

AFET YÖNETİMİNDE MÜLKİ İDARE VE BELEDİYELER: İŞ BİRLİĞİNE DAYALI AFET YÖNETİMİ YAKLAŞIMIYLA 6 ŞUBAT 2023 DEPREMLERİ

Cem ANGIN*

Öz

Bu çalışma iş birliği yaklaşımı çerçevesinde mülki idare ve belediyelerin afet yönetimindeki rolüne odaklanmaktadır. Afet yönetiminde iş birliğinin önemini anlaşılmamasını amaçlayan bu çalışmada yöntemsel olarak vaka analizinden yararlanılmıştır. Çalışmanın, afet yönetiminde mülki idareyi ve belediyeleri bir arada ele alması, bunu afet yönetiminde önemli bir yaklaşım olan iş birliğine dayalı afet yönetimi yaklaşımı çerçevesinde gerçekleştirmesi ve güncel bir vaka olarak 6 Şubat Depremleri üzerinden bir analiz ortaya koyması yönleriyle literatüre katkı sunması öngörülmektedir. Çalışma sonucunda Türkiye'de geleneksel afet yönetiminden iş birliğine dayalı afet yönetimine doğru bir dönüşümün gerçekleştiği, iş birliğinin en önemli paydaşlarının ise mülki idare ve belediyelerin olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Mülki İdare, Belediye, 6 Şubat Depremleri.

CIVIL ADMINISTRATION AND MUNICIPALITIES in DISASTER MANAGEMENT: EARTHQUAKES OF 6 FEBRUARY 2023 WITH COLLABORATIVE DISASTER MANAGEMENT APPROACH

Abstract

This study focuses on the role of civil administration and municipalities in disaster management within the framework of a collaborative approach, utilizing case analysis as its methodology. The study aims to contribute to the literature by addressing local administrations and municipalities together within the context of collaborative disaster management and by providing an analysis of the February 6 Earthquakes as a current case. The findings reveal a transition in Turkey from traditional disaster management to collaborative disaster management, with local administrations and municipalities identified as the most significant stakeholders in this collaboration.

Keywords: Disaster, Disaster Administration, Civil Administration, Municipality, 6 February Earthquakes.

* Dr. Öğr. Üyesi, Ordu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, angin52@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2813-5586.

Giriş

Toplumların ve devletlerin her zaman hazırlıklı olması gereken olağanüstü bir hâl olarak afetler, doğal ya da insan kaynaklı olabilen, büyük çaplı fiziki, sosyal veyahut ekonomik kayıpları beraberinde getirebilen karmaşık ve zorlayıcı durumlardır. Diğer bir ifadeyle afetler, doğal tehlikeler ya da insan eylemleri ile ortaya çıkan karmaşık ve yıkıcı olaylar (Blaikie vd., 2004: 5) olup, alışlagelmiş davranış kalıplarını etkisiz hale getiren, genellikle önceki çabaları geçersiz kılan, olayların gidişatını engelleyen ya da büyük ölçüde değiştiren, toplum düzeyinde akut bir durum olarak düzensizlik hali oluşturan istisnai olaylardır (Moore, 1956: 733-734). Afetler, hayatın olağan akışını kesintiye uğratan ya da tamamen durdurabilen bir potansiyele sahip olması nedeniyle mutlaka önlem alınması, müdahale etme yeteneklerinin geliştirilmesi ve iyileşme süreçlerinde etkin bir şekilde çalışılması gereken durumlardır.

Afetler insanlığı geçmişte etkilediği gibi günümüzde de etkilemekte ve gelecekte de etkileyecektir. Dolayısıyla afet yönetimi bitmeyen ve daimî olarak sürecek olan bir mücadele ve müdahale alanıdır. Bu durum afet yönetiminin önemini ve popülerliğini her geçen gün daha da arttırmaktadır. Nüfus yoğunluğu yüksek olan yerleşim alanları yani kentsel mekânlar afetlerden en fazla etkilenen yerlerdir. Bu alanlarda en fazla etkinlik ve varlık gösteren kamusal birimler ise mülki idare ve belediyelerdir. Bu açıdan afet söz konusu olduğunda mülki idare ve belediyelere önemli görevler düşmektedir. Çalışma bu öneme atfen afetlere karşı mülki idare ve belediyelere odaklanmakta ve bu birimlerin afet yönetimi konusundaki rollerini, önemini ortaya koymaktadır. Yine bu çalışma ilgili kişi ve kurumlara afet yönetimi konusunda yerel kapasitenin, iş birliğinin önemine dikkat çekmeyi amaçlamaktadır.

Afet yönetiminde iş birliği, hızlı ve etkili yanıt süreçlerini geliştirir ve afet sonrası iyileşme sürecini hızlandırır, kurumsal sınırlılıkların ve kısıtlılıkların aşılmasına yardımcı olur. Bu doğrultuda çalışmanın temel iddiası Türkiye’de klasik (merkeziyetçi) afet yönetimi anlayışından iş birliğine dayalı afet yönetimi anlayışına (merkez- yerel iş birliğinin ön plana çıkartan) doğru bir dönüşümün yaşandığı şeklindedir. Bu dönüşüm 6 Şubat Depremleri (2023) ile kendisini somut bir şekilde göstermiştir. Çalışmada bir örnek olay olarak ele alınan 6 Şubat Depremlerinde afet yönetiminde, merkezin uzantısı olan mülki idare ile merkezin dışında ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip belediyelerin son derece etkin, aktif ve iş birlikli bir yapıda rol aldığı görülmüştür.

Afetler özellikle nüfusun yoğun olduğu yerleşim yerlerinde büyük yıkımlara yol açmaktadır. Bu nedenle etkin, sürdürülebilir bir afet yönetimi için afete en yakın yerden müdahaleye ve güçlü imkanlara sahip birimlere ihtiyaç vardır. Bu noktada afet yönetiminin en önemli aktörlerinden olan

mülki idare ve belediyelere önemli görevler düşmektedir. Afet yönetimi açısından güçlü, kararlı, hazırlıklı bir mülki idare ve belediyelerin varlığı bu sürecin daha az kayıpla atlatılmasında anahtar bir role sahiptir.

Çalışmada ilk olarak kavramsal açıdan afet, afet yönetimi ve afet yönetim döngüsüne açıklık getirilecek, ardından afet yönetiminde mülki idare ve belediyelerin işlev ve rollerine, iş birliğine dayalı afet yönetimi yaklaşımına değinilecektir. Son olarak bu yaklaşım bir örnek olay incelemesi çerçevesinde 6 Şubat Depremleri kapsamında değerlendirilecektir.

1. Kavramsal Açıdan Afet ve Afet Yönetimi

Afet, genellikle belirli bir süre için ortaya çıkan ve genel olarak toplumu etkileyen, çevrede, altyapıda ve ekonomide büyük zararlara ve hasarlara neden olan ciddi bir aksama halini ifade etmektedir (Rabindra ve Kumar, 2020: 14). Afetler genellikle sosyal, ekonomik ve fiziki açıdan kayıplar ortaya çıkaran, gündelik hayatın işleyişini derinden etkileyerek onu sekteye uğratan olaylardır (Büyükkaracıgan, 2016: 203). Diğer bir ifadeyle afet, genel olarak ani bir şekilde meydana gelerek topluma ve çevreye hasarlar veren doğal, teknolojik ya da insan kaynaklı olabilen, büyük çaplı maddi zararları, can kayıplarını, toplumsal travmaları beraberinde getiren, ekolojik dengeyi bozan, acil müdahale ve uzun vadeli iyileştirme uğraşları gerektiren olaylardır (Akdur, 2000: 1). Afetler tsunami, yangın, kasırga, deprem, sel gibi doğal kaynaklı olabileceği gibi patlama, kaza, yangın gibi insan kaynaklı ya da büyük çaplı siber saldırı, veri ve bilgi hırsızlığı, nükleer santral veya kimyasal kaza şeklinde teknoloji kaynaklı da olabilir.

Afet konusunda önemli çalışmalar ve araştırmalar yapan, Birleşmiş Milletler (BM), hükümetler, hükümet dışı kuruluşlar, araştırma enstitüleri ve üniversitelerle yakın iş birliği içinde olan, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Küresel Acil Durum Hazırlık ve Müdahale Programı'nın bir parçası olarak faaliyetlerini sürdüren The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)'a göre afet, "yerel kapasiteyi zorlayan, ulusal veya uluslararası düzeyde dış yardım talebinde bulunulmasını gerektiren, büyük hasara, yıkıma ve insani acılara neden olan öngörülemeyen ve genellikle ani bir olay şeklinde beliren" durum veya olaya denir (CRED, 2014). CRED bir olayın afet olarak kabul edilebilmesini dört kritere bağlamış ve bu kriterlerden herhangi biri meydana gelmesi durumunu afet olarak kabul etmiştir.

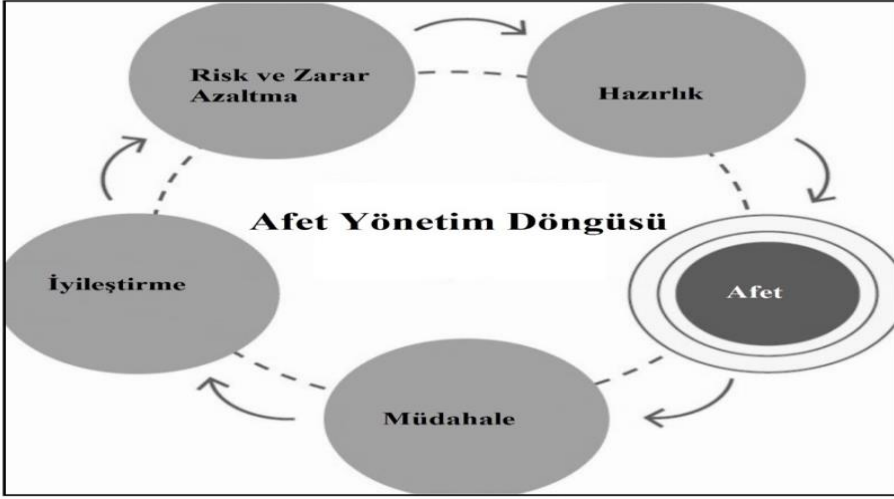
- a) 10 veya daha fazla insanın ölümü
- b) 100 veya daha fazla kişinin olumsuz şekilde etkilendiğinin bildirilmesi
- c) Olağanüstü hâl ilan edilmesi
- d) Uluslararası yardım çağırısı

Kaynağı her ne olursa olsun afetlerle mücadele edebilmek için hazırlık, müdahale ve iyileştirme gibi bir dizi faaliyetin planlı ve koordinasyonlu bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir (Noran, 2014: 1032). Bu süreç afet yönetimi adı verilen bir disiplin altında incelenir, planlanır ve uygulanır. Afet yönetimi, bir afetin sonuçlarından kaynaklanan zararları azaltmak, yanıtlamak ve ondan kurtulmak için çok yönlü bir süreçtir (Rabindra ve Kumar, 2020: 14). Afet yönetimi, “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla, gerekli çalışmaların planlanması ve uygulanabilmesi için toplumun ve kamunun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, kaynaklarının yönetilmesi” şeklinde tanımlanabilir (Büyükkaracıgan, 2016: 205). Diğer bir tanımlamaya göre afet yönetimi, “afetten kaynaklanan zararların önlenmesi veya azaltılması için risk analizi ve zarar azaltma, hazırlık, ilk yardım ve müdahale ile yeniden inşa evrelerini içerecek şekilde geniş kapsamlı olarak afetin yönetilmesine denir (Şahin ve Üçgül, 2019: 50).”

Görüldüğü üzere afet yönetimi, riskli konuların tespit edilmesi, planlanması, politika ve yöntemlerin geliştirilmesi, karar alıcı ve uygulayıcıların eğitimi, yönlendirilmesi, farkındalığın artırılması ve bir kültür olarak benimsetilmesi, beşerî, doğal ve teknolojik koşulların kontrolü gibi birçok faaliyetin planlı ve koordineli bir şekilde yürütüldüğü, merkezinde kamu yönetiminin yer aldığı ancak diğer birçok farklı disiplinden de yararlanan özel ayrı bir alanı ifade etmektedir (Toprak Karaman, 2016: 2-3). Afet yönetimi sadece afet sonrası oluşan yıkımın yeniden inşası ya da oluşan enkazın kaldırılması gibi bir dar kapsamlı ve kısa vadeli faaliyetleri değil aksine kapsamlı, uzun süreli, koordineli ve planlı bir süreci ifade etmektedir (Cuny, 1992: 400).

2. Afet Yönetim Döngüsü

Afet yönetiminin bireylerin, toplumun ve genel olarak ülkenin maruz kaldığı insani, fiziksel ve ekonomik kayıpları azaltmak veya önlemek, afete hazırlıklı olmak, olası doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afetlere karşı tedbirler almak, afet sonrası iyileşmeyi hızlandırmak gibi bir dizi amacı bulunmaktadır. Afet yönetimi bu amaçlarını, “afet yönetim döngüsü” şeklinde işleyen aşamalar içerisinde gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Bhattacharya, 2012: 10). Afet yönetim döngüsü kavramsal olarak 1970'lerin başında afet olaylarındaki artış ile birlikte ortaya çıkmış olup, bu döngü, hükümetlerin, işletmelerin ve sivil toplumun afetlerin etkisini planladığı ve azalttığı, afet sırasında tepki verdiği ve afet meydana geldikten sonra toparlanmak için adımlar attığı devam eden bir süreci göstermek üzere tasarlanmıştır (Coetsee, 2010: 1). Diğer bir ifadeyle afet yönetim döngüsü, afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası faaliyetlerde afet olaylarını ve etkilerini yönetmek için tanınmış bir çerçeve olup, bu çerçevede yer alan faaliyetler bir afetin yönetilmesine, insani ve fiziksel kayıp riskinin azaltılmasına yardımcı olmaktadır (Tay vd., 2022: 1).



Şekil 1. Afet Yönetim Döngüsü
Kaynak: United Nations, 2024

Yukarıdaki şekil afet yönetim döngüsünün aşamalarını göstermektedir. Bu aşamalar afet, müdahale, iyileştirme (yeniden yapılanma, geliştirme), azaltma, hazırlık aşamalarıdır. Bu aşamalardan bazıları afet öncesi döneme, bazıları afet anına, bazıları ise afet sonrasına ait aşamalardır. Örneğin müdahale afet anına ilişkin bir aşama iken iyileştirme afet sonrasına azaltma ve hazırlık ise afet öncesine ait aşamalardır. Yine afet öncesinde yer alan hazırlık ve zarar azaltma aşamaları afet riskini olabildiğince minimum hasarla atlarmaya yönelik aşamalar iken müdahale ve iyileştirme daha çok afet sonrası sürecin en iyi şekilde toparlanmasıyla ilgili aşamalardır (Minhans, 2010: 15-16). Hemen belirtmek gerekirse bu döngünün aşamaları geçmişten günümüze sabit kalmamış, değişik dönemlerde farklı kurumlar tarafından farklı şekillerde uygulanmıştır. Dolayısıyla bu döngü ülkelerin izledikleri ve benimsedikleri afet yönetimi anlayışı içinde farklılıklar gösterebilmektedir.

- **Müdahale:** Afetin hemen sonrasında gerçekleşen uygulamalardır. Bu aşamada eldeki imkanlar doğrultusunda afete ve sonuçlarına müdahale edilmeye çalışılır. Bu aşamada öncelikli hedef insanların en az şekilde zarar görmesini sağlamaktır.
- **İyileştirme:** Afetin yarattığı yıkımın onarıldığı ve açtığı yaraların sarıldığı aşamadır. Öncelikli amaç yaşamın normalleşmesi ve olağan hale gelmesi yani afete uğramış bölgelerin seri bir şekilde afet öncesi hal ve şartlara dönüşünü sağlamaktır. Bu aşama “geçici olandan kalıcı olana doğru barınma, sağlık, alt yapı, beslenme, enerji temini ve tüm bir normal yaşamın akışı için gerekli olan unsurların kurulmasını

içerir (Özler, 2019: 143).” Afetler uzun zaman alan kalkınma çabaları sonucunda elde edilen birikimlere zarar vererek kalkınma sürecini ve gelişimi sekteye uğratabilir ve ülkeleri birkaç on yıl geriye götürebilir (Bali, 2024: 86). Bu nedenle iyileşme aşaması afet sonrası afet bölgesinin geliştirilmesini de içermektedir.

- **Azaltma (zarar-risk):** Bu aşama can ve mal kaybının en aza indirilmesi, bir tehlikenin afete dönüşmesinin engellenmesi ya da afete dönüşürse yol açacağı zararın azaltılması için mevcut afet risklerinin tespit edilerek, risklerin azaltılmasına yönelik yapılan çalışmaları kapsamaktadır (Erkan, 2010: 8). Afet risklerinin azaltılmasına yönelik çabalara rehberlik etmek üzere geliştirilen ve 2030 yılına kadar afet kaynaklı can kayıplarını minimuma indirmeyi hedefleyen Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi, etkili bir afet yönetimi için risk ve zarar azaltma faaliyetlerine ayrıca dikkat çekmektedir (UNISDR, 2015).
- **Hazırlık:** Olası yeni bir afet karşısında neler yapılacağı belirlendiği aşamadır. Amaç yeni bir afete karşı olabildiğince hazırlıklı olmaktır. Afet planının oluşturulması, afet tatbikatlarının yapılması, ilgili ve yetkili kurumların belirlenmesi ve personelin eğitilmesi, toplumsal farkındalığın artırılması gibi bir dizi faaliyeti içerir.

Afet yönetim döngüsünün her aşaması birbirini yakından etkileyen süreç ve faaliyetlerden oluşur. Afet yönetiminin etkili bir şekilde varlık gösterebilmesi, döngünün her aşamasında resmi ve sivil paydaşların etkin bir iş birliğine ve iyi bir şekilde koordine olmasına bağlıdır. Özellikle günümüzde afet anında afete en yakın yerden müdahalenin hayati derecede önemli olduğu görülmüştür. Bu nedenle afet anında ve sonrasında herhangi bir yönetsel krizin meydana gelmemesi için merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kurumsal bir bakış açısıyla bu sürece iyi hazırlanmış olması gerekmektedir.

3. Afet Yönetiminde Mülki İdare ve Belediyeler

Türkiye’de 1999 Marmara Depremi (Gölcük ve Düzce’de gerçekleşen depremler) afet yönetimi konusunda bir milat olmuştur. Bu depremle birlikte afet yönetimine olan bakış açısı değişmiş ve bir dizi reform sürecine girilmiştir. Bu süreçte hukuksal ve kurumsal düzenlemelere gidilirken aynı zamanda geleneksel afet yönetimi anlayışından bütünlük ve iş birliğine dayalı afet yönetimine doğru da bir dönüşüm yaşanmıştır.

Bütünlük afet yönetimi, “afetlerle baş edebilen, dayanıklı ve dirençli bir toplum oluşturmak için tüm tehlikeleri dikkate alan, afet yönetiminin önleme, zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında yapılması gereken çalışmalar ve alınması gereken önlemleri, toplumun tüm güç ve kaynaklarını kullanarak gerçekleştirebilen bir yönetim süreci” şeklinde

tanımlanmadır (AFAD, 2024). Tanımdan da anlaşılacağı üzere “bütünleşik afet yönetimi” afet öncesi, afet anı ve afet sonrası (önleme, risk ve zarar azaltma, hazırlık, müdahale, iyileştirme gibi) gibi bütünleşik ve birçok süreci kapsayan bir yöntemdir.

Türkiye afet yönetimi konusunda kurumsal açıdan ve mevzuat açısından dağınık bir görünüm sergilerken yaşanan dönüşümle birlikte kurumsal yapılanma ve mevzuat derlenip, toparlanmıştır. Bu kapsamda Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü gibi birimlerin yerine 2009 yılında 5902 sayılı kanunla Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuş böylece afet yönetimi tek çatı altında toplanmıştır. Yine bu süreçte mülki idare ve belediye yönetimleri afet yönetiminin önemli bir bileşeni haline gelmiştir. Her iki idari birim de afet yönetiminde belli fonksiyonları yerine getirerek, yetki, görev ve sorumlulukları paylaşarak iş birliğinin işlevselliğini ortaya koymaktadır. Çalışmanın takip eden başlıklarında bu hususa odaklanılarak mülki idare ve belediyelerin afet yönetimi konusundaki rolleri ve önemi ortaya koyulacaktır.

3.1. Afet Yönetiminde Belediyeler

Ülkemizde belediyelerin afet yönetiminin asli bir unsuru haline gelmesi belirli bir süreç ve yaşanan acı deneyimler sonrasında olmuştur. Özellikle yaşanan büyük depremlerin ardından kurumsal ve yasal düzeydeki eksikliklerin daha belirgin şekilde ortaya çıkması afet yönetiminde birçok düzenlemenin hayata geçmesine neden olmuştur. Bu duruma bağlı olarak belediyelerin afetlerle ilgili olarak yetkilendirildiği en önemli düzenlemelerden biri ve ilki 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanun olmuştur. Bu kanunda belediyelere “salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına mâni olmak için mahsus kanun, yönetmelikleri uygulamak ve merkezi yönetimle birlikte çalışmak (m.15/4)” ve ayrıca “afetlerde mülki idare amirinin emriyle gerek kendi görev sahası içinde gerekse diğer il, ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım hizmetlerinde bulunmak, afetzedelere yardımcı olmak (m.15/82)” şeklinde yetki ve görevler verilmiştir. Kanunun yürürlükte olduğu dönemde (1930-2004) Türkiye’de afet yönetiminde daha çok merkezi yönetimin etkili olduğu geleneksel afet yönetimi anlayışı hâkim olduğundan bu konuda belediyelere sınırlı, dar kapsamlı yetkiler verilmiş ve daha çok tali bir nitelik atfedilmiştir.

Bu dönemde Cumhuriyet tarihinin ilk ve en yıkıcı depremlerinden olan Erzincan Depremi (1939) meydana gelmiş yaklaşık 33 bin kişi hayatını kaybetmiştir. Bu büyük yıkımın ardından afet yönetimi konusundaki eksiklik ve aksaklıklar gözler önüne serilmiş ve bu doğrultuda bir dizi düzenleme hayata geçirilmiştir. İlk olarak 1939’da Yapı ve İmar İşleri Reisliği kurulmuştur (AFAD, 2018: 18). Yine bu depreme özel bir yasal düzenleme olan “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müessir olan Mıntıklarda Zarar

Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” 17 Ocak 1940 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile yıkıma uğramış olan Erzincan ilinin yeniden imar edilebilmesi için kaynak aktarılmış ve belediyeye kamulaştırma yetkisi verilmiştir (Erkan, 2010: 77). Ayrıca ilk defa merkezi yönetime ve belediyelere deprem öncesi bazı görev ve yetkiler veren (Deprem bölgelerinin belirlenmesi, deprem öncesi kurtarma ve yardım programlarının hazırlanması, zemin etütleri tamamlanmamış bölgelere imar izni verilmemesi gibi) “4623 sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” 1944 yılında yürürlüğe girmiştir (Aktel, 2015: 2).

1956 yılında 6785 sayılı İmar Yasası yürürlüğe girmiş ve bu yasayla birlikte mücavir alan sınırları içerisinde yer alan resmî ve özel bütün yapıların imar yetkileri belediyelere verilmiş, yine belediye sınırları içinde yapılacak bütün yapılardan belediyeden ruhsat alma zorunluluğu, ruhsat verilirken ise doğal afet tehlikelerinin göz önünde bulundurulması zorunluluğu getirilmiştir (m.2). Bu kanunun bir uzantısı olarak merkezi düzeyde iş ve işlemlerin yürütülmesi, planlanması, koordine edilmesi amacıyla 1958 yılında 7116 sayılı Kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Yine aynı yıl afet yönetiminde çok önemli bir adım atılarak 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu¹ yürürlüğe girmiştir. Bu kanun afet yönetimi konusunda belediyelere birtakım yetki ve görevler vermiştir. Örneğin hassas bölgedeki belediyeler sivil savunma konusunda yetkili ve mahallin mülki âmirlerine karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir (m.8). Belediyeler, sivil savunma hizmet ve faaliyetlerinin plânlanması ve yürütülmesi sırasında iş birliği ve yardım isteklerini yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur (m.22). Sivil Müdafaa İdaresi kurulmuş ve bu idarenin bir parçası olarak oluşturulan Sivil Müdafaa Mahallî Kuvvetleri içerisinde belediyelere de yer verilmiştir (m.35).

1959 yılında afet yönetimi adına yine önemli bir düzenleme daha hayata geçmiş ve günümüzde de halen yürürlükte olan 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. Merkeziyetçi bir anlayışa sahip bu yasal düzenleme ile afet fonu oluşturulmuş, bu fon ile afet sonrası meydana gelen zararların karşılanması amaçlanmış ve ayrıca afet zararlarını azaltmayı amaçlayan daha önceki tüm yasal düzenlemeler tek bir yasa haline getirilmiştir (Aktel, 2015: 2). Bu kanunla belediyelere de önemli görevler tevdi edilmiştir. Örneğin afete uğraması muhtemel olan sahaların, şehir ve kasabaların belediye meclislerince tespit edilmesi, olası bir afete karşı uygun olmayan ve ıslah edilmeyen bina veya bina kısımlarının belediyeler tarafından yıkılması bunlardan bazılarıdır.

1958 yılında 7116 sayılı Kanun ile afet öncesi ve sonrasında gerekli tedbirleri almak, kentleşmeyi planlamak ve kentsel altyapıyı oluşturmak,

¹ 08/10/1999 tarih ve 586 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kanunda yer alan ‘müdafa’ ibaresi savunma şeklinde güncellenmiştir.

belediyelerle ilişkileri düzenlemek gibi konularda görevli olmak üzere İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık afet yönetimi konusunda süreç içerisinde yapılan çeşitli düzenlemelerle yeniden yapılandırılmıştır. Örneğin bakanlık bünyesinde önce Afet İşleri Dairesi Başkanlığı kurulmuş ardından 1965 yılında bu başkanlık Afet işleri Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür (Geray, 1977: 105).

80'li yıllara gelindiğinde Türkiye'de bazı illerde gerçekleşen hızlı kentleşme ve nüfus artışı büyükşehir belediyelerini ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1580 sayılı Belediye kanunu ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi 2000'li yıllara kadar varlığını sürdürmüş ve yerlerini 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. Günümüzde yerel yönetimlerin afet yönetimi konusundaki yasal yükümlülükleri bu ve diğer düzenlemelerle şekillenmektedir.

Türkiye'de afet yönetimi AFAD eliyle merkezi yönetimin kontrolü altındadır. Ancak etkinlik, verimlilik ve işlevsellik açısından afet yönetimi, iş birliğine dayalı afet yönetimi anlayışıyla sürdürülmektedir. Bu anlayış içerisinde merkezi yönetim ve onun taşra örgütlenmesi (iller ve ilçeler), yerel yönetimler (belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri), özel sektör, STK'lar ve üniversiteler afet yönetiminin temel paydaşları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekirse afetler ve onların yarattığı yıkımlara karşı yerel yönetimlerin daha seri ve etkili müdahale imkânı olduğundan, yerel yönetimler afet yönetimi konusunda ayrı bir öneme sahiptir. Bu öneme istinaden gerek 5216 gerekse 5393 sayılı kanunlarla belediyelere birtakım yetki ve görevler verilmiştir. Örneğin 5393 sayılı kanunun 53 ve 69'uncu maddeleri doğrudan afet ve afet yönetimi konusyla ilgilidir. Bu maddelere göre belediyeler:

“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 sağlanarak ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir (m.53).”

“Belediyeler, mücavir alan sınırları içinde afete maruz kalanlara Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir (m.69).”

Afet yönetimine 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7.

Maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre büyükşehir belediyeleri:

“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 (m.7/u).”

“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 (m.7/z).”

Her iki kanunun ilgili maddelerinden de anlaşılacağı üzere afet yönetimi konusunda belediyelerin: kentsel planlama ve afet planı yapmak, paydaşlarla iş birliği ve görüş alışverişinde bulunmak, afet bölgesine sosyal yardım ve hizmetlerde bulunmak, afetzedelere arsa tahsisi sağlamak, denetlemek ve ruhsat vermek gibi önemli bir takım yetki ve görevleri bulunmaktadır. Bu açıdan günümüzde afet riskinin değerlendirilmesi, afet zararlarının azaltılması, afetlerin yönetilmesi, afetten etkilenen bölgelerin rehabilite edilmesi ve yeniden yapılandırması gibi konularda yerel yönetimler son derece işlevsel bir kimliğe sahiptir. Yerel yönetimlerin bu işlevselliğini daha ileri noktalara taşıyabilmesi için kapasitelerinin geliştirilmesi ve birtakım özel kurumsal yapılanmalar oluşturması yönünde tüm dünyada önemli çalışmalar, raporlar ve görüşler ortaya koyulmaktadır (Kusumasari & Alam, 2012 ; Bang, 2013; Ishiwatari, 2021; United Nations, 2005).

3.2. Afet Yönetiminde Mülki İdare

Türkiye uzun yıllar afet yönetiminde klasik (geleneksel) yöntemi deneyimlemiştir. Bu yöntem afet meydana geldikten sonraki süreci yani müdahalede bulunma ve iyileştirme gibi faaliyetlere ağırlık veren merkezîyetçi bir yöntemdir. Ancak bu yöntemin özellikle 1999 Marmara Depremi ile ne kadar yetersiz ve zayıf kaldığı çok acı bir şekilde deneyimlenmiştir. Bunun üzerine afet yönetiminde bütünlük ve iş birliğine bir afet yönetimi anlayışına doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu kapsamda 2009 yılında yürürlüğe giren 5902 sayılı Afet ve Acil Durum (AFAD) Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun afet yönetiminde yaşanan dönüşüm sürecinin en önemli halkalarından biri olmuştur. Kanun kurumsal açıdan afet yönetimini tek çatı altında toplasa da bütünlük ve iş birliğine dayanan bir afet yönetimi anlayışını benimsemiştir.

5902 sayılı kanunla birlikte afet yönetiminde iş birliği ve eşgüdümü sağlamak, yetki karmaşasını sona erdirmek, sadece afet sonrasında değil öncesine yönelik de aksiyon almak amacıyla bir dizi düzenleme hayata geçirilmiştir. Örneğin Sivil Savunma Genel Müdürlüğü (İçişleri Bakanlığı),

Afet İşleri Genel Müdürlüğü (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (Başbakanlık) kapatılmış bunların yerine Başbakanlık bünyesinde AFAD Başkanlığı kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle (2018/4) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı İçişleri Bakanlığına bağlanmış ve böylece afet yönetimi tek bir yapıda toplanmıştır (Sezer ve Tozbey, 2023: 87). Ayrıca olağanüstü hallerde afet yönetimine ilişkin karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

5902 sayılı yasa ile birlikte afet yönetimi il düzeyinde İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü (ve 11 ilde Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü) şeklinde örgütlenmiştir. Müdürlükler doğrudan valiliklere bağlı olduğu için afet yönetimi konusunda mülki idare önemli bir konuma sahip olmuştur. İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin yetki ve görevleri şu şekildedir (5902/m. 18):

“a) İlin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, b) Afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği ve koordinasyon içinde yapmak ve uygulamak, c) İl afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek, ç) Afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek, d) Afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak, e) Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek, f) İl ve ilçe düzeyinde sivil savunma planlarını hazırlamak ve uygulamak, g) Afet ve acil durumlarda, gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme, sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacak gıda, araç, gereç ve malzemeler için depolar kurmak ve yönetmek, ğ) İlgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri ilde yerine getirmek, h) Yıllık bütçe teklifini hazırlamak, ı) İl kurtarma ve yardım komitesinin sekretaryasını yapmak, i) Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddelerin tespiti, teşhisi ve arındırması ile ilgili hizmetleri yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak.”

5902 sayılı kanunla ülke düzeyinde etkin bir afet yönetiminin gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve afet öncesi (hazırlık ve zarar azaltma) afet anı (müdahale) ve afet sonrası (iyileştirme) olmak üzere bütünlük bir afet yönetimi için kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması, bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması için çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

Afet yönetimi konusunda mülki idareyi doğrudan ilgilendiren bir diğer önemli düzenleme 2022 yılında yürürlüğe giren Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği'dir. Bu yönetmelik mülki idareyi afet yönetimi konusunda son derece ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bu yönetmeliğe göre (m.26):

“İllerde afet ve acil durum yönetiminden valiler sorumludur. Valiler, illerde İl AFAD Merkezi ve gerek duyulan ilçelerde İlçe AFAD Merkezlerini kurmak ve 7 gün 24 saat esasına göre çalıştırılmasını sağlamaktan sorumludur.”

“Vali ve kaymakamlar: a) İl ve ilçe sınırları içinde afet ve acil durum hizmetleri ile ilgili tedbirlerin aldırılmasından, b) Acil yardımların gerektirdiği harcamaların yapılmasından, c) Kamu kurum ve kuruluşlarının personelinden geçici veya sürekli olarak ekiplerin oluşturulmasından, ç) Yerel düzeydeki servislerin yönetiminden, d) Yükümlüler ile gönüllü gerçek ve tüzel kişilerin, bölgelerindeki afet ve acil durum hizmetlerine katılımlarının sağlanmasından, e) Afet ve acil durum hallerinde gerekli tedbirlerin alınması ve zamanında müdahalenin sağlanabilmesi için Başkanlığı ivedilikle bilgilendirmekten, sorumludur.”

“Afet ve acil durum hallerinde: a) Vali ve kaymakamlar tarafından verilen talimatlar ivedilikle ve geciktirilmeksizin yerine getirilir. b) Vali ve kaymakamlar, çevre il ve ilçelerden yardım isteyebilir. c) Kendilerinden yardım istenilen vali ve kaymakamlar, ilgili mevzuatta yer alan yetkilerini kullanarak bütün imkân ve araçlarla yardıma mecburdur. ç) Vali ve kaymakamların talep edecekleri alet ve ekipmanlar, araç gereçler, makine ve teçhizat ile teknik personel ilgili bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlarca ivedilikle temin edilerek afet bölgesine ulaştırılır. d) Vali ve kaymakamlar; taşıt, makine, alet ve ekipman, arazi, arsa, bina, tesis, yiyecek, giyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile tedavi, kurtarma, barındırma, ısıtma, aydınlatma, beslenme, giyim gibi ihtiyaçların karşılanması ve yaralıların bakımı için gerekli acil mal ve hizmetlere ilişkin ihtiyaçların ivedilikle yerine getirilmesini sağlar ve gerekli tedbirleri alır.”

“İl afet müdahale planı; Türkiye Afet Müdahale Planına (TAMP) uygun bir şekilde valinin başkanlığında hazırlamakta yine valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir (m.8). Yerel düzeyde afet ve acil durum hazırlıkları illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların koordinasyonunda tüm kurum ve kuruluşların desteği ile yapılmaktadır. Yine afet hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi yerel düzeyde valiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Kızılay, görevli vali yardımcısı yönetiminde afet bölgesinde afetzedelerin ve tüm çalışma gruplarının beslenme hizmetlerine yönelik koordinasyonu yapmakla sorumludur (m.15).”

Yönetmelikten de anlaşılacağı üzere afet yönetimi konusunda mülki idare il ve ilçe düzeyinde birincil derece yetki ve sorumluga sahiptir. Mülki idare daha çok afet yönetimini organize etme ve gerekli aksiyonları alma konusunda ön plana çıkarken belediyeler denetleme, ruhsat verme, imar, arsa tahsisi gibi konularda ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla her iki idari yapı da sağlıklı bir afet yönetimi hedefi doğrultusunda iş birliğine dayanan bir anlayışla hareket etmektedir.

Bir felaketin afete dönüşme ihtimali nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu yerlerde daha fazladır. Dolayısıyla şehirlerde meydana gelen afetler büyük çaplı can ve mal kaybına yol açma potansiyeli daha yüksektir. Bu durum

özellikle şehirlerde mülki idare ve belediyelerin iş birliğini adeta zorunluluk haline getirmektedir. Örneğin yangın, defin, su ve temizlik gibi afet sonrasında elzem olan hizmetlerin ana çözüm ortağı belediyeler olup, bu görevlerin büyük bir kısmı belediyeler tarafından yerine getirilmektedir (Özdemir, 2023: 829). Valilikler ise karar verici, hizmetlerde yaşanan aksaklıkların giderici bir pozisyona sahip olması nedeniyle afet yönetiminin kurumsal yöneticileri konumundadırlar. Dolayısıyla daha önce de belirtildiği gibi afet yönetiminin çok ortaklı oluşu paydaşlar artasında iş birliğini gerekli kılmaktadır.

4. İş Birliğine Dayalı Afet Yönetimi Yaklaşımı

İş birliği, iki ya da daha fazla kurumun ayrı ayrı çalışmak yerine birlikte çalışarak kamu yararını artırmayı amaçlayan her türlü ortak faaliyeti olarak tanımlanabilir (Bardach, 1998: 8-10). Çok paydaşlı ortaklıkları vurgulayan, bir tür yönetme ve örgütlenme biçimi olan iş birliği kavramı kamu yönetiminde ve özellikle de afet yönetiminde oldukça sık kullanılan kavramlardan biridir. Çünkü afetlerin dinamik yapısı hem kurumlar hem de sektörler arası (kamu-özel) iş birliği ve koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle iş birliğine dayalı afet yönetimi, gerek kamu yönetiminin içerisinde yer alan farklı tüzel kişiliklerin gerekse o toplumdaki diğer aktörlerin (özel sektör, sivil toplum kuruluşları, gönüllüler vb) afet öncesi ve sonrasındaki süreçte daha etkili ve hızlı bir afet yönetimi için bir araya gelmesi gerektiğini savunmaktadır. Dolayısıyla iş birliğine dayalı afet yönetimi, afet yönetiminin ve afetlere karşı mücadelenin çok ortaklı olarak sürdürüldüğü bir yaklaşımdır.

Yaklaşımda yer alan “iş birliği” kavramı tek başına çözülemeyen ya da kolayca çözülmesi mümkün olmayan sorunları çözmek için çok kuruluşlu birlikteliği ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle “iş birliği”, ortak hedeflere ulaşmak için kurumsal ve sektörel sınırları aşarak çok sektörlü, çok aktörlü, çok ortaklı ilişkileri ve birlikte çalışmayı vurgulamaktadır (O’Leary ve Blomgren Bingham, 2009: 1-2). Bu yaklaşım afet yönetimini merkezileştirmek ya da tek bir kuruluşa emanet etmek yerine iş birliği içerisinde ve koordineli bir şekilde farklı kurumlara dağıtılmasını öngörmektedir. Bu şekilde tek bir kuruluş tarafından yürütülen afet yönetiminin ortaya çıkaracağı sorunları ve kısıtlılıkları (personel, araç-gereç, mali yeterlilik, örgütlenme vb.) aşarak daha etkili bir afet yönetimini hedeflemektedir.

Gerek insan kaynaklı ve gerekse doğal nedenlerle meydana gelen felaketlerin kapsamı ve şiddeti arttıkça merkezileşme ve hiyerarşiye dayalı politikalarla karakterize edilen geleneksel afet yönetiminin gözden geçirilmesi adeta zorunluluk haline gelmiştir (Kapucu ve Garayev, 2011: 367). Bu nedenle günümüzde geleneksel afet yönetiminden iş birliğine dayalı afet yönetimine doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Diğer bir ifadeyle iş birliğine

dayalı afet yönetimi klasik, yukarıdan aşağıya doğru işleyen merkeziyetçi, katı ve bürokratik bir afet yönetimi modelinden çok kurumlu, sektörler arası iş birliğini esas alan daha dinamik ve esnek bir ağ modelli afet yönetimini öngörmektedir (William L. ve Streib, 2016: 131). Bu açıdan iş birliğine dayalı afet yönetimi yaklaşımı klasik afet yönetimi anlayışının getirdiği dezavantajların üstesinden gelmek amacıyla öngörülmüş bir yaklaşım olduğu söylenebilir (Aldunate vd., 2005: 37).

Günümüzde felaketleri hızlı ve etkili bir şekilde bertaraf etmek, felaketlere hazırlanmak, onlarla mücadele etmek ya da ve onlardan en az kayıpla kurtulmak büyük önem taşımaktadır. Özellikle büyük ölçekli felaket olaylarıyla başa çıkmak tipik olarak tek bir kurumun sahip olabileceğinin ötesinde kaynak ve kabiliyet gerektirdiğinden, etkili bir şekilde iş birliği yapması elzem hale gelmiştir (Noran, 2014: 1032). Ancak afet yönetiminde iş birliği ve koordinasyonun sağlanması birçok nedene bağlı olarak (kurumlar arası iletişim eksikliği, kurumsal kültür, bilgi ve tecrübe, personel, altyapıdaki uyumsuzluklar, kaynak dağılımı gibi) oldukça zordur. Bu açıdan gerçekçi bir iş birliği, karmaşık ve çok yönlüdür.

Afetler karmaşıklık, belirsizlik ve aciliyet ile karakterize edilen süreçlerdir. Bu nedenle ortak akıl, iletişim ve iş birliği etkili bir afet yönetimi açısından olmazsa olmazlardır. Diğer bir ifadeyle iş birliğine dayalı afet yönetimi modelinde iş birlikli kuruluşlar arasında hızlı, sorunsuz ve etkili karar alma afet yönetimi açısından son derece önemlidir. Çünkü etkin bir iş birliğinin sağlanamaması, ciddi sayılarda can ve mal kaybına neden olabilir. İşbirliğinin amacı, konuya/soruna tüm paydaşların bakış açılarından bakarak herhangi birinin tek başına oluşturabileceğinden daha zengin ve kapsamlı bir değerlendirme oluşturmaktır (Gray ve Purdy, 2018: 2).

5. Yöntem ve Bulgular

Afetler karşısında güçlü durabilmek, her türlü olumsuzluk, belirsizlik ve karmaşıklığı giderebilmek için çeşitli aktörler arasında iletişim ve kolektif karar alma temelli iş birlikli afet yönetimine ihtiyaç vardır. Bu çalışmada iş birliğine dayalı afet yönetimi yaklaşımı çerçevesinde mülki idare ve belediyeler ele alınmıştır. Yöntemsel olarak nitel araştırma yöntemlerinden olan vaka analizi (case study-örnek olay incelemesi) yönteminden yararlanılmış ve bu kapsamda bir örnek olay incelemesi (vaka analizi) olarak 6 Şubat Depremlerinde mülki idare ve belediyeler incelenmiştir. Vaka analizi, sosyal bilimlerde sık kullanılan metodolojilerden biri olup, yıllar içinde uygulama alanı hızla genişlemiş ve sosyoloji, yönetim, antropoloji, psikoloji ve diğer sosyal bilim disiplinlerinde kullanılmaya başlanmıştır (Gillham, 2000: 2-3). Vaka analizi, bir olguyu gerçek yaşam bağlamında inceleyen ampirik bir araştırma ya da bir olgunun derinlemesine incelenmesi veyahut bir vakayı incelemek için bir araştırma stratejisi veya tasarımı şeklinde tanımlamak mümkündür (Yin, 2003: 1-2).

11 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen deprem sonrasında, deprem bölgesinde koordinasyona destek sağlamak üzere toplamda 29 il valisi depremden etkilenen bölgelerde görevlendirilmiştir. Yöntemsel olarak vaka analizi (örnek olay incelemesi) tekniğine dayanan bu çalışmada 6 Şubat Depremleri sonrasında deprem bölgesinde görevlendirilen mülki idare amirlerinin başında olduğu il valiliklerinin ve o illerin belediyelerinin deprem bölgesi ile olan iş birlikleri örnek olay çerçevesinde ele alınmıştır. Çalışmanın belirli bir sınırlılığa sahip olması adına görevlendirme kapsamında yer alan bazı valilikler ve belediyeler ele alınmıştır. Ele alınan valilik ve belediyeler 6 Şubat 2023 Depremleri için yapılan çalışmalara stratejik planlarında detaylı biçimde yer verenler, bu depremler için müstakil olarak raporlar hazırlayanlar arasından seçilmiştir. Bu kapsamda vaka analizine dayanak olan veriler ilgili valiliklerin ve belediyelerin raporları, stratejik planları ve depreme özel hazırlanmış oldukları resmî belgelerden temin edilmiştir.

Çalışmada afet yönetiminde klasik afet yönetimi anlayışından iş birliğine dayalı afet yönetimi anlayışına doğru bir dönüşüm yaşandığı görülmüştür. Bu dönüşüm bir örnek olay olarak ele alınan ve ülke tarihinin en büyük afetlerinden biri olan 11 Şubat 2023 depremi sonrasında kendini etkili bir şekilde göstermiştir. Yine çalışmada afet yönetiminde iş birliği yaklaşımının afet ile mücadelede son derece önemli ve etkili olduğu sonucuna varılmıştır.

6. Bir Örnek Olay Olarak 6 Şubat Depremleri ve İş Birliğine Dayalı Afet Yönetimi Yaklaşımı

Deprem, dünya genelinde en fazla can ve mal kaybına yol açan afet türlerinden biridir. Yapmış olduğu tahribat ile psikolojik, sosyolojik ve ekonomik olmak üzere birçok olumsuzluğa neden olan depremler Türkiye’de büyük acılara neden olmuştur. Ülkemizde 1900’lerin başından günümüze kadar ki süreçte 7 şiddetinin üzerinde toplamda 20 deprem meydana gelmiş, can kaybı ve ağır hasar bakımından en büyük kayıpları yaşatan ilk üç deprem ise sırasıyla 2023 Kahramanmaraş, 1939 Erzincan ve 1999 Gölcük merkezli Marmara Depremleri olmuştur (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 6).

6 Şubat 2023 tarihinde Türkiye tarihinin en yıkıcı depremleri arka arkaya yaşanmıştır. Merkez üssü Kahramanmaraş olan bu felaket önce Pazarcık ilçesinde, saat 04.17’de, 7,7 büyüklüğünde ardından da Elbistan ilçesinde, saat 13.24’te ve 7,6 büyüklüğünde gerçekleşmiş ve toplamda 11 ili etkisi altına almıştır (TMMOB, 2023: 6). Türkiye açısından asrın felaketi olarak nitelendirilen bu deprem resmi rakamlara göre: “120 bin kilometre karelik alanda 11 il, 124 ilçe, 6 bin 929 köy ve mahallede, ağır yıkımlara, 53 bin 537 can kaybına, 107 bin 213 yaralıya neden olmuş ve etki alanı bakımından dünya literatürüne geçmiştir (Anadolu Ajansı, 2024).” Acil müdahaleyi gerektiren, uluslararası yardım içeren ve 4. seviye alarm verilen bu depremde tüm ülkede yedi gün yas ilan edilmiştir.

Adeta tüm imkanların afet bölgesine seferber edildiği 6 Şubat Depremleri sonrasında mülki idare ve belediyeler yoğun bir iş birliğinde bulunmuştur. İlk etapta afet bölgesine diğer illerden valiler görevlendirilmiş ardından birçok belediye imkanları doğrultusunda her türlü desteği bu bölgeye sevk ederek afet yönetiminin bir parçası olmuştur.

6 Şubat Depremlerinin ardından: 1) Tokat, Ordu, Tunceli valileri Adıyaman'a, 2) Batman, Siirt Valileri Diyarbakır'a, 3) Bingöl, Bursa, Şırnak, Amasya valileri Gaziantep'e, 4) Kırşehir, Kırklareli, Mersin, Konya, Denizli, Yozgat valileri Hatay'a, 5) Çankırı, Aksaray, Samsun, Kayseri, Sakarya, Kocaeli, Kırıkkale, Karaman valileri Kahramanmaraş'a, 6) Kütahya, Van, Sivas valileri Malatya'ya, 7) Niğde ve Balıkesir valileri ise Osmaniye'ye iş birliği, koordinasyon ve destek amaçlı görevlendirilmiştir (TRT, 2023).

Görevli mülki idare amirleri afet bölgesinde örgütlenme, eşgüdüm, koordinasyon, sevk ve idare gibi faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde ilerlemesine katkı sunmuştur. Ayrıca birçok valilik deprem bölgesine çeşitli düzeylerde hizmet sunarak afet sonrası sürece katkı sunmuştur. Örneğin Ordu Valiliği: Ordu 112 Acil Çağrı Merkezi'nin aynı anda hem Adıyaman hem de Hatay illerinin çağrılarını karşılaması sağlanmıştır. 166 Adet İş Makinesi ve 64 Muhtelif Araç ile kamu kurum ve kuruluşlarından (arama-kurtarma ekibi, sağlık ekibi, UMKE, teknik personel, güvenlik ekibi, yerel destek ekibi, AFAD gönüllüsü) toplam 764 personel, özel sektör ve nitelikli meslek erbabı olarak gruplar halinde 86 araçla birlikte 299 kişi afet bölgesine sevk edilmiştir. Battaniye, ısıtıcı, giyecek, ayakkabı, gıda, su, bebek maması ve bezi, hijyen ve temizlik malzemelerinden oluşan toplam 76 tır ile çadır, yatak, battaniye, yastık, mutfak setinden oluşan toplam 3.264 adet afet malzemesi afet bölgesine gönderilmiştir (Ordu Valiliği, 2023). Kayseri Valiliği: Depremden kısa bir süre sonra toplamda 581 tır yardım malzemesi sevk edilmiş, 37.178 depremzede vatandaşın barınma sorununa çözüm bulunmuş, 27.02.2023 tarihine kadarki süreçte ildeki hastanelere gelen 8.936 depremzede hasta kabulü yapılmıştır (Kayseri Valiliği, 2024). Sakarya Valiliği: 159 adet iş makinesi, 584 tır, kamyon, panelvan deprem bölgelerine gönderilmiştir. Ayrıca arama ve kurtarma faaliyetlerinde kullanılacak yardımcı ekipman ile 1425 personel 270 araç ile deprem bölgelerine sevk edilmiştir (Sakarya Valiliği, 2023).

Valilerin yanı sıra birçok belediye ve büyükşehir belediye başkanı deprem bölgesine giderek çalışmalara katılmıştır. Yine valiliklerce sunulan hizmet faaliyetlerinin yanı sıra çok sayıda belediye ve büyükşehir belediyesi de afet yönetiminin bir parçası olarak müdahale, iyileştirme, yeniden yapılandırma ve geliştirme süreçlerine dahil olmuştur. Örneğin bazı belediyelerin faaliyet ve deprem raporlarından elde edinilen veriler şu şekildedir:

Bursa Büyükşehir Belediyesi: 24 araç ve 204 personel ile yaklaşık 6 ay deprem bölgesinde destek verilmesi, 380 Tarım Peyzaj A.Ş. personeli ile destek sağlanması, 08.06.2023 tarihine kadar bölgede günlük 1.500 adet sıcak yemek dağıtımı gerçekleştirilmesi, akaryakıt tankı yaptırılması, üretim düzeni sağlanana kadar toplam 450 bin adet ekmek sevkiyatının yapılması, bölgeye mobil dağıtım araçlarının gönderilmesi gibi birçok önemli faaliyetle afet yönetimine dahil olmuştur (2023 Yılı Faaliyet Raporu).

Ordu Büyükşehir Belediyesi: 7 araç ve 35 itfaiye personeli ile Malatya ve Adıyaman illerine, 2 inşaat mühendisi personel ile Kahramanmaraş ve Malatya illerinde hasar tespit, arama, kurtarma, yardım, destek gibi çalışmalar için personel görevlendirilmiştir. Bunun dışında toplamda 65.000 adet sıcak yemek yardımı, Adıyaman'a 8 adet tır, 17 adet kamyonet, Hatay'a 1 adet tır, 7 adet kamyonet, Kahramanmaraş'a 3 adet tır 5 adet kamyonet, Malatya'ya 11 adet tır, 8 adet kamyonet olmak üzere toplam 23 adet tır ve 37 adet kamyonet ile yardım malzemesi gönderilmiştir (2023 Yılı Faaliyet Raporu).

Konya Büyükşehir Belediyesi: İtfaiye Dairesi Başkanlığına bağlı 14 araç 166 personelin deprem bölgesine görevlendirilmesi, büyükşehir ve ilçe belediyelerinden 1.820 personel, 492 araç ve 129 jeneratör, yemek ve ekmek araçlarının deprem bölgesine sevk edilmesi, konteyner kentlerin oluşturulması, Hatay'da bulunan büyükbaş hayvan yetiştiricileri ve süt üreticilerine toplamda 1.798.469,28 TL bedelle 285.486 kg sığır besi ve süt yemi desteğinde bulunulması gibi desteklerde bulunmuştur (2023 yılı Faaliyet Raporu).

Kayseri Büyükşehir Belediyesi: 132 personel ve 14 aracın dönüşümlü periyotlarla deprem bölgelerinde görevlendirilmesi, yine 220 personelin dönüşümlü olarak Kayseri de kurulan AFAD yardım toplama alanlarında, gelen tırların indirilmesi, tasnif edilmesi, yerleştirilmesi ve yüklemesi işlerinde görevlendirilmesi, defin ve kimliklendirme çalışma gurubu oluşturulması, sıcak yemek dağıtımı, arama kurtarma, lojistik ve temizlik faaliyetleri gibi desteklerde bulunmuştur (2023 Yılı Faaliyet Raporu).

Denizli Büyükşehir Belediyesi: 14 araç ve 132 personel ile arama, kurtarma çalışmalarına katılım sağlanması, 43 tır yardımın deprem bölgesine sevk edilmesi, mezarlık ve defin hizmetinin yürütülmesi, Hatay/İskenderun'da koordinasyon görevinin üstlenilmesi, sokak hayvanları için 12 tonluk mamanın deprem bölgelerine ulaştırılması, depremedelerin barınma alanları ve açık alanlar ile kamu hizmet binalarında dezenfeksiyon, ilaçlama ve kemirgen mücadelesi çalışmalarının yapılması gibi hizmetler sağlanmıştır (2023 Yılı Faaliyet Raporu).

Sakarya Büyükşehir Belediyesi: Hatay iline barınma amaçlı doğrudan temin mal alımı yöntemi ile 50 adet konteyner alınması, Hatay ilinde görevlendirilmek üzere 10 personelin hasar tespit çalışmaları için bölgeye

gönderilmesi, Sakarya Büyükşehir Arama Kurtarma Ekibinden 15 personelin Adıyaman'a, 25 personelin Kahramanmaraş'a arama kurtarma faaliyetleri yapmak üzere görevlendirilmesi, deprem bölgesine yardım toplamak ve ulaştırmak amacıyla kurulan Afet Bölgesi Yardımlaşma ve Dayanışma Merkezine 5 personel görevlendirilmesi, Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü'nün deprem bölgesine yardım toplanması ve ulaştırılması için oluşturulan yardım çadırlarında 2 ay görevlendirilmesi, deprem bölgesinde yer alan Adıyaman, Diyarbakır, Kahramanmaraş, Malatya, Şanlıurfa olmak üzere beş il ile meclis kararı alınarak kardeş şehir ilişkisi kurulması gibi hizmetleri sağlamıştır (2023 yılı Faaliyet Raporu).

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi: İtfaiye teşkilatının afet bölgesine gönderilmesi, 1.015 depremzede vatandaşa 9 Şubat-1 Ekim tarihleri arasında konaklama imkânı sağlanması, deprem bölgesine sıcak yemek hizmetinin sunulması, 5 ekip ve 12 personelin 1 haftalık dönüşümlerle, Hatay'ın Defne ilçesinde deprem sonrasında dezenfeksiyon ve kemirgen mücadelesi çalışmaları için görevlendirilmesi, Kahramanmaraş, Adıyaman ve Hatay illerinde yapılan arama kurtarma faaliyetlerine toplamda 108 Kişi ve 17 araç ile hizmet verilmesi gibi faaliyetleri gerçekleştirmiştir (2023 yılı Faaliyet Raporu).

Görüldüğü üzere 6 Şubat Depremi sonrasında insani yardım, barınma, altyapı, arama-kurtarma, gıda dağıtımı, içme suyunun temin edilmesi, cenaze hizmetleri, mobil fırın, giyecek ve yakacak yardımı, mobil tuvalet, duş, elektrik ihtiyacı gibi birbirinden farklı onlarca hizmete ihtiyaç duyulmuştur. Çalışmada ele alınan örnekler göstermektedir ki yerel yönetimlerin en aktif ve önemli örgütlenmeleri olan belediyeler afet yönetiminde birbirinden farklı ve birbirlerini tamamlayıcı çok çeşitli hizmetlerde bulunmuş ve bu süreçte son derece aktif bir rol üstlenmiştir. Bu durum aynı zamanda Türkiye'de uzun yıllar etkili olan klasik merkezîyetçi afet yönetimi anlayışından iş birliğine dayalı afet yönetimi anlayışına doğru bir dönüşüm yaşandığını göstermektedir.

Afet sonrası süreçte hızlı bir şekilde afet bölgesine erişmek ve orada sıcak müdahalede bulunmak afet yönetimi açısından son derece önemlidir. Çünkü zamana karşı yarışın başladığı bu süreçte arama kurtarma ve enkaz kaldırma gibi çalışmalar sayesinde can kaybını olabildiğince azaltmak mümkündür. 6 Şubat Depremlerinin hemen ardından birçok belediye ve valilik deprem bölgesine görevlendirdikleri personel ile müdahale ve kurtarma sürecinin kilit aktörlerinden olmuşlardır.

6 Şubat Depremleri sonrasında valilik ve belediyeler çok sayıda personeli deprem bölgesine göndererek afet sonrası ihtiyaç duyulan eksiklikleri (çadırkentlerin oluşturulması, su temin edilmesi, yemek dağıtımı, altyapı, ilaçlama gibi onlarca hizmet) gidermeye çalışmıştır. Çok sayıda personelin görev aldığı 6 Şubat Depremlerinde olası bir karışıklığın önüne geçmek ve

daha etkili bir afet yönetimi sağlamak adına görevli personelin planlanması, koordinasyonu, sevk ve idaresi gibi faaliyetler diğer ilerden deprem bölgesine görevlendirilen mülki idare amirleri tarafından yerine getirilmiştir. Dolayısıyla afet personelinin koordinasyonu, sevk ve idaresi konusunda 6 Şubat Depremlerinde önemli bir iş birliği örneği sergilenmiştir.

Afet yönetiminde iş birliği, sunulan hizmetlerin kalitesini, çeşitliliğini ve afetle mücadele kapasitesini artırarak afet sonrası iyileşme sürecinin daha hızlı gerçekleşmesini sağlar. Ele alınan örneklerde görüldüğü üzere sokak hayvanlarına mama temin edilmesinden, mezarlık ve defin hizmetinin yürütülmesine, acil çağrı hizmetlerinin karşılanmasından hasar tespitine, temiz su ihtiyacının karşılanmasından tarım ve hayvancılığın desteklemesine kadar afet sonrası oluşan yıkım nedeniyle ihtiyaç duyulan sayısız hizmet ihtiyacı iş birliğine dayalı bir yaklaşım içerisinde giderilmeye çalışılarak iyileşme sürecine katkı sunulmuştur.

6 Şubat Depremleri sonrasında ulusal ve uluslararası düzeyde çok büyük miktarlarda yardım deprem bölgesine sevk edilmiştir. Yardımlar kadar yardımların hızlı ve etkin bir şekilde koordine edilmesi ve bunların ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması afet yönetimi açısından son derece önemlidir. Birçok belediye ve valilik afet sonrası süreçte dönüşümlü olarak görevlendirmiş olduğu personel ile bu sürecin kesintisiz olarak işlemesine destek vermiştir.

Son olarak afet sonrası sıcak müdahalenin yanı sıra afet bölgesinin yeniden imar edilmesi gibi daha uzun süreçli (alt yapının yeniden oluşturulması, yolların açılması ve yapımı, hasarlı binaların tespit edilmesi, su ve kanalizasyon şebekelerinin onarılması gibi) konularda da belediyeler ve valilikler iş birliğine dayalı bir şekilde kapsamlı ve etkili çalışmalar yürütmüşlerdir.

Sonuç

Afet anında ve sonrasında kurumlar yadsınmaz bir aciliyet hali içine girmektedirler. Zamana karşı bir yarışın başladığı bu süreçte genellikle ilk müdahaleler yerel düzeyden gerçekleşir. Bu durum afet yönetiminde afete en yakın yerden müdahalenin ve iş birliğinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Çalışma bu öneme istinaden mülki idare ve belediyelerin afet yönetimindeki rol ve işlevlerine odaklanmış ve afet yönetiminde iş birliğinin önemi dikkat çekmiştir.

Çalışmada da görüldüğü üzere Türkiye’de belediyelerin afet yönetiminin asli bir unsuru haline gelmesi uzunca bir sürecin ardından gerçekleşmiştir. Yaşanan birçok afet sonrası elde edilen acı deneyimlerle beraber (özellikle 2009 yılında AFAD’ın kurulmasıyla birlikte) karmaşık mevzuat ve kurumsal yapı sadeleştirilmiş, klasik merkezîyetçi afet yönetimi anlayışından bütünlük ve iş birliğine dayalı bir afet yönetimi anlayışına doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Bu süreçte belediyelerin afet yönetiminin asli

unsuru haline gelmesinde iş birliğine dayalı afet yönetimi yaklaşımının önemli bir etkisi bulunmaktadır.

Yine çalışmadan çıkan bir diğer sonuç ülke tarihinin en büyük depremlerinden biri olan 6 Şubat Depremleri sonrasında Türkiye’de birçok valilik ve belediye afet yönetimine imkanları doğrultusunda dahil olmuş ve süreci iş birliği içerisinde, etkili bir şekilde yürütmeye çalışmışlardır. Bu doğrultuda çalışmada Türkiye’de geleneksel afet yönetiminden iş birliğine dayalı afet yönetimine doğru bir dönüşümün gerçekleştiği, iş birliğinin en önemli paydaşlarının ise mülki idare ve belediyelerin olduğu görülmüştür.

6 Şubat Depremlerinde mülki idarenin afet yönetiminde organize etme, koordinasyon, planlama ve gerekli aksiyonları alma konusunda ön plana çıktığı belediyelerin ise alt yapı, temiz su ihtiyacının sağlanması, ilaçlama, defin ve mezarlık hizmetleri, tuvalet, duş, yemek gibi acil insani ihtiyaçların giderilmesi gibi konularda ön plana çıktığı görülmüştür.

6 Şubat Depremleri ile birlikte iş birliğinin afet yönetimindeki önemi ve potansiyeli daha net şekilde ortaya çıkmıştır. İş birliğine dayalı afet yönetimi, sunulan hizmetlerin kalitesini, çeşitliliğini ve afetle mücadele kapasitesini ve toplumsal dayanışmayı artırarak afet sonrası iyileşme sürecinin daha hızlı gerçekleşmesini sağlamaktadır. Çünkü iş birliği zaman, personel, kaynakların etkili ve verimli kullanımı gibi konularda afet yönetimine katkı sunar ve afet sonrası ortaya çıkan çok sayıda ihtiyaca seri şekilde cevap verilmesini sağlar. Bunun yanında iş birliği tek bir kurumun afetlerle mücadele konusunda olası yetersizliklerini (personel, araç-gereç, mali yeterlilik, örgütlenme vb.) bertaraf ederek, afet sürecinin zorluklarını paydaşlar arasında dağıtır ve böylece riskleri daha iyi anlamaya ve azaltmaya yönelik stratejiler geliştirmeye olanak tanır. İş birliği, afetler gibi toplumları derinden etkileyen olağan üstü hallerde dayanışma ruhunu güçlendirir, afet farkındalığını artırır ve afetlere karşı daha dirençli olmayı sağlar. Son olarak iş birliği sadece afet sonrası iyileştirme, yeniden yapılanma ve geliştirme süreçleri için değil aynı zamanda afet öncesi hazırlık, zarar azaltma, önleme ya da afet anındaki müdahale süreçlerine de katkı sunar.

Felaketlerin afete dönüşmesi onlara karşı hazırlıklı olmamaktan, gerekli tedbirleri almamaktan, önceden hazırlanmış planların bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle afetlere karşı tedbirli olunmalı, ülke düzeyinde afet bilinci ve eğitimleri yaygınlaştırılmalı, gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmalı ve en önemlisi paydaşların kendi deneyimlerini, bilgilerini, kaynaklarını, uzman personelini bir araya getirerek yetki, görev, sorumluluk paylaşımı dahilinde daha kapsamlı ve etkili stratejiler geliştirmelidir.

Kaynakça

- AFAD (2018), “Türkiye’de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri”,
https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/35429/xfiles/turkiye_de_afetler.pdf. (24.06.2024).
- AFAD (2024), “Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü”,
<https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu>.
(29.04.2024).
- Akdur, Recep (2000), “Afetler ve Afetlerde Sağlık Hizmetleri”, *Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı: 21. Yüzyılda Türkiye*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi): 1-16.
- Aktel, Mehmet (2015), “5902 Sayılı Yasa ile Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (27), s. 1-9.
- Aldunate, Roberto, Feniosky Pena-Mora ve Gene Robinson (2005), “Collaborative Distributed Decision Making for Large Scale Disaster Relief Operations: Drawing Analogies from Robust Natural Systems”, *Complexity*, 11 (2), s. 28-38.
- Anadolu Ajansı (2024), “Asrın Felaketinin Birinci Yılı”,
<https://www.aa.com.tr/tr/6-subat-depremlerinin-birinci-yili/asrin-felaketinin-birinci-yili-/3127990>, (30.06.2024).
- Bali, Renu (2024), “Disaster Management Cycle”, *Asian Journal of Geographical Research*, 7 (1), s. 85-93.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, (Washington D.C.: Brookings Institution Press).
- Bang, Henry (2013), “Governance of Disaster Risk Reduction in Cameroon: The Need to Empower Local Government”, *Journal of Disaster Risk Studies*, 5 (2), s. 1-10.
- Bennett, Simon (2012), *Innovative Thinking in Risk, Crisis and Disaster Management*, (Farnham: Gower Publishing Limited).
- Bentzen, Jeanet (2019), “Acts of God? Religiosity and Natural Disasters Across Subnational World Districts”, *The Economic Journal*, 129 (622), s. 2295–2321.
- Bhattacharya, Tushar (2012), *Disaster Science and Management*, (New Delhi: Tata McGraw Hill Education Private Limited).
- Blaikie, Piers, Tery Cannon, Ian Davis ve Ben Wisner (2004), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, (London: Routledge).

- Bursa Büyükşehir Belediyesi (2023), “2023 Yılı Faaliyet Raporu”, https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=2856. (01.06.2024).
- 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.
- Chaudhary, Muhammad, Awais Piracha (2021), “Natural Disasters - Origins, Impacts, Management”, *Encyclopedia*, 1 (4), p. 1101-1131.
- Coetzee, Coldrin (2010), *The Development, Implementation and Transformation of the Disaster Management Cycle*, Master’s Thesis, North-West University.
- CRED (2014), *Annual Disaster Statistical Review 2014 The Numbers and Trends*, (Brussels: Ciaco Imprimerie).
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023), “2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu”, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaras-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>, (25.05.2024).
- Cuny, Frederick (1992), “Introduction to Disaster Management: The Scope of Disaster Management”, *Prehospital and Disaster Medicine*, 7 (4), s. 400-409.
- Cutter, Susan (2016), “The Landscape of Disaster Resilience Indicators in the USA”, *Natural Hazards*, (80), s. 741–758.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Faaliyet Raporu. https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/2023_Faaliyet_Raporu.pdf. (01.06.2024).
- Dodds, Graham (2015), “This Was No Act of God:” Disaster, Causality and Politics”, *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6 (1), s. 44-68.
- Erkan, E. (2010). *Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye’de Yaşanan Sorunlar*, (Ankara: DPT Yayınları).
- Geray, Cevat (1977), “Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 10 (3), s. 92–114.
- Gillham, Bill (2000). *Case Study Research Methods*, (London: Continuum).
- Gray, Barbara ve Jill Purdy (2018), *Collaborating for Our Future Multistakeholder Partnerships for Solving Complex Problems*, (Oxford: Oxford University Press).
- Ishiwatari, Mikio (2021), “Institutional Coordination of Disaster Management: Engaging National and Local Governments in Japan”, *Natural Hazards Review*, 22 (1), s. 1-6.

- Kapucu, Naim ve Vener Garayev (2011), “Collaborative Decision-Making in Emergency and Disaster Management”, *International Journal of Public Administration*, 34 (6), s. 366-375.
- Kaya, Afşin ve Meryem Akbulut, (2022), “Public Administration and Disaster Management”, Parlak, Bekir ve Doğan, Kadir (Ed.), *The Handbook of Public Administration*, (Lyon: Livre de Lyon): 159-183.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi (2023), “2023 Yılı Faaliyet Raporu”, https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/faaliyet_raporu_2023.pdf. (25.05.2024).
- Kayseri Valiliği (2023), “27.02.2023 Tarihli Kamuoyu Duyurusu”, <http://www.kayseri.gov.tr/27022023-tarihli-kamuoyu-duyurusu> (20.05.2024).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (2023), “2023 yılı Faaliyet Raporu”, <https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/birimler/mali-hizmetler-dairesi-baskanligi/2023%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.PDF>. (27.05.2024).
- Konya Büyükşehir Belediyesi (2023), “2023 Yılı Faaliyet Raporu”, https://sepet.konya.bel.tr/kbb/kbb/dosya/birim_icerik/717/9USkLF2bRdmBu5MymrikfrlkGqw1SskOZDyjfL2D.pdf. (17.05.2024).
- Kusumasari, Bevaola ve Quamrul Alam (2012), “Bridging the Gaps: The Role of Local Government Capability and the Management of a Natural Disaster in Indonesia”, *Natural Hazards*, 60, s. 761–779.
- Mason, Mark (2008), “What Is Complexity Theory and What Are Its Implications for Educational Change?”, *Educational Philosophy and Theory*, 40 (1), s. 35-49.
- McEntire, David, Crocker Colleen Gilmor ve Ekong Peters (2010), “Addressing Vulnerability Through an Integrated Approach”, *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 1 (1), s. 50-64.
- Minhans, Anil (2010), “Disasters and Disaster Management”, <https://ssrn.com/abstract=1590128>, (18.05.2024).
- Moore, Haryy (1956), “Toward a Theory of Disaster”, *American Sociological Review*, 21 (6), s. 733-737.
- Morçöl, Göktuğ (2012), *A Complexity Theory for Public Policy*, (New York: Routledge).
- Noran, Ovidiu (2014), “Collaborative Disaster Management: An Interdisciplinary Approach”, *Computers in Industry*, 65 (6), s. 1032-1040.

- O’Leary, Rosemary ve Lisa Bingham (2009), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, (Washington D.C.: Georgetown University Press).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi (2023), “2023 Yılı Faaliyet Raporu”, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/czpPk+ordu_fr.pdf. (06.06.2024).
- Ordu Valiliği (2023), “08.02.2023 Tarih 2023/5 sayılı Basın Duyurusu”, <http://www.ordu.gov.tr/basin-duyurusu-2023-05>, (06.06.2024).
- Özdemir, Ahmet (2023), “Afet Yönetiminde Belediyelerin Rolü” *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 12 (2), s. 828- 839.
- Özler, Murat (2019), “Kamu Yönetimi Paradigmasında Afet Riski Yönetiminden Yönetişimine”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16 (1), s. 139- 150.
- Parker, Dennis (2020), “Disaster resilience a Challenged Science”, *Environmental Hazards*, 19 (1), s. 1-9.
- Pippenger, Nicholas (1978), “Complexity Theory”, *Scientific American*, 238 (6), s. 114-125.
- Rabindra, Kumar ve Keshav Sud (2020), *AI and Robotics in Disaster Studies*, (Singapore: Palgrave Macmillan): 13-32.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi (2023), “2023 yılı Faaliyet Raporu”, <https://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/fGWyzNXzQy.pdf>, (21.05.2024).
- Sakarya Valiliği, (2023), “14.02.2023 tarihli Deprem Bölgesine Gönderilen Yardımlar ve Personel Bilgilerini İçerir Basın Bülteni”, <http://www.sakarya.gov.tr/deprem-bolgesine-gonderilen-yardimlar-ve-personel-bilgilerini-icerir-basin-bulteni>, (21.05.2024).
- Sezer, Özcan ve Şevin Tozbey (2023), “Türkiye’de Afet Yönetiminin Merkezi ve Yerel Düzeyde Örgütlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 8 (1), s. 79-102.
- Şahin, Şakir ve İbrahim Üçgül, (2019), “Türkiye’de Afet Yönetimi ve İş Sağlığı Güvenliği”, *Afet ve Risk Dergisi*, 2 (1), s. 43- 63.
- Şen, Gülhan (2021), “An Overview of Disaster Resilience”, *Turkish Journal of Health Science and Life*, 4 (3), s. 106- 115.
- Tay, Huay, Ruth Banomyong ve J. Puthiong Varadejsatitwong, (2022), “Mitigating Risks in the Disaster Management Cycle”, *Advances in Civil Engineering*, 2022 (1), s. 1-14.
- TMMOB. (2023), “Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği 6 Şubat 2023 Depremleri Tespit ve Değerlendirme Raporu”,

<https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/mo06022023depremtespit.pdf>, (15.05.2024).

Toprak Karaman, Zerrin (2016), “Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye’de Örgütlenme”, Toprak Karaman, Zerrin ve Altay, Asuman (Ed.), *Bütünleşik Afet Yönetimi*, (İzmir: İlkem Yayınevi): 1-36.

TRT (2023), “Deprem Bölgesinde Çevre İllerden Valiler Görevlendirildi”, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/deprem-bolgesinde-cevre-illerden-valiler-gorevlendirildi-743800.html>, (16.06.2024).

UNISDR (2015), “Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (2015-2030)”, https://uclg-mewa.org/uploads/file/748e86d91ae4409e9188794ddb6c004d/Sendai_TR.pdf, (14.08.2024).

United Nations (2005), “Hyogo Framework for Action from 2005-2015”, <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>. (12.08.2024).

United Nations (2024), “Risks and Disasters”, <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters>, (15.08.2024).

USAID (2011), *Introduction to Disaster Risk Reduction*, (Potchefstroom: North-West University).

Weichselgartner, Juergen ve Jurjen Bertens (2000), “Natural disasters: Acts of God, Nature or Society? On the Social Relation to Natural Hazards”, Brebbia, Carlos (ed.), *Risk Analysis II*, (Southampton: WIT Press): 85-94.

William L. William ve Gregory Streib (2016), “Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management”, *Public Administration Review*, 66 (1), s. 131-140.

Yuying, Yang, Haixiang Guo, Linfei Chen, Xiao Liu, Mingyun Gu ve Wenwen Pan, (2020), “Multiattribute Decision Making for the Assessment of Disaster Resilience in the Three Gorges Reservoir Area”, *Ecology & Society*, 25 (2), s. 1-14.

Yin, Robert (2003), *Case Study Research: Design and Methods*, (California: SAGE Publications).

Zakour, Michael ve David Gillespie (2013), *Community Disaster Vulnerability: Theory, Research, and Practice*, (London: Springer).

Extended Abstract

Disasters, which can be natural or human-made, are extraordinary events for which societies and states must always be prepared. They are complex and challenging situations that can lead to significant physical, social, and economic losses. Disasters have the potential to disrupt or completely halt the

normal course of life, necessitating preventive measures, the development of intervention capabilities, and effective engagement in recovery processes. Disasters may be of natural origin such as tsunami, fire, hurricane, earthquake, flood, or of human origin such as explosion, accident, fire, or of technology origin such as large-scale cyber-attack, data and information theft, nuclear power plant or chemical accident.

Disasters are extraordinary events causing extensive destruction and deeply impacting humanity, thus occupying a prominent place on the agenda of countries worldwide. The primary goal for countries during these times is to mitigate disasters with minimal losses. The most suitable strategy to minimize the devastation caused by disasters and to recover swiftly is disaster management. Disaster management signifies a distinct and specialized field where various activities such as identifying risky issues, planning, developing policies and methods, educating and guiding decision-makers and practitioners, increasing awareness and fostering it as a culture, and controlling human, natural, and technological conditions are carried out in a planned and coordinated manner. It is centred around public administration but draws upon numerous other disciplines as well (Toprak Karaman & Altay, 2016: 2-3).

In the face of disasters, there is a need for collaborative disaster management based on communication and collective decision-making among various actors to withstand challenges, uncertainties, and complexities. Collaboration can be defined as any joint activity aimed at enhancing public welfare by two or more institutions working together rather than separately (Bardach, 1998: 8-10). Emphasizing multi-stakeholder partnerships, collaboration is a form of governance and organization widely used in public administration and especially in disaster management. This is because the dynamic nature of disasters necessitates inter-agency and inter-sectoral (public-private) collaboration and coordination. Therefore, collaborative disaster management argues that different legal entities within public administration as well as other societal actors (private sector, civil society organizations, volunteers, etc.) must come together for more effective and rapid disaster management both before and after disasters. Hence, collaborative disaster management represents an approach where disaster management and the fight against disasters are carried out in a multi-stakeholder manner.

This study focuses on the disaster phenomenon and management in general, and more specifically on the place and position of local and provincial administration in disaster management within the framework of the co-operation approach. In this context, governorships in the provinces and municipalities in terms of local governments are considered in this study. The main purpose of the study is to draw attention to the importance of cooperation in disaster management and to contribute to disaster awareness.

Methodologically, the study utilized the qualitative research method known as case study analysis. Within this framework, a case study was conducted on the provincial and municipal administrations during the February 6 Earthquakes. Case analysis is one of the most frequently used methodologies in social sciences, and its application area has rapidly expanded over the years and has been used in sociology, management, anthropology, psychology and other social science disciplines (Gillham, 2000: 2-3). Case study analysis can be defined as an empirical research method that examines a phenomenon within its real-life context, conducts an in-depth exploration of a particular case, or serves as a research strategy or design to study a specific case (Yin, 2003: 1-2).

Methodologically based on case study analysis (example case study), this study examines the collaboration between provincial governorships headed by civil administration officers deployed in the earthquake zone after the February 6 Earthquakes, as well as the municipalities of those provinces, within the framework of a case study focused on their interactions with the earthquake-affected areas. In order for the study to have a certain limitation, some governorships and municipalities within the scope of the assignment were analysed. In this context, the data on which the case analyses were based were obtained from the reports, strategic plans and earthquake-specific official documents prepared by the relevant governorships and municipalities.

The study concluded that the co-operation approach in disaster management is extremely important and effective in combating disasters. In addition, it has been observed in the study that there has been a transformation from the classical disaster management approach to the collaborative disaster management approach in disaster management. As noted in the study, the classical (traditional) understanding of disaster management primarily refers to a centralized approach that focuses more on post-disaster activities such as intervention and recovery. However, the shortcomings of this approach became apparent in the aftermath of disasters, leading Türkiye to undergo a transformation towards an integrated and collaborative disaster management approach. This transformation was effectively demonstrated following the 11 February 2023 earthquake, which is considered one of the largest disasters in the country's history and served as a case study in itself. In other words, following the 6 February Earthquakes, considered one of Türkiye's biggest earthquakes in history, Türkiye demonstrated a significant example of collaborative disaster management at the level of governorships and municipalities across all 81 provinces, actively participating according to their capabilities in disaster management efforts.

