

AFET YÖNETİMİNDE KENT YÖNETİMLERİNİN ULUSLARARASI İLİŞKİLERİNİN YERİ: TÜRKİYE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ*

Suna ERSAVAŞ KAVANOZ**

Hülya SAĞLAM YILDIZ***

Nisa ERDEM****

Öz

Geleneksel afet yönetiminden bütünlük afet yönetimine geçiş ile risk yönetimine ağırlık veren yaklaşımın kabulü çok aktörlü, iş birliği yapıların önemini artırmıştır. Bu farklı aktörlerden kent yönetimlerinin rolü daha sınırlı çalışmaya konu olmasının yanı sıra uluslararası ilişkilerinin afet ile ilişkisi de ihmal edilmiş bir araştırma alanıdır. Bu bağlamda çalışmanın amacı, afet dirençliliğinde yerel yönetimlerin uluslararası ilişkilerinin yerini değerlendirmektir. Çalışmada Türkiye Büyükşehir Belediyeleri örneklem kapsamına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerini oluşturan kentler afet risk değeri bağlamında sınıflandırılmıştır. Büyükşehir Belediyelerinin yürüttüğü uluslararası faaliyetler afet ile ilişkisi bağlamında içerik analizine tabi tutulmuş ve kentlerin afet dirençliliğindeki yeri kentler, konu, amaç, risk ve kriz yönetimi özelinde değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet Yönetimi, Kentlerin Uluslararası İlişkileri, Türkiye, Büyükşehir Belediyeleri, İçerik Analizi.

THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS OF LOCAL GOVERNMENTS IN DISASTER MANAGEMENT: SAMPLE OF THE GREATER MUNICIPALITIES OF TÜRKİYE

Abstract

The acceptance of a risk-management-oriented approach has increased the importance of multi-actor, collaborative structures in the transition from traditional to integrated disaster management. Among these different actors, the role of local governments has been the subject of limited research. The relationship between their international relations and disasters is a neglected area of research. In this context, the aim of this study is to evaluate the place of international relations of local governments in disaster resilience. The metropolitan municipalities of Turkey are included in the sample of the study. The international activities carried out by metropolitan municipalities were subjected to content analysis in the context of their relationship with disasters and the place of cities in disaster resilience was evaluated in terms of cities, subject, purpose, risk and crisis management.

Keywords: Disaster Management, International Relations of City Governments, Turkey, Metropolitan Municipalities, Content Analysis.

* Bu çalışma, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) tarafından 122G017 numaralı proje ile desteklenmiştir. Projeye verdiği destekten ötürü TÜBİTAK'a teşekkürlerimizi sunarız.

** Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, sunaersavas@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-1162-2537.

*** Arş., Gör. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, hulyasaglam@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2698-3378.

**** Dr. Öğr. Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, Bölümü asenhu5@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8258-9338.

Giriş

Afetlerin kentsel ve bölgesel boyutta meydana gelmesi, kent yönetimlerinin afet yönetiminde önemli bir aktör olarak kabulünü ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda söz konusu durumun mekânsal ve toplumsal dirençliliğini ve dolayısıyla kent yönetimlerinin bu boyuta etki eden çalışmalarını ele almayı gerekli kılmaktadır. Kentsel mekânın kırılabilirliği birçok öge ile ilişkili olarak afet risklerinin etkisini artırmaktadır. İmar, planlama, altyapı, nüfus hareketleri ve bunların yarattığı mekânsal ve çevresel, yapısal çevre ve konuta dair sorunlar, toplumsal grupların kent içinde dağılımı bu öğelerden başlıcalarını oluşturmaktadır. Kent yönetimlerinin afet yönetimindeki yerinin mekânsal sorumluluklarının ötesinde topluma karşı sorumlulukları çerçevesi ile ele alınması da bir gerekliliktir.

Afetler belirli mekânsal boyutta meydana gelmesine karşın sonuçlarının birçok farklı düzeyi etkileyebileceği küreselleşme ve uluslararasılaşma süreçleri ile birlikte düşünüldüğünde daha anlamlı hale gelmektedir. Hem küresel ekonomi hem de *zaman mekân sıkışması* bağlamında toplumların afet ve etkileri konusundaki duyarlılığının ulusal sınırları aştığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, geleneksel afet yönetiminden bütünleşik afet yönetimi anlayışına geçiş ile afet yönetimi hem risk yönetimi hem de kriz yönetimi bağlamında çok aktörlü, iş birlikçi yapıları gerekli kılmaktadır. Uluslararası sözleşmelerde ve toplantılarda, 1990'lı yıllardan itibaren bütünleşik afet yönetimine, afet yönetişimine ve uluslararası iş birliklerine artan oranda vurgu yapıldığı görülmektedir. 1990-2000 yılları arasındaki on yıllık sürecin Birleşmiş Milletler tarafından “Uluslararası Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı” ilan edilmesinin ardından başlayan süreç ile Hyogo Eylem Çerçevesi (2005-2015) ve günümüzde Sendai Afet Riski Azaltım Çerçevesi (2015-2030), uluslararası iş birliğinin geliştirilmesini küresel hedeflerden biri olarak belirlediği gibi afet yönetişiminin güçlendirilmesini de öncelikli alanları arasına almıştır (Sendai Afet Riski Azaltım Çerçevesi Eylem Öncelikleri 2, uclg-mewa.org).

Bütünleşik afet yönetimi kapsamında benimsenen risk yönetimine ağırlık veren yaklaşım ve uluslararası politika alanında afet yönetiminde/yönetişiminde iş birliği vurgusu birlikte ele alındığında kent yönetimlerinin ve uluslararası ilişkilerinin değerlendirilmesi önemli hale gelmektedir. Bu çalışmada, kent yönetimlerinin uluslararası ilişkilerinin afet yönetimindeki yerinin ve afet yönetimine etkisinin tartışılması amaçlanmaktadır. Bu amaç çerçevesinde, çalışmada afet, afet yönetimi kavramlarına değinilecek, sonrasında kent yönetimlerinin uluslararası ilişkilerinin afet yönetimi ile ilişkisine dair bir değerlendirme gerçekleştirilecektir. Çalışmada son olarak, bu ilişkiyi somut olarak tartışmayı mümkün kılacak şekilde araştırma bulgularına yer verilecektir. Araştırmanın kapsamını, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin 2012-2022 yılları arası afet

ve afet içeriğine ilişkin politikalar çerçevesinde gerçekleştirdikleri uluslararası ilişkileri/faaliyetleri oluşturmaktadır.

1. Afet Kavramı

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)'nın Açıklamalı Afet Terimleri Sözlüğü'nde afet, *“toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olay”* olarak tanımlanmaktadır (www.afad.gov.tr). Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Ofisi (UNDRR) (2022: 2) afeti, *“maruz kalma, savunmasızlık ve kapasite koşullarıyla ilişkili olarak bir veya daha fazla afete yol açan, tehlikeli olaylar nedeniyle bir topluluğun veya toplumun işleyişinin herhangi bir ölçekte ciddi şekilde aksaması; insani, ekonomik ve çevresel kayıplar, etkiler”* şeklinde tanımlamaktadır. EM-DAT afetleri *“önemli hasara, yıkıma ve insan acısına neden olan öngörülemeyen ve genellikle ani olay”* olarak tanımlanmaktadır. UNDRR'ye göre afet riski, *“belirli bir zaman diliminde bir sisteme, topluma veya topluluğa gelebilecek can kaybı, yaralanma veya varlıkların tahrip olması veya hasar görmesi olasılığı, tehlike, maruz kalma, savunmasızlık ve kapasiteye bağlı olarak olasılıksal olarak belirlenir”*.

Afeti, insanların beklemediği bir zamanda kendisini gösteren ve beraberinde birtakım olumsuz etkilere sebep olan olaylar olarak tanımlayan Kadioğlu (2017) çalışmasında afetleri, doğal ve yapay olarak iki ayrı kategoriye ayırarak doğal afetler/doğa kaynaklı afetleri tektonik ve meteorolojik kökenli; yapay afetleri ise insan eylemleri sonucu oluşan salgın ve terör olayları gibi çok daha farklı sebeplerle meydana gelebilen içerik bağlamında değerlendirmiştir. Burada belirtilmesi gereken husus, bir olayın afet olarak tanımlanabilmesinde ölüm ya da yaralanma ya da belli bir maddi değer üzerinde kayıpların varlığına dair sonuçların önemli olduğu (Ergünay, 2008: 3) ve afetin büyüklüğüne dair de söz konusu sonuçlar üzerinden değerlendirmeler gerçekleştirildiğidir (Erkal ve Değerliyurt, 2009, 149). Afetler sonuçları itibarıyla yaşama hakkı başta olmak üzere, mülkiyet hakkını, eğitim, sağlık, çevre ve konut hakkını içeren ekonomik ve sosyal hakları doğrudan etkilemektedir (Ceylan ve Şengün, 2023).

Birçok farklı olay afet kapsamına alınma potansiyeli taşımaktadır. Afetler EM-DAT (Uluslararası Afet Veritabanı), UNDRR (Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Ofisi) veya AFAD tarafından farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Örneğin AFAD tarafından yapılan sınıflandırmaya göre afetler doğal afetler ve insan kaynaklı afetler olarak ikiye ayrılmaktadır. Şiddetli soğuklar, kuraklık, kıtlık, deprem seller, su taşkınları toprak kaymaları, kaya düşmeleri

Çiğ fırtınalar, hortumlar volkanlar yangınlar vb. olaylar doğal afetler içinde yer almaktadır. Diğer yandan, nükleer, biyolojik, kimyasal kazalar,

taşımacılık kazaları, endüstriyel kazalar, aşırı kalabalıktan meydana gelen kazalar, göçmenler ve yerlerinden edilenler vb. olaylar ise insan kaynaklı afetler olarak sınıflandırılmaktadır (www.afad.gov.tr). EM-DAT ise afet türlerini jeofiziksel, hidrolojik, meteorolojik, iklimsel, biyolojik ve dünya dışı başlıkları kapsamında sınırlandırmaktadır. Aynı zamanda her bir başlık kapsamında ayrıntılı bir liste de sunmaktadır (doc.emdat.be). Genel kabul olarak afetler, ani meydana gelen deprem, çığ, heyelan, sel vb. olayların yanı sıra son yıllarda sıklıkla gündemde olan iklim değişikliği-küresel ısınmanın da yarattığı etkiler bağlamında özellikle aşırı hava olaylarının yaşanma sıklığını artırarak afetlerin ortaya çıkışını tetiklemesi nedeniyle afet kapsamında değerlendirilmektedir (Şahin, 2019). Bu bağlamda Tuğaç (2019: 996-997) afet risklerini azaltma ve iklim değişikliğine uyum başlıklarını birlikte değerlendirdiği çalışmasında, iklim değişikliğine bağlı olarak kentlerde ısı dalgalanmaları, kentsel ısı adası oluşumunun gözlemlendiğini ve hava olaylarındaki artışa bağlı olarak sel ve taşkınlar, kuraklık, hastalık ve ölümlerin arttığını ve aynı zamanda aşırı hava olaylarının kentsel altyapıları etkileyerek, söz konusu alana dair birçok kentsel hizmetin sunumunu zorlaştırdığını belirtmektedir. İklim değişikliği risk anlayışına yeni bir belirsizlik perspektifi getirmekte, ani sağanaklar, uzun süreli kuraklık dönemleri, düzensiz hava sistemleri gibi olumsuz iklim değişikliği sonuçları kentler için oldukça büyük afet riskleri içeren potansiyel bir tehdit olmaktadır (Gaillard, 2007). İklim sorunlarının hem yerel hem de küresel nedenleri ve etkilerinin varlığı, bu sorunların yerel ve küresel otoriteler arasındaki etkileşim içinde ele alınmaları gerekliliğini ortaya çıkarmakta ve bu durumda ilgili düzeyler arası ilişkilere odaklanan çok düzeyli yönetişimin, iklim değişikliği gibi karmaşık çok ölçekli sorunlarla başa çıkmak için daha fazla potansiyele sahip olduğu düşünülmektedir (Termeer vd. 2010). Uluslararası alanda da bütünleşik afet yönetimine ilişkin döngünün unsurlarının önemli bir risk tetikleyicisi olan iklim değişikliğiyle bir arada ele alınmasına ilişkin çalışmaları (Tuğaç, 2019) bu bağlamda değerlendirmemiz mümkündür.

Riskler öncelikle kentsel toplulukları ve kentsel mekânları etkilemektedir. Kentin kendini devam ettirebilmesi için karşılaştığı ekonomik, sosyal, kültürel, iklimsel değişimler ve afetler gibi her türlü değişime hazırlıklı olması ve sonrasında yeni duruma uyum sağlaması gerekmektedir (Galderisi, 2014: 36-37). Bu da son dönem dirençlilik kavramını afet riskleri ve iklim değişikliği bağlamında gündeme getirmiştir. Bu çerçevede afete dirençli kent, bireyleri, toplulukları ve kurumları güçlendirmeye yönelik eylemleri içeren, gelecekteki riskleri azaltma veya önleme, risklere direnmek için mevcut ve gelecekteki kırılganlığı azaltma, afet müdahalesi için mekanizmalar ve işlevsel yapılar oluşturma, felaketten kurtarma için işlevsel mekanizmalar ve yapılar oluşturma amacıyla kentleri güçlendirmeye yönelik önlemleri başarıyla destekleyebilen bir kent şeklinde anlaşılmaktadır (Wamsler, 2013; Sezgin Hatipoğlu, 2023). Dirençlilik perspektifinin afet çalışmalarına dâhil olması ile yerel yönetimlerin afete müdahaleyi ilk gerçekleştirebilecek olan kurumsal yapı olması ve yerel

toplumun afet dirençliliğini etkileyen en önemli aktörlerden biri olması nedeniyle afet yönetimi kapsamında yeteneklerinin geliştirilmesi gerekliliği de daha sık gündeme gelmeye başlamıştır (Lee, 2019).

2. Afet Yönetimi

AFAD’ın Açıklamalı Afet Terimleri Sözlüğü’nde afet yönetimi, içiçe geçmiş evreler olduğu vurgusu ile “bir afet olayını izleyen ve bir sonraki afete kadar birbirini takip eden afete müdahale, iyileştirme, yeniden inşa, zarar azaltma ve afete hazırlık aşamaların tümü”, şeklinde tanımlanmaktadır. Bütünleşik afet yönetimi tanımında ise sözlük, afet yönetiminden farklı olarak dayanıklılık ve dirençlilik bağlamı ile toplumun tüm güç ve kaynaklarının kullanımına dolayısıyla entegre bir yönetsel sürece işaret etmektedir (www.afad.gov.tr). Afet sonrası yönetimden ziyade tehlikeyi azaltma ve hazırlıklı olmaya odaklanması, güvenlik sorunları ve kazalar gibi doğal olmayan tehlikeleri içermesi, altyapı sistemlerinin korunmasına odaklanan kurumsal boyutu ile bütünleşik afet yönetimi anlayışı afet dirençliliğini geleneksel afet yönetiminden ayırır (Bosher, 2014: 242). Bütünleşik afet yönetimi, afet öncesi, sırası ve sonrası planlama süreçlerini kapsar (Şahin, 2019).

Afetlerle mücadele uzun yıllar boyunca geleneksel yaklaşım afet sonrası müdahale ve iyileştirme çalışmalarına ağırlık verdiği halde, afetlerin olumsuz etkilerinin hafifletilmesinin uzun zaman alması ve etkinliğinin tartışılır hale gelmesi ile uluslararası politika alanında “afet risk yönetim” sistemine dönüşüm gerçekleşmiş ve bütünleşik afet yönetimi kapsamında afet öncesi risk yönetimi çalışmalarını kapsayan içeriğe vurgu yapılmaya başlanmıştır. Birleşmiş Milletler’in 1990-2000 yıllarını “Doğal Afet Etkilerini Azaltma Onyılı” (The International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR) olarak ilan etmesi ile başlayan süreç uluslararası politika alanında birçok farklı belgede¹ bütünleşik, kapsamlı, uluslararası iş birliğinin yoğunlaştığı, çok paydaşlı, yönetişim ağırlıklı bir afet yönetimi içeriği ile yerini bulmuştur. Çok paydaşlı ve yönetişim ağırlığını içeren süreç küresel, ulusal ve yerel düzeyler arası bilgi alışverişi, farkındalık paylaşımları ve deneyim transferlerini de mümkün kılmıştır (Toprak Karaman, 2016:2). Türkiye özelinde de uluslararası belgeler ve politika alanına yansımaları, aynı zamanda benzer dönemlerde ülke içinde yaşanan afetler, afet yönetiminde bütünleşik afet yönetim stratejisinin benimsenmesine doğru bir süreci beraberinde getirmiştir (Özmen ve Özden, 2013). Benzer şekilde, 12. Kalkınma Planı afet risk yönetimi etkinliği bağlamında yeni yaklaşımlarla hızlı adımlar atılması gerekliliği üzerinde durmaktadır.

Bütünleşik afet yönetiminde afet öncesi çalışmalar “risk yönetimi”, afet sonrası çalışmalar ise “kriz yönetimi” olarak adlandırılmaktadır. Risk

¹ Detaylı bilgi için bkz. Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005-2015), Sendai Çerçeve Planı (2015-2030), uclg-mewa.org.

yönetimi *risk ve zarar azaltma* aşamalarını içerip; kayıp ve zararların azaltılması, hazırlık, tahmin ve erken uyarı, afetleri anlamak gibi afet öncesi korumaya yönelik proaktif yaklaşımları ve çalışmaları kapsarken; kriz yönetimi, müdahale ve iyileştirme aşamaları içerip yeniden yapılanma çalışmalarını kapsamaktadır (Erkal ve Değerliyurt, 2009: 151; Toprak Karaman, 2006:3; Şahin, 2019: 188; Gökçe ve Tetik, 2012; Duruel, 2023: 2406). Bu çerçevede, afet planlamasında ana döngü afet-öncesinde “risk ve zarar azaltma, hazırlık”, afet-anında “acil durum müdahalesi”, afet-sonrası “müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılanma” (Kahraman vd. 2021:8; Toprak Karaman, 2016:3) şeklinde ifade edilmektedir. Bütünleşik afet yönetiminin odak noktası mevcut ve potansiyel tehlikelerin oluşturduğu riski azaltmak olarak ele alındığında terörist saldırıları, yeni teknolojiler ve genetiği değiştirilmiş organizmalar dâhil olmak üzere yeni tehlike biçimlerinin sürekli olarak ortaya çıkabileceğini düşünerek afet yönetiminin yeni ortaya çıkabilecek tehditlerle başa çıkabilmek için sürekli gelişmesi gereken bir alan (O’Brien vd., 2006) olduğu söylenebilir. Dolayısıyla bu afet yönetimi döngüsünün içeriği de değişebilecek, genişleyebilecek özelliindedir.

Afet yönetiminin unsurları ve afet planlamasının döngüleri değerlendirildiğinde, çok sayıda sorumluluk içeren çalışmaların varlığı dolayısıyla bu çalışmaların yerine getirilmesinde sorumlulukların aktörler arasında paylaşılması gerekliliği ve aktörler arası iş birliği ve koordinasyonun önemi daha net biçimde görülmektedir. Bu nedenle afet yönetimi, birçok ülkede yönetimin farklı düzeyleri arasında paylaşılan sorumluluklar bağlamında yürütülmektedir. Bunun yanı sıra, farklı düzeyler arası iş birlikleri de afet yönetimine etki edebilmektedir.

3. Kent Yönetimlerinin Uluslararası İlişkilerinin Afet Yönetimindeki Rolü

Kent yönetimleri, afetlerin insan ve çevre üzerinde neden olduğu risk, hasar ve kayıpların etkisinin hissedildiği önemli noktalardan biri olmaları ve aynı zamanda bu etkilerin azaltılmasında kurduğu ortaklıklar çerçevesinde afet yönetimini destekleyici rolleri ile ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda kentlerin önemli ortaklıklarından biri uluslararası ilişkiler alanında geliştirdikleri iş birlikleridir. Aralarındaki siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel farklılıklara rağmen dünya kentleri, uluslararası ilişkiler alanında birbirleriyle etkileşim kurabilecekleri ortak amaçlar gözetilen ortaklıklar oluşturmaktadır. Kentlerin uluslararası ilişkiler alanındaki politikaları sınırlı ancak esnek hedefler içermekte ve kentler bu politikaları uygulamak için çeşitli araçlara sahip olmaktadır (Grandi, 2020: 4-5, 9). Küreselleşme, âdem-i merkezileşme, küresel alanda farklı yönetsel düzeylerde artan aktör sayısı gibi bir dizi etken, kentlerin uluslararası faaliyetlerinin çeşitlenmesi ve artmasıyla sonuçlanmıştır (Wijnen, 2010: 13). Kanuna dayalı düzenlemeler genellikle kentlerin karşılıklı ya da çok taraflı olarak resmi ilişkiler kurmasına izin vermektedir (De Villers, 2009; Jayne vd. 2011; Plujim ve Melissen, 2007; Zelinsky, 1991).

Kentler arasında, resmî belgelere dayanarak başlatılan ilişkilerde amaç bir birlikteliğin sağlanması ya da ortak bir amaç etrafında bir araya gelmesi olabilir. Bu sayede çeşitli politikaların uygulanmasında, ortak engellerin aşılmasında ya da sınır aşan, karmaşık sorunların yönetilmesinde maddi ve maddi olmayan kaynakların bir araya getirilmesiyle kent ölçeğinde başlayan bir uyum oluşturulur (Maathuis, 2007). Kentler arasındaki uluslararası ilişkilerin geniş çerçevesi yerel paydaşları ve halkı ilgilendiren somut sonuçlar doğurabilir, kent yönetimleri için kampanyalar, savunuculuk gibi yollarla güçlü bir siyasi taahhüdü temsil edebilir (Grandi, 2020: 9-10). Bu bağlamda, kentler, uluslararası ilişkiler alanındaki faaliyetleri ve ağ bağlantıları sayesinde afet yönetimini destekleyecek önemli araçlar sunmaktadır. Genel olarak kentlerin/kent yönetimlerinin uluslararası ilişkileri aracılığıyla afet yönetimi ile ilişkili olarak sağladıkları çeşitli destekleyici rolleri vardır. Bunlar, uluslararası alanda kentlerin iş birliği ve ortaklıkları, dâhil oldukları organizasyonlar ve gerçekleştirdikleri faaliyetlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır:

- Kentlerin uluslararası alandaki iş birliği ve ortaklıkları çerçevesinde etkileşime dayalı öğrenme ve bilgi alışverişi,
- Politika transferleri aracılığıyla yeni ya da alternatif yöntemler sunan deneyim ve en iyi uygulama paylaşımları,
- Çeşitli düzeylerdeki aktörlerin bilinçlenme ve farkındalık düzeylerinin artırılması,
- Ortak eğitim programlarının gerçekleştirilmesi,
- Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi,
- Yeni teknoloji uygulamalarının geliştirilmesi,
- Yardım ve destek sağlamaya yönelik sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesi.

Başta bilginin aktarılması olmak üzere deneyim ve en iyi uygulama paylaşımı afet yönetimi kapsamında dünya kentlerinin karşılıklı olarak somut faydalar sağladıkları en önemli ve en yaygın araçlardan biridir (Acuto vd. 2021; Klaus, 2022). Kentler, yabancı ülke kentleriyle karşılıklı olarak ya da ağlara katılım yoluyla bilgi paylaşımında bulunabilir, önceki deneyimlerini aktarabilir ve iyi uygulama örneklerini paylaşabilirler (Johnson ve Wilson, 2009). Uluslararası alanda birbiriyle eşleşen kentler, kent ağları, uluslararası etkinlikler, çeşitli düzeylerde her aktörün ortak sorun üzerinde belirli bir bilgi birimini aktarabileceği uygun platformlar sunmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya'daki kardeş şehirler, doğa kaynaklı afetlere karşı planlama, hazırlık ve müdahale konularında görüş alışverişinde bulunmak ve en iyi uygulamaları paylaşmak amacıyla 2010 yılında bir araya geldiği Japan – U.S. Sister Cities Natural Disaster Preparedness and Response Exchange adlı konferansta, afet yöneticileri arasında güçlü bir bilgi yönetim sisteminin hükümetler arası koordinasyon için çok önemli olduğu konusunda

fikir birliğine varmıştır. Ayrıca kardeş kentler içinde Hyogo, deprem, tayfun ve sel verilerini kent genelinde toplayan ve yayan kapsamlı bir bilgi yönetim sistemini başarıyla uygulamaktadır (Bayram ve Sözen, 2024: 36; Peace-winds America, 2009-2010). Bayram ve Sözen (2024) tarafından yapılan çalışmada, afet yönetimi için oluşturulan kardeş kent modelinde iller eşleştirilerek, kentler arasında geçmişte yaşanan afetlere ilişkin bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasının önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Kentlerin, genişleyen küresel, bölgesel ve ulusal bağlantılarla katıldıkları uluslararası ağlar da kentlerin etrafında iş birliği yaptığı ve en iyi uygulamaları paylaştığı önemli araçlardır. Günümüzde kentlerin dâhil olduğu küresel/bölgesel ağların önde gelen odak alanları sağlık ve vatandaşların refahı, afete hazırlık ve afet sonrası yönetim, eğitim ve eşitsizlik temalarını içermektedir (Acuto vd., 2018). 2016 yılında, Güney Kore'nin Ulsan kentinin Hindistan'ın Chennai kenti ile yaptığı iş birliğinin kapsamı nehirlerin eko-restorasyonu, atık yönetimi ve miras varlıklarının korunması gibi konuları içermekteydi. Bu çevresel konularda aynı kaygıyı taşıyan çok düzeyli aktörler arasında çok taraflı ağlar, iş birliği projeleri ve resmi kuruluşlar da bulunmaktadır: Asya Şehirleri İklim Değişikliği Direnç Ağı (ACCCRN), C40, Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi (ICLEI), İklim Eylemi için Devlet Dışı Aktör Bölgesi (NAZCA), Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler-Asya-Pasifik. Her birinin iklim değişikliğine karşı mücadeleyle ilgili spesifik bir alanı bulunmaktadır. Örneğin ACCCRN, iklim değişikliği konusundaki bilgilerin şehirlere aktarılmasına ve teknik kapasite verilerek desteklenmesine odaklanmaktadır (Muluk vd. 2022: 691-692). Afet gibi aniden ortaya çıkan sorunların yönetiminde, kentlerin daha önce denenen uygulama örnekleriyle öncülük etmeleri ya da sahip oldukları bilgi birikimlerini aktarmaları, daha geniş ağ bağlantıları aracılığıyla edindikleri tecrübeler, süreçte karşılaşılabilecek risklere karşı daha duyarlı olunmasını sağlamaktadır.

Afet yönetiminde, afetlerden kaynaklanan zararları azaltmak için güçlü bir kapasiteye sahip merkezi yönetim dışında, kent yönetimleri, il, ilçe ve beldelerin de afet yönetimi kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Böylece afetler sırasında ulusal ve uluslararası aktörler ile merkezi yönetim arasında daha iyi koordinasyon sağlanması ve kaynakların daha verimli kullanılması sağlanacaktır (Cvetkovic, vd., 2021). Kapasite geliştirme, kapsamlı ve bütünsel yaklaşımla değerlendirilir (Vincent ve Stephen, 2015; Garesche, 2007). Bu nedenle kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hem bireysel düzeyde hem de kurumsal düzeyde gerçekleşir. Bireysel düzeyde, insanların afet riskleriyle başa çıkma kapasitesini geliştirmek ve kırılganlıklarını azaltmak, böylece daha güvenli ve daha dirençli topluluklar geliştirmek mümkündür (Centre for International Studies and Cooperation). Kentlerde düzenlenen afet temalı uluslararası etkinlikler, tanıtım çalışmaları, farkındalığı artırmaya yönelik spor müsabakaları ile toplum temelli bir afet yönetimi sağlanır. Önemli olan birey aracılığıyla daha üst düzeylerde gelişmelerin elde edilmesidir.

Kurumsal kapasitenin geliştirilmesinde rol oynayan önemli etkenlerden biri de eğitimidir. Son yıllarda, sosyal ve ekonomik kalkınmadaki hızlı ilerleme, kentsel alanlarda nüfus yoğunlaşması ve iklim değişikliği nedeniyle aşırı hava koşullarına bağlı felaketlerdeki artış nedeniyle, gelişmekte olan ülkeler, afetlere yönelik ön yatırımların yetersiz olması nedeniyle doğa kaynaklı afetlere karşı özellikle savunmasız hale gelmektedir. Bu bağlamda kalkınma ihtiyacı duyan kentlere afet yönetimi konusunda eğitim hizmeti sunan uluslararası kuruluşlar harekete geçmektedir (Japan International Cooperation Agency, t.y.). Birçok uluslararası kuruluş, bazen kent ağlarının oluşturulmasını da içeren, kentsel yönetimleri ve toplulukları hedef alan programlar oluşturmaktadır. Söz konusu programlardan UNESCO'dan da önce 2010 yılında ilk adımları atılan UNDRR Making Cities Resilient Campaign, en önemlisi ve en önceliklisidir. Örneğin, UNESCO'nun Afet Riskini Azaltma ve Dirençlilik Programı bunlardan biridir (Grandi, 2020: 43). Program aracılığıyla UNESCO, kapasite geliştirme, bilgi paylaşımı ve ağ oluşturma, erken uyarı ve politika tavsiyeleri, hükümetler, sivil toplum ve araştırma kurumlarıyla birlikte çalışarak toplumların dirençliliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır (www.unesco.org). Gelişmekte olan ülke kentleri için afet yönetimi ve diğer tematik konularda kapasitelerini güçlendirecek program ve faaliyetlere katılma olanağı sunulmaktadır (Buis, 2009). Böyle bir durumda sadece uluslararası kuruluşlar değil gelişmiş ülke kentleri de birer kalkınma ortağı olarak, gelişmekte olan ülke kentlerine teknoloji, beceri, bilgi, mali yardım gibi destekleyici somut faydalar sağlamaktadır (Berse, 2019).

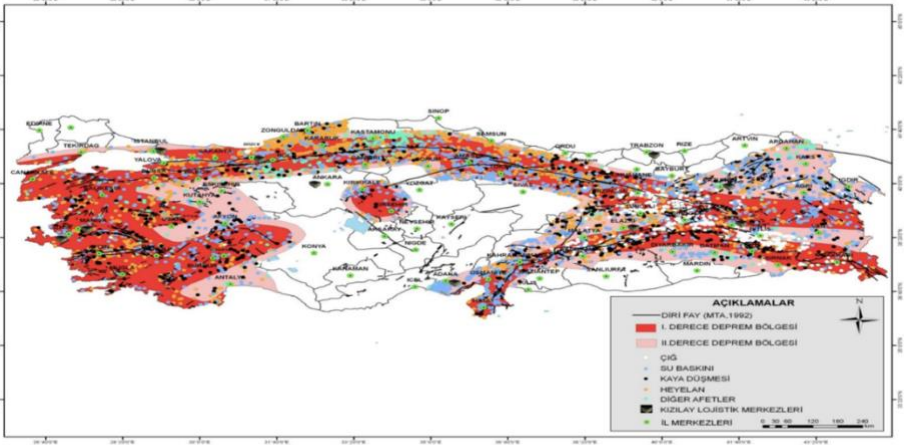
Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı avantajların kentlerde kullanılmasıyla tasarlanan akıllı kentler, afetlere karşı dayanıklılığı artıracak akıllı uygulama ilkelerini ortaya koymaktadır. Bu ilkeler dört kategoride ele alınabilir: (1) Afet öncesi aşamada akıllı planlama araçları. (2) Akıllı planlama araçlarını kullanarak acil afet müdahalesi. (3) Afet sonrası süreçte akıllı yaklaşım. (4) Afete dirençlilik için politika düzeyinde akıllı stratejiler (Bansal vd., 2017). Günümüzde afet yönetimine ilişkin birçok çalışmada, söz konusu ilkelerin uygulanmasının önemi vurgulanmaktadır (Elvas vd., 2021; Boukerche ve Coutinho, 2018; Kim vd., 2023). Ancak kentlerin tek başına tam anlamıyla akıllı kent uygulamalarını geliştirmeleri ve hayata geçirmeleri zordur. Kentlerin diğer kentler ve kuruluşlarla olan koordinasyonunun yanı sıra süreçte diplomatik eylemlerinin de önemli bir yeri vardır. Kentlerin uluslararası ilişkilerinin temel itici güçlerinden biri, kent yönetimlerinin yeni teknolojilerin tanıtılması yoluyla vatandaşlara yenilikçi, birinci sınıf hizmetler sunma konusundaki kararlılıklarıdır. Kentler uluslararası ilişkiler yoluyla akıllı teknolojilerin tanıtılmasında iki önemli hedef çerçevesinde hareket etmektedir. (1) Bilgi aktarımı ve pilot projelerin oluşturulmasına yönelik uluslararası ortaklıkların kurulması ve yönetilmesi. (2) Yatırımları, şirketleri ve yetenekleri çekmek amacıyla ekonomik kalkınma departmanı/ajansı ile iş birliği içinde akıllı kentin uluslararası markalaşması. Birinci hedef

bağlamında bakıldığında, yüksek teknolojiye sahip kentsel altyapısı ve e-devlet hizmetleriyle tanınan Seul, planlama belgelerinde “akıllı kentsel dönüşüm”, “akıllı yeşil kent”, “akıllı enerji kenti” ve “kompakt akıllı kent” gibi farklı sloganlar kullanmaktadır. Ortak nokta, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kentsel gelişim projelerine dâhil edilmesidir. Seul kenti, e-devlet ve akıllı sürdürülebilir kentleri teşvik etmek amacıyla 2010 yılında kurulan uluslararası bir kuruluş olan Dünya Akıllı Sürdürülebilir Şehirler Örgütü'nün (WeGO) başkanlığını yapmaktadır. Seul kenti, günümüzde ulaşım, güvenlik, çevre, ekonomi, refah ve yönetim alanlarında, çoğunlukla ileri teknolojiler ve büyük verilerden yararlanmaya odaklanan çeşitli akıllı kent projeleri yürütmektedir (Lim vd., 2021). İkinci hedef ise toplumdaki kalıcı sürdürülebilirlik sorunlarını ele alırken kentlere artan ilginin bir parçası olarak, “akıllı kentler”in giderek küresel olarak her yerde bulunan bir olgu haline gelmesi bağlamında değerlendirilmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojisinin yaygın olarak akıllı kentlerin temel ilkesi olarak kabul edilmesi göz önüne alındığında, çokuluslu şirketler için bu, akıllı kentlerin yaratılmasını kolaylaştıracak teknolojik yenilikleri geliştirme ve pazarlama fırsatları sağlamıştır. Çokuluslu şirketler “akıllı kent teknolojileri” tedarikçileri olarak uluslararası işletme perspektifine dayanan stratejik yaklaşımlar benimsemektedir (van den Buuse ve Kolk, 2019).

Afetle ilgili faaliyetlerin çatışma içindeki ülkeler arasında uluslararası iş birliğini nasıl ve neden teşvik edip etmediğini incelerken Kelman (2006: 215)'in, geçmişteki afet diplomasisi çalışmaları, hafifletme ve önleme gibi afet öncesi faaliyetleri ve müdahale ve yeniden inşa gibi afet sonrası faaliyetleri kapsayan üç ana alana odaklanmıştır. Ülke düzeyinde barış ve inşa çabalarına yönelik faaliyetlerin ortaya çıkışına zemin hazırlayan afetler, benzer şekilde, yerel ya da bölgesel düzeylerde insani ve sosyal girişimlerin hızlanmasını sağlamaktadır. Uluslararası ilişkiler bağlamında kentlere özgü birtakım özellikler, kentlerin bu alandaki işlevsel etkinliğini daha da artırmaktadır. Kent yönetimleri, ulusal devletlere göre daha az siyasi ve güvenlik kaygıları içerirler ve daha çözüm odaklı ve pratik eylemler gerçekleştirirler (Pipa ve Bouchet, 2020: 603; Rudakowska ve Simon, 2020: 1). Böylece kentler, afet gibi acil eylem gerektiren olaylar karşısında daha esnek hareket edebilmektedirler. Afet yönetimine ilişkin ulusal düzeydeki kararlar ve uluslararası müzakereler gecikmeye devam ettikçe, yerel düzeyde pratik eylemler ve kentler arası karşılıklı yardımlaşma ve destekleyici faaliyetler giderek daha önemli hale gelmektedir. Son yıllarda tüm dünya genelinde etkisini hissettiren ve hızla yayılım gösteren Kovid-19 pandemisinde kentlerin yardım ve destek sağlamaya yönelik sosyal hizmet faaliyetleri bu durumu kanıtlayıcı niteliktedir. Türkiye’de kentler pandemi döneminde ülke içinde ve ülke dışında maske ve dezenfektan yardımı konusunda birçok dünya kentine kaynak sağlamış ve benzer şekilde yabancı dünya kentlerinden destek görmüştür (Ersavaş Kavanoz ve Erdem, 2022: 250).

4. Türkiye Kentlerinde Afet

Türkiye sahip olduğu jeolojik yapısı, topografik ve iklimsel özellikleri sebebiyle çeşitli türlerde doğa kaynaklı afetlerle karşı karşıya kalan ve kalma riski taşıyan bir coğrafyada yer almaktadır. Bu sebeple söz konusu coğrafya ülkeyi başta deprem olmak üzere heyelan, kaya düşmesi, su baskını, çığ gibi birçok afete maruz bırakmaktadır (AFAD, 2018: 8). Buna ek olarak son dönemde küresel bir sorun olan iklim değişikliğine bağlı olarak gelişen afetlerin etkileri konusunda da artan bir endişe söz konusudur. Nitekim iklim değişikliği, afetlerin şiddetini, etkisini, süresini etkilemekle birlikte afetlerin olduğu yer bakımından da daha önce yaşanmamış, dolayısıyla fiziksel alt yapının yetersiz kaldığı başta ekonomik olmak üzere artan kayıpları da beraberinde getirmektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu Akdeniz Havzası'nın iklim değişikliğinin olumsuz etkilerinin en fazla hissedileceği bölgeler arasında yer aldığı düşünüldüğünde bu endişe daha da artmaktadır (TARAP, 2022: 17). Öyle ki dünya üzerinde iklim değişikliğinin sebep olduğu afetler dolayısıyla 2008-2012 yılları arasında 144 milyon insan yerinden edilmiştir (UNISDR, 2015: 10).



Şekil 1. Türkiye'nin Afet Haritası

Kaynak: Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı, 2024.

Şekil 1'den de anlaşılacağı üzere Türkiye kentlerinin önemli bir kısmı deprem, çığ, su baskını, kaya düşmesi, heyelan gibi çeşitli afet felaketleri yaşamış ya da bu felaketleri yaşama riski altındadır. Nitekim Risk, Erken Uyarı ve Hazırlık Konusunda Kurumlararası Daimî Komite Referans Grubu ile Avrupa Komisyonu'nun iş birliğinde oluşturulan ve çoklu tehlikelerin insani risk endeksini ölçmek amacı taşıyan Indeks for Risk Management (INFORM) endeksi de bu durumu doğrulamaktadır. 2024 yılı verilerine göre endekse dâhil edilen 191 ülke arasında Türkiye 4,9 endeks puanı ile 148. sırada ve orta risk

seviyesinde yer almaktadır (drmkc.jrc.ec.europa.eu). Aşağıda Türkiye'nin INFORM risk endeks tablosu yer almaktadır.



Şekil 2. INFORM 2024 Türkiye'nin Risk Endeksi

Kaynak: drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index

Türkiye'nin risk endeksi incelendiğinde "Tehlike ve Maruziyet" boyutunda 6,0 endeks değerine sahip olduğu görülmektedir. Bu değer INFORM risk ölçeği açısından "yüksek" olarak kabul edilmektedir. "Tehlike ve Maruziyet" boyutu altında yer alan "Doğal Kaynaklı" tehlikeler kategorisinde en yüksek risk değeri 9,3 ile depremlere aittir. Depremleri 6,0 değeri ile salgınlar takip etmektedir. Ülkemizin en sık karşılaştığı doğa kaynaklı afetlerin deprem, sel, kütle hareketleri (çığ, kaya düşmesi, heyelan) gibi afetler olduğu düşünüldüğünde endeksle uyum göze çarpmaktadır. Söz konusu endeks ülkelerin afet yönetiminde reaktif süreçten proaktif sürece geçişlerine, risk azaltmanın izlenmesine ve kurum içi karar alma süreçlerine katkı sağlaması bakımından ayrıca önem taşımaktadır (Marin-Ferrer vd., 2017:10).

Genç (2007), Türkiye'de doğa kaynaklı afet potansiyelini ve etkilerinin derecesini yerel bağlamda kentleşme ve yerleşme özelliğine, yönetsel yapıya, afet yönetim sisteminden kaynaklı yetersizliklere, kentlilik ve güvenlik kültürünün gelişmemiş olmasına bağlı olarak değerlendirmektedir. Özellikle kentsel planlamanın akılcı bir şekilde gerçekleştirilmediği kentlerde afetlerin etkisi çok daha büyük olabilmektedir. Bu bağlamda kent yönetimlerinin afetler ile ilişkili olarak en temel sorumluluk alanını, risk yönetimi kapsamında belirsizlikleri de içine alan bir planlama anlayışının benimsenmesi özelinde düşünmek yerinde olacaktır.

Türkiye özellikle 1999 yılında gerçekleşen Marmara depremi sonrasında afet risklerini en aza indirmek için afet yönetimi politikasını kriz yönetimi önceliğinden risk yönetimi önceliğine evirmiştir (www.afad.gov.tr; Tercan, 2018: 104). Yine bu kapsamda kent yönetimlerinin rolü de artırılmış ve kentlere afet risklerini en aza indirmek için birtakım sorumluluklar yüklenmiştir.

5. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Afete İlişkin Sorumlulukları

Türkiye’de afet yönetimine ilişkin temel yetkili kurum, 2009 yılında 5902 sayılı yasa ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan daha sonra 2018 yılında 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İç İşleri Bakanlığı’na bağlanan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)’tır (AFAD, 2018: 28). Bu bağlamda değerlendirildiğinde afet yönetimi konusunda görev ve yetkilerin ağırlıklı olarak merkezi yönetimin elinde toplandığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte kent yönetimleri de afet yönetimi konusunda yetki, görev ve sorumluluklarla donatılmışlardır. Öyle ki 2004 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehirlerin afete ilişkin sorumluluklarına yönelik düzenlemeleri içerisinde barındırmaktadır. Söz konusu yasanın “Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları” başlıklı üçüncü bölümünün 7. maddesinin **f bendi** “*Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak*”, **u bendi** “*İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek*”, **z bendi**, “*Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak*”, ifadelerine yer vererek büyükşehir belediyelerinin doğrudan afet yönetimine ilişkin olan sorumluluklarını düzenlemiştir. Buna ek olarak 7. maddenin çeşitli bentlerinde ve 8,9,10, 11. maddelerde düzenlenen imar planlaması yapmak, imar denetimi yapmak, ulaşım planlaması yapmak, kentsel dönüşümden sorumlu olmak, coğrafi bilgi sistemlerini kurmak, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, alt yapı ve ulaşım hizmetlerini yerine getirmek gibi görev, yetki ve sorumluluklar reaktif afet yönetiminden proaktif afet yönetimine geçiş sürecinde yerel yönetimlere yüklenen görev, yetki ve sorumlulukları oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi konusunda yasalarla belirlenen sorumluluklarına ek olarak paydaş kimliği ile iş birliği yapma sorumlulukları da bulunmaktadır. Bu bağlamda 2018 yılında kabul edilen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında illere, valinin başkanlığındaki İl Afet Acil Durum Müdürlükleri tarafından İl Afet Risk Azaltım Planları (İRAP) hazırlama görevi yüklenmiş ve söz konusu planların kentlerdeki paydaşların katılımı ile hazırlanmasına hükmedilmiştir. İRAP’lar olası afetlere karşı dayanıklı olabilmek için bir yol haritası niteliği taşımaktadır. Raporlar hazırlanırken illerde bulunan hakîm tehlikeler ve yaşanan afetlerden yola

çıkılarak olası afetlere karşı afet yönetim süreci kurgulanmıştır. İfade edilen planlardan yola çıkarak aşağıda büyükşehir belediyelerinin afetsellik durumları sunulmuştur.

BÜYÜKŞEHİR	HAKİM TEHLİKELER VE YAŞANAN AFETLER
ADANA	Deprem, Sel, Heyelan, Çığ
ANKARA	Deprem, Heyelan, Kaya Düşmesi, Su Baskını
ANTALYA	Deprem, Meteorolojik ve İklimsel Afetler, Taşkın, Sel, Kaya Düşmesi, Heyelan, Yangın
AYDIN	Deprem, Heyelan, Sel Baskınları, Yangın, Kaya Düşmesi,
BALIKESİR	Deprem, Taşkın, Yangın, Kütle Hareketleri (Kaya Düşmesi, Heyelan)
BURSA	Deprem, Heyelan, Su Baskını, Kaya Düşmesi ve Çığ
DENİZLİ	Deprem, Heyelan, Kaya Düşmesi, Sel
DİYARBAKIR	Deprem, Heyelan, Kaya Düşmesi, Çığ, Sel
ERZURUM	Deprem, Heyelan, Yangın, Kaya Düşmesi, Su Baskını
ESKİŞEHİR	Deprem, Heyelan, Kaya Düşmesi, Su Baskını, Yangın, Obruk,
GAZİANTEP	Su Baskını, Kaya Düşmesi, Heyelan Deprem
HATAY	Deprem, Heyelan, Kaya Düşmesi, Sel, Taşkın
MERSİN	Deprem, Sel, Taşkın Olayları, Heyelan, Kaya Düşmesi
İSTANBUL	Deprem, Sel, Yangın, Orman Yangını, Meteorolojik Afetler, Kuraklık
İZMİR	Yangın, Deprem, Sel, Heyelan, Kaya Düşmesi, Çığ, Obruk
KAYSERİ	Kaya Düşmesi, Deprem, Sel ve Su Baskını, Heyelan, Çığ
KOCAELİ	Heyelan, Su Baskını, Deprem, Çığ, Kaya Düşmesi
KONYA	Meteorolojik ve İklimsel Afetler, Taşkın, Sel, Kaya Düşmesi, Heyelan, Obruk, Yangın, Deprem
MALATYA	Heyelan, Kaya Düşmesi, Çığ, Su Baskını
MANİSA	Deprem, Taşkın, Heyelan, Kaya Düşmesi, Yangın
KAHRAMANMARAŞ	Deprem, Taşkın, Heyelan, Kaya Düşmesi, Çığ
MARDİN	Orman Yangını, Aşırı Yağış, Su Baskını, Kaya Düşmesi, Heyelan
MUĞLA	Deprem, Meteorolojik ve İklimsel Afetler, Taşkın, Sel, Kaya Düşmesi, Heyelan, Yangın
ORDU	Heyelan, Kaya Düşmesi, Su Baskını, Çığ
SAKARYA	Orman Yangını, Deprem, Heyelan, Sel, Taşkın
SAMSUN	Deprem, Taşkın, Heyelan, Yangın
TEKİRDAĞ	Deprem, Heyelan, Sel Taşkın
TRABZON	Sel, Heyelan, Kaya Düşmesi, Çığ, Fırtına ve Yangın
ŞANLIURFA	Su Baskını, Kaya Düşmesi
VAN	Deprem, Heyelan, Taşkın, Sel-Su Baskını, Kaya Düşmesi, Çığ Düşmesi ve Göl Suyu Yükselmesi

Tablo 1. Büyükşehir Belediyelerine Ait Afet Risk Tablosu

Kaynak: Büyükşehir Belediyelerinin İl Afet Risk Azaltma Planları (İRAP) derlenerek çalışmanın yazarları tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1'e göre kentlerin tamamı farklı türde ve boyutlarda afet riskleriyle karşı karşıya bulunmaktadır. Deprem ise neredeyse tüm kentlerin ortak riski olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüm bu bilgiler ışığında kent yönetimlerinin bütünleşik afet yönetimi konusunda hukuki dayanaklarının yeterli olduğunu söylemek mümkündür. Fakat yerel kapasite ve mali kaynaklarının yetersiz olduğu kabulünden yola çıkarak kent yönetimlerini afet yönetimi alanında işlevsel kılmak için yeni alternatiflerin tartışılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda kent yönetimlerinin uluslararası ilişkileri ifade edilen alternatiflerden birisi olabilir mi? sorusu önem kazanmaktadır.

6. Araştırma: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Uluslararası Faaliyetlerinin Afet Yönetimi Kapsamında Değerlendirilmesi

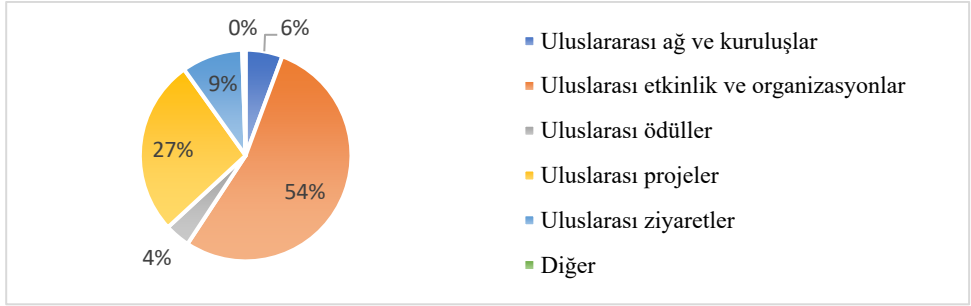
Çalışma kapsamında Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin 2014-2021 yılları arasında hayata geçirdiği uluslararası faaliyetler ele alınmıştır. Uluslararası faaliyetlerin kapsamına kent yönetimlerinin üye oldukları uluslararası ağ ve kuruluşlar, uluslararası ödüller, ulus-ötesi kardeş kent ilişkileri, uluslararası proje ortaklıkları, uluslararası etkinlik ve organizasyonlar, uluslararası ziyaretler ve diğer faaliyetler dâhil edilmiştir.

6.1. Araştırmanın Yöntemi

Büyükşehir belediyelerinin uluslararası faaliyetleri, belediyelerin faaliyet raporları, stratejik planları, meclis görüşmeleri, dış ilişkiler birimlerinin faaliyet raporları, varsa eylem planları ve ulusal ve uluslararası basında yer alan haberler incelenerek tespit edilmiştir. Böylece 6137 adet uluslararası faaliyete erişilmiştir. Ardından söz konusu veriler içerik analizine tabi tutularak büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi alanında hayata geçirdikleri uluslararası faaliyetleri kapsama alınmıştır. İçerik analizi yapılırken öncelikle “afet” içeriğini konu alan faaliyetlere odaklanılmış ve büyükşehir belediyelerinin ifade edilen yıllar arasında 78 adet “afet” içerikli faaliyeti olduğu tespit edilmiştir. Ardından “biyolojik afet” olarak nitelendirilen “salgın hastalıklar” konulu faaliyetler incelenmiştir. Bu aşamadan sonra belediyelerin sorumluluğunda olan ve afet yönetiminin kapsamına giren diğer faaliyetlere odaklanılmıştır. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi ile ilgili olan imar ve şehircilik, ulaşım, akıllı kent, iklim değişikliği konularını içeren faaliyetleri değerlendirmeye alınmıştır.

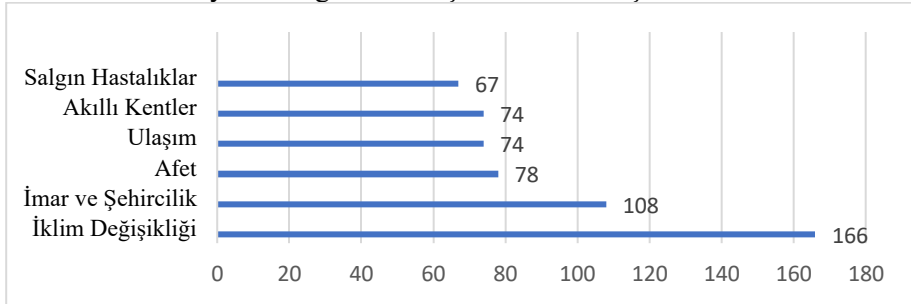
6.2. Araştırmanın Bulguları

Yapılan içerik analizi sonucu büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi kapsamında 567 adet uluslararası faaliyet gerçekleştirdiği tespit edilmiştir. Söz konusu faaliyetlerin türlerine göre dağılımı aşağıda Grafik-1’de sunulmuştur.



Grafik 1. Büyükşehir Belediyelerinin Uluslararası Faaliyetlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Afet yönetimi alanında farklı konu başlıklarında hayata geçirilen toplam 567 adet uluslararası faaliyetin en yoğun olarak gerçekleştiği faaliyet türü uluslararası etkinlik ve organizasyonlar olarak belirlenmiştir. Bu sayıyı uluslararası projeler türünde gerçekleştirilen faaliyetler takip etmektedir. Uluslararası etkinlik ve organizasyon türünde gerçekleştirilen ilişkiler genellikle kentlerin bilgi birikimlerini ve daha önce yaşadıkları tecrübeleri paylaşabilmelerine imkân tanıyan ilişki türleri olup afet yönetimi alanında kentlere somut faydalar sağlamaları açısından önem taşımaktadırlar.

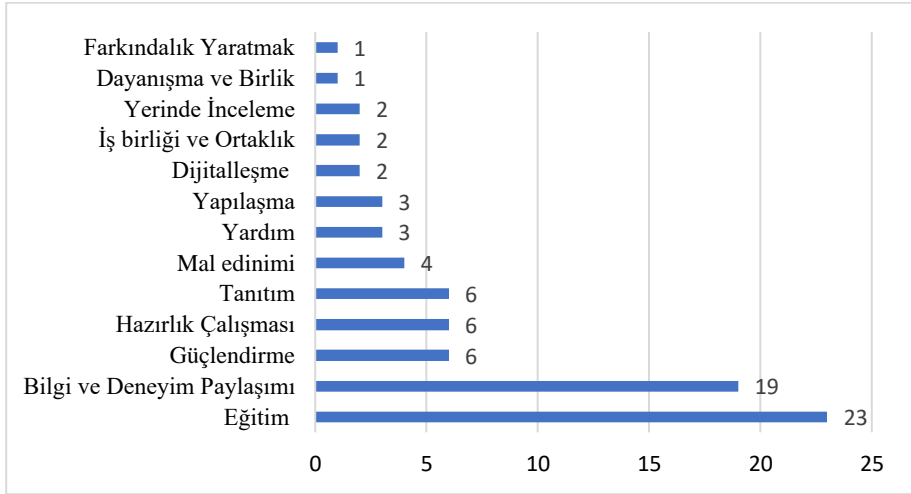


Grafik 2. Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Konularına Göre Dağılımı

Grafik 2’de de görüleceği üzere büyükşehir belediyelerinin afet yönetimine ilişkin hayata geçirdiği faaliyetlerin konuları, afet, akıllı kentler, ulaşım, imar ve şehircilik, iklim değişikliği, salgın hastalıklar olarak altı başlık altında toplanmıştır. Söz konusu başlıkların tamamı çeşitli yönleriyle afet yönetiminin kapsamına girmektedir.

Konu başlıklarının belirlenmesinin ardından afet yönetimine ilişkin hayata geçirilen her bir faaliyetin içerikleri dikkate alınarak faaliyetlerin hangi amaçlarla gerçekleştirildikleri ortaya koyulmuştur. Buna göre her bir faaliyet için amaçlar, farkındalık yaratmak, dayanışma ve birlik, yerinde inceleme, iş birliği ve ortaklık, dijitalleşme, yapılaşma, mal edinimi, yardım, tanıtım, hazırlık çalışması, güçlendirme, bilgi ve deneyim paylaşımı, eğitim, istihdam sağlama, hizmete erişim sağlama ve en iyi uygulama paylaşımı olarak tespit edilmiştir. Ardından afet yönetimi konu başlığına ait amaçlar, yine içeriklerinden yola çıkılarak bütünlük afet yönetimine göre risk yönetimi ve kriz yönetimi bağlamında

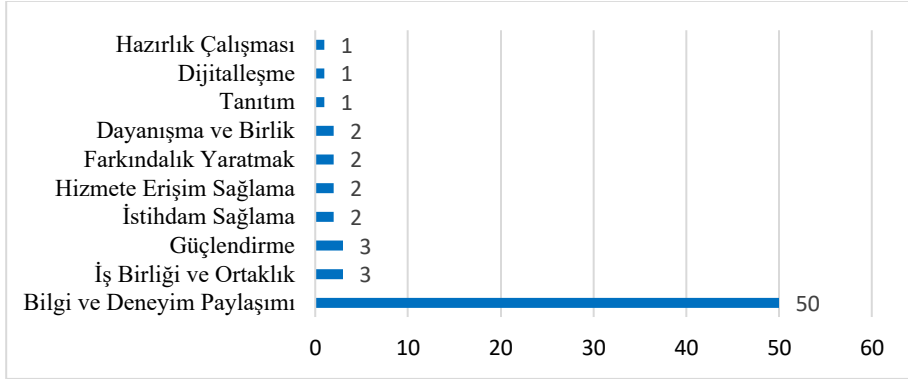
yeniden değerlendirmeye tabi tutularak sınıflandırılmıştır. Örneğin, afet, iklim değişikliği, imar ve şehircilik, ulaşım, akıllı kentler konularında bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler risk yönetimi amacına hitap etmekte iken, özellikle beklenmeyen bir durum olarak ortaya çıkan Kovid-19 salgınına yönelik bilgi deneyim paylaşımı amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler kriz yönetimine hitap etmektedir. Bununla birlikte salgın hastalıklar konusunda farkındalık yaratmak, iş birliği ortaklık, güçlendirme ve yardım amacı taşıyan faaliyetler risk ve kriz yönetimine hitap edebilmekte iken, afet yönetimine konu olan diğer alanlarda risk yönetimine hitap etmektedir. Buna göre aşağıda her bir faaliyet konusu için belirlenen amaçlar sunulmuştur.



Grafik 3. Afet Konulu Faaliyetlerin Amaçlarına Göre Dağılımı

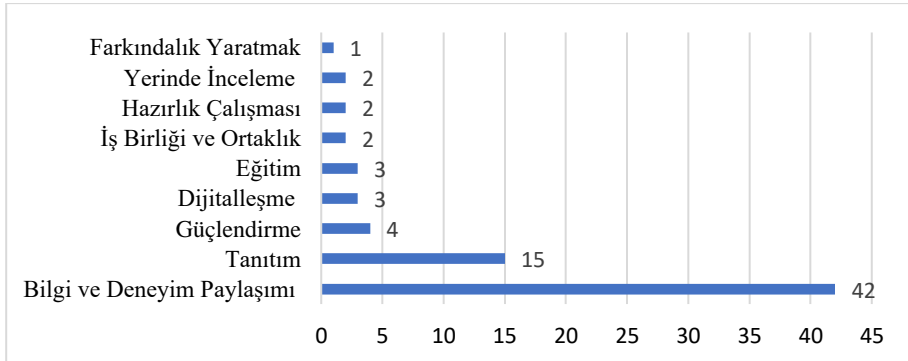
Grafik 3'te görüldüğü üzere afet konulu faaliyetlerin önemli bir kısmı “eğitim” amacıyla gerçekleştirilmiştir. Örneğin Antalya büyükşehir belediyesinin “Afet durumlarında (enkaz, sel, çığ) ve doğada yaşanan kayıp olaylarında canlıların kurtarılması, arama-kurtarma köpeklerinin ekibimize kazandırılması ve bu özellikteki köpekleri eğitecek eğitimler yetiştirilmesi” konulu eğitim faaliyeti bu kapsamda değerlendirilmiştir. Eğitim amacıyla gerçekleştirilen faaliyetleri “bilgi ve deneyim paylaşımı” amacıyla yapılan faaliyetler takip etmektedir. Bilgi ve deneyim paylaşımı kapsamına alınan faaliyetler genellikle afet sırasında ve sonrasında müdahaleleri içeren toplantılar, çalıştaylar kongreler gibi faaliyetlerden oluşmaktadır. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin “başta deprem olmak üzere, İstanbul’un olası tüm afetlere yönelik sorunları, çözüm ve proje önerilerinin ele alınması ve İstanbul’un afetlere dayanıklı bir şehir olması” içeriğiyle düzenlenen çalıştay bu kapsama dâhil edilmiştir. Afet konulu faaliyetler içinde “farkındalık yaratmak” ve “dayanışma ve birlik” amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler ise son derece sınırlıdır. Buna ek olarak büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi alanında gerçekleştirdiği faaliyetlerin içerikleri analiz edildiğinde “yardım” amacıyla gerçekleştirilen 3 faaliyet

dışındaki tüm faaliyetlerin risk yönetimi gerekçesi taşıdığı, yalnızca yardımların kriz yönetimi gerekçesiyle hayata geçirildiği sonucuna ulaşılmıştır. Nitekim afet konusundaki yardım faaliyetlerinin tamamı afetler ortaya çıktıktan sonraki sürece hitap etmektedir.



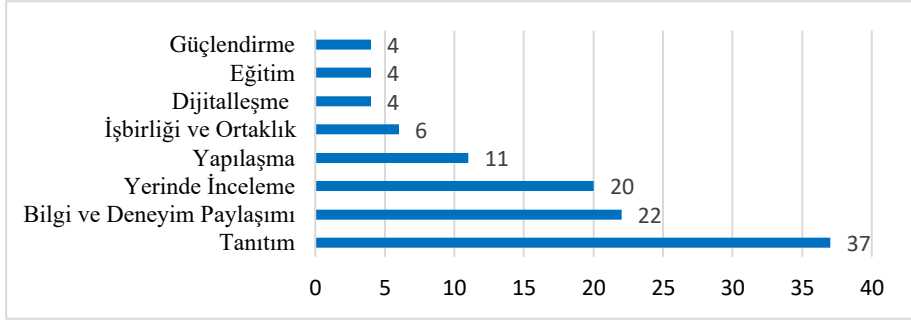
Grafik 4. Salgın Hastalıklar Konulu Faaliyetlerin Amaçlarına Göre Dağılımı

Grafik 4'e göre büyükşehir belediyelerinin "salgın hastalıklar" konusunda gerçekleştirdiği uluslararası faaliyetleri en çok "bilgi ve deneyim paylaşımı" amacıyla gerçekleştirmiştir. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin üye olduğu "KOVID-19 Başkentler Girişimi Başkentler Birliği Platformu"nda gerçekleştirilen "Hastalığın yayılmasını önlemek" içerikli faaliyeti, bilgi ve deneyim paylaşımı amacı taşımasına rağmen risk yönetiminden ziyade kriz yönetimine amacına hitap etmektedir. Zira söz konusu faaliyet afet olarak nitelendirilen Kovid-19 ile mücadele süresinde gerçekleştirilmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki salgın hastalıklar konusunda gerçekleştirilen 67 faaliyetin 65 tanesi Kovid-19'a ilişkin iken yalnızca 2 tanesi diğer vektör kaynaklı hastalıklara ilişkindir. Kovid-19'a yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerin tamamı kriz yönetimi amacı taşıırken vektör kaynaklı hastalıklara ilişkin faaliyetlerin risk azaltma amacı taşıdığı ortaya koyulmuştur.



Grafik 5. Akıllı Kent Konulu Faaliyetlerin Amaçlarına Göre Dağılımı

Büyükşehir belediyelerinin akıllı kentlere yönelik olarak gerçekleştirdiği faaliyetlerin amaçları Grafik-5'te sunulmuştur. Buna göre “akıllı kentler” konusunda gerçekleştirilen faaliyetlerin en çok “bilgi ve deneyim paylaşımı” amacı taşıdığı görülmektedir. Bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin kapsamına akıllı kentlere yönelik yeni teknolojilerin, CBS ve uzaktan algılama sistemlerinin tanıtıldığı kongreler, sergiler, gibi faaliyetler dâhil edilmiştir. Örneğin, Muğla büyükşehir belediyesinin “alanında en yetkin isimlerin, akıllı şehirlerin yarınları nasıl değiştireceğini anlatması” içeriğiyle düzenlediği “Akıllı Şehirler Kongresi” bu kapsamda değerlendirilmiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi akıllı kentler afetlere hazırlık sürecinde ve afetler ortaya çıktıktan sonra müdahale sürecinde etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Bu bağlamda gerek risk yönetimi gerekse de kriz yönetimi konusunda son derece işlevseldirler. Bununla birlikte çalışma kapsamında ele alınan akıllı kent konulu 74 adet faaliyetin tamamının içerik analizleri sonucu risk yönetimi kapsamında gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

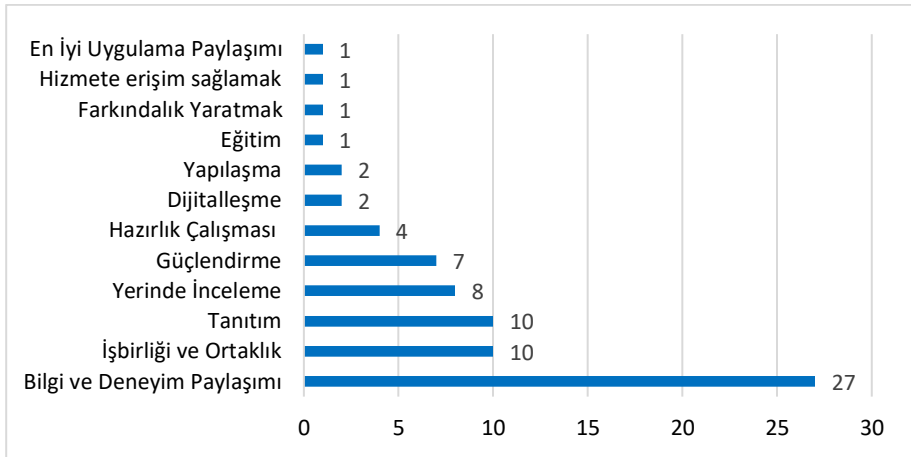


Grafik 6. İmar ve Şehircilik Konulu Faaliyetlerin Amaçlarına Göre Dağılımı

Grafik 6’da büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi kapsamında imar ve şehirciliğe ilişkin hayata geçirdiği faaliyetlerin amaçları sunulmuştur. Buna göre imar ve şehircilik alanında gerçekleştirilen faaliyetlerin önemli bir çoğunluğunun “tanıtım” amacı taşıdığı görülmektedir. Bunda imar ve şehircilik konusunda düzenlenen fuarların sayısının fazla olmasının önemli bir etkisi bulunmaktadır. “Tanıtım” amacıyla hayata geçirilen faaliyetleri “bilgi ve deneyim paylaşımı” amacıyla hayata geçirilen faaliyetler takip etmektedir.

İmar ve şehircilik çalışmaları afet yönetiminde, özellikle afet risklerinin azaltılmasında önemli bir işleve sahiptir. Afetlere dayanıklı yapıların inşa edilmesi ya da söz konusu yapıları dayanıklı hale getirmek için kentsel dönüşüm politikalarının uygulanması; şehircilik ilkelerinin bir gereği olarak jeolojik açıdan sakıncalı alanların belirlenmesi ve bu alanların yerleşime konu edilmemesi, imar ve şehirciliğin afet yönetimi kapsamında ele almasını gerektirmektedir. Bu bağlamda Dünya Bankası da kentsel nüfusun her hafta giderek arttığını ve kentsel direnci sağlayabilmek için etkili bina yönetmeliklerine ve arazi kullanım planlamasına ihtiyaç duyulduğunu vurgulamaktadır (Sezgin Hatipoğlu, 2023).

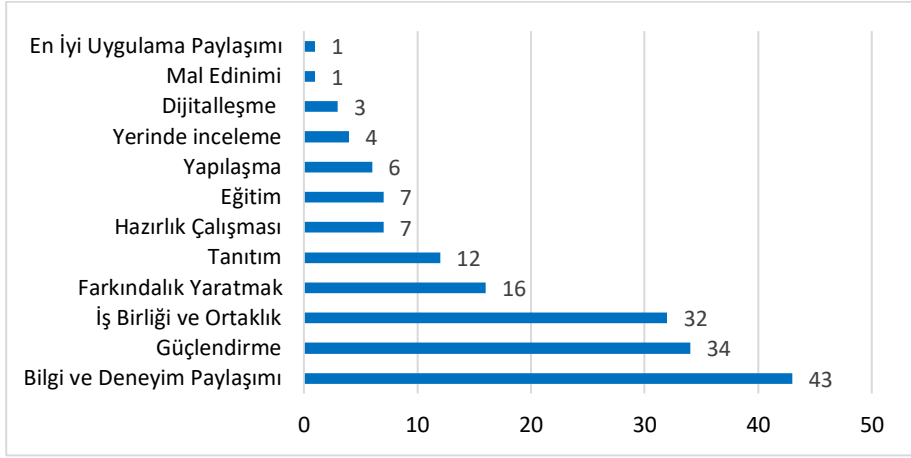
Nitekim bu alanda bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin içeriği de bu bilgi ile bağdaşır niteliktedir. Bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla gerçekleştirilen faaliyetleri “yerinde inceleme” amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler takip etmektedir. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesinin “*Kentsel Dönüşüm Projeleri ile Saray Spor tesisleri projelerini yerinde inceleyip bilgi almak*” gerekçesiyle düzenlediği etkinlik bu kapsamda değerlendirilmiştir. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinin imar ve şehircilik konusunda hayata geçirdikleri faaliyetlerin içerikleri değerlendirildiğinde tamamının risk yönetimi amacı taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma kapsamına alınan faaliyetlerin içeriklerinde de kriz yönetimine dair herhangi bir ibareye rastlanmamıştır. Bu durumun imar ve şehircilik faaliyetlerinin muhtevası ile uyumlu olduğunu söylemek mümkündür.



Grafik 7. Ulaşım Konulu Faaliyetlerin Amaçlarına Göre Dağılımı

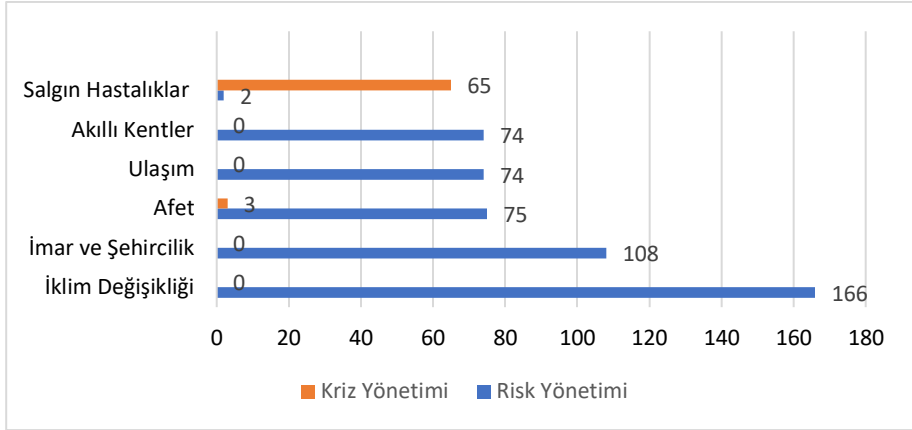
Grafik 7 değerlendirildiğinde büyükşehir belediyelerinin ulaşım konulu uluslararası ilişkilerinin önemli bir kısmının “bilgi ve deneyim paylaşımı” amacı taşıdığı görülmektedir. Bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla yapılan faaliyetlerin içeriği diğer afet yönetimi kapsamındaki konular ile tutarlılık göstermekte ve kongreler, sempozyumlar, çalıştaylar gibi bilgi akışı sağlanan toplantılardan oluşmaktadır. Ulaşım konusunda bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla yapılan faaliyetlere örnek olarak Antalya Büyükşehir Belediyesinin “*Sürdürülebilir Hareketlilik: Yepyeni bir dünya ana temasıyla belediyelerin ulaşım konusunda birikimlerini paylaşması*” içerikli toplantı gösterilebilir. Gerek yollar gerekse de ulaşım araçları kentsel işlevler arasında bağlantı kurmak ve erişilebilirliği sağlamakta önemli araçlardır. Hem yollar hem ulaşım araçları özellikle afet anında ve sonrasında müdahale edilebilmesi için hayati bir öneme sahiptir. Bu nedenle ulaşım konusu afet yönetiminde risk ve kriz yönetiminin ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır (Buldurur ve Kurucu, 2015: 23). Bununla birlikte çalışma kapsamında ele alınan ulaşım konulu

faaliyetlerin içeriği analiz edildiğinde gerçekleştirilen 74 adet faaliyetin tamamının risk yönetimi kapsamında olduğu tespit edilmiştir.



Grafik 8. İklim Değişikliği Konulu Faaliyetlerin Amaçlarına Göre Dağılımı

Daha önce de ifade edildiği gibi iklim değişikliği kentlerde afetlerin oluşumunu çeşitli bakımlardan tetiklemektedir. Öyle ki Dünya Bankası 2030 yılına kadar 100 milyon insanın iklim değişikliğine bağlı doğa kaynaklı afetler sebebiyle yoksulluk sorunu ile karşılaşacağını öngörmektedir. Bu sebeple iklim değişikliği konusu da afet yönetimi sürecinde risk yönetimi açısından önem arz etmektedir. Büyükşehir belediyelerinin iklim değişikliği konulu uluslararası faaliyetleri Grafik 8’de sunulmuştur. Grafik-8’te görüldüğü üzere 166 adet iklim değişikliği konulu uluslararası faaliyet içerisinde “bilgi ve deneyim paylaşımı” amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler önemli bir yer tutmaktadır. Bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler, iklim değişikliğine uyum ve iklim değişikliğinin etkilerini azaltmak gerekçesiyle düzenlenen toplantılar, çalıştaylar, kongreler gibi faaliyetlerden oluşmaktadır. Bilgi ve deneyim paylaşımı amacıyla gerçekleştirilen faaliyetleri “güçlendirme” amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler takip etmektedir. “Güçlendirme” amaçlı faaliyetler, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunda bulunan bir alanı iyileştirmek için hayata geçirilmektedir. İklim değişikliğine uyum ve iklim değişikliğini azaltmaya yönelik olarak gerçekleştirilen faaliyetler birlikte değerlendirildiğinde söz konusu faaliyetlerin afetlerin önlenmesinde ve zararlarının azaltılmasında önemli işlevlere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda iklim değişikliğine yönelik olarak gerçekleştirilen faaliyetlerin temelde afet yönetimi konusunun risk yönetimi boyutunda yer aldığı söylenebilir. Bu sebeple iklim değişikliği konulu faaliyetlerde bilgi ve deneyim paylaşımı amacının yoğunlukta çıkması risk yönetimi amacıyla tutarlılık göstermektedir.

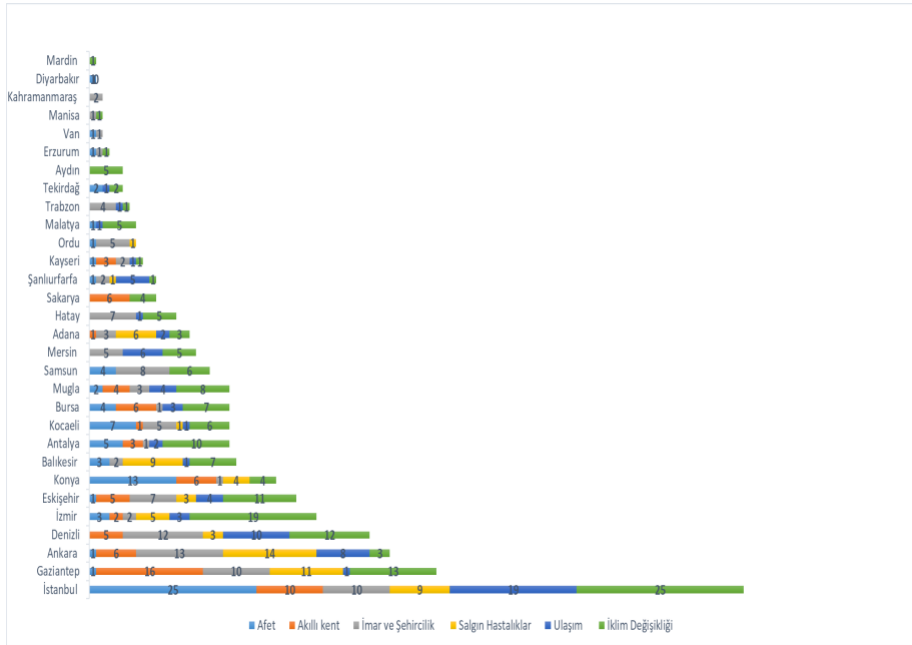


Grafik 9. Afet Yönetimine İlişkin Faaliyetlerin Amaçlarına Göre Dağılımı

Grafik 9’da afet yönetimi kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin amaçlarına göre dağılımına yer verilmiştir. Söz konusu amaçlar bütünleşik afet yönetiminin süreçlerini oluşturan risk yönetimi ve kriz yönetimi olarak iki başlık altında toplanmıştır. Kent yönetimlerinin yukarıda ifade edilen konular hakkında afetler henüz yaşanmadan gerçekleştirdikleri bilgi ve deneyim paylaşımlar, iş birliği ve ortaklıklar, eğitimler, tatbikatlar, güçlendirme faaliyetleri gibi uluslararası faaliyetleri risk yönetimi başlığı altında toplanmıştır. Örnek vermek gerekirse Ordu Büyükşehir Belediyesinin “*çoklu tehlikelere maruz kalan alanlarda riske maruz kalmanın daha iyi anlaşılması ve kamu bilincinin oluşturulması*” amacını taşıyan uluslararası projesi, afetlere hazırlık amacı taşıdığı için risk yönetimi başlığına dâhil edilmiştir. Öte yandan, hastalığın yayılmasını önlemek, aşı çalışmaları başlatmak ve afetzedelere gıda ve barınma yardımında bulunmak gibi faaliyetler var olan krizle mücadele amacı taşıdığı için kriz yönetimi başlığı altına alınmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, her bir konu için gerçekleştirilen faaliyetlerin amaçları ortak olmasına rağmen afetlerin türüne ve ortaya çıkış biçimine göre bu amaçlar risk yönetimi ya da kriz yönetimi açısından farklı değerlendirilmiştir. Örneğin salgın hastalıklar konusunda bilgi ve deneyim paylaşımı kriz yönetimi amacı taşıırken, iklim değişikliği, imar ve şehircilik, ulaşım, afet, akıllı kent başlıklarında risk yönetimi amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Bu bağlamda Grafik-9’da görüleceği üzere afet yönetimi konulu faaliyetlerin önemli bir çoğunluğu risk yönetimi amacını taşımaktadır. Bu durumun en temel sebebi imar ve şehircilik, akıllı kentler, iklim değişikliği, ulaşım gibi konuları içeren faaliyetlerin risk yönetiminin muhtevasına uygunluk arz etmelerinden kaynaklanmaktadır. Buna karşın 567 faaliyetin yalnızca 68 tanesinin kriz yönetimi amacı taşıdığı görülmektedir. Kriz yönetimi amacıyla en fazla gerçekleştirilen afet yönetimi konusunu ise salgın hastalıklar oluşturmaktadır. Burada pandemi olarak nitelendirilen Kovid-19 salgınının öngörülememesinden kaynaklı olarak faaliyetlerin salgın hastalıklara hazırlık

amacından ziyade hastalıkla mücadele konusunda yoğunlaşılmasının etkisinden söz edilebilir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Covid-19 pandemisinin yönetim otoritesi Türkiye’deki halihazırda uygulanan afet yönetim otoritesinden farklılık göstermektedir (Koçak ve Sarı, 2021: 39). Nitekim merkezi düzeyde en yetkili pandemi yönetim otoritesi Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak faaliyet gösteren Sağlık Bakanlığı’dır. Buna ek olarak merkezi düzeyde Covid-19 Bilim Kurulu, Bulaşıcı Hastalıklar Daire Başkanlığı, Toplum Bilimleri Kurulu, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü Sağlık Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet gösteren kurumlardandır. Taşra düzeyinde ise yerel yönetimler, İl Hıfzıssıhha Kurulları ve valilikler Pandemi yönetim sürecindeki aktörler arasında yer almaktadır (Tavukcu ve Eke, 2021: 116). Tüm bunlara ek olarak afet yönetimi konusunda Türkiye’de en yetkili kurum olan AFAD, gerek yurt dışından gelen vatandaşların gözlem altında tutulması gerekse de evlerine ulaştırılması konusunda Pandemi yönetim sürecine çeşitli katkılar sağlamıştır (AFAD, 2020). Salgın yönetimi konusunda temel yetkili ve görevli kurumların afet yönetiminden farklılık göstermesine rağmen salgının ortaya çıkardığı tablonun, tıpkı diğer afet türlerinde olduğu gibi bir krize neden olduğu söylenebilir. Türkiye’nin de söz konusu süreçle başa çıkma biçiminin kriz yönetimi olduğunu ifade etmek mümkündür (Güngör, 2020: 845).



Grafik 10. Afet Yönetimi Konulu Faaliyetlerin İllere Göre Dağılımı

Grafik 10’da büyükşehir belediyelerinin afet yönetimine ilişkin uluslararası faaliyetlerinin tamamı yer almaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi büyükşehirlerin tamamı çeşitli yönlerden afete maruz kalmış ya da kalma tehlikesi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Buna karşın kentlerin afet yönetimi

konusunda uluslararası faaliyetleri etkin bir biçimde kullandığı söylenemez. Zira yakın bir geçmişte yaşanan ve asrın en büyük deprem felaketi olarak nitelendirilen Kahramanmaraş depremi sonrasında afet bölgesi ilan edilen büyükşehirlerden Adana, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Şanlıurfa, Kayseri, Mardin illerinin afete hazırlık amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyet sayıları son derece azdır. Öyle ki 2014-2021 yıllar arasında afet yönetimi kapsamında Adana 15, Diyarbakır 1, Gaziantep 52, Hatay 13, Maraş 2, Malatya 7, Şanlıurfa 10, Kayseri 8, Mardin 1 adet faaliyet gerçekleştirmiştir. Öte yandan Adana, Kahramanmaraş, Hatay ve Mardin'in ifade edilen yıllarda doğrudan afet içerikli herhangi bir faaliyeti de bulunmamaktadır. Ek olarak faaliyet sayılarına bakıldığında özellikle deprem, heyelan afetselliği bakımından ciddi risklere sahip olan İstanbul, Kocaeli, Trabzon, Ordu gibi illerin uluslararası ilişkilerini afet yönetimi açısından etkin bir şekilde yürüttüğünü söylemek mümkün değildir.

Sonuç

Türkiye sahip olduğu jeolojik yapısı ve iklim özellikleri nedeniyle çeşitli türlerde ve boyutlarda afet riskleriyle karşı karşıya bulunmaktadır. Öyle ki, ülkelerin risk endeksinin hesaplandığı INFORM Risk endeksine göre Türkiye'nin doğa kaynaklı afetler konusunda en riskli olduğu alan depremler olarak işaret edilmiştir. Depremleri ise taşkınlar/seller ve salgın hastalıklar takip etmiştir. Bu durum Türkiye için afetlerin yönetiminin önemini ortaya koymaktadır. Ülkemizde afet yönetimi konusu merkezi yönetimin yetki alanında olmasına rağmen kent yönetimlerinin de mevzuatları kapsamında sahip olduğu birtakım yetkileri bulunmaktadır. Buna ek olarak kentlerin uluslararası ilişkiler kapsamında da afet yönetimini destekleyecek rolleri bulunmaktadır. Kentler, kardeş kent gibi karşılıklı iş birliği anlaşmaları, dâhil oldukları uluslararası ağlar ve gerçekleştirilen uluslararası etkinlikler ya da yardım gibi uluslararası faaliyetler yoluyla, afet yönetimi alanında bilgi, deneyim ve uygulama paylaşımı, kent yönetimlerinin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik faaliyetler, teknoloji transferi ve diğer destekleyici faaliyetlerde bulunabilmektedir. Bu bağlamda çalışmada afet ve salgın hastalıklar içerikli faaliyetlerin yanı sıra imar ve şehircilik, ulaşım, akıllı kent, iklim değişikliği konularında gerçekleştirilen faaliyetler de kapsama dâhil edilmiştir. Değerlendirmeye alınan uluslararası faaliyetlerin önemli bir kısmının risk yönetimi amacıyla gerçekleştirildiği çok azının kriz yönetimi amacıyla gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Gerçekleştirilen faaliyetlerin önemli bir kısmının uluslararası etkinlik ve organizasyonlar kapsamında yer alması bu durumu destekler niteliktedir. Bununla birlikte çalışma kapsamında elde edilen bulgulara göre, büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi konusunda uluslararası ilişkilerini etkin kullandığını söylemek mümkün değildir. Nitekim büyükşehir belediyelerinin hâkim tehlikeler ve yaşanan afetlerden yola çıkarak oluşturdukları afetsellik tablosu incelendiğinde, farklı türde ve düzeyde afet riskleriyle yüz yüze olan

belediyelerin bu riskleri yönetmeye yönelik çok az uluslararası ilişki gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir. Özellikle yakın bir geçmişte büyük depremlerin görüldüğü İstanbul, Kocaeli, Kahramanmaraş, Malatya, Adana gibi illerin afet risklerini yönetmek için hayata geçirdikleri faaliyetler son derece azdır. Hatta bazı illerin afet içerikli uluslararası ilişkisine rastlanmamıştır. Bunun temel sebeplerinin kentler ve kent yönetimleri özelinde araştırılması söz konusu alanın daha etkin kullanılmasının önünü açabilmek açısından önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Acuto, M., Hugo Decramer, Juliana Kerr, Ian Klaus, Sam Tabory ve Noah Toly (2018), "Toward City Diplomacy: Assessing Capacity in Select Global Cities", Chicago Council on Global Affairs.
- Acuto, Michele, Anna Kosovac, and Kris Hartley (2021), "City Diplomacy: Another Generational Shift?", *Diplomatica* 3 (1), s. 137-146.
- AFAD, <https://www.afad.gov.tr/afet-turleri>, (02.11.2024).
- AFAD (2018), *Türkiye'de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri*, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/35429/xfiles/Turkiye_de_Afetler.pdf (02.11.2024).
- AFAD (2020), Yurt Dışından Gelen Tüm Vatandaşlarımız Evlerine Ulaştırılmıştır, <https://www.afad.gov.tr/yurt-disindan-gelen> (02.11.2024).
- Bansal, Neha, Mahua Mukherjee ve Ajay Gairola (2017), "Smart Cities and Disaster Resilience", In *From Poverty, Inequality to Smart City: Proceedings of the National Conference on Sustainable Built Environment 2015*, s. 109-122.
- Bayram, Ayhan, ve Çağlar Sözen (2024), "Disaster Management in Turkey and a New Model Proposal: Sister City Disaster Management Model", *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 15 (1), s. 26-47.
- Berse, Kristoffer (2019), "International Local Cooperation", A. Farazmand (Der), *Global Encyclopedia of Public Administration Public Policy and Governance*, (NY: Springer): 1-7.
- Bosher, Lee (2014), "Built-in Resilience Through Disaster Risk Reduction: Operational Issues", *Building Research & Information*, 42 (2), s. 240-254.
- Boukerche, Azzedine ve Rodolfo WL Coutinho (2018), "Smart Disaster Detection and Response System for Smart Cities", *Symposium on Computers and Communications*.
- Buis, Hans (2009), "The Role of Local Government Associations in Increasing the Effectiveness of City-to-City Cooperation", *Habitat International*, 33 (2), s. 190-194.

- Buldurur, Mesture Aysan ve Kurucu, Hüseyin (2015), “İstanbul’da Afet Yönetimi ve Acil Ulaşım Yollarının Değerlendirilmesi”, *Planlama*, 25 (1), s. 21-31.
- Centre for International Studies and Cooperation, Framework on Community Based Disaster Risk Management in Vietnam, <http://www.ceci.ca/assets/Asia/Asia-Publications/CBDRM-Framework.pdf>, (01.04.2024).
- Ceylan, Mehmet Emin ve Hayriye Şengün (2023), “Afet, Mevzuat ve Hukuksal Boyut”, Hayriye Şengün, Özgür Önder ve Murat Yaman (Der), *Afet Yönetimi ve Politikaları*, (Bursa: Ekin Yayınevi):186-204.
- Cvetković, Vilademir M., Jasmina Tanasić, Adem Ocal, Želimir Kešetović, Neda Nikolić ve Aleksandar Dragašević (2021), “Capacity Development of Local Self-Governments for Disaster Risk Management”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18 (19), s. 1-33.
- De Villiers, Jacobus Christian (2009), “Success Factors and the City to City Partnership Management Process – From Strategy to Alliance Capability”, *Habitat International*, 33 (2), s. 149-156.
- Duruel, Mehmet (2023), “Afet Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Etkinliği: 6 Şubat Depremi Hatay Örneği”, *Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi*, 10 (99), s. 2404-2418.
- Elvas, Luis B., Mataloto, Bruno Miguel Mataloto, Ana Lúcia Martins ve João C. Ferreira (2021), “Disaster Management in Smart Cities”, *Smart Cities*, 4 (2), s. 819-839.
- EM-DAT, <https://doc.emdat.be/docs/data-structure-and-content/disaster-classification-system/>, (02.11.2024).
- Ergünay, Oktay (2008). “Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, *İstanbul Depremini Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı*, (İstanbul): 97–108.
- Erkal, Tevfik ve Mehmet Değerliyurt (2009), “Türkiye’de Afet Yönetimi”, *Eastern Geographical Review*, 22, s. 147-164.
- Ersavaş Kavanoz, Suna ve Erdem, Nisa (2022), “Ankara Kentinin Yerel Diplomasisi Bağlamında İki Taraflı İş Birliklerinin Değerlendirilmesi”, *Journal of Ankara Studies*, 10 (2), s. 229-253.
- Gaillard, Jean-Christophe (2007), “Resilience of Traditional Societies in Facing Natural Hazards”, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 16 (4), s. 522-544.
- Galderisi, Adriana (2014), “Urban Resilience: A Framework for Empowering Cities in Face of Heterogeneous Risk Factors”, *A|Z ITU Journal of the Faculty of Architecture*, 11 (1), s. 36–58.
- Garesche, Eugene D. Zapata (2007), *Guidelines for the International Relations of Local Governments and Decentralised Cooperation Between the European*

Union and Latin America, Diputacion de Barcelona,
<http://www.redesparaodesenvolvimento.org-v1-images-stories-guidelines%20for%20the%20international%20relations.pdf>,
(29.03.2024).

Genç, Fatma Neval (2007), “Türkiye’de Doğal Afetler ve Doğal Afetlerde Risk Yönetimi”, *Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 9 (5), s. 201-226.

Grandi, Lorenzo Kihlgren (2020), *City Diplomacy*, (Springer Nature).

Güngör, Berkan (2020), “Türkiye’de Covid-19 Pandemi Süresince Alınan Önlemlerin Kriz Yönetimi Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *USBAD Uluslararası Sosyal Bilimler Akademisi Dergisi*, 2 (4), s. 2687-2641.

<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>, (29.03.2024).

<https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlu>,
(29.03.2024).

<https://www.unesco.org/en/disaster-risk-reduction>, (29.03.2024).

<https://www.undrr.org/>, (29.03.2024).

İrdem, İbrahim ve Efe Mert (2023), “Deprem, Dirençli Kent Ve Acil Afet Yönetimi: Türkiye Örneği”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 4 (2), s. 241-276.

Japan International Cooperation Agency,
<https://www.jica.go.jp/english/activities/issues/disaster/overview.html>,
(29.03.2024).

Jayne, Mark, Phil Hubbard ve David Bell (2011), “Worlding a City Twinning and Urban Theory”, *City*, 15 (1), s. 25-41.

Johnson, Hazel ve Wilson Gordon (2009), “Learning and Mutuality in Municipal Partnerships and Beyond, A Focus on Northern Partners”, *Habitat International*, 33, s. 210-217.

Kadioğlu, Mithat (2017), *Afet Yönetimi: Beklenmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek*, (Marmara Belediyeler Birliği: Kültür Yayınları).

Kahraman, Sümeyye, Erkan Polat ve Burak Korkmazıyürek (2021), “Afet Yönetim Döngüsündeki Ana Terimler”, *Avrasya Terim Dergisi*, 9 (3), s. 7-14.

Kelman, Ilan (2006), “Acting on Disaster Diplomacy”, *Journal of International Affairs*, s. 215-240.

Kim, Jaekyoung, Jung-Min Lee ve Junsuk Kang (2023), “Smart Cities and Disaster Risk Reduction in South Korea by 2022: The Case of Daegu”, *Heliyon*, s. 1-19.

Klaus, Ilan (2022), “The state of City Diplomacy”, *Urbanisation*, 7 (1), s. 61-66.

- Koçak, Hüseyin ve Sarı, Bektaş (2021), “Türkiye’de Covid-19 ile Mücadele Sürecine Afet Yönetimi Açısından Bir Yaklaşım”, *Dirençlilik Dergisi*, 5 (1), s. 37-49.
- Lee, Dae Woong (2019), “Local Government’s Disaster Management Capacity and Disaster Resilience”, *Local Government Studies*, 45 (6), s. 803-826.
- Lim, Yirang, Jurian Edelenbos ve Alberto Gianoli (2023). “Dynamics in the Governance of Smart Cities: Insights from South Korean Smart Cities”, *International Journal of Urban Sciences*, 27 (1), s. 183-205.
- Maathuis, Sander (2007), Strengthening Local Government Through International Partnership, VNG International, <http://www.cib/uclg.org/cib/library/content/strengthening/local/governme nt/through/international/partnership>, (19.10.2023).
- Muluk, M. Khairul, Firstyarinda Valentina Indaswari, Wishnu Mahendra Wiswayana ve Primadiana Yunita (2022), “The Role of City Diplomacy for Sustainable Environment: Study Case of River Restoration in Bandung”, *KnE Social Sciences*, s. 690-707.
- O'Brien, Geoff, Phil O'Keefe, Joanne Rose ve Ben Wisner (2006), “Climate Change and Disaster Management”, *Disaster*, 30 (1), s. 64-80.
- Özmen, Bülent ve Ali Tolga Özen (2013), “Türkiye’nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49, s. 1-28.
- Peace-winds America (2009-2010), “Communities to Disasters Japan-U.S. sister Cities Natural Disaster Preparedness and Response Exchange”, *City of Seattle Office of Emergency Management Conference Proceedings*, (15-17 September), Japan.
- Pipa, Anthony, F. ve Max Bouchet (2020), “Multilateralism Restored? City Diplomacy in the Covid-19 Era”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 15, s. 599-610.
- Plujim, Rogier Van Der ve Melissen, Jan, (2007), “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations”, *The Netherlands Institute of International Relations Clingendael*. http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070400_cdsp_paper_pluij m.pdf, (18.02.2024).
- Rudakowska, Anna ve Simon, Craig (2020), “International City Cooperation in the Fight Against Covid-19: Behind the Scenes Security Providers”, *Global Policy*, s. 1-14.
- Sezgin Hatipoğlu, Sevil (2023), “Kentsel dirençlilik Bağlamında Türkiye’de Belediye Birliklerinin Rolü: Türkiye Belediyeler Birliği”, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- Şahin, Şakir (2019), “Türkiye’de Afet Yönetimi ve 2023 Hedefleri”, *Turkish Journal of Earthquake Research*, 1 (2), s. 180-196.
- Tavukcu, Merve ve Eke, Erdal (2021), “Covid-19 Pandemi Yönetim Süreci: Türkiye Perspektifi”, *SDÜ Sağlık Yönetimi Dergisi*, 3 (2), s. 106-123. (02.11.2024)
- TARAP (2022), Türkiye Afet Riski Azaltma Planı, https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/28032022-TARAP-kitap_V6.pdf. (02.11.2024).
- Tercan, Binali (2018), “Türkiye’de Afet Politikaları ve Kentsel Dönüşüm”, *Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 3 (5), s. 102-120.
- Termeer, Catrien J. A. M., Art Dewulf, Maartje van Lieshout (2010), “Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, And Adaptive Governance”, *Ecology and Society*, 15 (4), s. 29.
- Toprak Karaman, Zerrin (2016), “Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye’de Örgütlenme” Karaman, Zerrin Toprak ve Asuman Altay (Der), *Bütünleşik Afet Yönetimi*, (İlkem Yayınları: İzmir): 1-36.
- UCLG-MEWA, <https://uclg-mewa.org/>, (18.02.2024).
- Tuğaç, Çiğdem (2019), “Kentsel Dirençlilik Perspektifinden Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Sorumlulukları”, *İdealkent*, 28 (10), s. 984-1019.
- Van Den Buuse, Daniel ve Ans Kolk (2019), “An Exploration of Smart City Approaches by International ICT Firms”, *Technological Forecasting and Social Change*, 142, s. 220-234.
- Vincent, Chakunda ve Stephen, Chakaipa (2015), “Local Government Capacity Building and Development: Lessons, Challenges and Opportunities”, *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 3 (1), s. 1-5.
- Wamsler, Christine (2008), “Achieving Urban Resilience: Understanding and Tackling Disasters From a Local Perspective”, *Urban Design and Planning*, 161 (4), s. 163-172.
- Wijnen, Emmy (2010), “City Diplomacy: A Case Study of Velsen’s Activities in Galle, Srilanka”, https://these.uibn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/3023/Wijnen%2c_Emmy_1.pdf?sequence=1, (09.09.2023).
- Zelinsky, Wilbur (1991), “The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective”, *Annals of Association of American Geographers*, 81 (11), s. 1-31.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu (2004), T.C. Resmî Gazete, 25531, (23.07.2004).

Expanded Summary

Although the traditional approach to disaster management has for many years focused on post-disaster response and recovery activities, a shift to “disaster risk management” has been realized in the field of international policy due to the fact that mitigating the negative effects of disasters takes a long time and its effectiveness has become questionable. Within the framework of integrated disaster management, emphasis has started to be placed on the content of pre-disaster risk management activities.

In integrated disaster management, pre-disaster activities are called “risk management” and post-disaster activities are called “crisis management”. While risk management includes risk and mitigation phases and covers proactive approaches and studies for pre-disaster protection such as loss and damage reduction, preparedness, prediction and early warning, understanding disasters, crisis management includes response and recovery phases and covers reconstruction studies. With the transition from traditional disaster management to integrated disaster management, disaster management requires multi-actor, cooperative structures in the context of both risk management and crisis management. In many international documents, a multi-stakeholder governance-oriented disaster management content in which international cooperation is intensified has gained validity in recent years. In the case of Türkiye, the reflection of international documents and policy areas as well as the disasters experienced in the country in similar periods have brought about a process towards the adoption of an integrated disaster management strategy in disaster management.

If we evaluate together the approach emphasizing risk management within the framework of integrated disaster management and the emphasis on cooperation in disaster management/governance in the field of international policy, the evaluation of city governments and their international relations gains importance. The fact that disasters occur in the urban and regional dimension makes it necessary to consider local governments as important actors in disaster management and to address spatial and social resilience and thus the work of local governments that affect this dimension. The fragility of urban space increases the impact of disaster risks in relation to many elements. Zoning, planning, infrastructure, population movements and the spatial and environmental problems they create, the built environment and housing, and the distribution of social groups within the city are the most important of these elements. Municipalities are at the forefront because they are one of the important points where the effects of risks, damages and losses caused by disasters on people and the environment are felt, and at the same time because of their supporting role in disaster management within the partnerships they have established to mitigate these effects. In this context, one of the most important partnerships of cities is the cooperation they develop in the field of international relations. Despite the political, social, economic and cultural

differences between them, the world's cities form partnerships in the field of international relations, in which they can interact with each other and pursue common goals. Relations between cities, initiated on the basis of official documents, can be aimed at achieving unity or at uniting around a common goal. This creates cohesion that starts at the city level by bringing together tangible and intangible resources to implement various policies, overcome common obstacles or manage complex cross-border problems (Maathuis, 2007). The broad framework of international relations between cities can produce tangible results for local stakeholders and the public and represent a strong political commitment for city governments through campaigns, advocacy, etc. (Grandi 2020: 9-10). In this context, cities offer important tools to support disaster management through their international relations and network connections.

This study aims to discuss the place of international relations of local governments in disaster management and their impact on disaster management. In line with this purpose, the sample of the study consists of metropolitan municipalities in Türkiye.

Türkiye faces disaster risks of various types and dimensions due to its geological structure and climate characteristics. In fact, according to the Inform Risk Index, which calculates the risk index of countries, Turkey's riskiest area in terms of natural disasters is earthquakes. Earthquakes are followed by floods and epidemics. This situation reveals the importance of disaster management for Türkiye. Although disaster management is under the jurisdiction of the central government in our country, local governments also have certain authorities within the scope of their legislation. In addition to this, cities also have roles to support disaster management within the scope of international relations. Through mutual cooperation agreements such as sister cities, international networks of which they are a part and international activities such as international events or aid, cities can share information, experience and practices in the field of disaster management, activities to improve the institutional capacities of city administrations, technology transfer and other supportive activities.

The scope of the study consists of the international relations/activities of Turkish metropolitan municipalities within the framework of policies on disasters and disaster content between 2012-2022. The scope of international activities includes international networks and organizations, international awards, transnational sister city relations, international project partnerships, international events and organizations, international visits and other activities. These activities were created by compiling the activity reports, strategic plans, parliamentary debates, activity reports of foreign relations units, action plans, if any, and news in the national and international press. While conducting the content analysis, the focus was primarily on the activities related to the content of "disaster". In this context, it was determined that metropolitan

municipalities had 105 “disaster” related activities between the years mentioned. Then, activities on “epidemics”, which are characterized as “biological disasters”, were analyzed. After this stage, other activities that are under the responsibility of municipalities and fall within the scope of disaster management were focused on. In this context, the activities of metropolitan municipalities on zoning and urbanization, transportation, smart city and climate change were evaluated. According to the findings of the study, it appears to be clear that a significant portion of these activities are carried out for the purpose of sharing “knowledge and experience” within the scope of international events and organizations, and that the majority of the activities in terms of their purposes fall within the scope of risk management. However, according to the findings of the study, it is not possible to say that metropolitan municipalities use their international relations effectively in disaster management. As a matter of fact, when the disaster table of metropolitan municipalities based on the prevailing hazards and disasters experienced is analyzed, it is determined that municipalities, which face different types and levels of disaster risks, have very few international relations to manage these risks.