

TÜRKİYE'DE DEPREM AFET YÖNETİMİ VE BELEDİYELER

Erol Uğraş ÖÇAL*

Öz

Türkiye, doğa kaynaklı afetlerin yarattığı riskinin yüksek olduğu bir ülkedir. Bu çalışmada doğal afet türlerinden depreme odaklanılmıştır. Deprem etkilerinin en yoğun hissedildiği yerler yerleşim yerleridir. Bu nedenle, esas olarak yerleşim yerlerinden sorumlu belediyeler, bu süreçte önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmanın amacı, Türkiye'nin mevcut afet yönetim sisteminde belediyelerin konumunu ve rolünü tespit etmektir. Çalışmanın temel önermesi, belediyelerin afet yönetim sisteminde, merkezi yönetim kurumlarıyla koordinasyon ve merkezi yönetim planlarıyla entegrasyon açılarından yeterince yer almadığıdır. Nitel yöntem kullanılan bu çalışmada, veri toplama literatür taraması, mevzuat, örgütsel belgeler ve politika belgeleri kullanılmıştır. Veriler analiz edilirken ise içerik analizi tekniğine başvurulmuştur.

Anahtar Kelime: Afet Yönetimi, Deprem, Yerel Yönetim, Belediye, Stratejik Planlama.

THE ROLE OF MUNICIPALITIES IN EARTHQUAKE DISASTER MANAGEMENT IN TÜRKİYE

Abstract

Türkiye is a country with a high risk of natural disasters. This study focuses on earthquakes as one of the types of natural disasters. The effects of earthquakes are most intensely felt in settlements. Therefore, municipalities, which are primarily responsible for settlements, emerge as key actors in this process. The study aims to identify the position and role of municipalities within Turkey's existing disaster management system. The central proposition of the study is that municipalities are not adequately integrated into the disaster management system in terms of coordination with central government institutions and alignment with central government plans. This research employs qualitative methods, utilizing literature reviews, legislation, organizational documents, and policy papers for data collection. Content analysis was used to analyze the data.

Keywords: Disaster Management, Earthquake, Local Government, Municipality, Strategic Planning.

* Arş. Gör. Dr., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, erolugrasocal@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0801-5018.

Giriş

Türkiye, bulunduğu coğrafi konum ve iklim kuşağı nedeniyle deprem, yangın, sel ve kuvvetli hava olayları gibi doğal afet riskinin yüksek olduğu bir ülkedir. Deprem, bu doğal afetler içerisinde ülkenin büyük bir kesimini tehdit etmesi, herkesin hayatını ilgilendirmesi ve ülke ekonomisine etkisi gibi nedenlerle belki de üzerine en çok düşünülmesi gerekenidir. Öyle ki Türkiye’de seksen bir ilin elli yedisi birinci derece deprem kuşağında yer almaktadır. Nüfusa göre ifade edilecek olursa yaklaşık kırk yedi milyon vatandaş birinci derede deprem kuşağı içinde yaşamaktadır. Riskin bu kadar yüksek olması, hayatın farklı alanlarını ve nüfusun büyük bir bölümünü ilgilendirmesi yönüyle deprem konusu akademik ve yönetsel açıdan özel bir ilgiyi hak etmektedir. Bu önemi nedeniyle araştırmada doğal afetler içerisinde depreme odaklanılmıştır.

Doğal afetler adından da açıkça anlaşıldığı üzere birer doğa olayıdır. Ancak doğal afetler bireysel ve/veya kurumsal ihmallerle birleştiğinde daha büyük krizlere sebep olabilmektedir. Doğal afetlerin büyük krizlere dönüşmemesi veya bir kriz doğarsa da kısa sürede çözümlenmesi için yönetiminin iyi organize edilmesi atılacak en önemli adımlardandır. Afetler ve depremler geniş bir coğrafyada, büyük bir nüfus üzerinde ve çeşitli sektörel alanlarda etkili olmaktadır. Bu nedenle afet yönetiminde birden çok yönetim biriminin yetkisi ve sorumluluğu bulunmaktadır. Yönetim birimi sayısının fazlalığı, afet yönetimi meselesini aynı zamanda bir koordinasyon sorunu hâline de getirmektedir. Bu koordinasyon sorunu merkezi yönetim içerisindeki örgütler arasında olabileceği gibi merkezi yönetimle yerel yönetim arasında da ortaya çıkabilmektedir. Hatta yetkileri ve sorumlulukları aynı coğrafi alanda kesişen farklı yerel yönetim birimleri arasında da koordinasyon sorunları yaşanabilmektedir. Yerel yönetim birimleri içinde belediyeler, depremin etkisinin en çok hissedildiği kentsel alanlarda yetki ve sorumluluk sahibi olmaları nedeniyle ön plana çıkmaktadır. Belediyelerin ön planda oluşları hem yetki ve sorumluluklarının daha çok tartışılmasına hem de muhtemel koordinasyon sorunlarının aktörlerinden biri hâline gelmelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla, depremlerde belediyelerin konumunu anlamaya çalışan bu araştırmanın ilk bölümünde koordinasyon meselesini merkeze alarak afet yönetimi sisteminde belediyelerin konumu incelenmiştir.

Afet ve acil durumlarda, özellikle müdahale aşamasında belediyelerin yetki ve sorumlulukları merkezi yönetim ve mülki idareye kıyasla daha azdır. Hatta çoğu zaman afet bölgesindeki belediyelerin kendileri de afetzededir. Ancak başta afetlere hazırlık konusunda ve afet sonrasında belediyelerin önemli sorumlulukları vardır. Kentlerin imarı üzerinde etkisi büyük olan belediyelerin afetlere karşı hazırlıklı olması gerekliliktir. Bu nedenle araştırmanın ikinci bölümünde ise belediyelerde afet/deprem yönetiminin durumu araştırılmıştır.

Çalışmanın amacı, Türkiye’nin mevcut afet yönetim sisteminde belediyelerin konumunu ve rolünü tespit etmektir. Çalışmanın temel önermesi, belediyelerin afet yönetimi sisteminde, merkezi yönetim kurumlarıyla koordinasyon ve merkezi yönetim planlarıyla entegrasyon açılarından yeterince yer almadığıdır. Çalışmanın yöntemi ve araştırma teknikleri de bu varsayıma uygun olarak belirlenmiştir. Nitel yöntem kullanan bu çalışmada, veri toplamada literatür taraması, mevzuat, örgütsel belgeler ve politika belgeleri kullanılmıştır. Veriler analiz edilirken ise içerik analizi tekniğine başvurulmuştur.

Literatür taramasında afet yönetimi literatüründen yararlanılmıştır. Politika belgeleri olarak, kalkınma planları, afete/depreme yönelik ulusal planlar ve uluslararası örgütlerin hazırladığı afet yönetimine ilişkin politika belgelerinden yararlanılmıştır. Örgütsel belge incelemesinde ise belediyeler tarafından hazırlanmış stratejik planlar ele alınmıştır. Tüm il ve büyükşehir belediyelerinin hazırladığı stratejik planların incelenmesi böyle bir çalışmanın kapsamını aşacağı düşüncesiyle bir örneklem belirlenmesinin daha doğru olacağına karar verilmiş ve 2023 yılında Kahramanmaraş merkezli iki büyük depremden etkilenen on il örneklem olarak seçilmiştir. Buna göre çalışma kapsamında, Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa olmak üzere altı büyükşehir belediyesi ve dört il belediyesi tarafından hazırlanan stratejik planlar incelenmiştir. Elde edilen veriler, içerik analizi tekniği kullanılarak analiz edilmiştir.

Afet yönetiminde belediyelerin konumuna yönelik ilk sorgulamada konunun iki ayrı dönemde ele alınabileceği belirlenmiştir. 1939 Erzincan Depremi ve 1999 Marmara Depremi arasında geçen birinci dönemde, belediye kanunlarında afet yönetimine ilişkin bir yetki ve görev bulunmamaktadır. Afetlere ilişkin mevzuatta ise yerel yönetimler sürece destek veren aktörler olarak tanımlanmıştır. 1999 sonrası dönemde ise değişen belediye kanunlarında belediyelere afet konusunda birtakım görevler verilmiştir. Afetlere ilişkin mevzuatta ise yerel yönetimlere daha aktif bir rol verilmiştir. Ancak bu rol risk azaltma başta olmak üzere belirli alanlarla sınırlıdır.

Çalışmanın ikinci sorgulaması belediyelerin afet yönetimine ilişkin mevcut durumunun ne olduğu üzerinedir. Örnekleme dahil edilen belediyelerin hazırladığı stratejik planlarda yapılan çalışmada ilk bulgu, planlarda deprem konusunun görünür olmadığıdır. İkinci bulgu, deprem ifadesinin hangi bağlamda kullanıldığına yöneliktir. Buna göre, stratejik planlarda deprem meselesine bir planlama öngörüsüyle değil mevzuat ve SWOT analizleri kısımlarında durum tespiti olarak yer verilmektedir. Stratejik planların deprem gibi çok boyutlu ve geniş kapsamlı bir konu için yetersiz kaldığı açıktır. Bunun yerine merkez ve yerel arasında işbölümü ve işbirliğine dayanan iki kademeli bütüncül bir afet yönetimi planlamasının hayata geçirilmesi daha doğru görülmektedir.

1. Literatür Değerlendirmesi ve Kavramsal Çerçeve

Türkiye, bulunduğu coğrafik konum itibariyle doğal afetlere oldukça açık bir ülkedir. Karadeniz’de sel ve heyelan, Akdeniz’de ve Ege’de orman yangınları, iç bölgelerde kuraklık ve ülkenin hemen her bölgesinde deprem riski oldukça yüksektir. Doğal afet riskinin bu kadar yüksek olması, bu konuya karşı akademik ilginin yüksek olmasını da beraberinde getirmiştir. Konuya yönelik akademik ilginin yoğunluğu Ulusal Tez Merkezinde yapılan bir taramada görülebilmektedir. Veri tabanında yapılan taramada afet başlığını taşıyan 1032 tez olduğu tespit edilmiştir. Afet konusunun hiç de azımsanamayacak bir sayıda araştırmaya konu edildiği görülmektedir. Mart 2023 tarihinde yürütülen bibliyometrik bir araştırmada afet konulu lisansüstü tez araştırmalarının % 48,5’inin sosyal bilimler alanında, % 44,5’inin fen bilimlerinde ve % 6,7’sinin sağlık bilimleri alanında yürütüldüğü tespit edilmiştir (Yerli, 2023: 966). Fen bilimleri alanında yapılan çalışmalar, afet riskinin hesaplanmasına, bunlara karşı alınacak önlemlerin teknik yönlerine odaklanmakta ve jeoloji ile inşaat mühendisliği alanlarında yoğunlaşmaktadır. Sosyal bilimlerdeki çalışmalar ise daha çeşitlidir. Afet konusu eğitim, ekonomi, psikoloji, sosyoloji ve tarih gibi farklı alanlarda çalışılmıştır. Sosyal bilimlerde afet konusunun çalışıldığı bir diğer alan ise kamu yönetimidir. Afetleri meydana getiren olaylar her ne kadar doğal da olsa onların yaratacağı sorunları tahmin etmek, bunlar doğrultusunda önleyici tedbirler geliştirmek, önlemlere rağmen afet sonrasında doğan sorunlara çözüm üretmek ve iyileştirme çalışmaları yürütmek meselenin yönetsel boyutudur. Afet konusunda lisansüstü düzeyde yapılmış araştırmalarda meselenin bu boyutunun da azımsanamayacak boyutta çalışmaya konu edildiği görülmektedir. Kamu yönetimi alanında, afet başlığı taşıyan tezlerin sayısı 2024 Nisan ayı itibariyle 202 olarak tespit edilmektedir. Bir başka ifadeyle, Türkiye’de afet başlığını taşıyan lisansüstü tezlerin %19,5’i kamu yönetimi alanında hazırlanmıştır.

Aynı şeyi deprem için söylemek mümkün değildir. Deprem, afet türleri içerisinde tehdit ettiği coğrafyanın genişliği ve etkileyeceğin nüfusun büyüklüğü ile can ve mal kaybı riski en yüksek olanıdır. Bu özelliğine karşılık kamu yönetimi alanında deprem başlığını taşıyan, başka bir deyişle doğrudan depreme odaklanan lisansüstü tez sayısı oldukça azdır. Ulusal Tez Merkezinde, deprem başlığını taşıyan tezler tarandığında 2024 Nisan ayı itibariyle 2779 tez karşımıza çıkmaktadır. Bu sayı, afet başlığı taşıyan tezlerin neredeyse üç katına yakındır. Buna karşılık bu tezlerin yalnız 35’i kamu yönetimi alanında hazırlanmıştır. Oransal olarak ifade edecek olursak, Türkiye’de deprem başlığını taşıyan lisansüstü tezlerin yalnız % 1,2’si kamu yönetimi alanında hazırlanmıştır. Kamu yönetiminde konuya ilişkin çalışmaların sayıca az olması kadar önemli bir başka husus ise afet/deprem gibi etki alanı çok yönlü konulardaki disiplinlerarası çalışma eksikliğidir. Mühendislik dışında kamu yönetimi, sosyoloji, psikoloji, coğrafya gibi

alanların ortak bilimsel üretimine ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak mevcut duruma bakıldığında meselenin özellikle sosyal yönünün ihmal edildiği görülebilmektedir (Vural ve Kaya, 2018: 1).

Lisansüstü tezlerden takip edebileceğimiz akademik ilginin yıllara göre nasıl değiştiğine bakıldığında da birtakım tespitlerde bulunmak mümkündür. Bu tespitlerden ilki, şaşırtıcı olmayan şekilde, akademik ilginin afetlerin ya da depremlerin yaşandığı yılları takip eden süreçte kayda değer şekilde artmıştır. Bu tespit şaşırtıcı olmasa da olması gereken de değildir. Öyle ki Türkiye her an çok çeşitli doğal afet türlerine karşı açıktır. Dolayısıyla akademik ilginin de bu gerçeği göz önünde bulundurarak her an yüksek olması gerekmektedir. Ancak mevcut durum, akademik ilginin ancak afet sonrasında uyandığını göstermektedir.

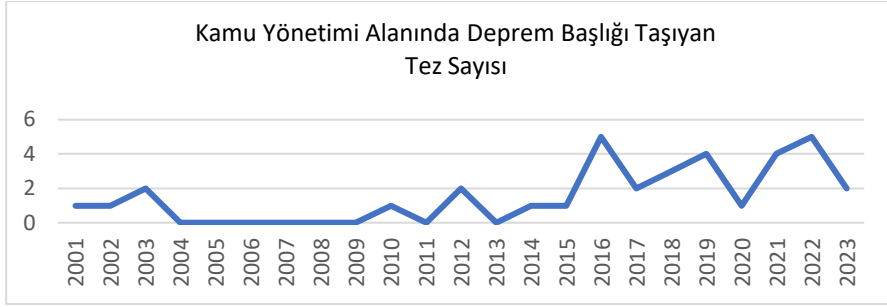
Grafik-1'de afet başlığını taşıyan tezlerin yıllara göre nasıl değiştiği görülmektedir. Kamu yönetimi alanında afet başlığını taşıyan ilk tez 2001 yılında yayımlanmıştır. 1999'da yaşanan Gölcük ve Düzce merkezli iki büyük depremin bu çalışmaların başlangıcını tetiklediği yönünde bir yorum yapmak yanlış olmayacaktır. Ancak kamu yönetiminde afet konusuna ilginin uzun yıllar önemli bir artış göstermediği de görülmektedir. 2018 sonrasında ve özellikle pandemi sürecinin ve Türkiye'de yaşanan depremlerin etkisiyle 2019-2021 aralığında tepe noktasını görmüştür.



Grafik 1. Kamu Yönetimi Alanında Afet Başlığı Taşıyan Tez Sayısının Yıllara Göre Dağılımı¹

Kamu yönetimi alanında deprem başlığını taşıyan tezlerin yıllara göre dağılımına bakıldığında da benzer bir seyir takip edilmektedir. Ancak yukarıda sayısal olarak da belirtildiği gibi kamu yönetimi alanında deprem çalışmaları genel toplam içinde oldukça azdır. Grafik-2'de görüldüğü üzere kamu yönetimi alanında deprem başlığını taşıyan ilk tez 1999 Marmara Depremi'ni takiben 2001 yılında yayımlanmıştır. Sonrasında oldukça durağan bir seyir izleyen araştırmalar 2015 sonrasında artmaya başlamıştır. Ancak bu istikrarlı bir artış değildir. Konjonktüre bağlı olarak artan ve azalan, dalgalı bir seyir izlemektedir.

¹ Grafik yazar tarafından oluşturulmuştur.



Grafik 2. Kamu Yönetimi Alanında Deprem Başlığı Taşıyan Tez Sayısının Yıllara Göre Dağılımı²

Afet yönetimi içinde belediyelerin konumunu anlamaya çalışan bir çalışmada, araştırmancının daha tutarlı ilerleyebilmesi için bazı kavramların anlamlarının netleştirilmesinde yarar vardır. Risk, afet, kriz ya da afet yönetimi kavramları kullanıldığında ifade edilenin ne olduğunun net olması gerekmektedir. Kavramları tanımlarken hem literatürden hem de ilgili mevzuattan yararlanılmıştır. Tanımlanması gereken ilk kavram, afetin öncesini kapsamı bakımından risk kavramıdır. Risk en basit tanımıyla “bir olayın belirli koşullar ve ortamlarda doğurabileceği can, mal, ekonomik ve çevresel gibi değerlerin kaybının gerçekleşme olasılığıdır” (AFAD: 2024). Türkiye de dahil pek çok ülkenin afet mevzuatına yön vermesi açısından ayrı bir öneme sahip olan Birleşmiş Milletlerin (BM) Afet Riski Azaltma Ofisinin (UNDRR) afet riski tanımı “belirli bir zaman diliminde, bir sistem, toplum ya da topluluğun maruz kalabileceği, can kaybı, yaralanma veya yok olan ya da hasar gören varlıkların potansiyel kaybı” şeklindedir (UNDRR). 5902 sayılı Kanun’da ise risk, “belirli bir alandaki tehlike olasılığına göre kaybedilecek değerlerin ölçüsü” olarak tanımlanırken; risk yönetimi, “ülke, bölge, kent ölçeğinde ve yerel ölçekte risk türleri ve düzeylerini tespit etme, azaltma ve paylaşma çalışmaları ile bu alandaki planlama esasları” şeklinde tanımlanmıştır.³

Tanımlanması gereken ikinci kavram afettir. 2009 yılında yürürlüğe giren 5902 sayılı Kanun’da afet, “toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olay” ifadeleri ile tanımlanmıştır.⁴ Bu tanımdan afet yönetimine ilişkin tanıma geçilebilir. 2004 yılındaki Deprem Şûrası’nda yapılan tanıma göre afet yönetimi; afetlere yol açabilecek tehlike ve risklerin iyi bilinmesi, olayların olmadan önce önleyecek veya zararların en düşük düzeyde tutacak önlemlerin

² Grafik yazar tarafından oluşturulmuştur.

³ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 17.06.2009, 27261.

⁴ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 17.06.2009, 27261.

akılcı ve bilimsel yöntemlerle alınmasını gerektiren bir bütüncül hazırlık ve uygulama sürecidir” (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2004: 44). Öncesi, sonrası ve uygulamasıyla bütüncül bir anlayışı yansıtan bu tanımı Kadioğlu daha da geniş bir çerçevede ele almış ve afet yönetimini;

“afet sonucunda doğabilecek olayların önlenmesi veya zararların azaltılması amacıyla, afetlere hazırlık ve onların olası risk ve zararlarının azaltılması ile birlikte afetlerden sonra müdahale etme ve iyileştirme çalışmalarının planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi, mevzuatın ve kurumsal yapılanmanın oluşturulması veya yeniden düzenlenmesi ve etkin bir uygulamanın sağlanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, kaynakların bu ortak amaçlar doğrultusunda yönetilmesidir” (Kadioğlu, 52-53: 2017).

ifadeleri ile tanımlamıştır. UNDRR ise afet risk yönetişimi (disaster risk governance) ile afet risk yönetimini (disaster risk management) ayrı ayrı tanımlamıştır. Afet risk yönetişimi, “afet risklerinin azaltılması ve ilgili politika alanlarını yönlendirmek, koordine etmek ve denetlemek amacıyla kurumlar, mekanizmalar, politika ve yasal çerçeveler ile diğer düzenlemeleri oluşturan sistemdir” (UNDRR). Afet risk yönetimi ise “yeni afet risklerini oluşumunu önlemek, mevcut afet risklerini azaltmak ve yönetmek amacıyla afet risk azaltma politikalarının ve stratejilerinin uygulanmasıdır” (UNDRR). Bu tanımlara göre BM için afet risk yönetişimi politika ve strateji belirleme sürecini ifade ederken afet risk yönetimi bu politikaların uygulanmasına karşılık gelmektedir.

Afet yönetimi ile birlikte ele alınan bir diğer kavram acil durumdur. Acil durum, 5902 sayılı Kanun’a göre “toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz hâlini” ifade etmektedir. Tanımda geçen kriz kavramı ise “normal düzeni bozan, toplum için olumsuz sonuçlar doğurma olasılığı bulunan fiziksel, sosyal, ekonomik ve politik olayların ortaya çıkması hâli” olarak tanımlanmaktadır (AFAD: 2024).

Afet yönetimine ilişkin kavram setlerine bakıldığında, literatürde, mevzuatta ve politika belgelerinde büyük farklılıklar ve kavram karmaşası olmadığı söylenebilir. Ancak günlük hayatta birbiri yerine kullanılan, aralarındaki farkların pek de düşünülmediği kavramların akademik çalışmalarda net olarak tanımlanması gerekmektedir. Çalışmada kullanılan kavramlar yukarıda tanımlandıkları içeriklerle kullanılmıştır.

2. Türkiye’nin Afet Yönetimi Sisteminde Belediyeler

Türkiye, dünyanın en etkin deprem kuşaklarından birinin üzerinde bulunmaktadır. Bu özelliği nedeniyle sürekli olarak deprem tehdidiyle karşı karşıyadır. Bu gerçek, yaşanan büyük afetler sonrasında bir takım yasal ve yönetsel düzenlemeler yapmasını beraberinde getirmiştir. Belediyelerin, depreme ilişkin yasal düzenlemelerdeki yerini ve kurumsal yapılanmadaki

konumunu tespit etmeye çalışan bu araştırmada bu çaba iki alt döneme ayrılarak yürütülmüştür. Bunlardan ilki 1939 Erzincan Depremi'yle 1999 Marmara Depremi arasını kapsayan dönemdir. İkinci dönem ise 1999 Marmara Depremi'nden 2024'e kadar geçen süreyi kapsamaktadır.

2.1. Müdahale Odaklı Afet Yönetimi Anlayışında Destek Aktör Olarak Belediyeler: 1939-1999

20. yüzyılın başından bu yana, 1900-2024 yılları arasında Türkiye'de 6 ve üzeri büyüklükte kaydedilen doksan sekiz deprem bulunmaktadır (AFAD: 2024). Bunlar içerisinde 1939'da Erzincan merkezli deprem, 7,9 ile kayıtlara geçen en büyük olanıdır. Sadece Türkiye'de değil 20. yüzyılda dünyada da kaydedilen en büyük depremlerden olan Erzincan Depremi'nin etkilediği coğrafyada yaşanan can ve mal kaybı da oldukça dramatiktir. Genç Cumhuriyet'in yaşadığı bu yıkıcı deprem bir takım hukuki düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Hükümetlerin, afet konusunda politika üretme, hukuki düzenlemeler yapma ve örgütlenme girişimleri de 1939 sonrasında artış göstermiştir. Bu hukuki düzenlemeler, ihtiyaçlara göre ve farklı ülkelerde uygulamalar örnek alınarak yapılmıştır. Afet yönetimine ilişkin mevzuatın içeriğine bakıldığında ise afet sonrası müdahaleye odaklanıldığı görülmektedir. Belediyelerin mevzuattaki konumu ise afet yönetimi sistemi içinde yetkili kılınan mülki amir ve idareye destektir. Afet yönetiminde müdahale odaklı yapıdan öncesi ve sonrasıyla bütünleşik bir yapı kuran anlayışa, ülke uygulamalarını örnek almak yerine uluslararası örgütlerce belirlenen çerçeveleri esas alan düzenlemelere, belediyeleri destek birimler olarak değil bütünleşik sistemin ortağı olarak gören bakış açısına geçiş ancak 20. yüzyılın sonlarına doğru mümkün olmuştur. Bu bakış açısının gelişiminde, 20. yüzyılın sonlarına doğru doğal afet risklerindeki artışa bir refleks olarak uluslararası örgütlerin geliştirdiği strateji belgelerinin etkisi büyüktür. 1994 yılında BM tarafından Japonya'nın Yokohama kentinde düzenlenen Doğal Afetlerin Azaltılması Dünya Konferansı'nda kabul edilen strateji belgesi önemli bir kilometre taşı olmuştur. Bu belge ile doğal afetlerin önleme, hazırlık, risk azaltma ve yardım olmak üzere dört boyutunun olduğu belirtilmiştir (BM, 1994: 17). Afet yönetimi anlayışındaki bu yaklaşım değişiminin Türkiye'deki hukuki ve kurumsal yansımaları ise esas olarak 1999 Marmara Depremi sonrasında olmuştur. Bu bölümde, Türkiye'de afet yönetiminin hukuki ve kurumsal gelişiminin önem kazanmaya başladığı 1939 Erzincan Depremi'nden itibaren 1999 sonrası yaşanan değişime kadar olan süreç ele alınacaktır.

1939 Erzincan Depremi'ni takiben hayata geçirilen ilk önemli düzenleme yapı yönetmeliği hakkında olmuştur. 1940 tarihli, İtalya hukukundan tercüme edilerek yürürlüğe konulan “Zelzele Mıntıklarında Yapılacak İnşaata Ait İtalyan Yapı Talimatnamesi” bu alandaki ilk düzenlemelerdendir (TBMM, 2021: 75). 1943'teki Samsun-Ladik ve 1944'deki Bolu-Gerede Depremlerini takiben çıkarılan 4623 sayılı “Yersarsıntısından Evvel ve Sonra Alınacak

Tedbirler Hakkında Kanun” afet yönetimini yalnız yapılaşmanın denetimi ile değil müdahale ve iyileştirme boyutuyla da ele alan ilk kapsamlı kanun düzenlemesidir. Başka bir deyişle Kanun, deprem sonrasında yapılacaklara yöneliktir ve içeriğinde risk azaltmaya yönelik bir madde bulunmamaktadır. Kanun metni, “İlk Tedbirler”, “İlk Tedbirleri Takip Eden İşler”, “Umumi Hükümler” ve “Ceza Hükümleri” olmak üzere dört ana başlıktan oluşmaktadır. İlk Tedbirler başlığı altında depremin hemen sonrasında yapılacak müdahale ve ilk yardım sürecine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. “İlk Tedbirleri Takip Eden İşler” başlığı ise afet yönetiminde iyileştirme sürecine ilişkin yapılacakları içermekle birlikte bu maddeler aynı zamanda bir sonraki depreme yönelik hazırlıklardır. Kanun’da öngörülen bu hazırlıklar daha çok şehir planlamasına ve yapı denetimine yöneliktir. Örneğin, Kanun’un 11. maddesinde yapılaşmaya yasaklı bölgelerin nasıl ilan edileceği hükme bağlanırken, 15. maddesinde kalabalık ve kamuya açık yapıların depreme dayanıklılığının denetimi öngörülmektedir.⁵ Kanun’un hazırlanışında her ne kadar afet esnasına ve sonrasında odaklanan bir afet yönetimi anlayışı hâkim olsa da böyle bir kanunun çıkarılması dahi afete karşı bir hazırlığın göstergesidir.

Kanun’da, depreme yönelik hazırlıkta merkezi yönetime ve deprem sonrası müdahalede mülki idareye ve mülki idare amirine yetki ve sorumluluk verildiği görülmektedir. Hazırlık ve müdahaleye yönelik esasların belirlenmesinde bakanlıklar ve onların temsilcilerinden oluşan heyetler, afet sonrası yerleşim yeri değişiminde Bakanlar Kurulu, müdahalede mülki idare amirleri ve kararların uygulanması/uygulatılmasında yerel yönetimler sorumlu tutulmuştur. 1944 tarihli Kanun’da öngörülen bu yetki ve sorumluluk paylaşımı afet yönetimi anlayışının merkezi yönetim etrafında şekillendiğini göstermektedir. Belediyeler ise, yasaklı bölge, yer değiştirme, istimlak gibi imar planlaması, yapı-denetim ve hafriyat gibi konularda görevli kılınmıştır. Bu görevlerin bir kısmını da mülki amir emri ile yerine getireceği Kanun’da belirtilmiştir. Bu yapıya bakıldığında belediyelerin afet yönetiminde mülki idareye destek konumunda olduğu görülebilmektedir.

1940’li ve 1950’li yıllar boyunca da Türkiye genelinde can ve mal kayıplarına neden olan pek çok deprem yaşanmaya devam etmiştir. Her deprem, ihtiyaçları karşılamak üzere yeni örgütlenmelere gidilmesine ve hukuki düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. 1951’deki Çankırı-Kurşunlu ve 1953’teki Çanakkale-Yenice merkezli depremler sonrasında, 1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde Deprem Bürosu kurulmuştur (TBMM, 2021: 1237126). 1955’teki Aydın-Söke, 1957’deki Muğla-Fethiye ve Bolu-Abant depremlerini ardından 1958’de 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ve 1958’de 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun çıkarılmıştır.

⁵ 4623 sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun, RG: 22.07.1944, 5763.

7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu, Dahiliye Vekâletine bağlı bir Sivil Müdafaa Dairesi kurulmasını öngörmüştür. Kanun, “düşman faaliyetlerine, doğal afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybını en aza indirme amacını taşıyan çabalara sivil halkın en yüksek düzeyde desteklenmesini” amaçlamaktadır.⁶ Başka bir ifade ile savaş ve afet gibi olağanüstü hâllerde sivil halkı sürece dahil etmeyi, örgütlemeyi amaçlayan Kanun bu örgütleme görevini yine merkezi yönetime vermiştir. Bununla birlikte, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan mülki idareye ve mülki amire sorumluluklar yüklemiştir. Kanun’da yerel yönetimler, Sivil Müdafaa İdaresinin taleplerini yerine getirmekle sorumlu birimler olarak tanımlanmış ve edilgen bir konuma yerleştirilmiştir.

Benzer bir anlayışı, yani yetki ve sorumluluğu merkezi yönetim ve mülki idarede toparlarken yerel yönetimlere çeşitli sorumluluklar veren bir örgütlenme biçimini, 7269 sayılı Kanun’da da görmek mümkündür. Bu Kanun’da da afetlere ilişkin yetki ve sorumluluklar merkezi yönetimde, mülki idarede ve mülki amirlerde toplanmıştır. Öyle ki Kanun’un bir ana bölüm “Mülkiye Amirlerine Verilen Fevkalade Selahiyetler” başlığını taşımaktadır. Yerel yönetimler ise daha önceki kanunlarda olduğu gibi merkezi yönetimin veya mülki amirin almış olduğu kararı uygulamaya koymakla yükümlü tutulmuştur. Kapsam itibarıyla ise bu kanun diğerlerinden ayrılmaktadır. Kanun, 4623 sayılı Kanun’dan farklı olarak diğer afet türlerini de kapsamına almakla beraber 4623 sayılı Kanun’a benzer şekilde daha çok afet sonrası sürece odaklanmaktadır. Kanun’da Dahiliye, İmar ve İskân, Nafia, Sıhhat ve İçtimai Muavenet ve Ziraat Vekâletlerince acil yardım teşkilatı ve programları hakkında genel ilkeleri belirleyen bir talimatname yapılacağı öngörülmüş olmakla beraber bu talimatnamenin içeriği afet sonrası müdahaleyi kapsamaktadır. Kanun’a belediyeler özelinde bakıldığında da 4623 sayılı Kanun ile benzer maddeler taşıdığı, belediyeleri imar ve iskân konularında görevli kıldığı görülmektedir.⁷

7269 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden yaklaşık altı yıl sonra, 1964 Malatya ve Balıkesir-Manyas depremlerinin ardından Afet İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur (TBMM, 2021: 94). Böylece afete ilişkin meseleler ilk kez merkezi yönetim içerisinde bir genel müdürlük altında örgütlenmiştir. Can ve mal kayıplarına neden olan büyüklükte depremler sonraki yıllarda da meydana gelmiştir. 1966 Muş-Varto, 1970 Kütahya-Gediz, 1971 Bingöl, 1975 Diyarbakır-Lice, 1976 Van-Muradiye ve 1983 Erzurum/Kars merkezli depremler binlerce can kaybına sebep olmuştur. Bu depremleri takip eden dönemde, 1988’de, 7269 sayılı Kanun’a dayanarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan bir yönetmelik yayımlanmıştır. Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama

⁶ 7126 sayılı Sicil Müdafaa Kanunu, RG: 13.06.1958, 9931.

⁷ 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, RG: 25.05.1959, 10213.

Esaslarına Dair Yönetmelik adını taşıyan metnin amacı “devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlamak, afetin meydana gelmesi hâlinde devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzede vatandaşlara en etkili ilk ve acil yardımı sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluşu ve görevlerini” düzenlemektir.⁸ Yönetmeliğin amacından da açıkça anlaşılacağı üzere, daha önceki düzenlemelere benzer şekilde bu yönetmelikte de afet yönetimine yaklaşımda afet sonrası sürece hazırlık ön plandadır.

1988’te yürürlüğe giren yönetmelikte afet yönetimine ilişkin yapılan görev ve yetki paylaşımında merkezi yönetim, mülki idare ve mülki amirler ön plandadır. Yönetmeliğin kapsamının belirlendiği 2. maddesinde “vali ve kaymakamlar, bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşlar ile birlikte askeri birlikler ve Kızılay” sayılmış olmakla beraber yerel yönetimlere açık bir şekilde yer verilmemiştir.⁹ Yönetmelik içerisinde de yerel yönetimler komite, hizmet grubu ve servis üyeleri olarak sayılmanın dışında bir konuda yetkilendirilmemiştir.

1992 Erzincan Depremi sonrasında, 1995’te 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun’un amacı, afet bölgelerinde “normal hayatın devamını sağlayacak hizmetlerin yürütülmesi, hasar ve tahribatın giderilmesi ve 2380 sayılı Kanun ile kurulan fonlardan yapılacak yardımlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir”.¹⁰ Kanun’da, önceki düzenlemelerde olduğu gibi afet sonrasına odaklanmakta ve afetten kaynaklı maddi kayıpların karşılanmasına yönelik birtakım tedbirler alınması ön görülmüştür.

1997’de yürürlüğe giren Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ile Başbakanlık düzeyinde bir kriz ve afet yönetimi birimi kurulmuştur. Yönetmeliğin amacı, “krize neden olan olayın başlangıcından bitimine kadar geçen süre içerisinde; a) olayın önlenmesi ve ortadan kaldırılması amacıyla gerekli hazırlık faaliyetlerinin yapılması; b) hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde Genelkurmay Başkanlığı, ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon, işbirliği, sürat ve etkinlik sağlayarak krizin neden olacağı zararı en aza indirmektir.”¹¹ Görüldüğü gibi bu Yönetmelik de afet sonrasına odaklanmakta ve kriz yönetimini esas almaktadır. Bununla birlikte, afetler birden fazla hizmet alanını etkilemesi nedeniyle birden çok bakanlık ve kamu kurumunu ilgilendirmektedir. Bu durum farklı bakanlık ve kamu kurumu arasında koordinasyon ve işbirliği ihtiyacını artırmaktadır. Bu ihtiyacı en iyi

⁸ Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, RG: 08.05.1988, 19808.

⁹ Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, RG: 08.05.1988, 19808.

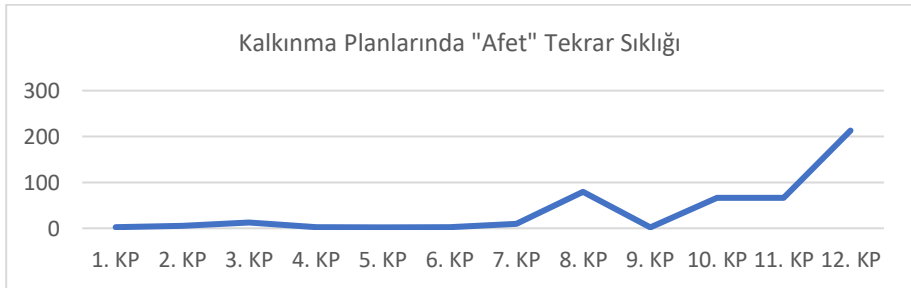
¹⁰ Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun, RG: 25.07.1995, 22354.

¹¹ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, RG: 09.01.1997, 22872

karşılıyacak olan ise Başbakanlık gibi işlevi “bakanlıklar arasında işbirliği” ve “devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin etmek”¹² olan bir örgüttür. Bu yönüyle Yönetmelik’te, afet yönetiminde ihtiyacı sıklıkla dile getirilen koordinasyon sorunu kamu yönetiminde koordinasyonun en üst düzeyde örgütleyen Başbakanlık altında çözümlenmeye çalışılmıştır.

Görüldüğü gibi 1939 Erzincan Depremi’nden 1999 Marmara Depremi’ne kadar geçen sürede can ve mal kaybına neden olan her deprem sonrasında afet yönetimine ilişkin yeni hukuki düzenlemelere ve kurumsal yapılanmalara gidilmiştir. Bu hukuki düzenlemelerin ortak özelliği afet sonrasına odaklanmalarıdır. Bir diğer ortak özellikleri ise afet yönetiminde merkezi yönetime, mülki idareye ve mülki amirlere önemli yetki ve görevler vermeleri buna karşılık yerel yönetimleri afet yönetiminde daha edilgen bir konumda tutmalarıdır. Yapılabilecek bir diğer tespit ise 1939-1999 arasında geçen 60 yıllık süre zarfında her ne kadar depremleri takiben ihtiyaca uygun hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmış olsa da bunların bütüncül bir anlayıştan yoksun olması ve dağınık bir yapı ortaya koymasındır. Bu durumu aşabilmenin yollarından en önemlisi de ulusal bir afet/deprem planlamasının yapılması olabilir. Ancak bahsi geçen 60 yılda böyle bir planlama yapılmadığı gibi afet/deprem meselesinin mevcut kalkınma planlarında da oldukça dar bir kapsamda ele alındığı görülmektedir.

Grafik-3’te görüldüğü üzere, kalkınma planlarında afet konusu 1999 Marmara Depremi’nden hemen sonra hazırlanan ve 2001-2005 tarihlerini kapsayan VIII. Kalkınma Planı’na kadar oldukça sınırlı bir şekilde ele alınmıştır. 1963-2001 arasında hazırlanan 7 kalkınma planında afet kelimesi 2-15 arasında değişen bir tekrar sıklığı ile kendisine yer bulabilmiştir. Afet konusu bu planlarda çoğunlukla konut başlığı altında değerlendirilmiştir. Planlarda afetlerden kaynaklı konut ihtiyacına vurgu yapılmış ve hukuki düzenlemelerdeki anlayışa benzer şekilde kalkınma planlarında da afet sonrası iyileştirme faaliyetlerine odaklanılmıştır.



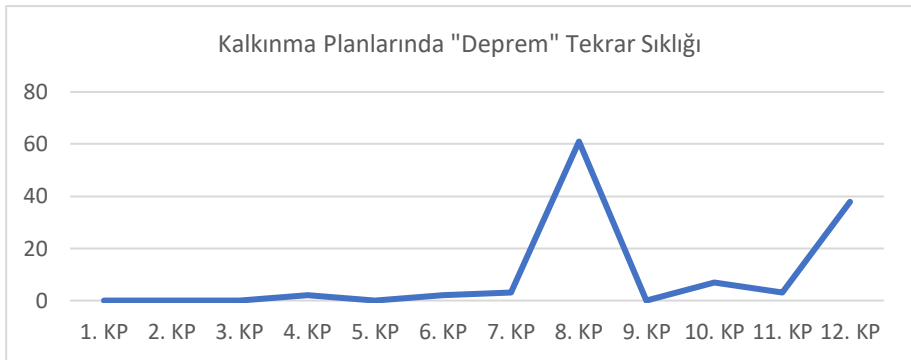
Grafik 3. Kalkınma Planlarında “Afet” Kelimesi Tekrar Sıklığı¹³

¹² 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 19.10.1984, 18550.

¹³ Grafik yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kalkınma planlarında, afet meselesinin konut ihtiyacı dışında bir yönetim sorunu olarak ele alınarak öneri sunulduğu ilk plan ise 1973-1977 yıllarını kapsayan III. Kalkınma Planı’dır. Bu planda, “afetzedelere yapılacak yardımlar ilgili kuruluşların işbirliği içinde hizmet götürmelerini sağlayıcı mevzuatın etken biçimde uygulanmadığı” belirtilerek koordinasyon eksikliğini giderici hukuki düzenleme ihtiyacına dikkat çekilmiştir (DPT, 1973: 807). Sonraki planlarda mevzuata ve kurumsal yapılanmalara ilişkin önerilere rastlanmamaktadır. 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Kalkınma Planı’nda ise bu konu tekrar gündeme getirilmiş ve hem “afete ilişkin mevzuatın günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi” gerekliliği belirtilmiş hem de afetlerde “acil kararların alınıp uygulanabilmesi için bu işle uğraşan kurum ve kuruluşların diğer kurumlarla koordinasyonu sağlayacak bir yapıda olması” önerilmiştir (DPT, 1996: 181-183).

Kalkınma planlarında afet konusuna VIII. Plan’a kadar yeterince yer verilmemesine benzer bir durum deprem için de geçerlidir. Grafik-4’te görülebileceği gibi deprem ancak 1979-1983 yıllarını kapsayan IV. Kalkınma Planı’nda plan bünyesinde ele alınmıştır. İlk kez IV. Kalkınma Planı’nda Türkiye’nin deprem kuşağı üzerinde yer aldığı gerçeğine değinilmiş ve Türkiye’nin bu gerçeği nedeniyle her yıl büyük kayıpların yaşandığı belirtilmiştir (DPT, 1979: 147). Deprem konusu bu planda da konut başlığı altında ele alınarak “depreme duyarlı yörelerde yeni yapılacak konutlarda özel standartların uygulanması ve mevcut yapıların dayanım gücünün artırılması yolunda çalışmalar” yapılacağı ilke ve politika olarak belirlenmiştir (DPT, 1979: 477). Böylece, her ne kadar mesele sadece yapılaşma sorunu ile ele alınmış olsa da ilk kez deprem öncesine yönelik hazırlık politika olarak belirlenmiştir. Planlarda deprem konusunun yerel yönetimlerle ilişkilendirilmesine bakıldığında ise böyle bir ilişkinin yukarıdaki planların hiçbirinde açıkça kurulmadığı görülmektedir.



Grafik 4. Kalkınma Planlarında “Deprem” Kelimesi Tekrar Sıklığı¹⁴

¹⁴ Grafik yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kalkınma planlarında deprem konusunun ayrıntılı olarak ele alınması ise ancak 1999 Marmara Depremi'nden sonra olmuştur. 2001-2005 yıllarını kapsayan VIII. Kalkınma Planı'nda deprem konusu ekonomik etkileri, afetzedelere sosyal yardım, kentlerin yeniden inşası, mevzuatın yenilenmesi ve olası depremlere hazırlık gibi pek çok konuda maddeler yer almaktadır (DPT, 2001). 1999 Marmara Depremi'nin tek etkisi elbette ki kalkınma planları üzerinde olmamıştır. Bunun çok ötesinde, yaşanan bu afet Türkiye'de yeni bir afet yönetimi sistemine geçişin dönüm noktası olmuştur. Bu döneme kadar afet yönetimine destek olacak şekilde tanımlanan yerel yönetimlerin daha katılımcı olduğu bir döneme girilmiştir.

2.2. Bütünleşik Afet Yönetim Sisteminde Katılımcı Aktör Olarak Belediyeler: 1999-2024

1999 Marmara Depremi, Türkiye'de afet yönetimi konusunda önemli bir dönüm noktasıdır. Deprem sonrasında karşılaşılan acı tablo ülkede deprem farkındalığının ne kadar düşük olduğunu, depreme karşı ne derece hazırlıksız olduğunu, müdahalede yetersizliği göstermiştir. Kaynak ve tecrübe konularındaki eksiklik, plansızlık ve etkin olmayan bir yönetimle birleşince (Çetin, 2013: 632) tablo daha da ağırlaşmıştır. Bu ağır yüzleşme, 1999 itibarıyla, öncelikle deprem olmak üzere afet yönetimine ilişkin yaklaşımda önemli değişikliklerin yolunu açmıştır. 1999 sonrasında yaşanan bu değişimi 1999-2009 ve 2009 sonrası olarak iki döneme ayırmak mümkündür.

2.2.1. Bütünleşik Afet Yönetim Sistemine Giden Yolda Hazırlık Çalışmaları: 1999-2009

İlk on yıllık süreç yeni sistemin hazırlığı niteliğindedir. Bu dönemde afet konusu kalkınma planlarında çok daha ayrıntılı ele alınmış, 2000 yılında bir Ulusal Deprem Konseyi kurulmuş, 2004 yılında bir Deprem Şûrası toplanmıştır. Depreme yönelik oluşturulan bu yeni yapı ve etkinliklerde afetlere yönelik çeşitli strateji belgeleri oluşturulmuş veya hazırlıklarına başlanmıştır. Bu dönüşüm sürecinde uluslararası düzeyde afetlere ilişkin oluşturulan kurum ve hazırlanan politika belgeleri de etkili olmuştur. 1990 sonrasında BM öncülüğünde ilerleyen ve afet yönetimi anlayışının odağını yara sarmadan risk azaltmaya yönelten bir değişim başlamıştır. BM tarafından 1990-2000 yılları arası Uluslararası Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı olarak ilan edilmiştir (Balamir, 2007: 32). 1994 yılında BM tarafından Yokohama'da Doğal Afetleri Azaltma Konferansı toplanmıştır. 2005 yılında ise Hyogo Çerçeve Eylem Planı BM tarafından kabul edilmiştir. Hem ulusal hem uluslararası düzeyde devam eden politika oluşturma çalışmaları kurumsal karşılığını Türkiye'de 2009 yılında bulmuştur. 2009 sonrasında "kriz yönetimi" anlayışından "risk yönetimi" anlayışına doğru adım atılmış ve "bütünleşik afet yönetim sistemi/integrated disaster management" olarak anılan yapıya geçilmiştir (AFAD). Afet yönetimindeki bu yeni anlayış bugün,

“afetlerle baş edebilen, dayanıklı, dirençli bir toplum oluşturmak için tüm tehlikeleri dikkate alan, afet yönetiminin önleme, zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında yapılması gereken çalışmalar ve alınması gereken önlemleri, toplumun tüm güç ve kaynaklarını kullanarak gerçekleştiren bir yönetim sistemi” (AFAD)

ifadeleriyle tanımlanmaktadır. Bu anlayış değişimin kurumsal karşılığı ise 2009 yılında Afet ve Acil Durum Başkanlığının (AFAD) kurulması olmuştur. 1999-2009 arasında geçen on yıllık süreç ise bu yapının oluşmasının hazırlık aşaması olarak değerlendirilebilir.

1999 Marmara Depremi’nde yaşanan can ve mal kaybının büyüklüğü, ekonomiye olan olumsuz etkisi ve mevcut yönetim yapılanmasının afet karşısında yetersizliğinin anlaşılması yeni bir yaklaşımın gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu gereklilik politika belgelerine de yansımış, 1999 Depremi sonrasında yayımlanan ilk kalkınma planı olan VIII. Kalkınma Planı’nda “doğal afetlere yönelik planlama sürecinin bir sistem bütünü içinde tasarlanmasına ve ilgili mevzuatın yeniden düzenlenmesine” olan ihtiyaç vurgulanmıştır (DPT, 2001: 202). Buna ek olarak, “afet öncesi, anı ve sonrası yapılması gerekenlere ilişkin planlama-uygulama-denetim bütünlüğünü sağlayacak” hukuki düzenlemelere de ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. (DPT, 2001: 203). Plan’da yer alan bu madde, afeti öncesi ve sonrasıyla bir bütün olarak ele alan anlayışın bir planda ilk kez ifade edilmiş olması bakımından önemlidir.

VIII. Kalkınma Planı’nın yürürlüğe girmesinden birkaç yıl sonra, 2004 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından bir Deprem Şûrası düzenlenmiştir. Şûra öncesi çalışmalar sırasında yedi komisyon kurulmuştur. Bu komisyonlardan üçü kurumsal boyuta ve mevzuata, ikisi yapılara, biri mali ve sigorta boyutuna ve biri de eğitime odaklanmıştır (Ergünay, 2004: 29). Şûra’da Türkiye’de afet yönetiminde ağırlık verilmesi zorunlu olan konunun zarar azaltma olduğu vurgulanmıştır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2004: 44). Sonraki yıllarda uygulamaya geçecek olan, zarar azaltma, hazırlıklı olma, olaya müdahale ve iyileştirme aşamalarını kapsayan bütünlükli afet yönetimi modeline geçilmesi gerekliliği Sonuç Bildirgesi’nde öneriler arasında yer almıştır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2004: 45).

Sonraki yıllarda uygulamaya konacak bir diğer öneri ise merkezi düzeyde afet yönetimi oluşturulması amacıyla Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulması olmuştur (Ergünay, 2004: 30). Şûra’da dile getirilen öneri, afet yönetimi için merkezi bir kurumsal yapılanmaya gidilmesidir. Afet yönetiminde birden fazla kurumun yetkili olması koordinasyon ve hızlı karar alma gibi sorunlara yol açtığı çeşitli belgelerde ifade edilen bir sorundur. Bu belgelerden biri de İşbir ve Genç tarafından Türk Kızılayı için hazırlanan rapordur. Raporun koordinasyon sorununun çözümüne ilişkin önerilerinden biri de çok yönetimli yapıdan kurtularak merkezde yönlendirmeyi, denetimi ve eğitimi yürütecek tek bir

mekanizmanın kurulması olmuştur (İşbir ve Genç, 2006: 57). Öyle ki afet yönetiminde parçalı yapı müdahale anında koordinasyonu zorlaştırdığı gibi afetleri öncesi ve sonrasında ele alan bütünlük bir yaklaşımla değerlendirmeyi de zorlaştırmıştır. Özellikle 1999 Marmara Depremi sonrasında yaşananlar, koordinasyon sağlaması gereken kurumların yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanarak yetki ve koordinasyonun tek bir elde toplanması gerekliliğini doğurmuştur. Başta Şûra olmak üzere çeşitli belgelerde dile getirilen, koordinasyondan sorumlu merkezi bir kurum önerisi, 2009 yılında Başbakanlığa bağlı, idari ve mali özerkliğe sahip şekilde kurulacak olan Afet ve Acil Durum Başkanlığının (AFAD) habercisi olmuştur.

Bütünlük afet yönetimi sistemiyle beraber afet öncesi ve sonrasında sisteme daha çok dahil edilmesiyle yerel yönetimlerin de afet yönetimindeki önemi artmıştır. Bu doğrultuda Şûra'da dile getirilen ve dikkate değer önerilerinden biri de yerel düzeyde afet yönetimi birimlerinin etkinliğinin artırılması için yeniden organize edilmesi gerektiği ve yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda risk yönetimi kavramının yer almasının sağlanması olmuştur (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2004: 45). Ne 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda¹⁵ ne de 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belediyelere afetlere ilişkin bir görev verilmiştir.¹⁶ Şûra ile aynı dönemlerde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında "il düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları yapmak" sayılmıştır.¹⁷ Bu Kanun'dan bir yıl sonra, 2005'te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da bu iki yerel yönetim birimine afete ilişkin görevler verilmiştir. Her iki kanunda da aynı ifadelerle yer alan hükme göre hem belediyeler hem il özel idareleri "doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapmakla, ekip ve donanım hazırlamakla" görevli kılınmıştır.¹⁸

Anlaşılabileceği üzere 1999 Marmara Depremi sonrasında afet yönetimine ilişkin yaklaşımdaki değişim bu tarihten sonra hazırlanan kanunlara da yansımıştır. 2000 sonrasında yenilenen yerel yönetim mevzuatında afete ilişkin maddelerde, kalkınma planları ve Deprem Şûrası Sonuç Bildirisi gibi politika belgelerindeki önerilere uygun olarak, planlamaya, risk azaltmaya ve müdahaleye hazır olmaya yönelik görev ve sorumluluklar tanımlanmıştır. Daha önceki afet mevzuatında merkezi yönetime ve mülki amirlere yardımcı

¹⁵ 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG: 14.04.1930, 1471.

¹⁶ 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararınin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 09.07.1984, 18453.

¹⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 23.07.2004, 25531.

¹⁸ 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.07.2005, 25874.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 04.03.2005, 25745.

pozisyonda tanımlanan yerel yönetimler, 2000 sonrası değişen kanunlarda afet öncesi ve sonrasında aktif görev ve sorumluluk alan aktörler olarak kurgulanmıştır.

2.2.2. Bütünleşik Afet Yönetim Sisteminin Örgütlenmesi: 2009-2024

Uluslararası düzeyde afet yönetimi konusunda 1990’lı yıllarda yaşanan yaklaşım değişiminin Türkiye’de afet yönetimi mevzuatına ve örgütlenmesine yansması 1999 Marmara Depremi sonrasında daha görünür olmuştur. Depremden sonraki ilk on yıl bu yönde çeşitli hazırlıklar yapıldığı ve politika belgelerinin ortaya konulduğu bir dönemdir. Bu hazırlıklar kurumsal karşılığını 2009 yılında Afet ve Acil Durum Başkanlığının (AFAD) kurulmasıyla bulmuştur. 2009 yürürlüğe giren 5902 sayılı Kanun’da AFAD’ın amacı, “gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması” olduğu belirtilmiştir.¹⁹ Kanun’un amacında yer alan ifadeler afet yönetimine yeni yaklaşımın izlerini taşımaktadır. Her şeyden önce, yeni sistemin özünü oluşturan, afet yönetiminin sadece afet meydana geldikten sonra değil öncesi ve sonrasıyla bir bütün olduğu ve bunun da dört aşamalı bir sürece karşılık geldiği görüşü bu maddede kendini göstermektedir. Maddede de belirtildiği gibi afet yönetimi, hazırlık, zarar azaltma, müdahale ve iyileştirme olmak üzere dört aşamalı bir süreçtir. Geleneksel afet yönetiminden farklı olarak bütünleşik afet yönetimi sisteminde bu aşamalar birbirinden bağımsız süreçler olarak görülmemekte, afet öncesi ve sonrası bir bütün olarak ele alınmaktadır (Özmen ve Özden, 2013: 5).

Bununla birlikte afet yönetiminin bir koordinasyon süreci olduğu bu nedenle koordinasyon kapasitesi yüksek bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu fikrinin yansımalarını da bu amaç maddesinde görmek mümkündür. Yeni yapılanmada koordinasyon kapasitesini güçlendirmek adına iki önemli tercihte bulunulmuştur. Bunlardan ilki AFAD’ın, kamu yönetiminde koordinasyon işlevini yerine getiren Başbakanlığa bağlı bir yapı olarak kurgulanmasıdır. İkincisi ise dağınık yapıyı sonlandırmak adına Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nün kaldırılarak tüm bu kurumların AFAD altında birleştirilmesi olmuştur. Bahsi geçen üç kurum da Türkiye’nin afet tecrübesinin ürünü olarak ortaya çıkmış ve bu konudaki birikime sahip olan kurumlardır. Afet yönetiminde çok başlılığı ortadan kaldırma amacı anlaşılabilir olmakla birlikte bilgi ve deneyim birikimine sahip kurumların tamamen kaldırılması pek çok şeyin sil baştan yapılmasına

¹⁹ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 17.06.2009, 27261.

da neden olmaktadır (Özmen ve Özden, 2013: 23). Oysa afet yönetimi gibi deneyimin önem arz ettiği konularda yeni yapılanmalara gidilirken bu deneyimin taşıyıcısı kurumların varlığını sürdürmesi daha faydalı olacaktır.

5902 sayılı Kanun'da AFAD'ın kuruluş amaçları belirtilirken yer verilen afet yönetiminin dört aşamasının AFAD'ın örgüt şemasını da belirlediği görülmektedir. AFAD teşkilatında her bir aşamaya denk düşen ayrı bir daire başkanlığı kurulmuştur. Bunlar, "Planlama ve Zarar Azaltma Daire Başkanlığı", "Müdahale Daire Başkanlığı" ve "İyileştirme Daire Başkanlığı"dır. Daire başkanlıklarına ek olarak planlama ve zarar azaltmaya yönelik plan, program ve raporların onaylanmasıyla görevli Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Müdahale Daire Başkanlığına ek olarak ise "afet ve acil durum hâllerinde bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla" Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.²⁰ Buna ek olarak, 5902 sayılı Kanun'un 2009 yılındaki ilk hâlinde, afet türleri içerisinde Türkiye'yi en çok tehdit eden deprem için ayrı bir Deprem Dairesi Başkanlığı ve Deprem Danışma Kuruluna yer verilmiştir.

2018 yılında cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçiş sonrasında Cumhurbaşkanlığı teşkilatının yeniden yapılanması sırasında, bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlarını düzenleyen 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD da yeniden yapılandırılmıştır.²¹ Bu yapılanma sırasında AFAD, İçişleri Bakanlığına bağlı bir kurum hâline getirilmiştir. Bununla birlikte kurumun iç örgütlenmesinde de birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Planlama, deprem ve müdahaleye ilişkin var olan üç kurul kaldırılarak Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu adında tek bir kurul oluşturulmuştur. Adı geçen Kurulun amacı, afet ve acil durumlardan korunmak, riskleri azaltmak, afet ve acil durum sonrasında yapılacaklar hakkında politika önerileri sunmak ve öncelikleri belirlemektir. Kurul, "AFAD Başkanı'nın yanı sıra, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü, MTA, TÜBİTAK, Türkiye Kızılay Derneğinden daire başkanı düzeyinde birer temsilciden" oluşmaktadır. Bu ve benzeri kurullar, farklı hizmet alanlarında faaliyet gösteren kurumların yetki ve sorumluluğuna ihtiyaç duyulan konularda kurulmaktadır. Bu niteliği nedeniyle bir bakanlığın bağlı kuruluşu statüsünde bir başkanlığın altında örgütlenmesi doğru değildir. Koordinasyon ve hiyerarşi açısından da sorun oluşturması muhtemel bu durum 2020 yılında yürürlüğe giren 67 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değiştirilmiştir. Söz konusu kararname ile birlikte, AFAD Başkanlığının

²⁰ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 17.06.2009, 27261.

²¹ 4 nolu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 15.07.2018, 30479.

teşkilatlanmasının da düzenlendiği 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan Afet ve Acil Durum Danışma Kurulunu maddesi mülga edilmiş, aynı Kararname ile söz konusu madde 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde “İdari Kurul, Konsey ve Komisyonlar” bölümüne eklenmiştir. Böylece Kurul, yönetsel yapı içinde koordinasyon kapasitesini yükseltecek bir konuma getirilmiş, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı altında örgütlenmiştir.²²

2024 yılı itibariyle, mevcut yapıda afet yönetiminde ulusal düzeyle koordinasyon birimleri arasında en üstte Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içinde Afet ve Acil Durum Kurulu olmak üzere, Başkanlık AFAD Merkezi, bakanlıkların afet yönetim merkezleri ve il AFAD merkezleri bulunmaktadır (TAMP, 2022: 21). 2024 yılı itibariyle AFAD teşkilatında ise Deprem ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğü altında Deprem Dairesi ve Afet Risklerini Azaltma ve Önleme Dairesi adıyla iki birim bulunmaktadır. Buna karşılık daha önce var olan deprem özelinde bir danışma kurulu artık bulunmamaktadır (AFAD).

5902 sayılı Kanun’da ve 2018 sonrası değişikliklerle afet yönetimine ilişkin merkezi yönetim yukarıdaki gibi kurulup gelişirken, 5902 sayılı Kanun’un ilk hâlinde taşrada da mülki amir ve yerel yönetim birlikteliğine dayalı bir model öngörmüştür. Afetlerin etkisi her ne kadar yerleşim yerlerinde çok daha yoğun hissediliyor olsa da geniş bir alana yayılan etkileri olmaktadır. Bu nedenle, Kanun’un 2009’daki hâliyle, yetki ve sorumluluk alanları yerleşim yerleri olan belediyeler yerine il sınırının tamamında faaliyet yürüten il özel idareleri esas alınarak bir model oluşturulmuştur. 5902 sayılı Kanun’un il afet ve acil durum müdürlüklerini düzenleyen ilgili maddesinde illerde kurulacak bu müdürlüklerin, il özel idaresi bünyesinde, valiye bağlı olarak kurulacağı, sevk ve idaresinden valinin sorumlu olacağı belirtilmiştir.²³ Böylece, araç, personel ve operasyonel birimler bakımından kapasitesi yüksek olan il özel idaresi ile koordinasyon kapasitesi olan mülki amir birlikteliğine dayalı bir model oluşturulmuştur.

Ancak bu model çok uzun ömürlü olmamıştır. 2014 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda değişiklikler içeren 6360 sayılı Kanun’un kabulü ile birlikte bu model de değişmiştir. Modelin değişmesine neden olan ise yeni kurulacaklarla beraber sayıları otuza yükselecek büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıdır. Yeni oluşan yerel yönetim sisteminde büyükşehir belediyesi olmayan elli bir ilde il özel idaresi varken büyükşehir belediyesi olan otuz ilde il özel idaresi yoktur. Bu farklılığın afet yönetiminde bir ikilik yaratabileceği düşüncesi ile 5902 sayılı Kanun’un ilgili maddesi de değiştirilmiştir (TBMM, 2021: 98). 2014 yılında 6525 sayılı Kanun ile il afet ve acil durum müdürlükleri Başbakanlığın taşra

²² 67 nolu Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 18.09.2020, 31248.

²³ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 17.06.2009, 27261.

teşkilatı olarak kurulmuşlardır. Müdürlükler valiyeye bağlıdır ve müdürlüklerin sevk ve idaresinden vali sorumlu tutulmuştur.²⁴ Taşra teşkilatının 2014 sonrası bu durumu da uzun sürmemiş ve 2018’de cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçişle beraber bir kez daha değişikliğe uğramıştır. 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde, daha önce Başbakanlığın taşra teşkilatı olarak anılan il afet ve acil durum müdürlüklerinin AFAD Başkanlığının taşra teşkilatı olduğu belirtilmiştir.²⁵

AFAD’ın kuruluşundan 2024’e kadar geçen sürede yapılan değişiklikler içerisinde yukarıda değinilen iki değişikliğin daha önemli olduğu söylenebilir. Bunun sebebi, bu iki değişikliğin, afet yönetiminin biri koordinasyon diğeri yerelle işbirliği olmak üzere en önemli iki yönünü zayıflatmış olmasıdır. Öyle ki kurulduğu tarih olan 2009’da AFAD, Başbakanlığın bağlı kuruluşu statüsündedir. Başbakanlık, tüm kamu örgütlenmesinde koordinasyonu sağlayan bir işlev yürüttüğünden afet durumlarında da koordinasyon sağlayabilecek en yetkin kurum niteliğindedir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi ile beraber afet durumlarında koordinasyondan sorumlu AFAD, İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu hâline getirilmiştir. Bu durum, AFAD’ın kamu örgütlenmesi içindeki konumunu onun koordinasyon görevini yerine getirmesini zorlaştıracak bir hiyerarşiye yerleştirilmesi anlamını da taşımaktadır.

Öyle ki AFAD’ın kurulması ile Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’nin yürürlükten kaldırılması afet ve acil durumlarda teşkilat, yönetim ve koordinasyon açılarından boşluklar doğurmuştur (Çapar, 2018: 112). Bu boşluğun doldurulması amacıyla 2014 yılında Başbakanlıkça çıkarılan ve afet durumlarında koordinasyon görevini İçişleri Bakanlığına veren genelge doğrultusunda İçişleri Bakanlığı bir genelde çıkararak Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezlerini (GAMER) kurmuştur (Çapar, 2018: 112).

Değişikliklerin olumsuz etkilediği bir diğere nokta ise afet ve acil durumlarda merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin işbirliğinin zorlaşmasıdır. 2009 yılında 5902 sayılı Kanun’un ilk hâlinde afet yönetimi modeli mülki amir ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresi birlikteliği ile kurgulanmıştır. Kanun’un ön gördüğü bu modelde de belediyeler önemli bir yer tutmamaktadır. Buna karşılık yine de merkezi yönetim, mülki idare ve yerel yönetim arasında bağ kuran bir model olarak görünmektedir. Ancak daha sonra, önce 2014 yılında yürürlüğe giren 6525 sayılı Kanun ile daha sonra 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişiklikler afet yönetiminde mülki idare ile yerel yönetim arasındaki bağı zayıflatmıştır.

²⁴ 6525 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 27.02.2014, 28926.

²⁵ 4 nolu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğere Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 15.07.2018, 30479.

5902 sayılı Kanun ile AFAD’ın sorumlu tutulduğu bir konu koordinasyonu sağlamakken bir diğeri de afet ve acil durum yönetimine ilişkin politika üretmektir. Bu doğrultuda, AFAD’a “afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak” ile afet ve acil durumlara ilişkin yönetim stratejilerini belirlemek görevleri verilmiştir.²⁶ Kurulduğu 2009 yılından itibaren AFAD bu göreve ilişkin pek çok politika belgesi yayımlamıştır. AFAD Başkanlığı, 2011’de Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı 2023’ü (UDSEP), 2014’te Türkiye Afet Müdahale Planı’nı (TAMP), 2022’de Türkiye Afet Risk Azaltma Planı’nı (TARAP) hazırlamış ve bu belgeler yürürlüğe konulmuştur. Bunlara ek olarak seksen bir il için İl Afet Riski Azaltma Planı (İRAP), Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı, Hastane Afet ve Acil Durum Planı, İş Yeri Acil Durum Planı ile Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı hazırlanmıştır.

Hazırlanması 2004 yılındaki Deprem Şûrası’nda da öngörülen UDSEP 2023’ün temel amacı, “depremlerin neden olabilecekleri fiziksel, ekonomik, sosyal, çevresel ve politik zarar ve kayıpları önlemek veya etkilerini azaltmak ve depreme dirençli, güvenli, hazırlıklı ve sürdürülebilir yeni yaşam çevreleri oluşturmak” cümlesiyle ifade edilmiştir (UDSEP, 2011: 9). Plan’da “depremleri öğrenmek”, “deprem güvenli yerleşme ve yapılaşma” ve “depremlerin etkileriyle baş edebilmek” olmak üzere üç ana ekseninde strateji ve eylemler belirlenmiştir. Bu strateji ve eylemlerin hayata geçirecek olan kurum ve kuruluşlar sorumlu ve ilgili olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır. Genellikle sorumlu kuruluş olarak ilgili bakanlık ve AFAD tanımlanırken yerel yönetimler ilgili kuruluşlar arasında yer almıştır. Toplamda seksen yedi eylemin otuz beşinde yerel yönetim birimleri ilgili kuruluş olarak tanımlanmıştır ((UDSEP, 2011).

2014 yılında hazırlanan Türkiye Afet Müdahale Planı’nın (TAMP) amacı, “afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak çalışma grupları ve koordinasyon birimlerine ait rolleri ve sorumlulukları tanımlamak, afet öncesi, sırası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemektir” (TAMP, 2014: 3). Plan dahilinde yerel yönetimlerin destek çözüm ortakları olarak anılmaktadır. Merkezi yönetime destek olacak sorumlulukları dışında doğrudan yerel yönetimlere yüklenen bir görev alanı bulunmamaktadır (TAMP, 2014).

En son yürürlüğe giren plan ise 2022 yılında hazırlanan Türkiye Afet Risk Azaltma Planı’dır (TARAP). 11 farklı afet türü için 77 amaç, 66 hedef ve 227 eylem belirleyen operasyonel bir plan olan TARAP’ın genel amacı, “afetlerin neden olabileceği fiziksel, sosyal, ekonomik, çevresel, psikolojik zarar ve kayıpları önlemek veya etkilerini en aza indirmek, dayanıklı, güvenli,

²⁶ 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 17.06.2009, 27261

hazırlıklı, sürdürülebilir, afete dirençli yaşam çevreleri oluşturmak ile afet öncesinde hazırlanması ve uygulanması gereken afet risk azaltma çalışmalarının temel prensiplerini belirlemektir” (AFAD), (TARAP, 2022: 13). TARAP bünyesinde belirlenen dört stratejik öncelik bulunmaktadır. Bunlar, “afet risklerini anlamak”, “afet risklerinin yönetilmesi için afet risk yönetişimini güçlendirmek”, “afetlere karşı direnç geliştirmek için risk azaltma faaliyetlerine yatırım yapmak” ve “etkili müdahale için afet hazırlığı geliştirme ve iyileştirme, rehabilitasyon ve yeniden inşada öncekinden daha iyisini kurmak” şeklinde belirlenmiştir (TARAP, 2022). Bu stratejik öncelikler, 2015 yılında Japonya’da düzenlenen III. Birleşmiş Milletler (BM) Dünya Konferansı’nda kabul edilen Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi 2015-2030 başlıklı politika metninden aynen alınmıştır (BM, 2015: 18).

Bahsi geçen stratejilerinin tamamı yönetsel nitelikler taşımakla birlikte afet risklerinin yönetilmesi için afet risk yönetişimini güçlendirme stratejisinin yönetsel boyutu daha ağır basmaktadır. Bu strateji doğrultusunda yasal ve yönetsel yapıların güçlendirilmesi, kurumsal kapasitelerin afetleri daha etkin yönetebilecek şekilde yapılandırılması amaçları belirlenmiştir (BM, 2015: 22). Yerel yönetimlere de bu amaçların gerçekleşmesinde yapılacak eylemlerde yer verilmiştir. TARAP’ta yerel yönetimlerin yapacakları plan ve projelerde afet riskini azaltma konularına öncelik vermelerinin TARAP’ın amaçları doğrultusunda afet riskini azaltmada başarıya ulaşmada önemli olduğu vurgulanmıştır (TARAP, 2022: 38). Plan kapsamında belirlenen eylemlerde yerel yönetimlere sadece bu konuda değinilmiştir. Plan genelinde, UDSEP’te olduğu gibi yerel yönetimler ilgili kuruluş olarak nitelenmiştir.

Görüldüğü gibi 2000 sonrasında hem yerel yönetim hem de afet yönetimi mevzuatında yapılan değişikliklerde yerel yönetimlere, dolayısıyla belediyelere, afet yönetimi konusunda bir önceki döneme göre daha fazla görevler verilmiştir. Yerel yönetimlerin bu görevleri ne ölçüde yerine getirdikleri, görevlerini yerine getirebilecekleri yetkilere ne ölçüde sahip oldukları ve afet yönetimi sistemine ne derecede dahil olabildikleri ise tartışmalıdır. Bu tartışmayı, merkez-yerel uyumu ve çatışması ile görev-yetki-kaynak dengesine ilişkin tartışmaları başka bir araştırmaya bırakarak, belediyelerin afete/depreme ilişkin planlama düzeyinde bir hazırlığı olup olmadığına ve afet yönetimine ilişkin bir örgütlenmede ne durumda olduklarına bakarak yürütmek mümkündür.

3. Belediyelerin Afet Yönetimine İlişkin Mevcut Durum

1939 Erzincan Depremi sonrasında başlayan, afetlerin etkilerine yönelik yasal ve kurumsal gelişmeler yaşanan diğer afetlerle sürekli bir gelişim içinde olmuştur. Ancak 1999 Marmara Depremi sonrasında, büyük can ve mal kaybının ortaya çıkması, yaşanan afetin toplumsal, psikolojik ve ekonomik etkileri yeni bir afet yönetimi sistemine geçişi düşündürmeyi zorunlu kılmıştır.

Bu tarihe kadar afet sonrasına odaklanan anlayışla hazırlanan hukuki düzenlemeler ve politika belgeleri yerine afeti bir bütün olarak ele alan anlayışla hazırlananlara bırakmıştır. Afet yönetimini merkezi yönetim ve mülki amirler eliyle yürütmeyi planlayan anlayış ise yerini yerel yönetimi ve sivil toplumu da sürece dahil etmeye çalışan görüşe bıkmıştır. Parçalı görünümü ile koordinasyonu zorlaştıran afet yönetimi sistemi yerine ise afet yönetimini tek elde toplayan ve koordinasyonu bu sayede sağlamaya çalışan yapıya bırakmıştır.

Afet yönetiminden risk yönetimine geçiş diye anılan süreç ve bütünleşik afet yönetimi adı verilen sistem 1999 Marmara Depremi’nden bu yana giderek olgunlaşan bir görünüm sunmaktadır. Özellikle merkezi düzeydeki yapılanma, taşra teşkilatlanması ve ulusal düzeyde hazırlanan politika belgeleri hazırlama konularında kapsamlı çalışmalar yapılmıştır. 1999 öncesinden farklı olarak belediyeler sistemin daha çok içine dahil edilmekle birlikte hâlâ yeterli düzeyde olduğunu söylemek zordur. Oysa belediyeler afet yönetimi sisteminin yapı taşlarından biri olması zorunlu yönetsel birimlerdir. 2021 yılında deprem tedbirlerini incelemek üzere kurulan meclis araştırma komisyonu tarafından hazırlanan raporda da “yerel yönetimlerin yerleşim yerinin ekonomik, sosyal, altyapı ve çevresel ihtiyaçları ile kapasitesi hakkında yerinden bilgi edinme imkânına sahip olduğundan deprem başta olmak üzere afetlerin yönetiminde öncü rol oynamakta” olduğu belirtilmiştir (TBMM, 2021: 103).

Öyle ki afet yönetimi konusunda uluslararası politika belgelerinden biri olan Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi’nde (2015-2030) afet yönetimine ilişkin on üç kılavuz ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler içerisinde üçü yerel düzeyi ilgilendiren konulara ayrılmıştır. Bunlardan ilki, afet risklerinin azaltılmasının ve yönetiminin koordinasyon mekanizmalarının geliştirilmesine, ulusal ve yerel yasama ve yürütme yetkisine sahip tüm devlet kurumlarının katılımını gerektirdiğidir. İkincisi, ulusal düzeyde devletin yetkilendirme, yönlendirme ve koordinasyon rolü devam ederken yerel yönetimlere afet risklerinin azaltılmasında gerekli kaynak ve yetkilerin verilmesi de dahil olmak üzere bir aktör olarak güçlendirilmesi gerekliliğidir. Üçüncüsü ise, afetler her ne kadar ulusal, bölgesel ve küresel etkilere sahip olsa da afet riski azaltma önlemleri belirlenirken afet risklerinin yerel ve kendine özgü özellikler gösterdiğinin unutulmaması gerektiğidir (BM, 2015: 15-16).

2022 yılında yürürlüğe giren TARAP’ta ise kurumsal kapasitenin afet riskini daha etkin yönetebilmesi amacıyla yönelik olarak “merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin stratejik planlarında afet riskini azaltma stratejilerine yer vermesi” eylemlerden biri olarak belirlenmiştir (TARAP, 2022: 38). Yerel yönetimlerin afet yönetim sisteminde daha etkin rol alması, daha hazırlıklı olma yönünde kurumsal kapasitesini güçlendirmesi yönünde hem uluslararası hem ulusal politika belgelerinde öneriler yer almaktadır. Konu hakkındaki bilimsel çalışmalarda da ortak görüş bu yöndedir. Bu konudaki genel kanı,

afet yönetiminde belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olması yönündedir (Balamir, 2007: 42)(Özmen ve Özden, 2013: 22)(Sezer ve Tozbey, 2023: 91)(Ünlü, 2010: 172)(Yavaş ve Yavuz: 2015: 685).

Afet yönetimi sisteminde belediyelere ve diğer yerel yönetim birimlerine daha fazla rol verilmesi yönündeki görüş genellikle yerel yönetimlerin demokratik olduğu ve halkın ihtiyaçlarını daha iyi bildiği varsayımlarına dayanır (Sezer ve Tozbey, 2023: 91). Her iki varsayımın da kesinliğinin sorgulanması bir yana, afet yönetiminin her aşaması için farklı düzeydeki yönetimleri ön plana çıkarmak daha doğru olacaktır. Öyle ki hazırlık, risk azaltma ve iyileştirme faaliyetlerinde belediyelere daha çok yetki ve sorumluluk verilebilecekken, müdahalede merkezi yönetimin koordinasyonuna ihtiyaç vardır. Afetler çoğu zaman yerel veya bölgesel düzeyde meydana geldiklerinden afetten etkilenen mahalden sorumlu yönetsel birimlerin yetki ve sorumluluk sahibi olması önem taşımaktadır. Tam bu noktada merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan mülki idarenin afet yönetiminin müdahale aşamasındaki etkinliği devreye girmektedir. Öyle ki afet durumunda belediyelerin kendisi de birer afetzede olabilmektedirler. Taşınır taşınmaz hasarının ötesinde belediye çalışanlarını doğrudan etkileyen bir süreç yaşanabilmektedir. Örneğin 2023 yılındaki Kahramanmaraş Depremleri'nde en büyük kaybı veren Hatay'ın o dönemki Büyükşehir Belediye Başkanı Lütfü Savaş, verdiği bir röportajda depremde 166 belediye personelinin hayatını kaybettiğini 1000'e yakın personelin ise birinci derece yakınlarını kaybettiğini belirtmiştir (Sözcü, 2023). Böyle bir tabloya bakıldığında, yıkıcı etkileri olan afetlerde belediyelerin müdahale kapasitesini kaybedeceklerini söylemek zor değildir. Bu nedenle, afet yönetiminde yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi önerisi getirilirken bunun afet yönetiminin hangi aşamasında yapılması gerektiğinin de iyi kurgulanması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin afet sırasındaki ve müdahaledeki kırılganlığına karşılık, hazırlık, risk azaltma ve iyileştirme faaliyetlerinde önemi yüksektir. Afetlere yönelik hazırlık ve risk azaltmada, mikro bölgeleme çalışmaları, zemin etütleri, imar planları, yapı denetimleri ve kentsel dönüşüm projeleri gibi konularda zaten yetkili ve sorumludurlar. Bu yetki ve sorumlulukların afet direncini artırma amacıyla genişletilmesi, yetki ve sorumluluğun yerine getirilmesi için gerekli olan personel ve mali kaynağın tahsis edilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin afet riskini azaltmaya yönelik kararlarını imar affı gibi uygulamalar ile geçersiz kılmaması da kritik noktalardan biridir. TMMOB'un 2018 yılında imar affına ilişkin olarak hazırladığı raporda, TBMM'nin araştırma raporuna atıf yapılarak, "1999 depreminde yıkılan veya hasar gören yapıların % 80'inin imar affından yararlanmış" olduğu belirtilmektedir (TMMOB, 2018). Coğrafyasının % 92'si deprem tehdidi altında olan (DPT, 1996: 181) Türkiye'de yapı denetimi konusunda başta belediyeler olmak üzere yerel

yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılması, merkezi yönetimin ise imar affi gibi uygulamalar ile bu denetimlere zarar vermemesi öncelikler arasında yer almalıdır.

Türkiye’de mevcut mevzuatta belediyeler, “(...) afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla (...) afet ve acil durum planlaması yapmak, ekip ve donanım hazırlamak” ve afet konusunda halkın eğitimi için çalışmalar yürütmek ile sorumlu tutulmuşlardır.²⁷ Belediye mevzuatına bakıldığında, belediyelerin afet yönetiminde risk azaltmaya yönelik yetki ve sorumlulukları olduğu görülmektedir. Ancak belediyelerin bu yöndeki çabalarının yeterliliği de tartışmalıdır. Belediyelerin afet ve deprem konusuna stratejik planlarında ne ölçüde ve ne içerikte yer verdiğine veya teşkilat şemalarında afete/depreme yönelik bir birimin olup olmadığına bakarak bu yönde bir çaba olup olmadığını tespit etmek mümkündür.

Böyle bir araştırmayı tüm yerel yönetim birimlerini kapsayan bir şekilde yürütmek mümkündür. Ancak bu çalışma kapsamında araştırma bir örneklem seçilerek yürütülmüştür. Örneklemin seçiminde, 2023 yılında yaşanan 7,8 ve 7,6 büyüklüğündeki Kahramanmaraş merkezli depremler etkili olmuştur. 6 Şubat tarihli depremlerden en çok etkilenen 10 ildeki 6 büyükşehir belediyesi ve 4 il belediyesi bu çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Adana, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediyeleri ile Adıyaman, Kilis ve Osmaniye Belediyeleri tarafından hazırlanan 2020-2024 dönemi stratejik planları incelenmiştir.

Tablo-1’de görüldüğü üzere, incelenen 10 belediyeye ait stratejik planların 4’ünde “deprem” kelimesi hiç geçmemektedir. 2’sinde 1 kez, 2’sinde 2 kez, 1’inde 4 kez ve 1’inde de 7 kez “deprem” kelimesi geçmektedir. Deprem kelimesinin en çok geçtiği plan Adana Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı’dır. Ancak sayıca fazla olsa da içeriğine bakıldığında bunun daha çok mevzuat ve idari birim isminde yer aldığı görülmektedir. Daha ilginç olanı bahsi geçen Plan’da deprem konusunun mezarlık hizmetleri içerisinde ele alınmış olmasıdır (Adana Büyükşehir Belediyesi, 2020: 191).

Örnekleme dahil edilen 10 belediyenin stratejik planlarında deprem kelimesinin çoğunlukla mevzuat isimlerine verilen atıflarda ve GZTF analizlerinde tehditler arasında anıldığı görülmektedir. Bu durum dikkate alındığında stratejik planların deprem konusuna dair stratejik bir yaklaşım geliştirmedini söylemek mümkündür.

²⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.07.2005, 25874.

Belediye	“DEPREM” Kelimesi Tekrar Sıklığı	Bağlam/İçerik	Ahntı
Adana BŞB	7	7 kez geçen deprem kelimesinin 4’ü mevzuat listesinde kanun ve yönetmelik isimlerinde geçmektedir. 1’i İhtisas komisyonu adı olarak yer almaktadır. ‘2’si “Vatandaş odaklı yaşam standardını yükseltecek sosyal hizmetler üretmek” amacıyla “Mezarlık hizmetlerine dair vatandaş memnuniyetini arttırmak” hedefi içinde yer almaktadır.	1. “Doğal afetlerde (deprem, sel, yangın ve heyelan) esnasında morglarımızın yetersiz kalması” (Adana Büyükşehir Belediyesi, 2020: 191) 2. “Doğal afet esnasında (deprem, sel, heyelan ve yangın vb.) durumlarda yaşanabilecek ölüm durumlarında morg ünitelerimizin yetersiz kalması” (191)
Kahramanmaraş BŞB	4	4 kez geçen deprem kelimesinin 3’ü itfaiye hizmetleri içinde geçmekte, 1’i de GZTF analizi Tehditler başlığı altında maddelenmektedir.	1. “Afet (sel, deprem, savaş vb.) öncesi ve sonrası planlama eğitim ve tatbikat çalışmaları” (Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi, 2020: 11) 2. “İlimizin deprem bölgesinde bulunması” (24) 3. “Yangına hassas yerlerde yangın ve deprem zararlarını azaltmaya yönelik farkındalık eğitimleri verilmesi ve tatbikatlar yapılması” (61) 4. “Halkımızın yangın, deprem vb. afetler için bilinçlendirilmesi” (61)

Hatay BŞB	2	2 kez geçen deprem kelimesinin ikisi de kentsel altyapının iyileştirilmesi başlığında aynı maddede yer almaktadır. SWOT analizinde “doğal afet” ifadesi tercih edilmiştir. Deprem ayrıca bir tehdit olarak ele alınmamıştır.	“Kentsel dönüşüm çalışmalarının önceliklendirildiği deprem riski yüksek ilçelerde mikro bölgeleme çalışmalarının tamamlanması ve kentsel planlamalarda depremselliğin göz önünde tutulması” (Hatay Büyükşehir Belediyesi, 2020: 26)
Osmaniye Belediyesi	2	2 deprem kelimesinden 1’i mevzuat listesinde, diğeri Faaliyet Alanları başlığı altında Kurumsal Yaşam içinde yer almaktadır.	“Vergi, gelir-gider, taşınır malların kayıt ve kontrolü gibi mali ve idari hizmetler savaş, deprem, sel ve yangın gibi çeşitli yıkımlar öncesinde ve sonrasında savunma planları hazırlamak, ekipler oluşturmak, eğitim ve tatbikat gibi sivil savunma hizmetleri yapmak” (Osmaniye Belediyesi, 2020: 36)
Gaziantep BŞB	1	1 kez geçen deprem kelimesi personelin aldığı sertifikalı eğitimler listesi içinde yer almaktadır.	“Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar” (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 2020: 47)
Adıyaman Belediyesi	1	1 kez geçen deprem kelimesi tehditler kısmında yer almaktadır.	“Adıyaman’ın deprem bölgesinde bulunması” (Adıyaman Belediyesi, 2020: 42)
Diyarbakır BŞB	0	-	(Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 2020)
Malatya BŞB	0	GZTF analizinde Tehditler kısmında “DAF üzerinde yer alması” ifadesine yer verilmektedir.	(Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2020)
Şanlıurfa BŞB	0	-	(Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi, 2020)
Kilis Belediyesi	0	-	(Kilis Belediyesi, 2020)

Tablo 1. Belediye Stratejik Planlarında Deprem²⁸²⁸ Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyelerin afete/depreme hazırlığını stratejik planlarından takip edebildiğimiz gibi örgütlenme şemalarında da görmemiz mümkündür. Örnekleme dahil edilen 10 belediyenin 2023 öncesindeki örgüt şemalarına bakıldığında afete ilişkin birimi olan yalnız 2 belediye olduğu görülmektedir. Bunlardan biri Hatay Büyükşehir Belediyesinde, İtfaiye Daire Başkanlığı altında bulunan Müdahale ve Afet Koordinasyon Şube Müdürlüğü, ikincisi ise Gaziantep Büyükşehir Belediyesinde İtfaiye Daire Başkanlığı altında örgütlenen Afet Risk Önleme ve Zarar Azaltma Şube Müdürlüğüdür. Adıyaman, Kilis ve Osmaniye Belediyeleri ile Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Diyarbakır ve Malatya Büyükşehir Belediyelerinde afete/depreme ilişkin bir birim bulunmamaktadır.

2023 yılında meydana gelen Kahramanmaraş Depremleri sonrasında ise bünyesinde afete ilişkin birim kuran belediye sayısı 4'e yükselmiştir. Depremlerin hemen ardından Adana²⁹ ve Malatya Büyükşehir Belediyelerinde³⁰ Afet İşleri Daire Başkanlıkları kurulmuştur. Hatay Büyükşehir Belediyesinde örgütlenme şube müdürlüğü düzeyinde devam ederken³¹ Gaziantep Büyükşehir Belediyesinde, depremin en çok etkilediği Nurdağı ve İslahiye ilçelerine özel birer daire başkanlığı kurulmuştur.³² Adıyaman³³, Kilis³⁴ ve Osmaniye³⁵ Belediyeleri ile Kahramanmaraş³⁶, Şanlıurfa³⁷ ve Diyarbakır³⁸ Büyükşehir Belediyelerinde 2024 yılı itibariyle afete/depreme yönelik bir idari birim bulunmamaktadır.

1999 Marmara Depremi'nden sonra merkezi yönetim kapsamlı plan çalışmaları yapmış görünüyor. Ancak planı uygulayacak olan taşra teşkilatları ve yerel yönetimlerdir. Bu birimlerde de en az merkezi yönetimde olduğu kadar kapsamlı hazırlıkların yapılması gerekmektedir. Ancak bu noktada yerel yönetimlerin karnesi oldukça zayıf görünmektedir. Merkezi yönetimin planlarına karşılık yerel yönetimlerin afet konusundaki plansızlığı da bunun göstergelerindedir. Yerel yönetimlerin afet konusundaki planlarına ve örgütlenmesine yukarıda değinilmiştir. Stratejik planlarda deprem neredeyse görünmemektedir. Yerel yönetimlerde deprem ve afete özgü idari birimler ise oldukça sınırlıdır. Son afetler de gösteriyor ki plan çalışması ne kadar kapsamlı da olsa yerel yönetimlerde bu planlara entegre planlama yapılmadıkça, merkezi yönetim planlarını uygulayabilecek yetişmiş insan

²⁹ <https://www.adana.bel.tr/tr/birimlerimiz> (02.04.2024).

³⁰ <https://www.malatya.bel.tr/organizasyon-semasi> (02.05.2024).

³¹ <https://hatay.bel.tr/birimler> (02.05.2024).

³² <https://www.gaziantep.bel.tr/tr/teskilat-semasi> (02.05.2024).

³³ <https://www.adiyaman.bel.tr/birimler> (02.05.2024).

³⁴ <https://www.kilis.bel.tr/index.php/2019/04/04/mudurlukler/> (02.05.2024).

³⁵ <https://osmaniye-bld.gov.tr/kurumsal/mudurlukler> (02.05.2024).

³⁶ <https://kahramanmaras.bel.tr/> (02.05.2024).

³⁷ <https://www.sanlıurfa.bel.tr/kategori/7/0/birimler> (02.05.2024).

³⁸ <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/yonetim.html> (02.05.2024).

gücü yetiştirilmedikçe ve plana uygun örgütlenme modeli olmadıkça afet yönetiminin başarıya ulaşmak mümkün görünmemektedir.

Sonuç

6 Şubat Depremleri sonrasında ortaya çıkan manzarada, depreme hazırlıksız yakalandığı görünümü hakimdi. Bu çalışma da depreme yönelik bir hazırlığın yapıp yapılmadığını tespit etme, yapıldıysa nasıl bir hazırlık olduğunu inceleme amacıyla başlamıştı. Yapılan araştırmada, depreme yönelik sürekli bir gündem olduğu ancak bunun uzun yıllar dağınık bir görünüm sergilediği, son on yılda ise daha kapsamlı politika belgelerinin hazırlandığı, plan, strateji ve senaryolar üzerinden önemli bir gelişme kaydedildiği görülmüştür. Öyleyse deprem özelinde afet yönetiminin ilk ayağı sayabileceğimiz planlama konusuna ilişkin hiçbir hazırlığın olmadığı savı doğru değildir. Ancak planın da hazırlığın da yetersiz kaldığı bir gerçektir. Bu yetersizliğe mevcut yapı stoğunun kalitesizliği de eklendiğinde karşılaşılan tablonun ağırlığı kaçınılmaz olmuştur. 1939 Erzincan Depremi sonrasında yaşanan tüm tecrübelerden ders alınmış olsa, gerçekliğe uygun planlama, iyi bir örgütlenme modeli, sıkı denetim ve dönüşüm seferberliği hayata geçirilebilmiş olsaydı, 2023 yılında 10 ilde büyük yıkımlar yaşanmaz, on binlerce vatandaş hayatını kaybetmezdi. Bunun da ötesinde en azından afet müdahalesi sırasında yaşanan aksaklıkların yaşanmamış olması veya en az düzeyde karşımıza çıkmış olması beklenirdi. Ancak yaşanan deneyim bu şekilde değildi. Bu sonuç gösteriyor ki afet yönetiminin uygulama kısmında süreci aksatan başka etkenler olabileceği üzerinde düşünmek gerekiyor. Çalışmada bu etkenlerden birinin belediyelerin afet yönetimi sistemine yeterince dahil edilmemesi olduğu varsayımı sorgulanmıştır. Bu sorgulama neticesinde birtakım sonuçlara ulaşılmıştır.

Her şeyden önce şu tespitite bulunulabilir; Türkiye’de afet yönetimine ilişkin girişimler 1939 Erzincan Depremi ile başlamıştır. 1939’dan günümüze kadar olan süreç ise iki döneme ayrılabilir. Bunlardan ilki 1939 Erzincan Depremi ile 1999 Marmara Depremi arasındaki dönemdir. Bu dönemin genel özellikleri, afet yönetiminin, afet sonrası müdahale aşamasına odaklanması, koordinasyon sorunu yaratabilecek parçalı hukuki ve örgütsel yapılanma, afet yönetimi sisteminin merkezi yönetim ve onun taşra birimleri ekseninde şekillenmesi ve yerel yönetimlerin afet yönetiminde destek aktör olarak kurgulanmış olmalarıdır. 1999 Marmara Depremi ile başlayan ikinci döneme rengini veren ise, en azından politika belgeleri bağlamında, BM tarafından 1990’lı yıllardan bu yana geliştirilen “bütünleşik afet yönetimi” olarak anılan sistem olmuştur. Bu dönemin genel özellikleri arasında, afet yönetimi sisteminin şekillenmesinde uluslararası belgelerin etkili olması, kriz yönetimine değil risk yönetimine odaklanması ve parçalı örgütsel yapıyı sonlandırarak koordinasyonu güçlendirecek merkezi tek bir örgütün kurulması, yerel yönetimlere, ilgili mevzuatta afetlere ilişkin görevler verilmesi ve afet yönetimine ilişkin mevzuatta yerel yönetimlerin ilgili

kuruluşlar adıyla katılımcı aktörler olarak tanımlanması sayılabilir. Tüm be gelişmelere karşın, Türkiye’de afet yönetimi sisteminin mevcut durumunda ne ölçüde bütünleşik bir nitelik gösterdiği sorgulamaya açıktır.

1999 sonrasında yerel yönetimlere afet konusunda görev verilmiş ve afet yönetim sistemine daha aktif bir şekilde dahil edilmiş olsalar da uygulamadaki durum bunun tam olarak gerçekleşmediğini göstermektedir. Mevzuatta ve politika belgelerinde yerel yönetimlerin afetlere yönelik hazırlık yapması öngörülmüş olsa da mevcut durumda bu hazırlıkların yetersiz olduğu görülmektedir. Bu çalışma kapsamında hazırlıklar, Kahramanmaraş Depremleri’nden etkilenen 10 ildeki belediyelerin stratejik planları ve teşkilatları dikkate alınarak takip edilmeye çalışılmıştır. Ulaşılan sonuç, stratejik planlarda depreme ilişkin hazırlığın bazı belediyelerde hiç dikkate alınmadığı bazılarında ise durum tespitinin ötesine geçemediği yönündedir. Belediyelerin teşkilatları içerisinde de afete/depreme ilişkin idari birim sayısı 6 Şubat öncesinde 2, sonrasında 4 olarak tespit edilmiştir.

Başarılı bir afet yönetimi için koordinasyon kapasitesi yüksek bir örgütlenme ve kapsamlı bir planlamaya ihtiyaç olduğu açıktır. Özellikle 2009 sonrasında bu ihtiyaca yönelik olumlu pek çok adım atıldığı da görülmektedir. Ancak merkezi yönetimin attığı bu adımlar plan ve program düzeyinde kalmış, kurumsal yapılanmalarda yaşanan sürekli değişimler sistemin oturmasına engel olmuştur. Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumluluklar yeterli olmamıştır. Bunun da ötesinde imar affı benzeri uygulamalar ile belediyelere verilen kimi denetim yetkileri geçersiz kılınmıştır. Belediyelerin ise kendilerine tanınan sorumlulukları tam olarak yerine getirmedikleri en azından stratejik planlarından ve örgütlenmelerinden anlaşılabilir. Tüm bu manzaraya bakıldığında merkezi yönetimin, onun taşra teşkilatının ve yerel yönetimlerin bir arada ve uyumlu çalışması yönünde sorunların tam olarak aşamadığı anlaşılmaktadır. Çalışmanın sonunda, merkezi yönetim, taşra teşkilatı ve yerel yönetimin birlikteliğine dayalı bir afet yönetim modeli ile beraber ulusal ve yerel düzeyde iki kademeli planlama anlayışının afet yönetim sisteminin başarısına katkı sunacağı düşünülmektedir.

Kaynakça

- 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG: 14.04.1930, 1471.
- 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 09.07.1984, 18453.
- 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 19.10.1984, 18550.

- 4 nolu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 15.07.2018, 30479.
- 4623 sayılı Yer Sarsıntularından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun, RG: 22.07.1944, 5763.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 23.07.2004, 25531.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 04.03.2005, 25745.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 13.07.2005, 25874.
- 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 17.06.2009, 27261.
- 6525 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 27.02.2014, 28926.
- 67 nolu Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 18.09.2020, 31248.
- 7126 sayılı Sicil Müdafaa Kanunu, RG: 13.06.1958, 9931.
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, RG: 25.05.1959, 10213.
- Adana Büyükşehir Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Adıyaman Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- AFAD (2014), *Türkiye Afet Müdahale Planı*, Ankara.
- AFAD (2022), *Türkiye Afet Müdahale Planı*, Ankara.
- AFAD (2022), *Türkiye Afet Risk Azaltma Planı*, Ankara.
- AFAD (2011), *Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı 2023*, Ankara.
- Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, RG: 08.05.1988, 19808.
- Balamir, Murat (2007), “Afet Politikası, Risk ve Planlama”, *TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, (Ankara: Mattek Matbacılık): 31-43.
- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, RG: 09.01.1997, 22872.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2004), *Deprem Şûrası Sonuç Bildirgesi*, İstanbul.
- BM (2015), *Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi 2015-2030*.
- Çapar, Selim (2018), “Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezleri (GAMER) Kuruluş ve Görevleri”, Selim Çapar (Ed.), *Kriz ve Acil Durum Yönetimi*, (Ankara: TİAV): 109-118.

- Çetin, Hakan Cem (2013), “Disaster Crises Management in Turkey: 1999 Marmara Earthquake Case”, *International Journal of Human Science* 10 (2), s. 628-636.
- Diktaş Yerli, Gülbaşak (2023), “Sosyal Bilimler Alanında Afet Konulu Lisansüstü Çalışmaların Bibliyometrik ve Tematik Analizi”, *Afet ve Risk Dergisi*, 6 (3), s. 961-976.
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Ergünay, Oktay (2004), “Deprem Şurası’nın Ardından”, *Türkiye Mühendislik Haberleri*, 433, s. 29-30.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- İşbir, Eyüp G. ve Genç, Neval (2006), *1999-Marmara Earthquake Case Study*, (Ankara: Türk Kızılayı).
- Kadıoğlu, Mikdat (2017), *Afet Yönetimi-Beklenmeyi Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek*, (İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Kilis Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Osmaniye Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Özmen, Bülent ve Özden, Ali Tolga (2013), “Türkiye’nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, *İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi*, 49, s. 1-28.
- Sezer, Özcan ve Tozbey, Şevin (2023), “Türkiye’de Afet Yönetiminin Merkezi ve Yerel Düzeyde Örgütlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, *İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi*, 8 (1), s. 79-102.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi (2020), *Stratejik Plan 2020-2024*.
- Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun, RG: 25.07.1995, 22354.
- United Nations (1994), *Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction*, Yokohama.
- Ünlü, Ali (2010), “Disaster And Crisis Management in Turkey: A Need for a Unified Crisis Management System”, *Disaster Prevention and Management*, 19 (2), s. 155-174.
- TBMM (2021), *Depreme Karşı Alınabilecek Önlemlerin ve Depremlerin Zararlarının en Aza İndirilmesi İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, Ankara.

- T.C. Başbakanlık DPT (1963), *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, (Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası).
- T.C. Başbakanlık DPT (1968), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, (Ankara: DPT Yayın).
- T.C. Başbakanlık DPT (1973), *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*, (Ankara: DPT Yayın).
- T.C. Başbakanlık DPT (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, (Ankara: DPT Yayın).
- T.C. Başbakanlık DPT (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, (Ankara: DPT Yayın).
- T.C. Başbakanlık DPT (1990), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*, (Ankara: DPT Yayın).
- T.C. Başbakanlık DPT (1996), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*, (Ankara: DPT Yayın).
- T.C. Başbakanlık DPT (2001), *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005*, (Ankara: DPT Yayın).
- T.C. Başbakanlık DPT (2007), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013*, (Ankara).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), “On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023”, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2024), “On İkinci Kalkınma Planı 2024-2028”, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Planı_2024-2028_11122023.pdf.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013), “Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018”, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Planı-2014-2018.pdf.
- TMMOB (2018), *Sermaye İle Yapılan Barış: İmar Affı Raporu*, Ankara.
- Vural, Nehir ve Kaya, Çağla Melisa (218), “Afet Risk Yönetiminde Transdisipliner Yaklaşım”, *Afet Risk Yönetimi Dergisi*, 1 (1), s. 1-8.

İnternet Kaynakları

- Adana Büyükşehir Belediyesi (2024), <https://www.adana.bel.tr/tr/birimlerimiz> (02.04.2024).
- Adıyaman Belediyesi (2024), <https://ww.adiyaman.bel.tr/birimler> (02.05.2024).
- AFAD (2024), <https://deprem.afad.gov.tr/event-instrumental> (28.04.2024).

- AFAD (2024), <https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu> (15.11.2024).
- AFAD (2024), <https://www.afad.gov.tr/teskilat-semasi> (30.04.2024).
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (2024), <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/yonetim.html> (02.05.2024).
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (2024), <https://www.gaziantep.bel.tr/tr/teskilat-semasi> (02.05.2024).
- Hatay Büyükşehir Belediyesi (2024), <https://hatay.bel.tr/birimler> (02.05.2024).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi (2024), <https://kahramanmaras.bel.tr/> (02.05.2024).
- Kilis Belediyesi (2024), <https://www.kilis.bel.tr/index.php/2019/04/04/mudurlukler/>(02.05.2024).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi (2024), <https://www.malatya.bel.tr/organizasyon-semasi> (02.05.2024).
- Osmaniye Belediyesi (2024), <https://osmaniye-bld.gov.tr/kurumsal/mudurlukler> (02.05.2024).
- Saymaz, İsmail (2024), “46 Mahalle Riskli Dedim Murat Kurum Cevap Vermedi”, <https://www.sozcu.com.tr/46-mahalle-riskli-dedim-murat-kurum-cevap-vermedi-p16174> (04.09.2024).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi (2024), <https://www.sanlıurfa.bel.tr/kategori/7/0/birimler> (02.05.2024).
- UNDRR (2024), <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk> (03.09.2024).
- UNDRR (2024), <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk-governance> (03.09.2024).
- UNDRR (2024), <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk-management> (03.09.2024).

Expanded Abstract

Türkiye, due to its geographical location and climate zone, is a country with high risk of natural disasters such as earthquakes, fires, floods, and severe weather events. Among these natural disasters, earthquakes pose the greatest threat to a significant portion of the country, affecting millions of citizens and impacting the national economy. With 57 provinces located in the first-degree earthquake zone, approximately 47 million citizens reside within this zone. Given its high risk and wide-ranging implications for various aspects of life and a large portion of the population, earthquakes deserve special attention academically and administratively. Hence, the research focuses on earthquakes.

Natural disasters, as the name suggests, are natural events. However, when combined with individual and/or institutional negligence, they can lead to larger crises. Establishing a robust disaster management system is crucial to prevent natural disasters from escalating into major crises or to resolve them quickly if they do. Disasters and earthquakes affect a wide geography, a large population, and various sectors. Therefore, multiple levels of government are involved in disaster management, leading to a coordination challenge. This coordination challenge may arise within the central government among different agencies or between the central government and local governments. Thus, this research examines the position of municipalities in disaster management, focusing on the coordination issue.

Municipalities are not the primary authorities in disasters and emergencies. In fact, often, municipalities in disaster zones are themselves affected by the disaster. However, municipalities have significant responsibilities in disaster preparedness and response, especially in preparing cities for disasters, considering their substantial influence on urban development. Therefore, the second part of the study investigates the status of disaster/earthquake management in municipalities.

The aim of the study is to determine the position and role of municipalities in Türkiye’s current disaster management system. The fundamental assumption of the study is that municipalities are not sufficiently involved in disaster management systems in terms of coordination with central government institutions and integration with central government plans. The method and research techniques of the study are determined accordingly. This qualitative research utilizes literature review, legislation, organizational documents, and policy documents for data collection. Content analysis technique is employed for data analysis.

The literature review draws from disaster management literature. Policy documents include development plans, national plans for disasters/earthquakes, and policy documents prepared by international organizations on disaster management. Organizational document analysis focuses on strategic plans prepared by municipalities. Considering that examining the strategic plans of all provinces and metropolitan municipalities would exceed the scope of the study, a sample of ten provinces affected by two major earthquakes centered in Kahramanmaraş in 2023 is selected. Therefore, the strategic plans prepared by six metropolitan municipalities and four provincial municipalities (Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye, and Şanlıurfa) are examined. The data obtained are analyzed using the content analysis technique.

The first inquiry into the position of municipalities in disaster management suggests that the issue can be approached in two separate

periods. In the period between the 1939 Erzincan Earthquake and the 1999 Marmara Earthquake, municipality laws did not include any authority or duty related to disaster management. Local governments were defined as supporters in the disaster legislation. After 1999, however, municipality laws were amended to assign some responsibilities to municipalities regarding disasters. Although disaster legislation has given local governments a more active role, this role is still limited to certain areas.

The second inquiry of the study focuses on the current status of municipalities in disaster management. In the investigation of the strategic plans prepared by the municipalities included in the sample, the first finding is that earthquakes are not visible in the plans. The second finding concerns the context in which the term 'earthquake' is used. According to this, earthquakes are mentioned not as a planning consideration but as a situation assessment in the legislation and SWOT analysis sections of the strategic plans. It is clear that strategic plans are inadequate for such a multidimensional and comprehensive issue as earthquakes. Instead, a two-tiered comprehensive disaster management planning based on division of labor and cooperation between central and local governments is considered more appropriate.