklerine yönelik işlevler risk azaltmadan müdahaleye ve iyileştirmeye kadar bütünleşik afet risk döngüsünün her aşamasında, devlet ve diğer kamu hukuku tüzel kişilerince yerine getirilecektir. Anayasa bu yapıya ilişkin olarak idarenin bütünlüğü ilkesini 123. maddede açıkça ortaya koymaktadır. Buna göre devlet yönetimi merkezi ve yerel yönetim olarak bütün olarak kabul edilmekte ve idari teşkilatlar oluşturulan birimler de bütünün

parçalarını oluşturmaktadır. Anayasanın 126-127. maddeleri bu bağlamda düzenlenerek bu kuruluşları anayasal güvence altına almaktadır.

Anayasal güvence yanında 8 Mayıs 1991 tarihinde 3723 sayılı yasayla uygun bulunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ve kanun güvencesine sahip olduğunu, kanuni idare ilkesi doğrultusunda yetki alanları dahilinde ve yasaklanmamış bir sahada tüm konularda görev yapacaklarını düzenlemiştir (Gözler, 2019, 20). Nitekim şartın 3. maddesi özerk yerel yönetim kavramını yerel makamların kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin büyük kısmını yerel nüfusun menfaatleri doğrultusunda düzenleme ve yönetmeleri olarak tanımlamıştır (Gözler, 2019, 163). Bu düzenleme Anayasamızın 127. madde düzenlemesindeki ilkelerle paralel niteliktedir (Gözler, 2019, 165).

Anayasal düzeyde bakıldığında afetlerle mücadelede genel yetkili ve görevli olan merkezi idare teşkilatı olduğu açıktır. Bu kapsamda bazı yasal düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir. İlk olarak 2009 yılında 5902 sayılı yasa ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. Bu kurumsal yapı ile birlikte afet yönetim süreçlerine ilişkin yetki ve sorumluluklar tek kurum altında bir araya getirilmiştir. 2018 yılında ise Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır (4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). AFAD, afet yönetimi süreçlerinde yer alan tüm akışların çok yönlü ve çok aktörlü bir şekilde yerine getiren esnek, dinamik ve iş odaklı bir kurum olarak tanımlanmaktadır. Bu yönüyle AFAD, risk yönetimini önceleyen bir yönetsel model olarak kabul edilmektedir (AFAD, 2021).

AFAD'ın görev ve yetkileri, 15.07.2018 tarihinde yayımlanan 4 No'lu Bakanlıklarla Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatları Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 30 ila 56'ncı maddeleri arasında belirlenmiştir. Kararnamede AFAD'ın görevleri "afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve risk azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması, yurt içinde ve yurt dışında insani yardım operasyonlarının yapılması ve koordine edilmesi ile bu konularda politika önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanması" şeklinde özetlenmektedir. Kararname ile AFAD; görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, Türkiye Kızılay Derneği ve konu ile ilgili diğer sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilendirilmiştir. (AFAD, 2021). Vizyon olarak "afetlere dirençli toplum oluşturmak" için belirlenen hedef, 2019-2023 AFAD Stratejik Planı'nda şu şekilde ifade edilmiştir: "Afet ve acil durum yönetiminde koordinasyonun etkinliğini artırmak; risk odaklı bütünlükli afet yönetim anlayışının benimsenmesini ve tüm sektörlere yerleşmesini sağlamak; afet esnası ve sonrası süreçleri en etkili şekilde yönetmek; toplumsal farkındalığı artırarak afet ve acil durumlara sürekli hazırlıklı olmak; uluslararası alanda öncü kuruluşlardan biri olmak; sürekli öğrenen ve gelişen kurum olmak." (AFAD, 2021).

Ülke bazlı bütünlükli afet risk döngüsü aşamalarını kapsayacak şekilde, Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP), Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) ve Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı (TASİP) bu çerçevede oluşturulmuştur. TARAP, afetlerin

olası etkilerine karşı geliştirilen bir plandır. Buna göre olası kayıpları tespit etmek, söz konusu kayıpları en alt düzeye düşürmek amaçlanmaktadır. Belirlenen amaçlar için gerçekleştirilecek eylemler ve bu eylemlerden sorumlu kurumlar tanımlanarak afete karşı dirençlilik hedeflenmektedir. Bu plan 2022-2030 yıllarını kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Eylem süreçlerinde devlet, sivil toplum aktörleri ve gerçek kişiler yer almaktadır. Bu plan çerçevesinde sürdürülebilir ve afete dirençli toplumsal yaşam alanlarının oluşturulması, afet öncesi ve sonrasına hazırlanacak şekilde temel ilkelerin ortaya konması hedeflenmektedir. TARAP'ın öncelikleri ve ilkeleri Sendai Çerçevesi'nde (2015-2030) yer alan ilkelerden oluşmaktadır. Buna göre hedefler, amaçlar ve ilgili sorumlu kuruluşlar tanımlanmıştır. Bu plan 8 Temmuz 2022 tarihinde yürürlüğe girerek uygulanmaya başlanmıştır.

Bir diğer plan olan TAMP ise, afet durumlarında müdahale çalışmalarında yer alacak birimlere ilişkindir. Bu plan, ulusal ve yerel ölçekte afet durumlarının türüne ve kapsamına göre esnek bir organizasyon sistemi olarak ifade edilmektedir (AFAD, 2021). İl düzeyinde bakıldığında ise ildeki yol haritası ulusal düzeydeki planlarda belirlenen esaslar ve çerçeveye uygun olarak ilgili ilin özelliklerini ve risklerini içerecek şekilde, mevcut ildeki afet öncesinden afet anına ve sonrasına ilişkin olarak belirlenmiştir. Tüm düzeylerde yönetim anlayışını özenle vurgulanarak belirten planlar çerçevesinde Anayasal düzen içerisinde bulunan idari birimlerle ortaya konan bütünlük afet risk yönetimi AFAD koordinatörlüğünde uygulanacaktır.

4. Afet Yönetişimi Bağlamında Belediyeler, Yasal Temel ve Genel Olarak Afetlere Yönelik İşlevler

Afet yönetimi kapsamında yeni kullanılan bir kavram olarak afet yönetişimi afet yönetimi ve risk yönetimi faaliyetlerini de içinde barındıran kapsamlı bir kavramdır. Afetler alanında gerçekleştirilen çalışmalar genellikle merkezi idare ve dolayısıyla devlet faaliyetlerine odaklanırken, yönetim kavramı hükümet kurumları yanı sıra devlet dışı farklı aktörler arasında dağıtılmış olan fonksiyonların da dikkate alınması gerektiğinin farkındalığıyla ortaya çıkmıştır ve daha geniş bir perspektif sunmaktadır (Tierney, 2012). Çünkü yaşanan afetlerin yönetimi alışlagelmişten çok daha geniş iş birliği, birbirini fonksiyonel olarak tamamlayan ve daha ileri düzeyde önlemler gerektirmektedir. Bu sebeple, yapılacak işlevlerin klasik risk ve afet yönetimi kavramlarını da içerisinde barındıran afet yönetişimi çerçevesinde yürütülmesi hedeflenen amaca ulaşmada daha işlevseldir. Bunun temel nedeni, sektörleri ve tecrübeleri farklı birden fazla paydaşın bir krizi yönetmek için birlikte çalıştığı bir düzenlemeyi ifade etmesidir (Lele, 2022). Birden fazla değişik çalışma ortamı ve farklı tecrübelerle sahip geçmişleri olan kişilerin, grupların ve örgütlerin bir arada bulunduğu afet yönetişim modeli bu sayede çok daha faydalı, hızlı ve iyi kararlarla en az zararla afetin yönetilebilir olduğunu göstermektedir. Ancak, bu yönetim biçiminin etkili olabilmesi için, çoklu aktörler arasındaki yetki, sorumluluk ve etkileşimlerin de açık bir şekilde düzenlenmesi gerekir (Lele, 2022).

Afet yönetişim modeli yaygın olarak uygulansa da, bütün toplumlara uygun tek bir düzenleme yoktur. Bunun nedeni farklı sosyopolitik bağlamlar ve kapasitelerle açıklanabilir. Farklı ulusal bağlamlar ve tarihsel tecrübeler nedeniyle ortaya çıkan idari sorumluluklar, yasal çerçeveler ve operasyonel uygulamalar bu açıdan temel nedendir. Türkiye özelinde yönetim yaklaşımı vurgulanmasına rağmen afet risklerine karşı gerek hazırlıkta gerekse bütünlük afet risk döngüsünün tüm aşamalarında merkezden yönetim sisteminin ağırlık taşıdığı ortadadır. Ancak bu duruma rağmen belediyelerin gerek afete dirençli toplum gerekse yaşlılar ve

engelliler özelinde yerel düzeyde afet öncesine ilişkin hazırlık ve risk azaltmaya yönelik olarak ulusal düzeydeki işlevlerin etkin biçimde uygulanmasının alt yapısını oluşturabileceği işlevler vardır. Bu nedenle savunmasız, kırılğan kesimlere en yakın hizmet birimi olan belediyelerin ihtiyaçların giderilmesinde merkezi yönetime nazaran daha etkin olacakları açıktır. Çünkü zaman bakımından kısa sürelerin bile bu kesim açısından hayati öneme haiz olması zarar görebilirliği yüksek bu kesimlere yakın olan yerel örgütleri ön plana çıkarmaktadır. Bu noktada yönetim modelinde yer alan aktörler birbirinin rakibi değil tamamlayıcısıdır. Dolayısıyla temel amaç gerek afet risklerinin azaltılması gerekse müdahalenin en etkin şekilde yerine getirilerek can ve mal kayıplarının en aza indirilmesidir.

Türk anayasal düzeninde ulusal üstü ve anayasal düzenleme ve ilkelere bağlılık hukuki bir zorunluluk olarak tüm kamu tüzel kişilerini ve belediyeleri öncelikle bağlamaktadır. Kanun düzeyinde bakıldığında ise anayasa ve ulusüstü sözleşmelerin çizdiği çerçevenin kanuni idare ilkesi gereği somut yaşama uyarlanması ve bu doğrultuda idarenin kanunun yaptığı işleri yapması yasakladıklarından kaçınması olan kanuna bağlılık deyimlenmektedir. Bu çerçevede genel kanun niteliğinde olan ve Türkiye'deki tüm belediyelere uygulanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 53. maddesi ile afetlerle ilgili olarak belediyelere afetlerden korunmak veya zarar azaltmak için "afet ve acil durum planları yapmak, bu doğrultuda ekip ve donanım hazırlamak, yerel halkı afete hazırlamak ve eğitmek" görevi verilmiştir. Aynı yasanın 14. maddesinde belediyelerin görevleri arasında "imar, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı çalışmaları; coğrafi ve kent bilgi sistemleri, acil yardım, kurtarma, itfaiye ve ambulans hizmetleri" vermek de bulunmaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesi ile afetler ile ilgili olarak "imar planı yapmak, coğrafi ve kent bilgi sistemleri kurmak, çevreyi korumak ve ağaçlandırma yapmak, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı çalışmaları yapmak, derelerin ıslahını sağlamak ve büyükşehir ölçeğinde afetler ile ilgili planlama ve hazırlık yapmak, gerektiğinde diğer afet bölgelerine ekip ve malzeme desteği sağlamak, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, özel-kamu kuruluşları afete karşı alınacak önlemler açısından denetlemek, afet riski taşıyan binaları tahliye etmek" görevleri büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Diğer yandan aynı kanunun 7. maddesinin f bendi "afet riskleri veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların tahliye edilmesini veya yıkılmasını" düzenlemektedir. Bu yönüyle afet süreçlerine ilişkin yerel yönetimlerin kanuni yükümlülüğünün "afet risklerini azaltmak, afet ve acil durum planı yapmak, ekip ve donanımları hazırlamak ve halkı eğitmek" olduğu savunulabilir (Şahin, 2016, 935).

Dolayısıyla Türkiyedeki tüm belediyeler, ister belediye ister büyükşehir belediyesi olsun kanun gereği afetlerde kendilerine verilmiş görevleri yapmada yetkili ve görevlidir. Bu görevlerin uluslararası düzenlemeler ve anayasanın çizdiği çerçevede, yerel yönetim ilkesinin belirlediği alanda yerine getirilmesi ulusal ve ulusal üstü düzeylerde yürütülecek afet risk azaltma ve müdahale kapasitesinin de teminatı olacaktır.

Öncelikle afet oluşturacak nitelikteki tehlikelerin etkileme alanından olabildiğince uzak durmak en akılcı yoldur. Ancak bu her zaman mümkün olmamaktadır. Bu nedenle etkilerinden korunabilmek amacıyla her türlü teknik, idari ve sosyal önlemlerin alınması ve bu konuda yaşanabilecek zararların azaltılması için çalışmaların yapılması ve takiben afete hazırlık çalışmalarıyla desteklenerek tamamlanması gerekmektedir. Söz konusu çalışmalar, halihazırdaki görünür

durumda bulunan tehlike ya da tehlikelerin afet haline gelmeden önce yapılan eylemlerdir. Bu kapsamda hukuki uyarlamalar, teşkilat yapılandırmaları, toplumsal yaşam alanlarına dair yapılan altyapı ve üstyapı yatırımları gibi farklı uygulamaların tamamı bu anlamda zarar azaltma çalışmaları olarak varlık bulacaktır. Normal yaşamın akışı içerisinde anayasal, yasal yükümlülükler çerçevesinde belediyelerin yürütmüş olduğu işlevler ve kurumsallaştırdığı kamu hizmetleri aslında afet öncesinde zarar azaltmaya yönelik olarak işlevselliğe sahip olacaktır. Oluşabilecek tehlikeler gözetilerek oluşturulmuş imar, yol, su ve kanalizasyon tesisleri gerçekleşecek bir depremde ne kadar ayakta kalırsa aslında afet öncesine yönelik o kadar zarar azaltma fonksiyonunda gerçekleşmiş olacaktır.

Yeterli kapasiteye sahip kurulmuş itfaiye teşkilatı, yerel düzeydeki ihtiyaçlara uygun ekipmanlara ve ambulans hizmetlerine sahip bir sağlık birimi, arama kurtarma ve acil yardım ekiplerinin yerel gönüllü katılımıyla kurulmuş olması afet ve acil durum içeren kriz hallerinde alt yapı kapasitesi açısından önemli bir işlevdir. Dolayısıyla olağan zamanlarda yürütülen kamu görevlerinin ve kamu hizmetlerinin eksiksiz işlemesi aslında afetler açısından zarar azaltma ve korunma faaliyetleridir. Bu işlevlerin gerek yasal gerek idari gerekse kamuoyu tarafından hassasiyetle denetlenmesi genel düzeyde afetlere hazırlık ve zarar azaltma bakımından yapılabilecek en etkin yollardan biridir.

5. Afet Risklerinin Azaltılmasına Yönelik İşlevler, Afet ve Acil Durum Planları

Zarar azaltmanın en basit ve rasyonel kuralı tehlikenin farkında olmak, tehlikeden korunmak istenen değerler karşısında ne ölçüde risk teşkil ettiğini hesaplayabilmek ve potansiyel tehlikeleri ortadan kaldıracak önlemleri almak, engellenme durumu olmayan tehlikelere karşı ise olabildiğince koruyucu önlemleri geliştirmektir. Böylece afetlerin ortaya çıkarabileceği zararların en aza indirilmesi sağlanabilecektir.

Anayasal-uluslararası düzeye uygun hazırlanmış ulusal afet risk azaltma ve hazırlık planlarında yer alan ilkeler doğrultusunda, il risk afet ve il müdahale planlarında belirlenmiş çerçeveyi esas alarak mahalli tehlike odaklarının saptanması, ancak bununla yetinmeyerek bölgesel tehlikelerin mahalli alanı ve sakinleri ne düzeyde ve nasıl bir risk altında bırakacağına analizinin yapılması ve analize bağlı olarak haritalandırılması önemli bir zorunluluktur (Ergünay, 2002, 6). Bu sayede tehlike oluşturabilecek her bir odak hem ayrı ayrı hemde ikincil bir tehlikeyi yaratabilecek düzeyde olup olmaması yönünden tespit edilebilecektir. Belirlenmiş bu tehlikeler karşısında belde sakinlerinin ve eldeki mevcut yapı stoğunun nicelik ve niteliği, tehlike riskleri karşısındaki zarar görülebilirlik oranı saptanarak demografik ve fiziki envanterin kimliklendirilmesi de mümkün olacaktır. Unutulmamalıdır ki belde halkı öncelikle barınma ihtiyacı gereği fiziki bir yapı içerisinde yaşamını sürdürmekte ve bu yapıda belediyelerin paydaşı olduğu toprak kullanımı ve imar düzenlemesi içerisinde bulunan bir toprak parçası üzerinde bulunmaktadır. Bundan dolayı arazi kullanımı ve arazinin üzerine tasarlanacak konutların nicelik ve niteliği en temel afet risklerini azaltma ve korunma araçlarından biri olacaktır (Esen, 2007, 491).

Diğer yandan belediye sınırları içerisinde yaşayan mevcut tehlike riski oluşturacak olay ve olgulardan etkilenen nüfusun yaş, sağlık ve engellilik açısından tespiti, zarar görebilme derecesi ve buna bağlı acil yardım önceliği haritalandırılarak güncelliği sürekli yenilenen haritalara aktarılmalıdır. Bu konuda çalışan bir koordinasyon ve takip bürosu bu güncel kayıtların oluşturulması ve tutulmasından

sorumlu olarak bilgileri sürekli hazır tutmalıdır. Öncelikle sosyal hizmet alan ve kayıt altında olan savunmasız kesimden başlamak üzere kişisel kayıt teşvik edilmeli belde ölçeğinde yer alan tüm savunmasız kesimlerin yardım öncelikleri ve nitelikleri haritalandırılmalıdır (MDC, 21 Şubat 2023). Çünkü yönetim anlayışı içerisinde olası bir afet anında yapılacak bir müdahalede müdahalenin etkinliği ve başarısı buna bağlıdır. Müdahale ekiplerinin gittiği yerde bulunan kişinin yaşını kronik bir hastalığı olup olmadığını bilmesi veya ne tür bir engelliye yardım götürdüğünü bilmesi bu şekilde işlevsel olacaktır. Kaldığı bölge dışından gelen yardım ekipleri açısından bu durum daha hassastır. Bu nedenle belediyelerin öncelikli olarak afet zararlarını azaltma ve afete hazırlık konusunda yapması gereken işlev bu bilgilerin toplanması, kayıt altına alınması, haritalandırılarak sürekli güncel kalmasının sağlanarak yönetim modelindeki diğer aktörlerle paylaşılmasıdır.

Afete hazırlık, afet zararlarını önlemek ve azaltmak amacıyla gerçekleştirilmesi gereken eylemler söz konusu edilirse (Ergünay, 2002, 21), afet planlaması afet olmadan geleceğe hükmetmek, hangi amaca, nasıl, ne kadar sürede, kimlerle ulaşacağımızı ortaya koymaktır. Bunun için de insan, malzeme ve kaynakların bir düzen içerisinde amaca yönelik örgütlenmesidir. Bu nedenle belediyelerin bulunduğu bölgede temel olarak yaşayan tüm belde halkı ancak bunlar içerisinde yer alan özellikle yaşlı, kronik hasta ve engellilerin tehlikeli olayın sonuçlarından en az zarar ve kayıpla çıkabilmesi amacıyla yapılması gereken eylemlerin önceden hızlı ve etkin olarak belirlenmesidir. Bu amacın gerçekleştirilmesi için önceden kim, neyi, ne zaman, nasıl, hangi yetkiyle ve hangi kaynakları kullanarak ne kadar sürede yapacağı ortaya konulur. Nitekim 5902 sayılı yasaya dayanarak hazırlanan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği'nin 1. maddesi yönetmeliğin amacını, 2. madde ise yönetmeliğin kapsamını merkezi idare, yerel yönetimler ve sivil toplum düzeyleri olarak belirlemektedir.

Yönetmelik ulusal planlarla uyumlu ve koordinasyon içerisinde merkezi, yerel ve sivil toplum örgütlerinin görev yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Bu çerçevede belediyeler mevcut düzenlemeler çerçevesinde verilen görevleri merkez ve il düzeyiyle uyumlu şekilde yaparken; özellikle zarar görebilirliği yüksek olan yaşlı, kronik hasta ve engellileri pozitif ayrımcılık çerçevesinde gözeterek planlara dahil etmek zorundadır. Sorumluluk alanı bölge dahilinde özellikle yalnız yaşayan bu kırılgan kesimin ikametgah adresleri, acil bir durum söz konusu olduğunda ulaşım yolları, ihtiyaç duyacakları ilaç, tıbbi malzeme ve ekipmanlar adrese dayalı haritalarda yer almalı ve bunları ulaştıracak görevliler ve ulaştırılma süreleri açıkça belirlenerek sorumluluklar belirgin olmalıdır. Bu konuda mümkünse gönüllüler, sivil toplum örgütlerinden ve komşuluk sosyal sermayesinden destek alınmalıdır (Türk, 2022, 66).

Afetlerde sivil toplum örgütlerinin ihtiyaçları değerlendirmek, malları, hizmetleri verimli ve adil bir şekilde dağıtmak için güçlü yeteneklere sahiptirler. Bu nedenle, sivil toplumun ve toplum desteğinin sürece dahil edilmesinin ve merkezi idareyle yerel güçlerin arasında anlamlı ortaklıkların oluşturulmasının önemini açıklar (Patterson vd., 2010). Gelecekte, kriz yönetimindeki STK katılımı, yerel toplulukların doğrudan kriz kamu politikasının formülasyonu, uygulanması ve değerlendirilmesine dahil olmaları etkinlik sağlanması için bir zorunluluk olarak görülmektedir (Putra, 2009). Afetlerde belediyelerce önceden oluşturulmuş yerel afet grupları belediye dahilinde ulusal ve il ölçekli planlarla koordineli beldeye özel

koşullar ve kırılğan nüfustan sorumlu olarak mahalle afet gönüllüleriyle beraber beldede önemli işlevler ifa edebilir (Yeşildal, 2020, 93).

Zarar görebilirliği yüksek bu kesimin yaşadığı konutlar tehlikelerin türüne göre hassasiyetle tek tek gözden geçirilmeli, tehlike riski oluşturacak durumlardan tümünden kaçınılamıyorsa kabul edilebilir seviyelere indirilmelidir. Bilindiği gibi yaşlı, hasta ve engellilerin acil durum ve afetlerde buldukları yerleri tahliyesi bir çok zorluk içermektedir. Bu nedenle yanlarında yakınları veya refakatçileri olsa bile mümkün olmayan bir çok durum vardır. Bu husus dikkate alınarak adrese dayalı verilerden tahliyenin nasıl, kimlerle ve ne kadar sürede nereye yapılacağı belirlenmelidir.

Acil durum ve afet hallerinde ulaşılacak engellilerin engel durumlarına uygun olmak üzere eğitilmiş ve amaca uygun personel kullanılmalı, gidilen yerdeki ihtiyaçlar önceden isabetle belirlenerek zaman kaybı yaşanmayacak şekilde müdahale gerçekleştirilmelidir. Afetlerin türüne ve niteliğine uygun olarak hareket tarzları önceden belirlenmeli, gerektiği hallerde tahliye kanalları ve tahliye yerlerindeki kapasite kırılğanlığı yüksek olan bu kesime göre oluşturulmalıdır. Afet durumlarında geçici toplanma alanlarının yeri belirlenerek mevcut alanlara tuvalet, su, seyyar acil müdahale çadırları hazır tutulmalıdır. Afetin niteliğine göre seyyar tahliye alanından tahliyenin ve gönderilecek yerin de belirlenerek hazır tutulması sağlanmalıdır.

Bu amaçlara uygun ekipman ve teçhizat mevcut planlanan zorunluluklar dışında belirli yerlerde depolanmalı ve bu depolardaki envanter sürekli güncellenmelidir. Güncel yapılmış veriler doğrultusunda ihtiyaç duyulacak acil ilaç, kronik hastaların daimi kullandıkları teçhizat ekipman depolarda muhafaza edilmelidir. Ayrıca bölgede olabilecek elektrik kesintilerine karşı jeneratör yeteri kadar bulundurulmalıdır.

6. Afete Hazırlık ve Dirençte Eğitim

Yaşlılar ve engelliler, yetişkinlerle kıyaslandıklarında afet ve kriz durumlarına karşı savunmasız bir konumda bulunmaktadır. Bunun pek çok sebebi olmakla birlikte, genel olarak bakıldığında kronik sağlık sorunları, azalan fiziksel ve duyuşal farkındalık, sosyal çevre ve ekonomik durum gibi faktörlerin afet ve kriz durumları karşısında yaşlı ve engelli kesimi dezavantajlı bir konuma getirdiği görülmektedir. Yaşlı yetişkinlerin nüfustaki payının hızla arttığı düşünülürse özel ihtiyaç sahibi bu nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak işlevlerin kurumsallaştırılması ve stratejiler geliştirmesi son derece önemlidir. Bu konuda sosyal belediyecilik önemli bir yer teşkil etmektedir. Merkezi yönetimin yetersiz kaldığı sosyal devlet uygulamalarında yerel yönetimler sosyal belediyecilik uygulamaları ile eksiklikleri giderebilmekte ve sosyal devlet yapısına destek olmaktadır (Berkün, 2017). Yukarıda belirttiğimiz üzere, olağan yaşam düzeninde kurumsallaştırılan bu hizmetler kriz ve afet durumlarında zaman ve işlevsellik açısından büyük öneme sahiptir. Afet zararlarının en çok can kaybına yol açan depremlerde ilk 72 saatin önemi düşünüldüğünde afet anından sonra her ilerleyen zaman diliminin can kayıpları ve hayatta kalma açısından olumsuzluk içerdigi de bir gerçektir (Türk, 2022, 66).

Afet zararlarının etkilerinin en düşük düzeyde kalması ve afetlere karşı korumanın sağlanması için tüm toplumsal kesimleri kapsayacak eğitim faaliyetleri son derece değerli sonuçlar verecektir. Hiç şüphe yok ki afet zararlarının azaltılması ve afetlerden korunma konusunda her afet oluşturma riski taşıyan olay ve olgunun

niteliğine göre, risk azaltma önlemleri ve hazırlıklar yapılacaktır. Nitekim Türkiye'nin neredeyse tüm yerleşim yerleri depremden kaynaklanabilecek afet riskini taşımaktadır. Bu riskten tamamıyla olmasada büyük ölçüde kaçınmak söz konusudur. Şöyle ki, eğer uygun zemin koşullarında arazi planlaması yapılarak yerleşime uygun zeminlere, zeminle uygun mühendislik bilgisi uygulanarak yatay, doğayla uyum içerisinde konutlar yapılırsa depremin neden olacağı yapısal hasar ve zararlara karşı risk tamamen olmasa bile büyük ölçüde ortadan kaldırılmış olur ki bu konuda belediyeler azımsanmayacak düzeyde sorumluluk sahibi birimlerdir. Öyleyse eğitime ilişkin genel olarak tüm belde sakinlerine özellikle de engelli, yaşlı ve kronik hastalara verilecek eğitimin bu bilgiyle başlaması gerekmektedir. Çünkü çalışmanın başında anayasasında demokratik rejimin uygulamalarını düzenleyen bir ülkede, savunmasız kesimlerin merkezi ve yerel düzeyde seçimle işbaşına gelecek yönetimlerden direkt yaşama hakkıyla ilintili olan bu hakkın gerçekleştirilmesini istemeleri en doğal hakları olacaktır. Yani yaşam hakkının güvence altına alındığı yerleşim yerlerinde ve konutlarda insana yaraşır, sürdürülebilir bir yaşam sürme taleplerine Türkiye'de hukuk koridorları da açıktır (Çilingir, 2019, 171). Eğitim yoluyla en temel bilgi olacak bu hususta farkındalık yaratılması Birleşmiş Milletler tarafından yürütülen çalışmaların karşılık bulduğunun bir kanıtı olacaktır.

Yerel düzeyde belediyeler, bölgelerinde yaşayan tüm kesimlere ama durumları sebebiyle özel öneme sahip kesimlere eğitim ve söz konusu eğitimleri destekleyen tatbikatlar yoluyla afet farkındalığının kazandırılması, afete hazırlık ve afet zararlarından korunma hususunda önemli işlevler üstlenebilecek en etkin örgütlerdir (Esen, 2007, 494). Çünkü yukarıda da belirttiğimiz gibi yerel yönetimler halka yakın olmak, halkın sorunlarını bilmek, ihtiyaçları konusunda birebir tecrübeye sahip olmak bakımından üstünlüğe sahiptirler. Eğitim ve tatbikatlara ilişkin aktivitelerin yanında yerel düzeyde karşılıklı yardımlaşma ve dayanışmanın teşvik edilmesi de gerçekleşecektir (TMG, 2022). Çünkü, mahalle sakinlerinin ortak afet eğitimleri ve afet tatbikatlarına katılmalarının teşvik edilmesiyle mahalle sakinleri arasındaki iletişim de olumlu düzeyde etkilenecektir. Bu nedenle yaşlıların ve engellilerin afet önleme faaliyetlerine düzenli olarak katılmaları önemlidir. Böylece, bu grubun kendileri için yapabileceklerinin sınırlı olduğunu gören çevre sakinleri acil bir durumda bu kişilerin gerekli bağlantıları kurmalarına yardımcı olabilir. Diğer yandan ortak bu tür aktiviteler komşular ve çevredeki yaşlı, engelli veya başka zorlukları olan kişilerle düzenli olarak etkileşimi kolaylaştırarak bu kişilerle iletişime geçilerek gerekli bilgilerin önceden, doğru bir şekilde toplanmasına imkan sağlamanın yanında; acil bir durumda yardım istemeye yönelik çekinmeyecekleri bir destek yapısı oluşmasına da katkı sağlayacaktır (TMG, 2022).

Belediye örgütlenmesi içerisinde afet müdürlüğü türünde bir birim kurulması ve bu birimin bünyesinde yer alacak eğitim departmanının koordinasyonunda mahalle örgütlenmesinin mahalle afet gönüllüleri kaynağı kullanılarak bu niteliğe sahip gönüllülerden oluşturulacak bir eğitimcilerin eğitimi programıyla belediyenin koordinasyonunda sayıca fazla bir eğitim ordusunun oluşması da daha az kaynakla hayata geçirilebilecektir (Uzunçubuk, 2005, 345). Ayrıca gerektiğinde aktif olarak mevcut olan sivil toplum kuruluşları da bu işlevin yerine getirilmesinde etkin olacaktır.

Eğitimin içeriği genel olarak afet zararlarının önlenmesi ve azaltılması çerçevesinde ulusal ve il düzeyindeki afet risk azaltma ve müdahale planlarında bölge için

yapılmış tehlike analizlerine ek olarak varsa beldenin tehlike hassasiyetlerini içerecek şekilde, zarar görebilirliği yüksek kesimleri gruplandırılarak ve her bir grubun özelliklerini dikkate alarak yapılabilir. Afete hazırlık konusunda planlama önerisi olarak; öncelikle belediyenin afet birimine kayıt olunması ve acil bir durumda yardımcı olabilecek kişilerden oluşan en az üç kişi olacak şekilde destek grubu oluşturulması ya da belirlenmesi önerilmelidir. Herkesin ihtiyaçları farklılık arz edeceğinden günlük yaşam malzemelerini içeren kişisel ihtiyaç listesinin hazırlanması önerilmelidir. Ancak temel olarak rutin hazırlıklar, bir afet meydana gelmeden yapısal olmayan zarar yaratacak tehlikelere karşı güvenliğin sağlanması için yapılacaklar da ifade edilebilir. Odaların güvenli olduğundan emin olmak, mobilyaların düşmesini önlemek, camların kırılmasını önlemek ve sabitlemek, tahliye yerleri ve tahliye yöntemleri konusunda önceden aileyle veya komşularla birlikte alınacak afete hazırlık eğitimi ile hazırlıkların yapılması ve eşleşerek kullanacak yöntemlere karar verilmesi, önceden hazırlanmış çantanın bir tahliye merkezinde ya da yardımla yaşamı gerektiren durumlar için gerekli asgari eşyaları içermesi ki bunlar içerisinde acil durum malzemeleri en az 1 haftalık ilaç stokunun bulunması, evinde suni solunum cihazı varsa afetlere ve elektrik kesintisine karşı hazırlıklı olmak ve tedavide kullanılan malzemelerin güvence altına alınması hususunda yedek güç kaynağı, solunum cihazı, bakım malzemelerinin bulundurulması bunlar arasında sayılabilir. Savunmasızlık durumuna göre bulunduğu yerden tahliyesine ilişkin planlamanın önceden yapılarak pratiğe aktarılması önem taşıyacak bir diğer husustur.

Savunmasız, kırılğan kesimin afetlere hazırlanması ve bu konuda eğitimlerin de yukarıda belirtilen genel hususlara ek olarak her bir grubun özellikleri dikkate alınarak içerikler oluşturulması eğitimin işlevselliği bakımından önem taşıyacaktır. Bu çerçevede yaşlılar için önerilebilecek hazırlıklarda, algılama ve dikkat ve eksikliğine bağlı olsun olmasın hafıza zayıflığı, uyum zorluğu, fiziksel ve duygusal olarak gerilemeye bağlı kendini geri çekme, teknolojiyi yeteri kadar kullanamamaya bağlı gerçekleşen haberleşme ve bilgiye ulaşamama yaşlıların mevcut alışkanlıklarını değiştirmeme eğilimi göz önünde tutulmalıdır (Çakır - Atalay, 2020). Yaşlılığın kronik hastalık ve engellilikle birleştiği durumlar en savunmasız ve kırılğan kategoriye oluşturacağı göz önünde tutulmalıdır.

ABD’de Kaliforniya’da Afet ve Acil Durumlarda Yaşlı Yetişkinler ve Engelli Bireyler için Planlanan Yerel Çözümler, Türkiye özeline uyarlanarak engelli ,kronik hasta ve yaşlıların eğitim ve hazırlık programları olarak yürütülebilir (Türk, 2022, 67). Özellikle Engelli Bireyler için önerilen kılavuz engelli ve yaşlı bireylerin yaşanabilecek felaketler öncesinde, sırasında ve sonrasında yapmaları gereken ve dikkat etmeleri gereken hususlara ilişkin olarak çeşitli önlemler içermektedir. Kısaca özetlenecek olursa bu önlemler şu başlıklar altında toplanmıştır (DOR, 21 Şubat 2023):

- Acil durum uyarılarının alınması (Acil durumun içeriği, nasıl hareket etmeniz gerektiği ve tahliye ile ilgili güvenilir bilgileri öğrenmek için sıralanan öneriler);
- Plan yapılması ve letişimde kalmak istenecek kişilerin yer aldığı bir liste oluşturulması (aile, komşular, arkadaşlar vb.) ve acil durum halinde bu kişiler ile toplanılacak yerin belirlenmesi;
- Tahliyeyi gerektirecek durumlarda karşılaşılabilecek sorunların düşünülerek planlar yapılması;

- Tahliye durumunda sığınak bulmak için; yerel hizmetlerden destek alınması;
- Evden ayrılmayı gerektiren durumlar için acil durum çantası hazırlanması ve bu çanta içerisinde önemli belgelere ve ihtiyaç duyulabilecek eşyalara (Kimlik, sigorta kartları, ilaç reçeteleri, radyo, el feneri, pil, ilk yardım malzemeleri gibi) yer verilmesi;
- Yukarıdaki önerilere ek olarak sağır veya işitme güçlüğü çeken kişiler için yanıp sönen ve metin ekranı olan bir radyo, işitme cihazları için fazladan pil veya taşınabilir pil şarj cihazı, kalem ve kağıt, ekstra şarj kabloları ve yedek piller;
- Görme engelli veya az gören kişiler için acil durum malzemeleri için Braille alfabesi veya büyük harflerle yazılmış etiketler, acil durum bilgilerinin yer aldığı liste, ekstra gözlük veya büyüteç, baston kullananların işte, evde, okulda vb. yerlerde fazladan baston bulundurulması;
- Konuşma engelli kişiler için iletişim kurmayı kolaylaştıracak talimat kartları, kullanılan yardımcı ekipmanların model bilgileri, kalem kağıt, beyaz tahta ve keçeli kalem;
- Hareket engelli kişiler için yedek hafif bir manuel sandalye, elektrikli tekerlekli sandalye veya diğer elektrikli cihazlar için şarj kabloları, ekstra baston veya yürüteç;
- Duyusal engelli bireyler için film veya oyunlara sahip elektronik bir cihaz, görsel uyarımı azaltmak için küçük açılır çadır, işitsel dikkat dağınıklığını azaltmak için kulaklık, görsel uyarıya yardımcı olması için bir çift koyu renk gözlük, dikkat dağıtmaya yardımcı olacak oyuncaklar, stres topları;
- Gelişimsel engeli olan bireyler için video ve aktivitelerin bulunduğu elektronik cihazlar, elektronik cihazlar için yedek şarj aletleri, görsel uyarımı azaltmak için çarşaf veya küçük bir açılır çadır, işitsel gürültüyü azaltmak için gürültü önleyici kulaklık;
- İlaç kullanması gereken bireyler için en az bir haftalık reçeteli ilaç, tüm ilaçlar, dozajlar ve alerjilerin listesi, reçetelerin ve doktorların listesi, ev içi acil durum çantası, her kişi için günde 3 litre olacak kadar su, yiyecek, mama, çocuk bezi, el feneri, pilli radyo önerilmektedir.

Afet bilincinin geliştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen eğitim faaliyetleri sadece afete hazırlık noktasında katkı sunmayacaktır. Bunun yanında afetlere ilişkin zarar azaltma sürecinin geliştirilmesine, toplum destekli afet zararlarının azaltılmasına ve afetlere karşı korunma işlevlerinin etkin hale getirilmesine de destek sağlayacaktır. Verilen eğitimlerin düzenli aralıklarla uygulamaya geçirilmesi hem bilgilerin güncellenerek normalleşmesine hemde belde halkının kaynaşmasına katkıda bulunacaktır. Bu sayede informel iletişimin alt yapısına da katkı sağlanacaktır. Afet ve kriz ortamında iletişimin ve haber kanallarının önemi düşünüldüğünde hazırlık aşamasında kesintisiz iletişim araçlarının oluşturulmasına ek bu dayanışma alt yapısıyla güçlenecektir.

Sonuç

Afetler dünya üzerinde yüzyıllardır yaşanmaktadır. Yaşadığımız yüzyılda küresel iklimdeki değişiklikler ve buna bağlı gelişen olay ve olgularda düşünüldüğünde yerleşim yerlerinin afetlere maruz kalmasının önümüzdeki dönemlerde daha da artarak devam edeceğini söylemek güçlü bir olasılıktır. Diğer yandan bilim ve teknolojiye ileriyelemlerle dünya nüfusunun artması ve yaşam sürelerindeki

uzamaya bağılı olarak da yaşlanma olgusu insan uygarlığının önündeki en ciddi sorunlardan biridir. Her canlı için kaçınılmaz bir süreci deyimleyen bu olguya yine her canlı için potansiyel olasılık içeren kronik hastalık ve engellilik de eklenince zaten olağan yaşam düzenindeki savunmasızlık durumu afet ve kriz hallerinde daha da zarar görebilir hale gelmeye yol açmaktadır. Bu olgu karşısında geleneksel toplumun kurumları destek sağlasa da değişen şartlar ve yaşam biçimleri düşünüldüğünde yeterli olamamaktadır. Kaldı ki insan ya da doğa kaynaklı bir olay ya da olgunun sonucu olarak ortaya çıkan afetler toplumsal gücü kısmen ya da tamamen kesintiye ugratmaktadır. İşte bu nedenle örgütsel bağlamda koruma ve korunma sağlayan devlet olgusu ve kamu tüzel kişileri içerisinde yer alan belediyeler bu gibi durumlarda önemli işlevler gören yapılardır.

Görev ve yetki paylaşımına bağılı olarak durumları değerlendirerek bütünleşik afet risk yönetimi döngüsünün aşamalarına bağılı hazırlıklarla afet risklerinin azaltılması ve afet durumunda acil müdahale, barınma, gıda stoklama gibi ihtiyaçlar için birimler kurmuşlardır. Belirli aralıklarla eğitimler verilmekte ve tatbikatlar yapılmaktadır. Bununla birlikte zarar görebilirliği yüksek gruplara yönelik yapılan hizmetler, olağandışı durumlarda verilmeye devam etmektedir. Türkiye’de devlet, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün yaptığı sosyal hizmetler ve yardımlar, düzenli olarak tekrarlanmaktadır. Belediyeler ise yerelde halkla en yakın olan örgütler olarak savunmasız ve zarar görebilirliği yüksek olan bu kesimlerin gerek afet farkındalığı, gerekse afetlerden korunma ve afet zararlarını azaltma ile uyumlu eğitim işlevlerini yerine getirecek etkinliği en yüksek kamu tüzel kişileridir.

Olağan dönemde sosyal, kültürel,ekonomik ve sağlık yardımlarına ilişkin oluşturulmuş kapasitenin meydana gelebilecek afetlerde kullanılması son derece etkin ve verimli olmaktadır. Kaldı ki, afetlerin yarattığı sosyal, siyasal kaotik ortam,savunmasız kesimlere en çok ihtiyaçları olduğu anda afet etkilerine yönelik kapasiteyi oluşturmak imkansız olmasa da son derece zordur. Konu savunmasız kesimler olunca durumun önemi ortadadır. Bazen bir dakikanın bile bir hayata denk geldiği durumlar olduğu düşünülürse bu durum daha da önem kazanmaktadır. Gerek etkinlik gerekse verimlilik bakımından halka yakın bulunan belediye örgütlenmesi, bulunduğu mahalde öncelikle savunmasız kesimlere ve onların sahip oldukları niteliklere ilişkin bilgi sahibi olmaktan başlayarak verileri toplamalı,potansiyel afet tür ve etkilerine göre sınıflandırma yaparak bu verileri haritalandırmalıdır. Sürekli güncellenen bu haritalar her durumda kamu idareleri ve kamu kurumları ile paylaşımına açık olmalıdır. Haritalarda belediyenin bulunduğu beldede yer alan savunmasız kesimlerin adres bilgileri,kırılganlık nitelikleri ve ihtiyaç duyabilecekleri alet edevat ve imkanlar belirtilmelidir. Bu çerçevede savunmasızlık durumunun niteliği ve özellikleri önemli bir konudur. Diğer yandan yaşlılık ve engellilik durumlarında neye ilişkin olduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla acil durum veya afet anında gidecek müdahale ekiplerinin yol haritaları bu sayede oluşturulmuş olacaktır.

Ayrıca imkanlara göre gerek yerinde gerekse sınıflandırmaya bağılı olarak toplu eğitim ve tatbikatlarda önemli derece kolaylaşacaktır. Belediyeler buldukları bölgenin tehlike haritalarına uygun ve niteliklerini göz önüne alarak bölgedeki sosyal sermayeyi afet direncinin arttırılmasında harekete geçirecektir. Geleneksel toplum yapısının hakim olduğu sayıca ufak bölgelerde komşuluk akrabalık gibi özellikler öne çıkarken daha büyük beldelerde hemşerilik,gönüllü yardım dernekleri ve sivil toplumun her kademesi hem eğitim tatbikatlarda hem de

müdahalelerde son derece önemli roller oynayabilecek niteliktedir. Beldelerde yer alan amatör spor kulüpleri de bu listeye dahil edilmelidir. Yerelde önlemleri almak ve afet direncini en kırılgan kesimlerde başarıyla oluşturmak ulusal düzeydeki başarısında teminatı olacaktır.

Kaynaklar

AFAD, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. "2020 Yılı Doğa Kaynaklı Olay İstatistikleri", Erişim 20 Şubat 2023 <https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e-Kutuphane/Istatistikler/2020yilidogakaynakliolayistatistikleri.pdf>

Berkün, Sanem. "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı". *Şarkiyat* 9/2 (2017), 582-598.

- BK, Belediye Kanunu (Kanun No. 5393). *Resmi Gazete* 25874 (13 Temmuz 2005). Erişim 15 Mayıs 2023. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>
- BMEHİS, Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme. Türkiye: TBMM, 2008. Erişim 22 Ocak 2017. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090714-1.htm>
- Coşkun, Selim. "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. ed. Asım Balcı vd. 67-83. İstanbul: Seçkin Yayınları, 2. Baskı, 2008.
- Çakır Özlem - Atalay, Gülseren. (2020). "Afetlerde Özel Gereksinimli Grup Olarak Yaşlılar", *Resilience* 4/1 (2020), 169-186.
- Çilingir, Gülcan Azimli. *Türkiye'de Afet Yönetimi ve İdarenin Sorumluluğu*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2019.
- DOR, Department of Rehabilitation. "Disaster Preparedness". Erişim 21 Şubat 2023. <https://www.dor.ca.gov/Content/DorIncludes/documents/Misc/Cal%20ESDOR%20AFN%20Disaster%20Preparedness%20Guide.pdf>
- EHK, Engelliler Hakkında Kanun (Kanun No. 5378). *Resmi Gazete* 25868 (7 Temmuz 2005). Erişim 16 Mayıs 2023. <https://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuatmetin/1.5.5378.Pdf>
- Ergünay, Oktay. *Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi*, Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi (AFOM), 2002.
- Erkal, Tevfik - Değerliyurt, Mehmet. "Türkiye'de Afet Yönetimi", *Doğu Coğrafya Dergisi* 14/22 (2009), 147-164.
- Esen, Adem. "Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Afet Önleme Çalışmaları: Sorunlar ve Öneriler", *TMMOB Afet Sempozyumu*, 489-496. Ankara: 2007.
- Gözler, Kemal. *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilat)*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2. Baskı, 2019.
- Kadioğlu, Mikdat. *Afet Yönetimi Beklenilmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek*, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını, 2011.
- Kahraman, Sümeyye vd. "Afet Yönetim Döngüsündeki Ana Terimler", *Avrasya Terim Dergisi* 9/3 (2021), 7-14.
- KB, Kalkınma Bakanlığı. *Afet Yönetiminde Etkinlik, Özel İhtisas Komisyon Raporu, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara: 2014. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu-Kalkinma-Plani-Afet-Yonetiminde-Etkinlik-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf>
- Kaya, Hasan. *Engelli İnsanın Hakları*, Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Lele, Gabriel. "Revisiting Crisis Governance: Toward Collaborative Crisis Management", *Crisis Management - Principles, Roles and Application IntechOpen* (2022).
- MDC, Miami-Dade County. "Emergency & Evacuation Assistance Program". Erişim 21 Şubat 2023.

https://www.miamidade.gov/global/service.page?Mduid_service=ser1470238193996672

- Özler, Murat. *1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na Göre Olağanüstünün Olağanlaşması ve Kriz Hukuku*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2016.
- Özler, Murat. *Türkiye'de Anayasa ve Yasa Düzeyinde Sosyal Devletin Gelişimi (1921-1983)*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017.
- Patterson, Olivia vd. "The Role of Community in Disaster Response: Conceptual Models", *Population Research and Policy Review* 29 (2010), 127-141.
- Putra, Fadillah. "Crisis Management in Public Administration In Planning Forum", *University of Texas at Austin* 13/14 (2009), 152-177.
- Şahin, Gülhan. "Yerel Yönetimlerde Afetlere Hazırlık ve Zarar Azaltma Sorumlulukları: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği", *KAYSEM 10- Kamu Yönetimi Sempozyumu*, ed. Zerrin Toprak Karaman vd. 935-966, İzmir: 2016.
- Şahin, Yusuf. "Kriz Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, ed. Asım Balcı vd. 415-441, İstanbul: Seçkin Yayınları, 2. Baskı, 2008.
- Şeker, Aziz - Kurt, Gökhan. "Bir Sosyal Politika Alanı Olarak Yaşlılık ve Sosyal Hizmet Uygulamaları", *Nüfusbilim Dergisi* 40 (2018), 7-30.
- Tierney, Kathleen. "Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions", *Annual Review of Environment and Resources* 37 (2012), 341-363.
- TMG, Tokyo Metropolitan Government, *Tokyo Metropolitan Government Disaster Prevention Guide Book*. Tokyo: Miyajima Printing Co., Ltd, 2022. https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/content/e_book_04/guide-english/pdf/guide-english.pdf
- Türk, Ahmet. "Deprem Özelinde Engelli Bireylere Duyarlı Afet Yönetimi Modeli", *Afet ve Risk Dergisi* 5/1 (2022), 61-77.
- UNDRR, United Nations Office For Disaster Risk Reduction (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. United Nations, 2015. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Uzunçibuk, Levent. *Yerleşim Yerlerinde Afet ve Risk Yönetimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2005.
- Yeşildal, Ali. "Doğal Afetlerle Mücadelede Yerel Yönetimlerin Rolü ve Kapasite Sorunları: Esnek Şehir Uygulaması", *Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 4/1 (2020), 87-116.