

# BELEDİYELERİN AFETLERE KARŞI HAZIR OLUŞU VE AFET YÖNETİMİNİN STRATEJİK PLANLAR ÜZERİNDEN İNCELENMESİ: 6 ŞUBAT DEPREMLERİ ÖRNEĞİ

Umut ÜZMEZ\*  
Arzu DİLAVEROĞLU\*\*

## Öz

6 Şubat 2023'te merkez üssü Kahramanmaraş'ın Pazarcık ve Elbistan ilçeleri olan ve birçok ili etkileyen 7.7 ve 7.6 Mw büyüklüğünde depremler meydana gelmiştir. Depremden etkilenen illerden ilk etapta 10 il (Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye, Şanlıurfa) genel hayata etkili afet bölgesi ilan edilmiştir. Ardından bu illerde üç ay süreyle olağanüstü hâl (OHAL) ilan edilmiştir. 6 Şubat depremlerindeki gibi afetler, afet riski ve tehlikesini, yaşanan acı tecrübeler ile bizlere bir kez daha hatırlatmaktadır. Afetlere karşı hazır ve dirençli olmak, afet riski ve olumsuz etkilerini en aza indirmek; etkin bir afet yönetimini gerektirmektedir. Bu çalışmada OHAL kapsamına alınan on ilin yerel düzeyde ve belediyeler özelinde afetlere yönelik farkındalık ve hazırlıkları ile afet yönetimine dair stratejilerinin olup olmadığının tespiti ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaçla ilgili büyükşehir ve il belediyelerinin depremin yaşandığı anda mevcut olan ve hâlen yürürlükte olan 2020-2024 stratejik planları içerik analizi yöntemi ile analiz edilmiştir. Çalışmada belediyelerin deprem başta olmak üzere afetlerin ve olası etkilerinin, mevcut yapı stoku gibi afet risk faktörlerinin farkında oldukları; afet yönetimi stratejilerinin ağırlıklıla yangın-ıtfaiyeye odaklı olarak bilinçlendirme faaliyetleri ve afete müdahale kapasitesinin geliştirilmesine yöneldiği, risk yönetimi ve kriz yönetimine ilişkin stratejilerin ise sınırlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Stratejik Planlama, Afet, Afet Yönetimi, Risk Yönetimi, Kriz Yönetimi, Belediye.

## PREPAREDNESS OF MUNICIPALITIES AGAINST DISASTERS AND INVESTIGATION OF DISASTER MANAGEMENT THROUGH STRATEGIC PLANS: THE CASE OF FEBRUARY 6 EARTHQUAKES

### Abstract

On 6th February 2023, earthquakes of 7.7 and 7.6 Mw magnitude occurred with epicentre in Pazarcık and Elbistan districts of Kahramanmaraş, affecting many provinces. Among the provinces affected by the earthquake, 10 provinces (Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye, Şanlıurfa) were initially declared as disaster zones affecting general life. Subsequently, a state of emergency (OHAL) was declared in these provinces for three months. Disasters such as the 6 February earthquakes once again remind us of the risk and danger of disasters through bitter experiences to us. Being ready and resilient against disasters and minimizing disaster risk and negative impacts require an effective disaster management. In this study, the aim is to determine and evaluate whether the ten provinces included in the scope of the State of Emergency have an awareness and preparations for disasters at local level and in municipalities concerned, and whether they have strategies for disaster management. For this purpose, the 2020-2024 strategic plans of the relevant metropolitan and provincial municipalities, which were invalid at the time of the earthquake and are still in force, were analysed by content analysis method. In the study, it was concluded that municipalities are aware of disasters, especially earthquakes and their possible effects, and disaster risk factors such as the existing building stock; disaster management strategies are awareness-raising activities with improving disaster response capacity focusing on fire-fire department, while strategies for risk management and crisis management are limited.

**Keywords:** Strategic Planning, Disaster, Disaster Management, Risk Management, Crisis Management, Municipality.

\* Dr. Öğr. Üyesi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Çaycuma Meslek Yüksekokulu, umut.uzmez@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6590-1940.

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Medipol Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, adilaveroglu@medipol.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7850-8838.

## Giriş

Dünya doğa kaynaklı veya yapay şekilde meydana gelen çok sayıda afetle karşılaşmakta ve mücadele etmektedir. İklim değişiklikleri, çevre kirliliği, nüfus artışı ve çarpık kentleşme, yoksulluk, küresel boyutlarda yaşanan salgınlar vb. gelişmeler afet risklerinin ve etkilerinin artmasına neden olmaktadır. Afetlerin tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmasa da, afet riskinin azaltılması ve olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi mümkün olabilmektedir. Bu ise afetler ortaya çıkmadan korunmaya yönelik risk yönetimi ile afetler ortaya çıktıktan sonra düzeltmeye yönelik kriz yönetimini içeren etkin bir afet yönetimini gerektirmektedir. Bu açıdan küresel, bölgesel, yerel riskler ile yaşanan tecrübeler de dikkate alınarak planlamaların yapılması, stratejilerin geliştirilmesi ve bunların hayata geçirilmesi önem arz etmektedir. Hem merkezi idareye hem de halka en yakın yönetim birimleri olan belediyelere bu konuda önemli görev ve sorumluluklar düşmekte; koordinasyon ve iş birliği içerisinde bu süreçleri yürütmeleri gerekmektedir. Belediyeler mekânsal dağılım ve yerleşimi sağlayan imar planlaması ve yapacağı çalışma ve faaliyetleri belirlemede ve kaynak tahsisinde önceliklerini belirleyen stratejik planlama ile şehrin geleceğini yönlendirirler. İki planlama da afetlere karşı hazır olmak ve afet yönetimi açısından oldukça önemlidir. Stratejik planlarda afet ve afet yönetiminin yer alması, şehri afetlere karşı hazır ve dirençli hâle getirecek stratejilerin belirlenmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada, yerel düzeyde ve belediyeler özelinde afetlere yönelik farkındalık ve hazırlıklar ile afet yönetimine dair stratejilerin olup olmadığının tespiti ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu açıdan “Belediyeler stratejik planlarında, afet riskinin farkında mıdır ve afet yönetimine yönelik stratejileri var mıdır, bu bağlamda hangi stratejileri belirlemiştir?” sorularına cevap aranacaktır. Örneklem olarak 6 Şubat depremlerinden etkilenen illerden Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye, Şanlıurfa olmak üzere 10 il belirlenmiştir. Çalışmanın örnekleme olarak belirlenen iller deprem sonrası ilk etapta genel hayata etkili afet bölgesi ilan edilen ve Anayasa’nın 119. maddesine istinaden tabii afet nedeniyle olağanüstü hâl (OHAL) kapsamına alınan illerdir. Çalışma kapsamında ilgili 7 büyükşehir ve 3 il belediyesinin depremin yaşandığı anda mevcut olan ve hâlen yürürlükte olan 2020-2024 stratejik planları içerik analizi yöntemi ile derinlemesine analiz edilecektir.

Türkçe literatürde belediyelerin stratejik planları ve planlardaki afet konusuna dikkat çeken güncel çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalardan biri Korkın ve Öztop (2022) tarafından hazırlanmıştır. Çalışmada 30 büyükşehir belediyesine ait stratejik planı afet yönetimi açısından incelemiş; araştırma sorularının yanıtını var/yok biçiminde tespit ederek, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında afetlere yönelik farkındalıklarının yüksek olduğunu, ancak afet olgusunun stratejik bir yönetim anlayışı olarak ele

alınmasında eksikliklerin bulunduğunu tespit etmiştir. Özdemir (2023) büyükşehir belediyeleri stratejik planlarında afet olgusuna yönelik farkındalık seviyesinin yüksek olduğunu; ancak afetlere yönelik hedeflerin, performans göstergelerinin, proje ve çalışmaların genellikle afet anı ve sonrasına yoğunlaştığını; afet öncesine yönelik risk azaltma faaliyetlerine planlarda yok denecek kadar az rastlandığını belirtmiştir. Kaya ve Yayla'nın (2023) çalışmasında Aksaray, Kırşehir, Kırıkkale, Nevşehir ve Niğde belediyelerine ait stratejik planlar incelenmiş; belediyelerin kentsel dirençlilikle ilgili farkındalık ve faaliyet düzeyleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bir diğer çalışmada ise Akyüz ve Başaran (2023), Manisa büyükşehir belediyesi 2015-2019 ile 2020-2024 yıllarını kapsayan stratejik planlarında afet ve afet yönetimine ilişkin çalışmaları karşılaştırarak incelemiştir.

Bu çalışmada ise OHAL kapsamındaki illerin tamamının örnekleme dahil edilmesi, geniş bir örneklem ve büyük bir veri seti ile çalışılması, belediyelerin stratejik planların modern afet yönetim sistemini yansıtan çeşitli temalara göre analiz edilmiş olması ve çalışma ile elde edilen sonuçların karşılaştırılmasını sağlaması, çalışmayı özgün bir hale getirmekte ve literatüre katkı sağlamaktadır. Çalışma iki bölümde tasarlanmıştır. İlk bölümde kavramsal bir çerçeve çizmek için strateji, stratejik planlama, stratejik yönetim, afet ve afet yönetimi ve Türkiye'deki mevcut durum üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde çalışmanın ampirik kısmı yer almakta ve elde edilen bulgular karşılaştırmalı şekilde değerlendirilmektedir.

## **1. Kavramsal Çerçeve**

### **1.1. Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim Süreci**

Strateji kavramının kökeni Yunanca ordunun lideri/generali anlamında kullanılan strategos/strategus kelimesinden gelmektedir. Günümüzde ise generalin bilgisi anlamına gelen “strategike episteme” ya da generalin bilgeliği anlamında kullanılan “strategon sophia” ifadesine karşılık olarak kullanılmaktadır. Askeri bir kavram olan strateji, “bir düzen veya plan yaparak yani düşünsel işlemlerde bulunarak orduyu savaş nizamına sokmak” şeklinde tanımlanmaktadır. Askerlikte zaman kaybetmek veya karşı tarafa zaman kaybettirmek savaşın kaderini etkileyen önemli bir unsur olduğundan hangi hareketlerin ve manevraların ne zaman yapılacağı da strateji belirleme sürecinde düzene konulmaktadır (Eren ve Özdemirci, 2018: 5-6). Sun Zi tarafından MÖ 400'lü yıllarda yazılan ve stratejiyi askeri bir kavram olarak ele alan “Savaş Sanatı” adlı eseri, yönetim biliminde de en önemli strateji eserlerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Askeri yapılanmalar dışında kamu ve özel sektör yönetiminde önemli bir kavram olan strateji Drucker (2000: 53) tarafından örgütlerin belirsizlik ortamında istenilen sonuçlara ulaşmasını sağlamak şeklinde tanımlanmaktadır. Eren ve Özdemirci ise (2018: 8) kavramı “genel amaçları

sahada uygulanan eylem planlarına dönüştüren, çevrenin ve rakiplerin de göz önüne aldığı bir ortamda işletmenin başarıya ulaşmasına yönelik kararlar bütünü” şeklinde tanımlamaktadır. Mintzberg (1987: 11-16) stratejiyi beş farklı şekilde; plan, manevra, yöntem, durum, perspektif olarak ayrı ayrı tanımlamaktadır. Bu tanımlar arasında ilişki olduğu ve hiçbir tanımın diğerine göre öncelikli durumda olmadığı ifade edilmektedir. Çünkü her bir tanım strateji anlayışının önemli bir unsurunu içermekte ve örgütlerin temel sorunlarını ele almayı sağlamaktadır.

1920’lerin başında stratejik yönetim anlayışı ders olarak Harvard üniversitesinde öğretilmeye başlanmıştır. Bu nedenle stratejik yönetimin çalışma alanı olarak ortaya çıkışı 1920’ler olarak kabul edilmektedir. 1940 ve 1950’li yıllarda da akademik bağlamda çalışmalar bulunmakla birlikte stratejik yönetimin meşru bir bilimsel disiplin alanı olarak kabul edilmesini sağlayan önemli çalışmalar 1960’lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Chandler, Andrews, Ansoff bu döneme katkı yapan önemli çalışmaların sahipleridir. Stratejik düşüncenin bilimsel anlamda ele alındığı ilk çalışma olması nedeniyle Chandler’in 1962 yılında yazdığı “Strategy and Structure” eseri ayrı bir öneme sahiptir (Barca, 2005: 9-10). Chandler’in bu çalışmasında İkinci Dünya savaşı sonrası özel sektörün ciddi kayıplarına karşın bazı firmaların (Dupont, General Motors, Jersey Standart ve Sears) büyümelerinin ortak noktaları incelenmiştir. Elde edilen sonuca göre çevresel değişiklikler karşısında stratejik ve yapısal değişikliklere gidebilen örgütlerin başarılı olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Dünyada çevresel değişimin artan hızı dolayısıyla stratejik ve yapısal değişime duyulan ihtiyacı artırmaktadır (Eren, 2016: 74-75). Buradan hareketle günümüzde küresel piyasaların zorlu rekabet ortamı ve teknolojik değişim hızı dikkate alındığında örgütlerin stratejilerini bu dinamik süreci dikkate alarak esneklik ilkesi ile hazırlanması gerektiği söylenebilir.

Stratejik planlama ve stratejik yönetim özel sektör kaynaklı olup, kamu yönetiminde 1980’li yıllarda görülmeye başlanmıştır (Hughes, 2014: 378). Özel sektörden çok daha sonra uygulanmaya başlanmasının arkasındaki temel mesele geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının 1970’lere kadar hâkim paradigma olarak kabul edilmesi ile ilişkilidir. Nitekim geleneksel kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasında kesin çizgiler olduğu kabul edilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise özel sektör yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki farklılıkların giderek azaldığını, özel sektörün kullandığı stratejik amaç, vizyon, misyon gibi işletmecilik anlayışı ile kamu yönetimi reformlarının şekillenmesine etki etmesini savunmaktadır (Eryılmaz, 2021: 53). Bu durum geleneksel kamu yönetimi döneminde planlama yapılmadığı anlamına gelmez. Ancak Yüksel’in de (2002: 32) ifade ettiği gibi stratejik planların sürekli yenilenme, çok uzun vadeli olarak tasarlanma, içinde bulunduğu zamana değil geleceğe dönük planlama anlayışına sahip olması nedeniyle klasik planlamadan farklı özellikler taşımaktadır. Bu bağlamda

İskender ve Aşgın'ın (2020: 185) belirttiği gibi stratejik planlama, yeni yönetim kültürünün benimsenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir.

Üç farklı stratejik planlama türü bulunmaktadır. Bunlardan ilki “işletme stratejik planlaması”nın kökeni 1960'lı yıllara dayanmakta, misyon belirleme ve çevre analizi ile strateji geliştirilmesini içermektedir. 1970'lerin ürünü olan “kurumsal strateji” ise örgütlerin farklı birimleri arasındaki sorumluluk dağılımlarıyla da ilgilenen ve ilk türe göre daha kapsamlı olarak hazırlanan halidir. 1980'li yıllarda görülmeye başlayan üçüncü tür ise “stratejik yönetim” olarak ifade edilmektedir (Hughes, 2014: 375-376). Stratejik yönetim, “şirket amaçlarına ulaşılması için tasarlanan planların oluşturulması ve uygulanmasıyla sonuçlanan karar ve eylemler olarak tanımlanır” (Pearce ve Robinson, 2015: 3). Stratejik yönetim, stratejik planlamadan daha kapsamlıdır ve stratejik planlamayı da içermektedir (Hughes, 2014: 388). Nitekim stratejik planlama stratejik yönetim sürecinin yalnızca bir aşamasını oluşturur (Yüksel, 2002: 32). Bu noktada stratejik yönetimin bir süreci ifade ettiğini söyleyebiliriz. Bu süreçte bilgi akışı, operasyonlar, tarihi, güncel ve öngörü verileri bulunmaktadır. Süreçle amaçlanan ise örgütlerin misyonuna ve kısa vadede amaçlarına ulaşmasını için stratejilerin belirlenmesini ve uygulanmasını sağlamaktır (Pearce ve Robinson, 2015: 16).

## **1.2. Türkiye’de Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamanın Benimsenmesi ve Uygulanması**

Ülkemizde stratejik planlamanın hukuki alt yapısı 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile atılmıştır. Kanunun 3. maddesinin “n” bendinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanmaktadır. Kanunun 9. maddesinde “kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar” hükmü ile kamu idarelerinin stratejik plan hazırlanması hukuki bir zorunluluk haline getirilmiştir.

Yerel yönetimler reformları kapsamında hazırlanan 2004 tarih 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarih 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2005 tarih 5393 sayılı Belediye Kanunundaki düzenlemelerle birlikte yerel yönetim birimlerinin de stratejik plan hazırlaması zorunluluk halini almıştır. Ancak Belediye Kanununun 41. maddesinde 50.000'in altında nüfusa sahip olan belediyelerin, stratejik plan hazırlaması zorunluluğunun olmadığı da belirtilmiştir.

Hukuki düzenlemeler sonrası yerel yönetimleri de içine alan stratejik yönetim uygulamalarına DPT'nin (Devlet Planlama Teşkilatı) yetki ve sorumluluğunda pilot bir uygulama ile başlanmıştır. Pilot uygulamada “Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (DİE), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi” yer almıştır (Özgür, 2004: 24). Çalışmada bakanlıktan yerel teşkilatlara kadar örneklemin yer alması kamu yönetimi örgütlenmesini temsil edecek bütüncül bir yaklaşımla hareket edildiğini göstermektedir.

DPT'nin stratejik planlama sürecine rehberlik etmesi amacıyla 2003 yılında “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu” yayınlanmış 2006 yılında Kılavuz güncellenerek uygulanmıştır. Süreç içerisindeki deneyimlerden istifade edilerek Kılavuz için üçüncü güncelleme 2018 yılında Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yapılmıştır. 2020 yılında performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesinden ardından bütçe sistemine uyum sağlanabilmesi için “Kılavuz 2021” şeklinde son sürümü yayınlanmıştır. Kılavuz tüm kamu idareleri için ortak hususları içeren temel rehber olmakla birlikte kamu idarelerinin yapı ve işleyişindeki farklılıklar dikkate alınarak üniversiteler, kamu sermayeli işletmeler ve belediyeler özelinde stratejik planlama rehberleri de ayrıca hazırlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SP) 2021: 3-4).

Belediyeler özelinde hazırlanmış olan stratejik planlama rehberinde stratejik planlama: “Şehir halkının yaşam kalitesini etkileyen ve etkilemesi muhtemel koşulların anlaşılması, şehrin gelecekte ulaşmak istediği konum konusunda ortak bir anlayış ve mümkün olduğunca geniş bir uzlaşma sağlanması, bu konuma ulaşmak için belediyenin kaynaklarını etkin bir şekilde kullanma yollarını arayarak ne yapması ve nasıl bir kurum olması gerektiğini tanımlayan sistematik bir süreçtir” (SP, 2019: 2) olarak ifade edilmektedir. Şehrin gelişimi ve kalkınması önündeki en temel risklerden biri afetlerdir. Bu sebeple afetlerin tanımlanması, anlaşılması ve şehrin risk durumuna göre stratejik planlama sürecinde yer verilmesi gerekmektedir.

### 1.3. Afet ve Afet Yönetimi

Afet, “insanlar için fiziksel, ekonomik, sosyal ve çevresel kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen, etkilenen topluluğun yerel imkân ve kaynaklarını kullanarak baş edemeyeceği doğal, teknolojik veya insan kökenli olayların sonuçları” (Ergünay vd., 2008: 302) şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımda da ifade edildiği gibi afetlerin bir kısmı doğa kaynaklı bir kısmı ise yapay olarak gerçekleşmektedir. Deprem, sel, çığ, kuraklık, erozyon gibi afetler doğal kaynaklı afetlerken, nükleer patlamalar, terör olayları, kimyasal kazalar ise yapay sebeplerle ortaya çıkmaktadır. Her ne sebeple olursa olsun

afetlerin ortaya çıkışı tüm canlıların hayatını olumsuz şekilde etkilerken, insan eli ile yapılmış yapılara da zarar vererek ekonomi üzerinde ilave yük oluşturmakta, ülke kalkınmasını olumsuz şekilde etkilemektedir. Afetlerin tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmamakla birlikte risklerin azaltılması ve ortaya çıkaracağı olumsuzlukların geliştirilecek politikalarla en aza indirilmesi mümkündür. Bu durumda afet yönetiminin ve bu yönetimi etkili kılacak planların hazırlanması gerekmektedir.

Afetler meydana gelme hızlarına göre tasniflendiğinde “yavaş gelişen” ya da “ani gelişen” şekilde incelenmektedir. İklim değişikliği, kuraklık vb. durumlar yavaş gelişen afet türüne; deprem, sel gibi durumlar ise ani gelişen afet türüne örnek verilebilmektedir. Bu tür afetler beklenmedik ve ani şekilde ortaya çıkmakla birlikte bilimsel araştırmalar sonucunda meydana gelmesi muhtemel zaman aralığı hesaplanabilmektedir (Büyükkaracıoğlu, 2016: 204). Bu hesaplamalar kuşkusuz afet yönetimi için önemli bir kaynak niteliği taşımaktadır.

Afet yönetimi “afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması amacıyla, afet öncesi, sırası ve sonrasında alınması gereken önlemler ve yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, desteklenmesi ve etkin olarak uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, imkan ve kaynaklarının belirlenen stratejik hedefler ve öncelikler doğrultusunda kullanılmasını gerektiren çok yönlü, çok disiplinli ve çok aktörlü bir yönetim süreci” olarak tanımlanmaktadır (Ergünay vd., 2008: 305).

Afet yönetimi, afetler ortaya çıkmadan korunmaya dönük çalışmaları içeren “risk yönetimi” ile afetler ortaya çıktıktan sonra düzeltmeye dönük süreç ve çalışmaları içeren “kriz yönetimi” şeklinde iki farklı yönetim sürecini içermektedir. Buna bütünlük afet yönetim süreci denilmektedir (Kadıoğlu, 2008: 10). Bütünlük afet yönetimi, afetler sırasında meydana gelebilecek zararların önlenmesi ya da en aza indirilmesi için önlemlerin alınması afet sonrası etkin müdahale yöntemleri ve koordineli bir şekilde kurtarma ve iyileştirme faaliyetlerinin bütünlük içerisinde yürütülmesini içeren bir model şeklinde tanımlanmaktadır (Karaman, 2016: 3). Bu süreçte afetlerden korunmaya dönük olarak; kayıp ve zarar azaltma, hazırlık şeklinde iki ana bileşen ile tahmin ve erken uyarı sistemleri, afeti anlama, etki analizi şeklinde ayrıntılandırılabilir evreler yer alırken, düzeltme amacıyla müdahale ve iyileştirme olarak iki ana bileşen ve altında etki analizi ve yeniden yapılandırma evreleri yer almaktadır. Şekil 1’de görüldüğü gibi ana bileşenler döngüsel bir biçimde süreklilik göstermektedir (Kadıoğlu, 2008: 9-10). Bütünlük afet yönetim sürecinde risk ve kriz yönetimini içeren hususlar ayrı ayrı ele alınmalı ve planlama yapılmalıdır.



Şekil 1: Modern Afet Yönetim Sistemi ve Evreleri

Kaynak: Kadioğlu, 2018: 8.

Afet yönetim sürecinde afetin türüne göre karşılaşılabilecek özel güçlükler yanında tüm afetleri kapsayacak genel güçlükler bulunmaktadır. Bu güçlükler; (i) Eldeki sınırlı kaynakların etkin kullanımı, (ii) Paydaşlar arasında etkili bir iletişimin kurulması ve koordinasyon eksiklikleri, (iii) Bilginin zamanında toplanması, yayılması ve analiz sürecinin tamamlanması, (iv) Kültürel farklılıklar, güvensizlik, farkındalığın yüksek olmayışı gibi nedenlerle yerel katılımına dair sorunlar (v) Kurulmuş olan afet yönetim sisteminin güncel hale getirilmesi, (vi) Sorunların çözümü için gerekli olan disiplinler arası işbirliğine dair sorunlar, (vii) Sürdürülebilir, adil bir iyileşmenin sağlanabilmesi (Khan vb., 2023: 15) şeklinde sıralanmaktadır. Yönetim sürecinde karşılaşılabilecek güçlüklerin bilinmesi risk ve kriz sürecinin daha başarılı sonuçlar vermesine katkı sağlayacaktır.

Risk yönetimi sürecinde yapılabilecekler şu şekilde sıralanabilir (Kadioğlu, 2008: 11-23; UCLG-MEWA, 2015, Şahin, 2022: 257-259): (i) Afet riskini anlamak için risk haritaları ve risk profillerinin çıkarılması, (ii) Afetlerin ardışık etkilerine karşı risk bilgilerinin geliştirilmesi, (iii) Toplumun farklı kesimlerinin de katılımı ile afet ve acil durum planlarının hazırlanması, (iv) Kent planlarının afet planları ile uyumlu hale getirilmesi, (v) Toplumda afet bilincinin oluşturulması, bilgi kapasitesinin geliştirilmesi için örgün, yaygın eğitimde, mesleki ve hizmet içi eğitimde afet konusuna yer verilmesi, (vi) Mevcut yapıların güçlendirilmesi ve afete dirençli<sup>1</sup> hale getirilmesi, (vii) Erken uyarı, alarm vb. sistemlerin kurulması, (viii) Afetin etkileri ve ihtiyaç tespiti için yazılım destekli “etki ve ihtiyaç analiz” modellerine sahip

<sup>1</sup> Dirençlilik “Bir sistemin, toplumun veya topluluğun, önemli ana yapılarının korunması ve restorasyonu dâhil olmak üzere, tehlikelere maruz kaldığında tehlikenin etkilerine karşı direnme, alışma, uyum sağlama, tehlikenin etkilerini absorbe etme, dönüştürme ve iyileştirme yeteneği” şeklinde tanımlanmaktadır (Birleşmiş Milletler (BM)).



olunması, (ix) Acil önlem destek sistemi ile afet anında ilgililerin bilgi paylaşımını sağlayacak sistemlerin kurulması, (x) Yasaların ihtiyaçlar dahilinde gözden geçirilmesi, (xi) Afet yönetim ve koordinasyon merkezlerinin kurulması, (xii) Afetlerde görevli olanların yetki ve sorumlulukların belirlenmesi, (xiii) İhtiyaç duyulacak ekipman ve donanımın hazır bulundurulması, (xiv) Arama kurtarma vb. tatbikatların yapılması.

Kriz yönetimi sürecinde yapılabilecekler ise şu şekilde sıralanabilir (Kadıoğlu, 2008: 23-24; Karaman, 2016: 6): (i) Haberleşme ve ulaşımın sağlanması, (ii) Fiziki, sosyal ve iktisadi kayıpların giderilmesi için ihtiyaç tespiti, (iii) Arama kurtarma çalışmaları, (iv) İlk yardım, geçici barınma, günlük iye, güvenlik önlemleri, (v) Tehlike yaratan yığıntıların kaldırılması.

#### **1.4. Türkiye’de Afet Yönetimi ve Belediyelerin Hukuki Sorumlulukları**

Tarihin ilk dönemlerinde afetlerin önlenmesinin mümkün olamayacağı inancı bulunmakta iken sonrasında çeşitli müdahalelerle bu durumla başa çıkabilmeye çalışılmıştır. Elde edilen tecrübeler süreçte kullanılacak yeni metotların geliştirilmesini sağlamıştır (Yaman, 2021: 39). Bu tecrübeler çeşitli düzenlemeleri de ortaya çıkarmıştır. 1990’lara kadar afete ilişkin düzenlemelerin daha ziyade afet sırası ve sonrasında yaşanacaklara ilişkin olduğu, 1990 sonrası dönemde ise afet risklerinin saptanması konusunun da dikkate alınmaya başlandığı görülmüştür (Özkaya, 2016: 202).

Bu konudaki en temel adımlardan biri BM Genel Kurulu’nda alınan kararla 1990-2000 yıllarını kapsayacak “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası On Yılı” ilan edilmesi gösterilebilir. Genel Kurul’da alınan kararla afetlerle mücadelede uluslararası iş birliğinin önemi üzerinde durulmuş ve koordineli şekilde çalışarak afet kaynaklı kayıpların önüne geçilmesi hedeflenmiştir (UN, 2024). Bu kararın ardından 1994 Yokohama Strateji Belgesi, 2005-2015 yıllarını kapsayan Hyogo Çerçeve Eylem Planı, 2015-2030 yılları için planlanan Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi ile uluslararası nitelikteki belgeler hazırlanmıştır. Hyogo planından alınan dersler, eksiklikler ve gelecekte karşılaşılması muhtemel zorlukların değerlendirilmesini içeren Sendia Planı BM Afet Riskinin Azaltılması Üçüncü Dünya Konferansında kabul edilerek, devletlerin afet risklerini azaltma ve afete direnç durumunun artırılması noktasında BM bünyesinde taahhütlerini yenilemesini sağlamıştır (UCLG-MEWA, 2015: 6-9).

Türkiye de coğrafi konumu (tektonik, sismik, topografik yapı ve iklim koşulları), sosyo-ekonomik ve politik koşulları gereği sık sık afetlerin çeşitli türleri ile karşı karşıya gelen bir ülkedir (Karaman, 2016: 3). Kentleşme sistemi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar da doğa olaylarının afete dönüşmesinde etkili olmaktadır (Genç, 2008: 86). Türkiye’de doğal afetler bakımından en yaygın etkiye sahip olan afet türü depremlerdir (Afet ve Acil

Durum Yönetimi Başkanlığı, (AFAD), 2023). Ülke coğrafi konumu itibariyle Afrika ve Arabistan levhaları ile Avrasya levhaları arasında yer almaktadır. Levha hareketleri ve yaşanan depremler sonrası çok sayıda aktif faylar oluşmuştur. Bunların en önemlileri; “Kuzey Anadolu Fay Zonu, Doğu Anadolu Fay Zonu, Güney Doğu Anadolu Bindirmesi, Ege Graben Sistemi” şeklinde sıralanmaktadır (Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP, 2022: 4). Türkiye’de her yıl ortalama büyüklüğü 5 ila 6 arasında olan en az bir deprem meydana gelmektedir. Meydana gelen depremlerde yaşanan can kayıpları açısından Türkiye, dünyada 3. sırada, depremin etkilediği insan sayısı bakımından ise 8. sıradadır. Buna rağmen doğal afetlere yönelik ilk defa 1939 Erzincan Depremi sonrası harekete geçilmeye başlanmış, yasal anlamda düzenleme ise ancak 1959 yılında 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ile yapılmıştır. 1988 yılında “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” çıkarılmıştır. 1999 yılında yaşanan deprem sonrası ise afet yönetimine ilişkin düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi için dönüm noktası olmuştur (AFAD), 2023). Nitekim 1999 yılı 17 Ağustos’ta yaşanan Gölcük merkezli depremin kayıpları için müdahaleler sürerken, 12 Kasım’da yaşanan Düzce depremi ile can ve mal kayıpları artmıştır. Ard arda yaşanan bu iki deprem kriz yönetimi olarak ifade edilen ve düzelmeye yönelik yapılması gereken müdahaleler ve iyileştirmeye dönük yaşanan sorunlar, kurumlar arasındaki koordinasyon problemleri afet yönetim sürecindeki eksiklikleri ortaya koymuştur.

2009 yılına kadar afet yönetim sürecinde faaliyet gösteren üç genel müdürlük bulunmaktaydı; Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü. 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” ile Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuş ve afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin yetki ve koordinasyonu tek çatı altında toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin ardından çıkarılan 4 nolu “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile AFAD İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır (AFAD, 2023). AFAD’ın teşkilat yapısı ve görev ve sorumlulukları da 4 nolu Kararneme ile düzenlenmiştir.

Afetlere karşın etkin müdahalenin sağlanması amacıyla 2009 sonrasında birbiri ile koordineli şekilde hazırlanan çeşitli planlar bulunmaktadır. Bu planlar şekil 2’de görülmektedir.



**Şekil 2: Türkiye Afet ve Acil Durum Yönetim Sistemi Planları ve Türleri**  
**Kaynak:** TAMP, 2022: 9.

Türkiye’de yaşanan gelişmeler dikkate alındığında afet yönetimine dair üç farklı dönem olduğu ifade edilebilir. Bunlardan ilki 1999 öncesini ifade eden “palyatif çözümler dönemi” olarak isimlendirilmektedir. Bu dönem ortaya çıkan olaya özgü sonucun düzeltilmesi için çalışılan, yasal düzenlemeler başlatılan, afetlere ilişkin bütüncül bir yaklaşımın olmadığı bir dönemi ifade etmektedir. İkinci dönem ise 1999-2009 yılları arası “sorunlarla yüzleşme ve sistem arayışı” dönemi şeklinde adlandırılan, yaşanan Marmara Depremi’nin ardından afetlere ilişkin bütüncül bir yaklaşımın geliştirilmesi gerekliliğinin anlaşıldığı bir dönemdir. Üçüncü dönem ise 2009 yılında AFAD’ın kurulması ile başlayan “stratejik bakış dönemi” olarak ifade edilmektedir. Bu dönem afetlerin stratejik planlar hazırlanarak bütüncül acil ve afet yönetiminin gerçekleştirilme sürecinin başlangıcıdır (Yaman, 2021: 70-71). Son dönem gelişmeleri ile birlikte sorunların bütüncül ve merkezi düzeyde ele alınmasının sağlanmaya çalışıldığı ifade edilebilir.

Ülkemizde merkezi düzeyde koordinasyonu sağlayacak bir yönetim birimi dışında afet ve acil durumların yönetilmesine ilişkin belediyelere de önemli sorumluluklar düşmektedir. Belediyeler, yer yönünden yerinden yönetim birimleridir ve buldukları coğrafi sınırlar içerisinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasından sorumludur. Afet ve acil durumla ilgili yönetim süreçlerinde (risk belirleme ve kriz yönetme) belediyelerin yer alması yasal olarak görev ve yetkisi kapsamında düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin ve Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki ilçe belediyelerinin afet ve acil durumların yönetimine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları 7.maddede yer almaktadır. İlgili madde şu şekildedir: “İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç

ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak”. İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise aynı maddede: “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak” şeklinde yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise afet ve acil durumların yönetimi konusuna 53.maddede yer vermiştir. Söz konusu madde şu şekildedir: “Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir”. 73. maddede belediyelerin (BŞB’ler dahil) kentsel dönüşüm ile ilgili görev ve yetkileri yer almakta; deprem riskine karşı tedbir almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilecekleri düzenlenmektedir. Ayrıca afetlerle ilgili belediyelere görev ve sorumluluklar yükleyen başkaca yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.

6 Şubat depremleri sonrasında; 09.04.2023 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile büyükşehir belediyelerinde “Afet İşleri Daire Başkanlığı”, belli bir nüfusun üzerindeki diğer belediyelerde ise “Afet İşleri Müdürlüğü” kurulması zorunlu hâle getirilerek, buna dair kadrolar ihdas edilmiştir. Bu düzenleme öncesinde afet yönetimi genel olarak İtfaiye Teşkilatı veya sivil savunma birimleri bünyesinde iken düzenleme ile belediyelerde özel bir idari birim kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca belediyelerde Afet Koordinasyon Merkezlerinin (AKOM) kurulmasına yönelik farkındalığın ve bu yöndeki çalışmaların arttığı söylenmelidir.

## **2. Araştırma**

### **2.1. Amaç ve Örneklem**

6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremleri sonrasında 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak

Yardımlara Dair Kanun” uyarınca Cumhurbaşkanı kararıyla Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye, Şanlıurfa olmak üzere 10 il “genel hayata etkili afet bölgesi” ilan edilmiştir. Ardından bu illerde OHAL ilan edilmiş ve OHAL ilanı 10 Şubat 2023 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. OHAL ilanının ardından başka iller de “genel hayata etkili afet bölgesi” ilan edilmiştir. Şubat 2023’te Elazığ ili ve daha sonra Sivas’ın Gürün ilçesi, Nisan 2023’te ise Bingöl, Kayseri, Mardin, Tunceli, Niğde ve Batman illeri bu kapsama alınmış; ancak bu illerde OHAL ilan edilmemiştir.

Çalışmanın örnekleme depremin ardından “genel hayata etkili afet bölgesi” ilan edilen ve OHAL kapsamına alınan 10 il dahil edilmiştir. Örnekleme büyükşehir statüsünde olan Adana, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Şanlıurfa büyükşehir belediyeleri ile Adıyaman, Kilis, Osmaniye il belediyelerinin stratejik planları analiz edilecektir. Çalışmada bu belediyelerin 2020-2024 yıllarını kapsayan Stratejik Planlarının afet yönetimi açısından analiz edilmesi; bu kapsamda stratejik planlarında olası afetlere yönelik farkındalık ve hazırlıkları ile afet yönetimine dair stratejilerinin olup olmadığının tespiti ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Zira stratejik planlar belediyelerin gelecek 5 yıla ilişkin yol haritasını belirlemede, yıllık performans programları ile planda belirlenen amaç-hedef ve performans göstergeleri takip edilmekte, ayrıca bu plan ve programlar bütçe ile yatırım ve çalışma programının hazırlanmasına da esas teşkil etmektedir.

## **2.2. Yöntem**

Stratejik planlara belediyelerin Aralık 2023’te kurumsal web siteleri üzerinden erişilmiş olup, planlar içerik analizi yöntemi ile incelenmiştir. İçerik analizi kapsamında tema analizi ve betimsel analiz yapılmıştır. Tablo 1’de görülebileceği gibi, tema analizi için “afet yönetimi” üst teması, afet farkındalık, afet riski, afet yönetimi ve müdahale ile önlem olmak üzere 4 tema ve bu temalar altında 35 alt tema (anahtar kelime) benimsenmiş; anahtar kelimeler yardımıyla belediyelerin stratejik planları taranmıştır. Tema analizi ile elde edilen veriler, betimsel analiz ile yorumlanmıştır.

Alt temalar mevzuat ve ilgili literatürden yola çıkılarak, deprem başta olmak üzere afet türleri, afetlerde can ve mal kaybına sebep olan başlıca etkenler ile bu etkenleri ortadan kaldırmaya yönelik önlemler, afet sonrası müdahale ve afetle ilişkili kurumları içerecek biçimde oldukça kapsamlı olarak belirlenmiştir.

| Afet Yönetimi                     |                                 |                           |                                |                                  |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| <b>Afet Farkındalık</b>           |                                 |                           |                                |                                  |
| Afet                              | Deprem                          | Sel/Su Taşkını            | Heyelan                        | Yangın                           |
| Patlama                           | Tehlike                         | Felaket                   | Kaza                           |                                  |
| <b>Afet Riski</b>                 |                                 |                           |                                |                                  |
| Riskli (alan/yapı)                | Plansız (yapılaşma/şehirlleşme) | Çarpık (şehirlleşme)      | Kaçak (yapı)                   | Ruhsatsız/ Ruhsata aykırı (yapı) |
| İmara açılan (alan)/aykırı (yapı) | İmar Affı                       | Gecekondu                 | Mevcut arsa/ konut/ yapı stoku |                                  |
| <b>Afet Yönetimi ve Müdahale</b>  |                                 |                           |                                |                                  |
| AFAD                              | İtfaiye                         | Arama                     | Kurtarma                       | Acil Durum                       |
| Müdahale                          | Kriz Yönetimi                   | Afet Koordinasyon Merkezi | Tasfiye                        |                                  |
| <b>Önlem</b>                      |                                 |                           |                                |                                  |
| Kentsel Dönüşüm                   | Kamulaştırma                    | (Toplu) Konut             | İslah imar planı               | Yıkım                            |
| Risk Yönetimi                     | Dirençli                        | Dayanıklı                 |                                |                                  |

**Tablo1. İçerik Analizine Esas Temalar** (Tablo yazarlar tarafından oluşturulmuştur.)

### 2.3. Bulgular ve Tartışma

Belediyelerin stratejik planları esas itibariyle durum analizi ve strateji geliştirme olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmada da bulgular, durum analizi ve strateji geliştirmeye dair bulgular olmak üzere iki başlıkta değerlendirilecek, bulgular afet farkındalık, afet riski, afet yönetimi ve müdahale ile önlem temaları çerçevesinde tartışılacaktır.

Stratejik planın giriş bölümü olan “Başkan Sunuşu”nda sadece Osmaniye ve Şanlıurfa’da alt temalara rastlanmıştır. Osmaniye’de “Modern ve bölgesel bir yaşam merkezi kurmak hedefinde öncelik kentsel dönüşüm hamlesi”, Şanlıurfa’da “kentsel dönüşüm projeleriyle ilimize yeni bir çehre kazandırma yolunda emin adımlarla ilerleyen” ifadeleriyle belediye başkanlarının şehrin gelişiminde önlem teması altında yer alan kentsel dönüşümü vurguladıkları görülmektedir. Bu belediyelerin planlarının stratejik hedefleri arasında kentsel dönüşüme dair hedefleri olduğu görülmektedir.

### 2.4. Durum Analizi Bulguları

Stratejik planın durum analizi bölümünde, kurumun “Neredeyiz?” sorusuna yanıt aradığı, kurumsal tarihçe, uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi, mevzuat analizi, üst politika belgeleri analizi, faaliyet

alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi, paydaş analizi, kuruluş içi analiz, PESTLE/çevre analizi, GZTF/SWOT analizi ile bunların özetlendiği tespit ve ihtiyaçların değerlendirilmesi başlıkları yer almaktadır.

**Kurumsal Tarihçe:** Bu başlıkta sadece Adana ve Şanlıurfa'da alt temalara rastlanmış olup, bunlar önlem temasına dahildir. Adana'da "1984-1989 yılları arasında sosyal konut hamlelerinin gerçekleştirdiği ve taşkın önleme vb. amaçlarla barajların kurulmasından"; Şanlıurfa'da "kamuya ait alanlarda büyükşehir belediyesi adına kentsel değişim ve dönüşüm alanı ilan edildiğinden" bahsedilmektedir.

**2015-2019 Dönemi Stratejik Planın Değerlendirilmesi:** Bu başlıkta belediyelerin 2015-2019<sup>2</sup> stratejik planlarına dair genelde yüzeysel değerlendirmelerin olduğu; Adana, Diyarbakır, Gaziantep ve Malatya'da amaç-hedef bazında ya da en azından genel gerçekleşme düzeylerinin yer aldığı, Şanlıurfa'da ek olarak başarı veya başarısızlık nedenlerinin de tartışıldığı görülmüştür. 2015-2019 dönemi stratejik planlarının değerlendirildiği bölümde sadece Adana ve Diyarbakır'da alt temalara rastlanmıştır. Diyarbakır'da afet yönetiminin kentin öncelikli alanlarından olduğu ve ilgili plan döneminde bu alandaki çalışmalara ağırlık verildiği belirtilse de, amaç-hedef-göstergeler bazlı bir görünüm olmadığından bu çalışmalara dair bulgulara erişilememektedir. Adana'da önceki planın 3 amaç ve 7 hedefinde alt temalara rastlanmış; bu çerçevede itfaiye hizmet binası yapımı, afet riskli binaların kamulaştırılması ve yıkımı, kentsel dönüşüm projeleri, doğal afetlere etkin müdahale ve halkı bilinçlendirme, itfaiye risk haritası, doğal afetlere hazır olma konularında yapılan faaliyetler anlatılmıştır.

**Mevzuat Analizi:** Bu kısımda belediyelerin afet ve afet yönetimine ilişkin mevzuata yer verip vermediğinin ötesinde, mevzuattan yaptığı çıkarımları ve bunları amaç ve hedeflere dönüştürüp dönüştürmediğine odaklanılmıştır. Buna göre Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye'de mevzuat analizi sadece ilgili kanunların sıralandığı ya da kanun maddelerinin aynen aktarıldığı bir biçimde düzenlenmiştir. Hatay, Gaziantep, Şanlıurfa'da ise mevzuattan tespitler ve ihtiyaçlar şeklinde çıkarımlar yapılmış, ancak amaç ve hedeflere dönüştürülmemiştir. Hatay'da bu çıkarımlar arasında afetle ilgili bir çıkarımın olmadığı; Şanlıurfa'da afet ve itfaiye hizmetleri alanında faaliyetlerin daha etkin yürütmesine olan ihtiyacın vurgulandığı görülmüştür. Gaziantep'te afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi ile emlak ve kamulaştırma işlemler ile ilgili kamulaştırmalarda uzlaşma sağlanamaması halinde açılan davaların karara bağlanmasının uzun zaman alması ve koruma kurullarının ayda bir kez toplanması nedeniyle karar alma sürecinin yavaş işlemesi mevzuattan kaynaklı sorunlar olarak belirtilmiştir.

<sup>2</sup> Şanlıurfa'da 2016-2020, Diyarbakır'da 2017-2021.

**Üst Politika Belge Analizi:** Bu bölümde belediyeler kalkınma planı, kalkınma ajansı bölge planı, orta vadeli program (OVP) başta olmak üzere üst politika belgelerini analiz etmektedir. Bu kısımda belediyelerin afet ve afet yönetimine ilişkin üst politika belgelerine ve buradaki hükümlere yer verip vermediğinin ötesinde, bu belgelerden yaptığı çıkarımlara ve bunları amaç ve hedeflere dönüştürüp dönüştürmediğine odaklanılmıştır. Buna göre Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa’da sadece politika belgelerinin ya da belgelerdeki ilgili paragraf ve hükümlerin aynen aktarıldığı bir biçimde düzenlenmiştir. Kahramanmaraş’ta üst politika belgelerinden yola çıkılarak kentsel dönüşüm uygulamaları yapılmasının altı çizilmiş, ancak bu değerlendirme bir amaç veya hedefle ilişkilendirilmemiştir. Adana’da 11. Kalkınma Planının ilgili paragraflarının, “Doğa ve insan kaynaklı afetlere karşı müdahale kapasitemizi artırma ve denetim yoluyla, can ve mal kaybının en aza indirildiği güvenli bir kent yaşamını temin etmek” amacı ve “Etkin risk yönetimi ile yangın ve afetlere müdahale kapasitesini geliştirmek ve dönem sonuna kadar afet bilgi sisteminin %95’ini tamamlamak” hedefi ile ilişkilendirildiği görülmüştür. Üst politika belgeleri analizinde belediyelerin, Şekil 2’de belirtilen Türkiye afet yönetim stratejisi ve ilgili planlarına yer verilmediği görülmüştür.

**Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi:** Bu başlıkta belediyeler mevzuat analizinden yararlanarak, yürüttükleri/yürütecekleri faaliyet alanları ile ürün ve hizmetleri belirlemektedir. Analiz edilen planların ilgili kısmında rastlanılan afetlere ilişkin bulgular Tablo 2’de temalara göre ayrılarak verilmiştir.

| Afet Yönetimi ve Müdahale   | Önlem   |
|---|---|
| Afet ve acil durum müdahale (D.Bakır, G.Antep, K.Maraş, Malatya, Ş.Urfa)            | Kentsel dönüşüm (D.Bakır, Hatay, K.Maraş, Malatya, Osmaniye)              |
| Toplumsal bilinçlendirme, eğitim ve afet tatbikatları (Adıyaman, K.Maraş, Osmaniye) | Kamulaştırma (G.Antep, Hatay, Malatya)                                    |
| Afet, arama ve kurtarma hizmetleri (Hatay, Kilis)                                   | İnşaat ve kaçak yapılaşmanın kontrolü (Adana, Adıyaman, Osmaniye, Ş.Urfa) |
| İtfaiye eğitimleri (Hatay)  | Riskli yapı çalışmaları (Adıyaman)  |
|   | Çarpık kentleşmenin önlenmesi (Kilis)                                     |

**Tablo 2. Ürün ve Hizmetlerin Alt Temalara Göre Sınıflandırılması**

Tabloya göre, tüm belediyelerin afet yönetimi ve müdahale teması ile önlem temasında ilgili faaliyet, ürün ve hizmetlere yer verdiği görülmektedir. Belediyelerin planın başkaca bölümlerinde yer verdiği faaliyet alanı ve hizmetleri (örneğin kentsel dönüşüm için Adana, Adıyaman, Gaziantep, Şanlıurfa) bu bölümde belirtmediği tespit edilmiştir.



Paydaş Analizi: Osmaniye Belediyesi stratejik planında paydaş analizi kısmı bulunmamaktadır. Adana, Adıyaman ve Malatya’da paydaş analizi yer almakla birlikte, söz konusu dış paydaşların kimler olduğuna yer verilmemiştir. Kahramanmaraş ve Şanlıurfa’da dış paydaşlar arasında İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğüne yer verilmemiştir. İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü Diyarbakır, Gaziantep ve Kilis’de önem derecesi yüksek dış paydaş olarak; Hatay’da ise öncelik derecesi belirtilmeden dış paydaş olarak sayılmıştır.

Adana’da dış paydaşlardan “Gecekondu kanununda büyükşehir belediyesine verilen yetkileri kullanmak”, “Afet riski taşıyan ve can mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak” ve “İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek” hizmetlerini değerlendirmeleri istenmiş; ilki %16, ikincisi %22, üçüncüsü de %46 oranında başarılı (çok iyi-iyi) bulunmuştur. Kahramanmaraş’ta itfaiye hizmetleri, dış paydaş kurumların görüşlerinde geliştirilmesi gereken bir alan olarak nitelendirilmiş, vatandaş görüşlerinde ise başarılı bir alan olarak dile getirilmiştir.

Adıyaman’da paydaş görüşlerine dayanarak kentsel dönüşüm alanında yoğun talepler olduğu belirtilmiştir. Şanlıurfa’da öncelik verilmesi beklenen hizmet alanları arasında afet yönetimine rastlanmamış; Gaziantep’te “düzensiz kentleşmenin olumsuz etkileri”nden söz edilmiştir. Hatay’da dış paydaş analizine göre “itfaiye hizmetleri” güçlü-olumlu yön olarak tespit edilmiş, en kritik ve önemli sorunları arasında “imar ve plansız yapılaşma” yer almıştır. Dış paydaşların sorunlara ilişkin önerilerine de yer verilmiştir. Örneğin doğal afetler, çarpık ve plansız yapılaşma, kentsel dönüşüm, inşaat ve kaçak yapılaşma denetimleri, yeşil alanların imara açılmasının önlenmesi gibi afet riski ve önlem teması kapsamında dış paydaş önerileri görülmektedir.

Tüm belediyeler -afet riski bulunan bölgelerdekiler başta- afet ve acil durum ve sivil savunma alanında yetkili merkezi yönetim kurumu olan AFAD ile İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğüne dış paydaşları arasında yer vermeli, bu kurumla etkin bir iş birliği içerisinde çalışmalıdır.

Kuruluş İçi Analizi: Kuruluş içi analiz kısmında araç, bina, ekipman, personel sayısı vb. değerler hariç tutulduğunda sadece Adana ve Gaziantep’te alt temalara ilişkin bulgulara rastlanmıştır. Adana’da acil durum planı eğitimi alan personel sayısındaki artış, devam eden kentsel dönüşüm çalışmaları ile Kentsel Dönüşüm Master Planının güncellenmesine; Gaziantep’te afetle ilgili personelin aldığı eğitimler ile birimlerin talep ettiği çeşitli eğitimlere yer verilmiştir. Sözü edilen eğitimler afet yönetimi ve müdahale teması açısından önemli görülmektedir.

PESTLE/Çevre Analizi: PESTLE analiziyle belediye faaliyetleri üzerinde etkili olan/olabilecek politik, ekonomik, sosyokültürel, teknolojik, yasal ve çevresel dış etkenlerin tespit edilmektedir. Bu etkenlerin belediye için oluşturacağı potansiyel fırsatlar ve tehditler ortaya konulmakta; amaç ve hedefleri oluşturmada bu bulgulardan yararlanılmaktadır.

Adıyaman, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis ve Şanlıurfa’da PESTLE analizinde afetlere ilişkin bulgulara rastlanmamıştır. Adana’da politik, ekonomik, teknolojik; Diyarbakır’da sosyokültürel ve çevresel; Gaziantep’te politik ve yasal; Malatya’da yasal ve çevresel; Osmaniye’de sosyolojik ve politik etkenlerde afetlere yer verilmiştir. Tablo 3’te alt temaları yansıtan PESTLE analizi örnekleri verilmiştir.

| Belediye   | Etken Türü    | Tespit   | Fırsat   | Tehdit  | Ne Yapmalı?  |
|------------|---------------|--|--|---|--|
| Adana      | Politik       | 6306 sayılı Kanun ve kentsel dönüşüm uygulamaları  | Afet riskli alanlarda kentsel dönüşüm ile can ve mal kaybının önlenmesi  | Vatandaş faktörü etkisiyle ve itirazlarla sürelerin uzaması   | Dönüşüm sürecinde vatandaşları doğru bilgilendirmeye ve finansman ihtiyacının çözümü   |
|            | Teknolojik    | Afet bilgi sisteminin olmaması   | Kentsel risk analizi yapabilmek için   | Olası bir afette can ve mal kaybı yaşanması   | Sistemin kurulması ve kentsel risk analizine dayalı planların yapılması  |
| Diyarbakır | Çevresel      | Kent merkezinde çok sayıda afet riskli yapı ve alan bulunması  | <sup>3</sup>   | Deprem ve afetlerde yaşanabilecek olası can kayıpları   | Kentsel dönüşüm projeleri yapılması  |
| Gaziantep  | Politik-Yasal | 6306 sayılı Kanun ve kentsel dönüşüm uygulamaları, imar affi uygulamaları, düşük faizli konut kredisi uygulamaları | Kentsel dönüşüm ile çarpık yapılaşmanın önlenmesi ve planlı şehirleşme. Afet ve acil durum yönetimi ilkelerine uygun bir yerleşim. | Mevcut konut stokunun çoğunlukla afetlere karşı dayanıklı olmaması. Bölge insanının ihtiyaçlarına uygun büyüklükte konut üretilmesi ihtiyacı. Uzlaşma sürecinde yaşanan sorunlar. | İmar uygulamalarının denetlenmesinde ilçe belediyeleri ile daha fazla işbirliği. Yeni araziler imara açılarak arsalar üzerindeki spekülasyonların önüne geçilmesi. |

**Tablo 3. Alt Temaları Yansıtan PESTLE Analizi Örnekleri**

Osmaniye’de sadece etkenler yazılmış, politik bir etken olarak kamulaştırma taleplerinin arttığına, sosyolojik bir etken olarak kentsel dönüşüme duyulan ihtiyaca değinilmiştir. Malatya’da etkenler sıralandıktan sonra amaç ve

<sup>3</sup> Belediye "Kent merkezinde çok sayıda afet riskli yapı ve alan bulunması" çevresel bir etken olarak tespit etmiş, bunun yarattığı tehdiye yer vererek, ne yapmalı sorusunu yanıtlamıştır. Fırsat kısmı boş bırakılmış ise de, esasen, kentsel dönüşüm projeleri uygulayarak kentin/yapıların depreme dayanıklı hâle getirilmesi bir fırsattır.

hedeflerle ilişkilendirilmiştir. Örneğin “kent genelinin Doğu Anadolu fay hattı üzerinde yer alması ve deprem riski” çevresel etkeni, “Bölgemizde yangın, afet ve acil durum bilincinin artırılması, yangına müdahale kapasitesinin geliştirilmesini sağlamak” amacı ve alt hedefleri ile ilişkilendirilmiştir. Belediyelerin PESTLE analizinden edinilen bulguların çoğunlukla afet riski ve önlem temasına dair olduğu; belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri yapma noktasında yoğunlaştığı görülmektedir.

**GZFT/SWOT Analizi:** Belediyelerin yaptığı iç ve dış çevre analizi sonucunda, güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditleri sıraladıkları GZTF analizine dair analiz bulguları, temalara göre kategorize edilerek ve bütünlüklük olarak Tablo 4’te verilmiştir. Böylece analize dahil edilen belediyelerin gözünden "Afet Yönetimi"ne ilişkin bir GZTF analizi elde edilmiştir.

| <b>GÜÇLÜ YÖNLER</b>  | <b>ZAYIF YÖNLER</b>  |
|--|--|
| <p><b>Afet Yönetimi ve Müdahale</b><br/>Afet yönetim planının olması (Gaziantep)<br/>Afet ve acil durumlara yönelik güçlü bir makine parkının olması (Gaziantep)<br/>Etkin itfaiye hizmetleri (Adana, K.Maraş, Kilis)</p> <p><b>Önlem (Kentsel Dönüşüm/Kamulaştırma)</b><br/>Kentsel dönüşüm projelerinin hızlı ve sağlıklı bir şekilde uygulanması (Gaziantep)<br/>Kentsel dönüşüm ve kamulaştırma işlemlerinde vatandaşlarla güçlü ve yapıcı diyalog (Gaziantep)</p> | <p><b>Afet Yönetimi ve Müdahale</b><br/>Afet Koordinasyon Merkezinin kurulması ihtiyacı (Gaziantep)<br/>Afet ve acil durum istasyonlarının sayısının artırılması ihtiyacı (Gaziantep)<br/>Afet ve acil durumlarda görev yapacak personelin sayısının artırılması ihtiyacı (Gaziantep)</p> <p><b>Afet Riski (Yapı Stoku)</b><br/>Kaçak/çarpık yapılaşmanın yoğunluğu (Gaziantep, Kilis)<br/>Kentsel yapı stokunun eski oluşu (Osmaniye)<br/>Şehir merkezindeki birçok yerde ve geçmişte plansız gelişen kentsel alanlarda otoparkların yetersiz olması (Gaziantep)</p> <p><b>Önlem (Kentsel Dönüşüm/Kamulaştırma)</b><br/>Kentsel dönüşümün hayata geçirilememesi (Kilis) Kentsel dönüşüm dinamiklerinin etkili olmaması (Osmaniye)<br/>Kentsel dönüşüm sürecinin yavaş ilerlemesi (Adana)<br/>Büyük ölçekli yatırımların ve kamulaştırma işlemlerinin yapılması için yeterli bütçe olmaması (Adıyaman)</p> |
| <b>FIRSATLAR</b>   | <b>TEHDİTLER</b>   |
| <p><b>Afet Yönetimi ve Müdahale</b><br/>Göletlerin yangınlara müdahale için kullanılabilir olması (Gaziantep)</p> <p><b>Önlem (Kentsel Dönüşüm/Toplu Konut)</b><br/>Toplu konut projelerinin uygulamaya hazır hale getirilmiş olması (Gaziantep)</p>   | <p><b>Afet Farkındalık</b><br/>Deprem bölgesinde bulunulması (Adıyaman, K.Maraş)<br/>Doğal afetler (Hatay)</p> <p><b>Afet Yönetimi ve Müdahale</b><br/>Afet toplanma alanları için uygun alanın az olması (Adıyaman)</p>   |

|   |  |
|---|--|
| Kentsel dönüşümde kamuoyu desteği (Gaziantep)<br>Devletin ... lojistik merkezi, toplu konut yatırımları gibi büyük ölçekli yatırımlarda bulunması (Gaziantep) | Yapay ve doğal afetlere yeterince hazır olunmaması (Adana)<br>Riskli yapıların bulunması (Adıyaman)<br>Tarihî alanlarda sokakların dar olması dolayısıyla afet ve acil durumlarda müdahalenin zor olması (Gaziantep)<br><b>Afet Riski (Yapı Stoku)</b><br>Geçmişte yapılan konut stokunun büyük çoğunluğunun afetlere karşı dayanıklı olmaması (Gaziantep)<br>Şehrin yaklaşık %50'sinin dönüştürülmesi gereken plansız yapı stokundan oluşması (Gaziantep)<br>Plansız yapılaşma (Hatay)<br>Çarpık kentleşme (Hatay, Osmaniye)<br>Gecekondulaşma ve kaçak yapılaşmanın olması (Diyarbakır)<br><b>Önem (Kentsel Dönüşüm/Kamulaştırma)</b><br>Kamulaştırma maliyetlerinin öngörülenden daha yüksek olması (Gaziantep)<br>Kamulaştırma talepleri artmakta (Osmaniye)<br>Kentsel dönüşüm projelerindeki yüksek kamulaştırma maliyetleri (K.Maraş)<br>Kentsel dönüşümde finans sorunu (Gaziantep)<br>Kent merkezi ve bazı ilçelerinde imar kirliliği ve<br>kentsel dönüşüm de yaşanan gecikmeler (Malatya)<br>Konut sıkıntısının yaşanması ve emlak fiyatlarının çok yüksek olması (Kilis) |
|---|--|

**Tablo 4. Afet Yönetimi Bütünleşik GZTF Analizi Tablosu**

Tablo incelendiğinde, afet yönetimi açısından güçlü yönlerle kıyasla zayıf yönlerin, fırsatlara kıyasla tehditlerin ağır bastığı görülmektedir. Zayıf yönleri ve tehditler de olsa, Gaziantep afetlere yönelik güçlü yönleri ve fırsatlar ile bu tabloda fark edilmektedir. GZTF analizi gerek afet yönetimi ve müdahale, gerek mevcut yapı stoku ve taşıdığı afet riski, gerekse de kentsel dönüşüm ve kamulaştırma gibi alınması gereken önlemler yönünden afetlere hazır olmayan, karamsar ve olumsuz bir tablo karşımıza çıkarmaktadır. Belediyelerin afet riskinin farkında olduğu görülse de, afet yönetimi alanında etkin bir strateji ve hazırlık faaliyeti yürütmeleri gerektiği açıkça anlaşılmaktadır.

Tespitler ve İhtiyaçların Belirlenmesi: Stratejik planın bu bölümünde, durum analizi ve alt analizlerinin özetlenerek, tespitler yani sorun alanları ile ihtiyaçlar yani gelişim alanları açıklanır. Yapılan taramada, Kilis, Malatya ve Osmaniye'de bu bölümün bulunmadığı görülmüş; Adana, Adıyaman ve Kahramanmaraş ise bu bölümde afete ilişkin tespit ve/veya ihtiyaca rastlanmamıştır. Oysa stratejik planlarının başka bölümlerinde bu

belediyelerin afetlere ilişkin tespitleri bulunmaktadır. Diyarbakır, Gaziantep, Hatay ve Şanlıurfa’da afetlere ilişkin tespit ve/veya ihtiyaçlar yer almakta olup, bunlar Tablo 5’te gösterilmektedir. Tabloya göre gelişim alanlarında afet ve acil durum yönetimi ile kentsel dönüşüm öne çıkmaktadır.

| Belediye       | Kaynak  | Sorun Alanı/Tespit   | Gelişim Alanı/İhtiyaç   |
|----------------|---|--|---|
| Diyarbakır BŞB | Mevzuat analizi, üst politika belgeleri analizi, PESTLE analizi | Afet planlama, önleme, denetleme faaliyetlerine yönelik koordinasyon eksikliği, Kent merkezinde çok sayıda afet riskli yapı ve alan bulunması, | Afet planlama, önleme, denetleme faaliyetlerine yönelik koordinasyon sağlayacak yasal düzenleme, Kentsel dönüşüm projeleri, Afet ve acil durum toplanma alanları oluşturulması, Afetlere yönelik acil eylem planları hazırlanması |
| Gaziantep BŞB  | Mevzuat analizi, üst politika belgeleri analizi                 | Kamulaştırma maliyetlerinin yüksekliği   | Afet ve acil durum yönetiminin güçlendirilmesi  |
| Hatay BŞB      | Üst politika belgeleri analizi, paydaş analizi                  | Çarpık ve plansız yapılaşma  | Kentsel dönüşüm uygulamalarında afet tehlikesi ve risk altındaki bölgelere öncelik verilmesi  |
| Şanlıurfa BŞB  | Mevzuat analizi   | Afet ve itfaiye hizmetlerinin daha etkin yürütülmesi gereği  |   |

**Tablo 5. Alt Temalara Yönelik Sorun Alanları ve Gelişim Alanları**

## 2.5. Strateji Geliştirmeye Dair Bulgular

Bu başlıkta ilk olarak amaç ve hedeflere temel oluşturan misyon, vizyon ve temel değerlere değinilecektir. Belediyelerin misyon, vizyon ve temel değerleri incelendiğinde; alt temalardan hiçbirine, özellikle “afetlere hazır/dayanıklılık olma” ya da “dirençli kent” vb. vurgulara rastlanmamıştır. Misyonda Şanlıurfa’da “kentsel gelişim, estetik dönüşüm”; vizyonda Hatay’da “halkın her bakımdan kendini güvende hissettiği kent”, Kahramanmaraş’ta “şehrin tarihi dokusu ve kültürel kimliğine uygun çok yönlü bir dönüşüm”; temel değerlerde Adana’da “kente karşı işlenen suçlarla mücadele”, Adıyaman’da “kentsel gelişimi yöneten ve yönlendiren”, Diyarbakır’da “riskler öngörerek tedbirler alma”, Malatya ve Kilis’te “planlı

kentleşme/şehir” ifadeleri dikkat çekmektedir. Osmaniye’ye ayrı bir parantez açmak gerekir. Osmaniye Belediyesi amaç ve hedeflere esas olmak üzere 6 odak alan belirlemiştir. Bunlardan “Sürdürülebilir çevre, iklim değişikliği stratejisi ve afet yönetimi” odak alanı doğrudan afet yönetimine yöneliktir.

Belediyeler durum analizinde elde ettikleri bulgulardan da faydalanarak, geleceğe dönük bakışlarını stratejik amaç-hedef ve performans göstergeleri ile somut ve ölçülebilir çıktılara dönüştürmektedir. Belediyelerin “afet” alt temasını içeren amaçlarının, afet ve acil durumlara hazır olma, müdahale kapasitesini artırma ve böylece can ve mal kaybını en aza indirmeye odaklandığı, bu açıdan afet farkındalık, afet yönetimi ve müdahale ile önlem temalarına karşılık geldiği görülmektedir. Bu stratejik amaçlar şöyledir: (i) Doğa ve insan kaynaklı afetlere karşı müdahale kapasitesi artırma ve denetim yoluyla, can ve mal kaybının en aza indirildiği güvenli bir kent yaşamını temin etmek (Adana), (ii) Afet ve acil durumlara hazır olma kapasitesinin artırılarak olumsuz etkilerini en aza indirmek (Hatay), (iii) İtfaiye olaylar ile afet ve acil durumlarda halkımızın can ve mal güvenliğini sağlamak (K.Maraş), (iv) Yangın, afet ve acil durum bilincinin artırılması, yangına müdahale kapasitesinin geliştirilmesini sağlamak (Malatya), (v) [Afet ve] İtfaiye hizmetlerinin kapasite ve performansını arttırmak (Ş.Urfa).

Diğer belediyeler benzer bir içeriği aşağıdaki stratejik hedeflerine yansıtmıştır: (i) Yangın, doğal afetler ve kimyasal olaylarla mücadele etkinliğini arttırmak ve müdahale süresini kısaltmak (Adıyaman), (ii) Kültürel mirasını yaşatan ve afetlere karşı dayanıklı şehirleşmeyi sağlamak (Diyarbakır), (iii) Afetlere ve acil durumlara karşı hazırlıklı olmak ve zamanında müdahale yöntemlerini geliştirmek (Diyarbakır), (iv) Etkin risk yönetimi ile afet ve acil durumlara müdahale kapasitesini geliştirmek ve bu tür durumlara karşı dirençli (hazırlıklı) olmak (Gaziantep), (v) Afet ve acil durumlara müdahale kapasitesini geliştirmek ve bu tür durumlara karşı hazırlıklı olmak (Kilis), (vi) Afetlere karşı hazırlıklı kent olmak (Osmaniye).

Belirtilen amaç ve hedefler kapsamında belediyelerin performans göstergeleri ve faaliyet/ projeleri temalar ve alt temalar bazında aşağıda kategorize edilmiştir.

Afet Farkındalık - Afet Bilinci: (i) Yangın, kurtarma ve doğal afetler konusunda bilinçlendirme amaçlı broşür dağıtımı (Adana), (ii) Kamu ve özel kuruluşlarının yangın ve kurtarma konularında eğitim talebinin karşılanması (Adana), (iii) Vatandaşlarda yangın bilincinin oluşturulmasına yönelik farkındalık eğitimi verilmesi (Gaziantep, Kilis), (iv) Vatandaşlara afet ve kazalara karşı eğitim verilmesi (Hatay), (v) Okullarda/çocuklara yönelik farkındalık eğitimleri düzenlenmesi (K.Maraş, Malatya), (vi) Eğitim ve tatbikatlar ile halkı bilinçlendirme çalışmaları yürütmek (K.Maraş, Malatya).

Afet Yönetimi ve Müdahale - Afetlere Müdahale Kapasitesinin Geliştirilmesi: (i) Yangına ve acil olaylara müdahale süresini düşürmek

(Adana, Hatay, K.Maraş, Malatya, Ş.Urfa), (ii) Yeni itfaiye hizmet binası / istasyonu kurulması (Adana, Adıyaman, Gaziantep, Malatya), (iii) İl geneli itfaiye hizmet binaları bakım onarımlarının yapılması (K.Maraş), (iv) İtfaiye araç filosunu güçlendirme (Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, K.Maraş, Kilis, Ş.Urfa), (v) Yeni itfaiye personeli alımı (Gaziantep, Hatay, Kilis, Malatya, Ş.Urfa), (vi) İtfaiye personeline mesleki/teknik eğitim verilmesi (Adıyaman, Gaziantep, K.Maraş, Kilis, Malatya, Osmaniye), (vii) Yerüstü yangın vanalarının modernizasyonu (Hatay), (viii) Eğitim tesisine konteynır alımı ve içine labirent istasyonu (kafes sistemi) tesis edilmesi (K.Maraş), (ix) Uzak köyler ve itfaiye aracının giremediği yerler için yangın hidrantı, yangın dolapları kurmak (Malatya), (x) Gönüllü itfaiyeci çalışmaları yürütmek (Malatya), (xi) Bölgeye hitap edecek itfaiye eğitim sahasının yapılması (Malatya).

Afet Yönetimi ve Müdahale- Kriz Yönetimi: (i) Etkin afet yönetim sistemi (Adıyaman), (ii) Felaket kurtarma merkezi (Hatay), (iii) Afetlere daha etkin müdahale için kesintisiz ve güvenli haberleşme altyapısı kurulması çalışmaları (Hatay).

Önlem - Risk Yönetimi: (i) Sakınım planını tamamlamak (Adana), (ii) Planlara esas jeolojik-jeoteknik ve mikro bölgeleme etüt çalışması yapılan alan (Adana), (iii) Deprem inceleme ve yapı laboratuvarı oluşturmak (Adıyaman), (iv) Afetlere dirençli şehir programının hazırlanması (Gaziantep), (v) -Yangın yönünden- Denetlenen toplam bina ve tesis sayısı (Gaziantep, K.Maraş, Kilis, Malatya, Osmaniye), (vi) İtfaiye risk haritası oluşturmak (Ş.Urfa), (vii) Afet bilgi sistemini kurulumunu tamamlamak (Adana).

Genel resme bakıldığında dört temadan da bulgulara rastlanmaktadır. Bununla birlikte afet yönetimi ve müdahale temasında yoğunlaşma görülmektedir. Afet yönetimi ve müdahale temasında, belediyelerin ağırlıklı olarak olaylara daha hızlı müdahale etme, itfaiye istasyonu, aracı, personeli sayılarını iyileştirme, itfaiye personeline eğitim verme gibi faaliyetlerle afetlere müdahale kapasitelerini geliştirmeyi hedefledikleri görülmektedir. Burada meselenin daha çok yangınlara odaklanarak ele alındığı ve itfaiye perspektifinden değerlendirildiği söylenmelidir. Belediyeler arasında yeni itfaiye hizmet binası/istasyonu kurulması, araç filosunu güçlendirme, yeni personel alımı ve personele mesleki/teknik eğitim verilmesi göstergelerinin tümünün yer aldığı tek belediye Gaziantep'tir. Afet yönetimi ve müdahale temasındaki kriz yönetimine yönelik Adana, Adıyaman ve Hatay haricinde bir gösterge bulunmamaktadır. Gaziantep GZTF analizinde "Afet Koordinasyon Merkezinin kurulması ihtiyacı"nı zayıf yönü olarak belirtmişken, strateji geliştirme kısmında buna dair bir çalışması görülmemektedir.

Afet farkındalık temasında belediyelerden altısının vatandaşlarda afet bilinci ve farkındalığı yaratma ve artırma faaliyetlerini; önlem teması ve risk

yönetimi alt temasında belediyelerin afet riskini yönetebilmek adına çeşitli planlama ve faaliyetleri yapmayı hedefledikleri görülmektedir. Bunlar arasında “afetlere dirençli şehir programı hazırlamak-Gaziantep” ve “afet bilgi sistemi kurmak-Adana” dikkat çekmekte, ancak ağırlıklı bina ve tesislerin yangın yönünden denetlenmesi ele alınmaktadır. Diğer belediyelere kıyasen Osmaniye’nin yapmayı öngördüğü faaliyetler yok denecek kadar azdır.

Deprem gerçeğini ve bu bağlamda afet riski-yapı stoku ile önlem-kentsel dönüşüm temalarını ayrıca incelemek gerekir. Belediyeler durum analizinin çeşitli bölümlerinde deprem bölgesinde bulunulması, mevcut yapı stoku ve taşıdığı afet riski, çarpık kentleşme vb. gerekçelerle kentsel dönüşüme ihtiyaç duyulduğunu belirtmişlerdi. Bu durumda belediyelerin stratejik planında kentsel dönüşüme dair amaç ve hedefler ile faaliyet/projeler geliştirmiş olması beklenecektir. Burada öncelikle Diyarbakır dışındaki belediyelerin kentsel dönüşümü afet yönetimi veya afete hazırlığa dair amaç ve hedefler altında değil, kentsel tasarım ve gelişime dair amaç ve hedefler altında yer verdiği belirtilmelidir. Diyarbakır’da ise kentsel dönüşüme, afet ile bağdaştırılarak “afetlere karşı dayanıklı şehirleşme” hedefi altında performans göstergesi olarak yer verilmiştir.

Belediyelerden Adana, Diyarbakır, Kilis haricindekiler hedeflerinde kentsel dönüşüm ibaresine doğrudan yer vererek; kentsel dönüşümü stratejik bir hedef olarak belirlemiştir. Adana’da kentsel dönüşüm “Kentın tarihi doğal, kültürel değerlerini koruyarak ... mekansal ve sosyal yapısında sürdürülebilir iyileştirme ve gelişim sağlamak” hedefinin performans göstergelerini oluşturmaktadır. Kilis’te ise kentsel dönüşüm ibaresi bulunmamakta; halkın konut ihtiyacını karşılayacak sosyal/toplu konut yapılması hedefi bulunmaktadır. Kilis GZTF analizinde “Kentsel dönüşümün hayata geçirilememesi”ni zayıf yönü olarak değerlendirmiş; ancak buna yönelik bir strateji geliştirmemiştir. Belediyelerin kentsel dönüşüm ile ilgili hedefleri şu şekilde verilmiştir: (i) Kentsel dönüşüm süreçlerini mevzuata uygun gerçekleştirmek (Adıyaman), (ii) ... kentsel dönüşüm sürecini, kapsamlı bir yaklaşımla ve ilgili paydaşların yararını optimal düzeyde koruyacak şekilde yürütmek ... (Gaziantep), (iii) Kentsel dönüşümü sağlayarak yapılaşmanın sosyal adalet, refah ve sosyal uyumu pekiştirecek şekilde uygulanması (Hatay), (iv) Kentsel dönüşüm projeleri yapmak (K.Maraş, Malatya), (v) Kentsel dönüşümde başarılı olmak (Osmaniye), (vi) Kentsel dönüşüm strateji belgesindeki ... kentsel dönüşüm hedeflerine ulaşmak ve kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilen alanlarda modern kentsel yaşam alanlarını oluşturmak (Ş.Urfa).

Kentsel dönüşüm kapsamındaki performans göstergeleri ile faaliyet/projeler incelendiğinde; Gaziantep, K.Maraş ve Malatya’nın belli lokasyon/lar bazında, Diyarbakır ve Ş.Urfa’nın lokasyon belirtmeden yüzölçümü bazında göstergeler belirlediği görülmektedir. Adana’da kentsel



dönüşüme ve afet riskli alanların dönüşümüne yönelik iş ve işlemlerin tamamlanma oranı, Adıyaman'da bir projenin gerçekleştirilmesi, Osmaniye'de yürütülen projelerin ilerleme oranı, Hatay'da planlı yerleşim alanı oranı ile gecekondu bölgelerinin toplam kentsel yerleşim alanına oranı ve kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlanması gibi lokasyon ve/veya yüzölçümü belirtilmeyen göstergeler yer almaktadır.

Belediyeler kentsel dönüşüme ilişkin hedef ve göstergelerinin gerçekleştirilmesi noktasında kimi risk ve sorunlara da stratejik planlarında değinmişlerdir. Bu risk ve sorunlar; kamulaştırma sürecinde açılan davaların uzun sürmesi ve kamulaştırma işlemlerinin gecikmesi, imar planlarına veya afet riskli alan ve proje alanı ilanına yönelik itirazlar, hisseli/çok ortaklı mülkiyet malikler arasındaki anlaşmazlıklar, vatandaş direnci, kadastro problemleri, dış paydaşlarla koordinasyon eksikliği, kentsel dönüşüm yapılması gereken alanların büyüklüğü, konut kredisi faiz oranlarındaki artış, mali kaynak yetersizliği ve finansman sorunları başlıkları altında toplanabilir.

Yangın ve deprem afeti dışındaki afetlerden sel ve su taşkınlara ilişkin Hatay'da (dere ıslahı) ve Kilis'te (Yağmur ve taşkın sularına karşı yağmurlama hattı yapımı) haricinde hiçbir bulguya rastlanmamıştır. Büyükşehirlerde bu konudaki sorumluluk büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idarelerine ait olduğundan, sel ve su taşkınlara ilişkin önlemler bu idarelerin stratejik planlarında bulunmaktadır.

Belediyelerin yapmayı hedeflediği faaliyetler modern afet yönetim modelinin kayıp/zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme evreleri açısından değerlendirildiğinde; afet farkındalık - afet bilinci, önlem - risk yönetimi ve kentsel dönüşüm başlığındakiler kayıp/zarar azaltma, afet yönetimi ve müdahale - afetlere müdahale kapasitesinin geliştirilmesi hazırlık ve müdahale, afet yönetimi ve müdahale- kriz yönetimi başlığındakiler müdahale olmak üzere ağırlıklı olarak kayıp/zarar azaltma ve hazırlık evrelerine dahil olduğu görülmektedir.

Diğer belediyeler amaç ve hedefleri için maliyetlendirme yapmışken, Adıyaman ve Kilis'te amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek için öngörülen maliyetler yazılmamıştır. Bu önemli bir eksikliklerdir. Çünkü stratejik plan bütçe ile yatırım ve çalışma programına esas teşkil etmektedir. Yine diğer belediyeler amaç ve hedeflerine dayanak olan tespitler, ihtiyaçlar ile gerçekleşmesi önündeki olası risklere yer vermişken, Malatya ve Osmaniye bu hususlara yer vermemiştir. Bu ise hedeflerin gerekçelendirilmesi ile etkinlik ve etkililiği açısından bir eksikliklerdir.

## **Sonuç ve Değerlendirme**

İçinde bulunulan coğrafya, nüfus ve insan faaliyetlerine bağlı olarak tüm ülkeler çeşitli afetlerle karşılaşmaktadır. Bu sorunun çözümü noktasında her ülkenin kültürüne ve tecrübelerine bağlı şekilde afet yönetim biçimleri

oluşmaktadır. Ancak genel bir karşılaştırma yapıldığında, afet ve acil durum yönetiminin merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru işleyen bir hiyerarşik düzen içinde olduğu görülmektedir. Bu hiyerarşik yapı içerisinde yetki, sorumluluk ve görevler bir plan dahilinde hazırlanmakta, özel uzmanlık gerektirmeden yapılacak ilk müdahaleler ise yerel birliklerce gerçekleştirilmektedir (Yaman, 2021: 72).

Bu çalışmada, 6 Şubat depremleri sonrası OHAL kapsamına alınan Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hayat, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye, Şanlıurfa olmak üzere 10 ilin, yerel düzeyde ve belediyeler özelinde afetlere yönelik farkındalık ve hazırlıkları ile afet yönetimine dair stratejilerinin olup olmadığının tespiti ve değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla ilgili büyükşehir ve il belediyelerinin depremin yaşandığı anda mevcut olan ve 2024 yılı sonuna kadar yürürlükte kalacak olan 2020-2024 stratejik planları içerik analizi yöntemi ile analiz edilmiştir. Belirlenen 35 alt tema ile yapılan analizden elde edilen bulgular afet farkındalık, afet riski, afet yönetimi ve müdahale ile önlem olmak üzere 4 temada tartışılmıştır. Yine bulgular, stratejik planın iki ana bölümü olan durum analizi ve strateji geliştirmeye dair bulgular şeklinde ayrı ayrı incelenmiştir.

Durum analizi bulguları: (i) Önceki stratejik planına dair değerlendirmelerin daha çok yüzeysel kaldığı, -çoğunlukla- amaç-hedef bazında ya da genel olarak gerçekleşme düzeylerinin yer almadığı, başarı veya başarısızlık nedenlerinin tartışılmadığı, (ii) Mevzuat analizi ve üst politika belgeleri analizi kısımlarında -çoğunlukla- yasa ve politika belgelerindeki metinlerin aynen aktarıldığı, analiz veya çıkarım yapılmadığı (iii) Bazı belediyelerin dış paydaşları arasında İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğüne yer vermediği, paydaş analizi kısmında alt temalara dair bulguların sınırlı olduğu, (iv) Alt temalara ilişkin en fazla bulgunun PESTLE ve GZTF analizinde bulunduğu, (v) PESTLE analizindeki bulguların daha çok afet riski ve önlem temasına dair olduğu, burada belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri yapma noktasında yoğunlaştığı, (vi) GZTF analizinde afet yönetimi ve müdahale, mevcut yapı stoku ve taşıdığı afet riski, kentsel dönüşüm ve kamulaştırma gibi önlemler yönünden afetlere hazır olmayan, karamsar ve olumsuz bir tablonun ortaya çıktığı, (vii) Az sayıda belediyenin durum analizi ve alt analizlerinden yola çıkarak sorun ve gelişim alanlarını belirlediği, (viii) “Neredeyiz?” sorusuna yanıt aranan bu bölümden, belediyelerin afet riskinin farkında olduğu, afet yönetimi alanında etkin bir strateji ve hazırlık faaliyeti yürütmeleri gerektiği anlaşılmıştır.

Strateji geliştirme bulguları: (i) Belediyelerin misyon-vizyon ve temel değerlerinde “afetlere hazır/dayanımlı olma” ya da “direncili kent” gibi vurguların bulunmadığı, (ii) Belediyelerin “afet” kavramını içeren en az bir stratejik amaç veya hedefi bulunduğu, (iii) Alt temaları içeren amaç/hedeflerin afet ve acil durumlara hazır olma, müdahale kapasitesini artırma ve böylece

kayıpları en aza indirmeye odaklandığı, (iv) Afet farkındalık temasında vatandaşlarda afet bilinci ve farkındalığı artırma faaliyetlerinin hedeflendiği, (v) Afet yönetimi ve müdahale temasında, belediyelerin ağırlıklı olarak olaylara hızlı müdahale etme, itfaiye istasyonu, aracı, personeli sayılarını iyileştirme, personeline eğitim verme gibi faaliyetlerle afetlere müdahale kapasitelerini geliştirmeyi hedeflediği, (vi) Önlem teması altındaki risk yönetimi ile afet yönetimi ve müdahale teması altındaki kriz yönetimi stratejilerin sınırlı olduğu, (vii) Deprem bölgesinde bulunma, riskli yapılar, çarpık kentleşme vb. nedenlerin kentsel dönüşüme duyulan ihtiyacı gösterdiği, (viii) Belediyelerin belirledikleri kentsel dönüşüme ilişkin hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında mevzuat, finansman, koordinasyon gibi birçok risk ve soruna dikkat çektiği, (ix) Afet yönetiminin daha çok yangınlara odaklanarak ele alındığı ve itfaiye perspektifinden değerlendirildiği ve buna yönelik stratejiler geliştirdiği, risk yönetimi ve kriz yönetimine ilişkin stratejilerin ise sınırlı olduğu, (x) Bazı belediyelerin hedefleri için maliyetlendirme yapmadığı ve hedeflerin gerçekleşmesini etkileyebilecek olguları tartışmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleşme düzeyi planlama dönemi sonundaki raporlamalarla anlaşılabilir. Bununla birlikte 2020-2024 yılları arasında yaşanan Covid-19 pandemisi, yüksek enflasyon ve artan maliyetler, 6 Şubat depremleri gibi gelişmelerin hedeflerde sapma meydana getirmesi olasıdır. Yeni planlama döneminde belediyelerin afet yönetimine yangın-itfaiye odaklı bakış açısının ötesinde daha geniş bir bakış açısı ile yaklaşması, yeni kurulan Afet İşleri Daire Başkanlığı/Müdürlüğü aracılığıyla deprem başta olası riskleri ve kriz anını yönetmek adına modern afet yönetim modeline uygun stratejileri geliştirmesi, 6 Şubat depremlerinden hareketle riskli yapı stoku için kentsel dönüşümü odağına alması ve adımlar atılması gerekmektedir.

Çok sayıda afet riskiyle karşı karşıya olan ve farklı türlerde ve ağırlıklarda afetlerle mücadele eden dünya, afetler yaşanmadan önce riskleri, yani afetin etkilerini azaltmak ve afet anında ortaya çıkacak krizleri yönetebilmek adına etkin afet yönetimine yönelmektedir. Yaşanan acı tecrübeler göstermiştir ki: Afetlere karşı hazır ve dirençli olmak bir tercihten öte, bir zorunluluktur. Afete karşı hazır ve dirençli olmak için dirençli şehirler (resilient city) inşa edilmesi akademik camianın ilgisi ve çalışmalarının arttığı, siyaset ve bürokrasi alanında da öncelik verdiği bir alan hâlini almaktadır. Türkiye’de de 6 Şubat depremleri sonrası bu yönde bir gelişme yaşanmaktadır. 2024-2028 yıllarını kapsayan 12. Kalkınma Planında afetlere dirençli yaşam alanları oluşturmak temel hedefler arasında sayılmıştır. Yasal ve kurumsal birçok düzenleme yapılmıştır. 31 Mart 2024 yerel seçimlerinde (özellikle İstanbul başta büyükşehirlerde) afet riski, kentsel dönüşüm, dirençli şehir gibi temalar gerek seçim bildirgelerinde gerekse seçim propagandasında

yoğun olarak yer almıştır. Bundan sonra da başlıca meselelerden olacağı düşünülmektedir.

## Kaynakça

- Adana Büyükşehir Belediyesi, “Adana Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”,  
[https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/stratejikplani\\_v/files/2020-2024-adana-buyuksehir-belediyesi-stratejik-plani.pdf](https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/stratejikplani_v/files/2020-2024-adana-buyuksehir-belediyesi-stratejik-plani.pdf).
- Adıyaman Belediyesi, “Adıyaman Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”,  
<https://www.adiyaman.bel.tr/assets/img/birimler/mevzuatlar/50c40e12-bcdc-4a08-a035-54c6485a9d76.pdf>.
- AFAD (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı), <https://www.afad.gov.tr/>.
- Akyüz, Duygu ve İsmail Başaran (2023), “Belediyelerin Stratejik Planında Afet Yönetimi: Manisa Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme”. Ü. Bahşiyeva (Ed.), *ASES II. Uluslararası Afet Kongresi Bildiri Kitabı* (Kahramanmaraş): 58-70.
- Anayasa (1982, 9 Kasım). Resmi Gazete (Sayı:17863),  
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, Temmuz 15). Resmi Gazete (Sayı: 30479),  
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.4.pdf>.
- Barca, Mehmet (2005). “Stratejik Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Bilimsel Bir Disiplinin Oluşum Hikayesi”, *Journal of Management Research/Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5 (1), s. 7-38.
- Belediye Kanunu (2005, 13 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25874),  
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>.
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2023, 9 Nisan). Resmi Gazete (Sayı: 32158),  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/04/2023>.
- BM, *Afet Riski Azaltma Ofisi Afet Terminolojisi*, (Yay. Haz. ve Çev. Altıparmak, Özlem ve İpek Sezgin, (İzmir: HUDOTO).
- Büyükkaracığan, Naci (2016), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kriz ve Afet Yönetim Çalışmalarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (12), s. 195-219.
- Büyükşehir Belediye Kanunu (2004, 10 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25531).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>.

- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 1Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, <https://www.diyarbakir.bel.tr/bilgi-bankasi/1/stratjik-plan.html?download=255:2020-2024-dbb-stratejik-plan>
- Drucker, Peter Ferdinand (2000), *21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*, (Çev. İrfan Bahçivangil, Gülenay Gorbon), (İstanbul: Epsilon Yayınları).
- Eren, Erol ve Ata Özdemirci (2018), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, (İstanbul: Beta).
- Eren, Erol (2016), *Yönetim ve Organizasyon*, (İstanbul: Beta).
- Ergünay, Oktay, Polat Gülkan ve H. Hüseyin Güler (2008), “Afet Yönetimi ile İlgili Terimler Açıklamalı Sözlük”. M. Kadioğlu, E. Özdamar (Ed.), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*, (Ankara: Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı Türkiye Ofisi Yayın No: 2): 301-353.
- Eryılmaz, Bilal (2021), *Kamu Yönetimi*, (Kocaeli: Umuttepe Yayınları).
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, “Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, <https://www.gaziantep.bel.tr/uploads/2020/07/2020-2024-stratejik-plan.pdf>.
- Genç, Fatma Neval (2008), “Doğal Afet Riski Açısından Kentleşme”, *Türk İdare Dergisi*, 80 (459), s. 81-100.
- Hatay Büyükşehir Belediyesi, “Hatay Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, <https://api.hatay.bel.tr/storage/gallery-media/September2021/wVfJ8PuDP3XaraWgQGAS.pdf>
- Hughes, Owen E. (2014), *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*, (Ankara: BingBang Yayınları).
- İl Özel İdaresi Kanunu (2005, 4 Mart), Resmi Gazete (Sayı: 25745). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>.
- İskender, Hüseyin, Volkan Sait Aşgın (2020), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayış ve Kültürü Perspektifinde Stratejik Yönetimin Valiliklerde Uygulanabilirliği ve Bir Model Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, 92 (490), s. 165-198.
- Kadioğlu, Mikdat (2008), “Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, M. Kadioğlu, E. Özdamar (Ed.), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*, (Ankara: Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı Türkiye Ofisi Yayın No: 2): 1-33.
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi, “Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, [https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/-stratejik\\_plan\\_2020-2024.pdf](https://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/-stratejik_plan_2020-2024.pdf).
- Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003, 24 Aralık)Resmi Gazete (Sayı: 25326), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>.

- Karaman, Zerrin Toprak (2016), “Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye’de Örgütlenme”, Z. T. Karaman, A. Altay (Ed.), *Bütünleşik Afet Yönetimi*, (İzmir: İlkem): 1-35.
- Kaya, Hasan ve Hasan Yaylı (2023), “Belediyelerin Kentsel Dirençlilik Algısını Stratejik Planlardan Okumak: TR71 Bölgesi Örneği”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6 (2), s. 376-385.
- Khan, S. M., Shafi, I., Butt, W. H., Diez, I. D. L. T., Flores, M. A. L., Galán, J. C., & Ashraf, I. (2023), “A Systematic Review of Disaster Management Systems: Approaches, Challenges, and Future Directions”, *Land*, 12 (8), s. 1-37.
- Kilis Belediyesi, “Kilis Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, <https://www.kilis.bel.tr/index.php/2020/08/06/test/>
- Korkın, Erhan ve Sezai Öztöp (2022), “Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Afet Yönetimi”, *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 7(1), s.61-75.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi, “Malatya Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, [http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/MBB\\_Str\\_Plan\\_2020\\_2024.pdf](http://ww2.malatya.bel.tr/yayin/MBB_Str_Plan_2020_2024.pdf).
- Mintzberg, Henry (1987), “The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy”, *California Management Review*, 30(1), s. 11-24.
- Osmaniye Belediyesi, “Osmaniye Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, [https://osmaniye-bld.gov.tr/wp-content/uploads/2016/05/OSMAN%C4%B0YE-STRATEJ%C4%B0K-PLAN-2020-2024\\_r04.pdf](https://osmaniye-bld.gov.tr/wp-content/uploads/2016/05/OSMAN%C4%B0YE-STRATEJ%C4%B0K-PLAN-2020-2024_r04.pdf).
- Özdemir, Ahmet (2023), “Afet Yönetiminde Belediyelerin Rolü”, *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 12 (2), s. 828-839.
- Özgür, Hüseyin (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ankara: Nobel yayıncılık): 207-254.
- Özkaya, Yakup (2016), “Bütünleşik Afet Yönetimi Sürecinde Başarı Göstergesi Olarak Yoksulluk”, Z. T. Karaman, A. Altay (Ed.), *Bütünleşik Afet Yönetimi*, (İzmir: İlkem): 201-220.
- Pearce, John A. ve Richard B Robinson (2015), *Stratejik Yönetim: Geliştirme, Uygulama ve Kontrol*, (Çev. Mehmet Barca), (Ankara: Nobel Yayıncılık).
- SP (2019), *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, (Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı). [http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler\\_Ic\\_in\\_Stratejik\\_Planlama\\_Rehberi.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler_Ic_in_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf)
- SP (2021), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (Sürüm 3.1)*, (Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı),

[http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu\\_Idareleri\\_Icin\\_Stratejik\\_Planlama\\_Kilavuzu\\_V3\\_1\\_.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf) .

Şahin, Yusuf (2022). Kentleşme Politikası, (Bursa: Ekin Yayınevi).

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi, “Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”,  
[https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb\\_sonra/sanliurfa\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_2020-2024\\_stratejik\\_plani.pdf](https://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/bsb_sonra/sanliurfa_buyuksehir_belediyesi_2020-2024_stratejik_plani.pdf).

TAMP (2022), <https://www.afad.gov.tr/turkiye-afet-mudahale-plani>.

TARAP (2022-2030), (2022, 8 Temmuz), Resmi Gazete (Sayı: 31890),  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/07/20220708-4.pdf>.

UCLG-MEWA (2015), “Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030)”,  
[https://uclg-mewa.org/uploads/file/748e86d91ae4409e9188794ddb6c004d/Sendai\\_TR.pdf](https://uclg-mewa.org/uploads/file/748e86d91ae4409e9188794ddb6c004d/Sendai_TR.pdf).

Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, (1959, 25 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 10213),  
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>.

UN (1987), “International Decade for Natural Disaster Reduction”,  
<https://digitallibrary.un.org/record/152704?ln=en&v=pdf> .

Yaman, Fatih (2021), *Dünya’da ve Ülkemiz’de Afet ve Acil Durum Yönetimi ve Güncel Yaklaşımlar*, (Ankara: Gece Yayıncılık).

Yüksel, Fatih (2002), “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11 (1), s. 31-41.

## **Extended Abstract**

### **Conceptual Framework**

There are many types of natural or artificial disasters that threaten the world. Global problems such as rapid urbanization, population growth, poverty, and climate changes increase disaster risks and/or the effects of disasters. Although it is not possible to completely eliminate disasters, it is possible to reduce the risk of disasters and minimize their negative effects. It is necessary to take precautions against these risks, to eliminate vulnerabilities and to make plans to combat the crisis when a disaster occurs, or to adapt existing plans to meet the needs. For combat, the methods and tools to be used, which include the risks and the moment of crisis for all stages of "loss/damage reduction, preparation, intervention, recovery" of the modern disaster management system, must be determined. In the risk phase, where the disaster has not yet occurred, creating risk maps, preparing the necessary personnel and equipment, raising public awareness, etc. Preparations must be made.

After the disaster occurs, in order to cope with the crisis, communication, search and rescue and temporary shelter problems, etc. It is expected that the needs will be responded to quickly. In this context, in addition to the central administration, local administrations also have legal duties and responsibilities. Local administrations working in coordination with central plans to prepare comprehensive plans and take precautions will ensure that they are prepared for risks and overcome crises with the least damage.

One of the types of plans to be prepared by local administrations is strategic plans. The development that takes the classical planning function one step further in the functioning of public administration is the concept of strategic management and strategic planning that began to attract attention. This management approach, which began to attract the attention of the academic community at the beginning of the 20th century and found application in the private sector, began to take place in public administration at the end of the 20th century. The legal infrastructure for strategic planning in Turkey was laid with the Public Financial Management and Control Law No. 5018, which came into force in 2003. The first pilot practices regarding the strategic planning process started on the same date under the leadership of the State Planning Organization. Preparing strategic plans for municipalities within the scope of Municipality Law No. 5393 and Metropolitan Municipality Law No. 5216 is among the duties of the municipality. In accordance with Law No. 5393, all municipalities except municipalities with a population below 50,000 are required to prepare a strategic plan.

Turkey is a country where various types of disasters occur due to its geographical location, socioeconomic and political situation (Karaman, 2016, P.3). It is known that the earthquake risk is high because the country is located on the active fault lines " Northern Anatolian Fault Zone, Eastern Anatolian Fault Zone, Southeastern Anatolian Thrust, Aegean Graben System" (TARAP, 2022, p. 4). For this reason, it is important to include disaster emphasis and goals and targets on how disaster management will be carried out in the strategic plans to be prepared, and to determine road maps that will ensure cities are ready and resilient against disasters.

## **Method**

This study was designed to examine the awareness, preparedness and strategies for disasters and disaster management at local level and municipalities of 10 provinces, namely Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hayat, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye, Şanlıurfa, which were included in the state of emergency after the February 6 earthquakes. It is intended to determine, evaluate and answer whether there are strategies for the questions: "Are municipalities aware of disaster risk in their strategic plans and do they have strategies for disaster management? What strategies have they determined in this context?" For this purpose, the



2020-2024 strategic plans of the relevant metropolitan and provincial municipalities, which existed at the time of the earthquake and will remain in force until the end of 2024, were analysed using the content analysis method. Theme analysis and descriptive analysis were conducted within the scope of content analysis. The findings obtained from the analysis with 33 sub-themes were discussed around 4 themes: disaster awareness, disaster risk, disaster management and intervention and prevention. The findings were examined separately as findings regarding the situation analysis and strategy development, which are the two main parts of the strategic plan.

A review of the Turkish literature reveals that Korkın and Öztıp (2022), Özdemir (2023), Kaya and Yayla (2023), Akyüz and Başaran (2023) are the recent studies on the relationship between disaster and strategic plan. The inclusion of all provinces covered by the state of emergency in the sample, working with a large sample and a large data set, analysing the strategic plans of municipalities according to various themes reflecting the modern disaster management system and comparing the results obtained by the study make the study unique and contribute to the literature.

## **Result and Findings**

In the study, the findings were examined separately as findings regarding the situation analysis and strategy development, which are the two main parts of the strategic plan.

Situation analysis findings: (i) The evaluations of the current strategic plan remain superficial; -mostly- the realization levels on a goal-target basis or in general are not included; the reasons for success or failure are not discussed; (ii) The legislation analysis and top policy document analysis sections do not include -mostly- the texts in law; policy documents are quoted verbatim; no analysis or inference is made; (iii) Some municipalities do not include the Provincial Disaster and Emergency Directorate among their external stakeholders; the findings on sub-themes in the stakeholder analysis section are limited; (iv) Most of the findings regarding sub-themes are found in the PESTLE and SWOT analysis; (v) The findings in the PESTLE analysis are more about disaster risk and it is about the theme of precaution, where municipalities focus on urban transformation projects; (vi) In the SWOT analysis, a pessimistic and negative picture emerges that the municipality is not ready for disasters in terms of measures such as disaster management and intervention, the existing building stock and the disaster risk it carries, urban transformation and expropriation; (vii) “Where are we?” in this section, where the answer to the question is sought; municipalities are aware of the disaster risk and should carry out an effective strategy and preparation activities in the field of disaster management.

Strategy development findings: (i) There is no emphasis such as “being ready/resistant to disasters” or “resilient city” in the mission-vision and core values of the municipalities; (ii) They have at least one strategic goal or target that includes the concept of “disaster”; (iii ) The aims/targets containing the sub-themes focus on preparing for disasters and emergencies, increasing response capacity and thus minimizing losses; (iv) In the theme of disaster awareness, activities to increase disaster awareness and consciousness among citizens are targeted; (v) In the theme of disaster management and response, the targeted municipalities mainly aim to improve disaster response capacities through activities such as rapid response to incidents, improving the number of fire stations, vehicles and personnel, and providing training to their personnel; (vi) Risk management under the theme of precaution and crisis management strategies under the theme of disaster management and intervention are limited; (vii) Such factors and reasons as being located in an earthquake zone, having risky buildings and unplanned urbanization, etc. show the need for urban transformation; (viii ) It draws attention to many risks and problems such as legislation, financing and coordination in achieving the urban transformation targets determined by the municipalities; (ix) Disaster management is handled by focusing more on fires and is evaluated from the fire department perspective; strategies are developed for this; strategies regarding risk management and crisis management are limited; (x) Some municipalities do not make expenses for their targets and do not discuss the facts that may affect the achievement of their targets.

In the new planning period, municipalities should approach disaster management with a broader perspective beyond the fire-fire department-focused perspective and develop strategies in line with the modern disaster management model in order to manage possible risks and crisis moments, especially through the newly established Disaster Affairs Department/Directorate, after the February 6 earthquakes. Therefore, specially it is necessary to focus on urban transformation and take steps for risky building stock.