

Dünyada ve Türkiye’de Afet Politikalarının Gelişimi ile Türkiye’de Afet Yönetişiminin Kurumsal Boyutu: AFAD[‡]

Ahmet Tayfur KÜÇÜKTIĞLI^{1*}  Erhan ÖRSELLİ² 

¹ Necmettin Erbakan Üniversitesi, Meram MYO, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü, Konya, Türkiye

² Necmettin Erbakan Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Konya, Türkiye

Makale Bilgisi

ÖZET

Geliş Tarihi: 16/04/2026
Kabul Tarihi: 20/06/2026
Yayın Tarihi: 28/06/2026

Anahtar Kelimeler:

Afet,
Afet politikaları,
Afet yönetişi,
AFAD.

JEL Kodları:

H83, Q54, Q58

Türkiye, jeolojik yapısı ve bulunduğu coğrafya itibarıyla başta deprem olmak üzere, sel, heyelan, orman yangını gibi çok çeşitli afetlere maruz kalmaktadır. Bu afetler, ülkenin muhtelif bölgelerinde meydana gelerek önemli ölçüde can ve mal kayıplarına neden olmaktadır. Afet yönetişi, afetlerin oluşumunun önlenmesi, etkilerinin azaltılması, meydana gelen afetlere müdahale edilmesi ve iyileştirme süreçlerini içeren devlet odaklı olmaktan paydaşları da sürece dahil eden çok boyutlu ve bütüncül bir yaklaşımı ifade etmektedir. Çalışmanın amacı dünyada ve Türkiye’de afet politikalarının gelişimi ile Türkiye’de afet yönetişiminin baş aktörü Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın (AFAD) afet yönetişimindeki rolünün incelenmesidir. Bu bağlamda çalışmada öncelikle dünyada afet politikalarının gelişiminde etkili olan politika belgeleri ele alınmıştır. Bu başlık altında “Güvenli Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı”, “Hyogo Eylem Planı” ve “Sendai Eylem Planı” incelenmiştir. Sonrasında Türkiye’de afet politikalarının ve afet mevzuatının gelişimi “1944 öncesi, 1944-1958 arası, 1958-1999 arası ve 1999 sonrası” olarak dört başlıkta irdelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye’de afet yönetişi ve aktörleri ile afet yönetişiminin kurumsal boyutu AFAD ele alınmıştır. Çalışma doküman analizi yöntemiyle oluşturulmuştur. Çalışmada Türkiye’de afet yönetişi bazı eksiklikler olmakla birlikte zaman içerisinde önemli mesafeler kat edildiği sonucuna ulaşılmıştır.

The Development of Disaster Policies in the World and in Türkiye and the Institutional Dimension of Disaster Governance in Türkiye: AFAD

Article Info

ABSTRACT

Received: 16/04/2026
Accepted: 20/06/2026
Published: 28/06/2026

Keywords:

Disaster,
Disaster policies,
Disaster governance,
AFAD.

JEL Codes:

H83, Q54, Q58

Due to its geological structure and geographical location, Türkiye is exposed to a wide variety of disasters, primarily earthquakes, but also floods, landslides, and forest fires. These disasters occur in various regions of the country, causing significant loss of life and property. Disaster governance refers to a multi-dimensional and holistic approach that includes stakeholders in the process, rather than being solely state-centric, encompassing the prevention of disasters, mitigation of their effects, response to disasters that have occurred, and recovery processes. The aim of this study is to examine the development of disaster policies in the world and in Türkiye, and the role of the Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD), the main actor in disaster governance in Türkiye. In this context, the study first examines policy documents that have influenced the development of disaster policies worldwide. Under this heading, the “Yokohama Strategy and Action Plan for a Safe World”, the “Hyogo Action Plan”, and the “Sendai Action Plan” are analyzed. Subsequently, the development of disaster policies and legislation in Türkiye was examined under four headings: “before 1944, between 1944-1958, between 1958-1999 and after 1999”. The final section of the study addresses disaster governance and its actors in Türkiye, as well as the institutional dimension of disaster governance, namely AFAD (Disaster and Emergency Management Presidency). The study was created using document analysis methodology. The study concludes that while there are some shortcomings in disaster governance in Türkiye, significant progress has been made over time.

Bu makaleye atıfta bulunmak için:

Küçüküğü, A. T., & Örselli, E. (2026). Dünyada ve Türkiye’de afet politikalarının gelişimi ile Türkiye’de afet yönetişiminin kurumsal boyutu: AFAD. *Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 248-262.
DOI: 10.51124/jneusbf.2026.144

*Sorumlu Yazar: Ahmet Tayfur KÜÇÜKTIĞLI, akucuktigli@erbakan.edu.tr

[‡] Bu çalışma 2025 yılında Prof. Dr. Erhan Örselli danışmanlığında hazırlanan “Türkiye’de Afet Politikalarının Gelişimi ve Afet Yönetişimi: Vatandaş Algısı” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.



This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)

GİRİŞ

Afetler, toplumun tamamı veya bir kısmında fizikî, iktisadî veya sosyal problemlere sebep olan, hayatın normal akışını durduran veya kesintiye uğratan, toplumun baş etme kapasitesinin yeterli gelmediği doğadan, teknolojiden veya insanlardan kaynaklanan büyük çaplı olaylardır (<https://www.afad.gov.tr/>, 2024). Afetler geçmişte olduğu gibi günümüzde de toplumları derinden etkilemeye devam etmektedir. Toplumların afetler karşısındaki durumu, çaresizlikten modern zamanlarda afetlerle başa çıkma stratejileriyle donanmış şekilde evrilmiştir. Nitekim son yıllarda, afetlerle başa çıkma ve afetlere karşı dirençli olma konusunda yeni stratejiler geliştirilmiştir (Erbaydar vd., 2021, s. 261).

Afet öncesinde, sırasında ve devamındaki süreçte yürütülen çalışmalar, afetler ile mücadele politikaları ve afet yönetişimi devletlerin kamu politikasının bir alt dalıdır. Bu bağlamda afete hazırlık, afet anı ve afet sonrasında yürütülecek çalışmalar bir devletin afet politikasının birbirini tamamlayan temel unsurlarını oluşturmaktadır. Afet yönetimi ve afet politikaları çeşitli bileşenleri bünyesinde barındırır ve farklı kademelerdeki birçok kamu kurum ve kuruluşlarının iş birliğiyle gerçekleştirilir. Günümüzde afetlerin büyüklüğü, etkilediği coğrafi alan ve karmaşıklığı ile afetlerden etkilenen insan sayısı dikkate alındığında; afet yönetimi ve afetlerle mücadele süreçlerine devlet ve kamu kurumlarının yanı sıra çok sayıda ulusal ve uluslararası kuruluşun da dahil olduğu veya olması gerektiği görülmektedir. Nitekim bu sürece “afet yönetişimi” denilmektedir.

Devletler, afet politikaları ile afet öncesinde, afet esnasında ve afet sonrasında dirençli kentler oluşturmayı, maddi-manevi kayıpları azaltarak afetlerin uzun vadeli etkilerini azaltmayı hedeflemektedir. Bu nedenle afet yönetişimi, bir kamu politikası olarak afetlere hazırlık politikalarının merkezinde yer alan ve sürekli güncellenip geliştirilmesi gereken dinamik ve uzun vadeli bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Ancak afet politikalarının geliştirilip uygulamaya konulmasının tarihi çok eskilere gitmemektedir. Son yüzyıl içinde afetlerin ve onlara maruz kalan insan sayısının artması afet politikalarına olan ilgiyi artırmıştır.

Türkiye hem doğal hem de insan kaynaklı afetlere sıklıkla maruz kalan bir ülkedir. Deprem, sel, heyelan, kaya düşmesi, çığ, erozyon, orman yangını ve kuraklık gibi doğal olaylar sıklıkla afetlere dönüşerek önemli can ve mal kayıplarına neden olmaktadır. Uluslararası Afet Veritabanı (The International Disaster Database/EM-DAT) tarafında yayınlanan istatistiklere göre, 1900 ile 2025 yılları arasında Türkiye’de 211 doğal afet meydana gelmiş ve 2023 yılında Türkiye, dünya genelinde en çok doğal afet yaşayan ülkeler arasında 8. sırada yer almıştır. Dikkat çekici bir şekilde, bu 211 afetin 114’ü deprem, 50’si ise sel olmuştur. Bir diğer önemli nokta ise, doğal afetlerden kaynaklanan can kayıplarının büyük çoğunluğunun depremlerden kaynaklanmasıdır (Özkan & Uzun, 2025, s. 2). Türkiye’nin depremlere yatkın bir bölgede yer alması göz önüne alındığında, bu tür felaketlerin meydana gelmesi ve can kayıplarının büyük çoğunluğunun depremlerden kaynaklanması şaşırtıcı değildir (Kızıldere, 2025, s. 130).

Çalışmanın amacı dünyada ve Türkiye’de afet politikalarının gelişimi ile Türkiye’de afet yönetişiminin baş aktörü AFAD’ın afet yönetişimindeki rolünün incelenmesidir. Bu bağlamda çalışmada öncelikle dünyada afet politikalarının gelişiminde etkili olan politika belgeleri ele alınmıştır. Bu başlık altında “Güvenli Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı”, “Hyogo Eylem Planı” ve “Sendai Eylem Planı” incelenmiştir. Sonrasında Türkiye’de afet politikalarının ve afet mevzuatının gelişimi “1944 öncesi”, “1944-1958 arası”, “1958-1999 arası” ve “1999 sonrası” olarak dört başlıkta irdelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye’de afet yönetişimi ve aktörleri ile afet yönetişiminin kurumsal boyutu AFAD ele alınmıştır. Çalışma nitel bir yöntemle oluşturulmuştur.

DÜNYADA AFET POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

Dünya genelinde afetlerle mücadele stratejileri; toplumların direncini artırmak, afetlere karşı hazırlıklı bir yapı inşa etmek ve muhtemel bir afet durumunda meydana gelebilecek zararları asgariye indirmek amacıyla devletler ve uluslararası kuruluşlarca belirlenen yol haritaları üzerinden yürütülmektedir. Çünkü afetler sosyal, siyasi, ekonomik ve mekânsal düzeni ciddi şekilde tehdit ederek bozabilir. Afet yönetimindeki eksiklikler olası afetler için büyük bir risk anlamına gelmektedir (Özkan & Uzun, 2025, s. 1). 1992 yılında Rio’da gerçekleştirilen Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı ile afet yöneti(şi)mi sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin önemli bir parçası haline gelerek dünya genelinde stratejik bir önem kazanmıştır.

Devam eden süreçte tüm dünyada yaygınlaştırılması istenen politikalar için Birleşmiş Milletler öncülüğünde çeşitli strateji belgeleri oluşturulmuştur. Afetlere dayanıklı toplum oluşturma ve yaşanan kayıpların azaltılması amacıyla hazırlanan bu çalışmalara Japonya’daki bazı şehir isimleri verilmiştir. Doğal afetlere maruz kalma riski oldukça yüksek bir ülke olan Japonya, afet direncinin geliştirilmesine yönelik dünya genelindeki çabalara her zaman destek vermiş ve pek çok küresel girişimde inisiyatif almıştır (Tezer, 2021, s. 39). Bu çalışmaların ilki “Güvenli Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı”dır. En kapsamlısı ve afet risk azaltma odaklı olanı 2005-2015 dönemini kapsayan “Hyogo Eylem Planı”dır. Son olarak, 2015-2030 yıllarını kapsayan “Sendai Eylem Planı” hazırlanmıştır (Varol & Kırıkkaya, 2017, s. 3).

Güvenli Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı

1994 yılında yayınlanan “Güvenli Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı”; katılımcı devletlerin afet yönetimine ilişkin yasal mevzuatları ile kurumsal yapılarını, “risk azaltma” kavramını merkeze alarak yeniden gözden geçirip yapılandırmalarını öngörmektedir. Türkiye’nin de içinde yer aldığı bu deklarasyonda, büyük şehir statüsündeki yerleşim yerleri özellikle dikkate alınması gereken yüksek riskli alanlar olarak tanımlanmıştır. Belge, geliştirilen yeni politikanın anlaşılmasını sağlamayı amaçlamış ayrıca üye ülkelerden kendi varlıklarını devam ettirecek bir eylem planı oluşturmalarını istemiştir.

Hyogo Çerçeve Eylem Planı

Ocak 2005’te Japonya’nın Kobe kentinde düzenlenen İkinci Dünya Afet Azaltma Konferansı’nda Hyogo Çerçeve Eylem Planı kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler üye ülkeleri tarafından imzalanan bu plan, beş temel maddeye dayanmaktadır (Özkan & Uzun, 2025, s. 2):

- Afet risk azaltma çalışmalarının uygulanması için güçlü bir kurumsal yapının oluşturulması,
- Etkin erken uyarı sistemleri kurmak ve afet risklerini belirlemek, analiz etmek ve izlemek,
- Her alanda güvenlik ve dayanıklılık kültürü oluşturmak için bilgiye, eğitime ve yenilikçi yaklaşıma öncelik vermek,
- Afet risk faktörlerini azaltmak,
- Afetlere hazırlık çalışmalarını etkili ve güçlü hale getirmek.

Hyogo Çerçeve Eylem Planı’nda yer verilen beş temel öncelikli alanda afet yönetişimi de yer almaktadır. Afet yönetişimi; afet döngüsü (müdahale, kurtarma, yeniden yapılanma, risk azaltma ve hazırlık) kapsamındaki tehlikeleri öngörmek, yönetmek ve etkilerini azaltmak amacıyla organize edilen düzenleyici normlar, kurumlar ve uygulamalar bütünüdür. Afet yönetişimi, yerelden küresele kadar farklı ölçeklerde faaliyet gösteren tüm paydaşların (devlet, özel sektör, sivil toplum ve akademi) katılımı ve iş birliği ile yürütülen çalışmaları ifade eder. Afet yönetişimi ile varılacak nihai noktanın ise “afet risk yönetişimi” olduğu söylenebilir (Çakı, 2020, s. 5).

Hyogo Eylem Çerçevesi’ndeki yeri sayesinde görünürlük kazanan “dayanıklılık” kavramı, tehlikelere karşı dayanıklılık oluşturmak için kurumların, mekanizmaların ve kapasitelerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, Hygo Eylem Çerçevesi’nin üç ana stratejik hedefidir. Afetlerin yol açtığı sorunların boyutu, bir toplumun afetlere karşı dayanıklılığının bir sonucudur. Dayanıklılık, toplumun güçlü yönlerini veya afetlerle başa çıkma kapasitelerini geliştirme yeteneklerini ifade eder, bu da sistemin tehlikeli bir olayın etkilerini zamanında ve verimli bir şekilde öngörmesini, absorbe etmesini, uyum sağlamasını veya iyileşmesini sağlar. Dirençlilik aynı zamanda sistemin temel yapılarının ve işlevlerinin korunmasını, onarılmasını veya iyileştirilmesini de içerir (Erbaydar vd., 2021, s. 262).

Sendai Çerçeve Eylem Planı

2015 yılında Japonya’nın Miyagi Eyaletinde “Afet Risklerinin Azaltılması Üçüncü Dünya Konferansı”nda Sendai Çerçeve Eylem Planı kabul edilmiştir (Özkaya, 2016, s. 204). Sendai Afet Risklerinin Azaltılması Çerçevesi (2015-2030), afetlerin yönetim sürecine odaklanmakla sınırlı kalmayıp esas olarak afet risklerinin azaltılması çağrısında bulunmuştur (Walia, 2020, s. 50).

Afet risklerinin azaltılması için buna ilişkin plan ve stratejilere sahip ülke sayısının artırılmasının hedeflendiği Sendai Çerçevesi’nde, Türkiye Afet Müdahale Planı’nda (TAMP) da yer verilen dört ana öncelik bulunmaktadır:

- Afet riskini iyi analiz etmek,
- Afet riskini daha iyi ve verimli yönetebilmek için afet yönetişimini güçlendirmek,
- Dirençliliği artırmak amacıyla afet riskinin azaltılması için kaynak ayırmak,
- Afetlere hazırlık faaliyetlerini daha etkili bir müdahale için iyileştirmek ve yeniden yapılanırken eskisinden daha iyi olanı inşa etmek.

TÜRKİYE’DE AFET POLİTİKALARI İLE AFET MEVZUATININ GELİŞİMİ

Türkiye’de afetlerle mücadele politikaları ve bunların etkinliği, yaşanan afetlerin meydana geliş sıklığı ve sebep olduğu yıkım dikkate alındığında oldukça tartışmalı bir konudur. Yakın tarihimizde yaşanan afetlerde görüldüğü üzere Türkiye’deki afet politikalarının sonradan üzerinde yoğunlaşılacak bir konu olduğu görülmektedir. Afet mevzuatı açısından ise düzenlemelerin daha çok afet sonrasında oluşan krize müdahale ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Oysa etkin bir afet yönetişiminin, sadece afet sonrasındaki normale dönüş faaliyetlerini değil, afet meydana gelmeden alınacak tedbirleri yani risk yönetimini de kapsamı gerekir. Afet zararlarının azaltılması yanında afete hazırlık, afet anındaki müdahale ve sonrasındaki iyileştirme süreçlerinin bir bütün olarak ele alınması ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Fakat ampirik verilere bakıldığında bu bütüncül yaklaşımın tam olarak hayata geçirilemediği görülmektedir (Akduman, 2024, s. 1773).

Türkiye’de 2009 yılında AFAD kurulana kadar afetlerle alakalı olarak sorumluluğu bu şekilde üstlenen, merkezi rolü olan benzer bir kurum bulunmamaktaydı. Afet türlerine göre sorumluluklar farklı bakanlıklar arasında paylaştırılmıştı. Bazı afetler, İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na; orman yangınları Tarım ve Orman Bakanlığı’na, salgın hastalıklardaki sorumluluk ise Sağlık Bakanlığı’na verilmişti (Kadioğlu, 2008, s. 8).

Afetler genellikle bir doğa olayı olmakla birlikte, aynı zamanda “hukuki olay” olarak da nitelendirilmekte ve meydana gelmesine bir takım hukuki sonuçlar bağlanmaktadır. Afetlerin sık yaşanmasına özellikle de Türkiye’nin deprem kuşağında olmasına karşın, afetler ile ilgili mevzuatta genellikle büyük afetlerden sonra esash bir düzenleme yapıldığı görülmektedir (Sancakdar, 2016, s. 37).

Türkiye’de afet politikalarının başlangıcı 1939 Erzincan Depreminden 20 yıl sonra çıkarılan, 1959 tarih ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak

Yardımlara Dair Kanun'dur. Bu kanun ile var olan mevzuat boşluğu biraz da olsa giderilmek istenmiştir. Yasal düzenlemeler devlet imkânlarının ve yardımların afet bölgesine en çabuk şekilde ulaştırılmasını ve etkin bir müdahale yapılmasını sağlamak maksadıyla 1988 yılında yayınlanan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” ile devam etmiştir (<https://www.afad.gov.tr/>, 2023).

Afet yönetimine ilk defa 1982 Anayasası'nda yer verilmiştir. Anayasa'daki düzenlemeye paralel olarak 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu gibi çeşitli kanunlarda afet yöneti(şi)mine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yönetmelik ve diğer adsız düzenleyici işlemlerle afet yönetişiminin altyapısı oluşturulduğu belirtilebilir (Ceren, 2022, s. 6).

Bununla birlikte Türkiye'deki afet hukukunun dünyada son dönemde yaşanan değişime uyum sağladığı söylenebilir. İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince afet hukuku, afet yönetiminin şeklini belirleyen bir unsur olmuştur. Afet sonrasına odaklanan klasik afet yönetimi anlayışının uygulandığı dönemlerde mevzuat, ağırlıklı olarak afetler meydana geldikten sonra yapılacak yardımlara ve zararların tazmin edilmesine yönelik düzenlenmişti. Sonrasında, bütünleşik afet yönetimi anlayışının hâkim olmasıyla birlikte afet hukuku, önleyici tedbirlere ilave olarak afetler henüz meydana gelmeden yapılacak hazırlıkların sürecini de kapsayan bir yapıya doğru evrilmiştir (Sunar, 2023, s. 140).

Literatürde Türkiye'deki afet politikalarının tarihsel gelişimi dört ana dönemde incelenmektedir. Çalışmada da söz konusu kronolojik sınıflandırma temel alınarak afet politikalarının gelişimi analiz edilmektedir.

1944 Yılına Kadar Afet Politikaları ve Afet Mevzuatı

Osmanlı Devleti döneminde çıkarılan Ebniye Nizamnamesi'nin (1848), ulaşımdan yapılaşmaya kadar imar uygulamalarının birçoğunu belirli kurallara göre düzenlemiş olan dönemine göre iyi hazırlanmış bir tüzük olduğu belirtilebilir. Öyle ki Cumhuriyetin ilk on yılında imar uygulamaları bu nizamnameye göre hayata geçirilmiştir (<https://anabilgi.anadolu.edu.tr/>, 2024). 1930 tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere inşaat, yapılaşma vb. diğer konularda denetim yetkisi verilmiştir, bu yetki günümüzde halen belediyelerin uhdesindedir. Yine 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye ve Yapı Yolları Kanunu, “şehirlerin imar planlarının hazırlanması”, “yapı denetimi konularında çağın gereklerine uygun düzenlemeler yapılması”, “şehirlerin planlı şekilde gelişmesi için her türlü imar düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi” konularında hükümler içermekteydi (Yılmaz, 2005, s. 75).

26 Aralık 1939'da on binlerce kişinin hayatını kaybettiği ve yüz binin üzerinde yapıda tahribata sebep olan Büyük Erzincan Depremi meydana gelmiştir. Depremin ardından 1940'ta Meclis'te “Erzincan'da ve Erzincan Depreminde Müteessir Olan Mıntıklarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” kabul edilmiştir (Yavaş, 2005, s. 124). Bu kanun afetlerle ilgili çıkarılan Cumhuriyet dönemindeki ilk düzenlemedir (Yılmaz, 2005, s. 75). Bu kanunun amacı, deprem gibi büyük afetler sonrasında ortaya çıkan zararların asgari düzeye indirilmesini sağlamak, afetzedelere yönelik yardım ve desteklerin usul ve esaslarını belirlemek ve kısa vadede yaraların sarılmasına yönelik politika ve tedbirleri düzenlemektir. Ancak devletin afet yönetimi konusundaki yaklaşımı büyük ölçüde değişmeden, daha çok klasik afet yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir (Tümtürk, 2020, s. 34).

1944-1958 Yılları Arası Afet Politikaları ve Afet Mevzuatı

Peş peşe yaşanan büyük afetler neticesinde 1944 yılında “4623 Sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir ki bu kanun Türkiye’de deprem öncesinde merkezi hükümete çeşitli görevler yükleyen ilk kapsamlı düzenlemelerden biri olduğu için afet mevzuatı açısından önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir. Kanun, deprem riski taşıyan bölgelerin belirlenmesini ve bu alanlardaki yapılaşmaya ilişkin düzenlemeleri kapsamakta, bu yönüyle risk yönetiminin erken örneklerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Ancak, kanunun sonraki uygulamalarının deprem sonrası müdahale ve yeniden inşa çalışmalarıyla sınırlı kaldığı görülmektedir (Akduman, 2024, s. 1759).

4623 sayılı kanunla belediyelere deprem riski taşıyan alanların tespit edilmesi, yeni yerleşime açılacak bölgelerde zemin etütleri yaptırma buralara ve inşa edilecek yapılar için belli standartlar belirlenmesi görevleri verilmiştir. Bunlara ilave olarak kurallara uymayanlara yönelik yaptırımlar uygulanması ve arama kurtarma çalışmalarının aksaklığa mahal bırakmadan yapılması için illerde ve ilçelerde ilgili birimlerin oluşturulması zorunluluğu getirilmiştir. Türkiye’de böyle bir kanun çıkarıldığı dönemde dünyada birkaç ülke haricinde (Amerika Birleşik Devletleri, Japonya ve İtalya) hiçbir ülkede afetlerle alakalı bu kadar kapsamlı bir düzenleme bulunmuyordu. 1945’te “Türkiye Yersarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Yapılan bu düzenlemelerin klasik afet yönetimi yaklaşımından farklı olarak, afet öncesindeki tehlikeleri önleyici bir anlayışı benimsediği söylenebilir. 1956’da ise 6785 sayılı “İmar Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanun ile yeni yerleşim yerleri oluşturulmadan önce teknik çalışmalar ile afet tehlikelerinin tespiti yapılacak ve yapıların denetimi sağlanacaktır (Tümtürk, 2020, s. 35). Bu dönemde yapılan düzenlemeler sayesinde 1959 sonrası gelişen daha kapsamlı afet politikalarının temeli oluşturulmuştur.

1958-1999 Yılları Arası Afet Politikaları ve Afet Mevzuatı

Türkiye’de 1958’den itibaren yapılan çalışmalarla afet zararlarının minimize edilmesi için uluslararası alandaki yeni gelişmelere paralel düzenlemeler yapılmıştır. 1958 tarihli 7116 sayılı kanunla İmar ve İskân Bakanlığının kurulması ciddi bir adım olmuştur. Afetlerle ilgili olmak üzere tedbirler almak; bölgelerin, şehirlerin ve köylerin bu kapsamda planlamasını yapmak; konut ve iskân sorunlarını çözmek, ülkedeki yapı malzemeleri ile alakalı standartları tespit etmek olan Bayındırlık Bakanlığı’ndan bu görevlerin İmar ve İskân Bakanlığı’na devredilmesi önemli bir gelişme olarak belirtilebilir (Uzunçibuk, 2005, s. 216).

Yine aynı yıl, 7126 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu” çıkarılmış ve bir afet durumunda yapılması gereken öncelikli arama-kurtarma faaliyetleri ve ilkyardım hizmetlerine yönelik yeni düzenlemeler getirilerek bu alandaki boşluk doldurulmuştur. İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen kanun, zamanla bazı değişikliklere uğramıştır. Kanunda doğal afetler, geniş çaplı yangınlarla mücadele ve düşman saldırıları gibi konular düzenlenmektedir. Kanun bu durumlara bağlı olarak modern anlamda sivil savunma teşkilatlarının kurulması ve bu teşkilatların görev ve sorumluluklarının tanımlanması konusunda hükümler içermektedir (İTÜ, 2002, s. 12).

1959 tarihli 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” kısa adıyla “Afet Kanunu”nun çıkarılması önemli bir adımdır. Kanun ile afetlere müdahale kapasitesini artırmak ve kurtarma operasyonlarındaki etkinliği artırmak amaçlanmıştır (Uzunçibuk, 2005, s. 216).

1999 Yılı Sonrası Afet Politikaları ve Afet Mevzuatı

Türkiye’de afet yönetiminde ciddi değişikliklerin hayata geçirilmesine neden olan 1999 Marmara Depremidir. Geniş bir alanda büyük bir yıkıma, can ve mal kayıplarına yol açan bu felaket, mevcut afet

politikalarının yetersizliklerini ortaya koymuş ve daha etkin bir afet yönetimi sistemine duyulan ihtiyacı açıkça göstermiştir. Bu depremin sonrasında hukuki, kurumsal ve yapısal birçok reform gerçekleştirilmiş, risk azaltma stratejileri geliştirilmiş ve yerel yönetimlerin afetlerdeki rolü güçlendirilmiştir. Bu süreç sayesinde Türkiye’de afet yönetimi, müdahale eksenli bir yaklaşımdan risk azaltma ve hazırlık süreçlerini önceleyen bütüncül bir yapıya doğru evrilmiştir. Bu süreç ayrıca toplumsal farkındalığın artırılmasına da önemli katkılarda bulunmuştur.

17 Ağustos 1999 Depremi Türkiye’de afet yönetim ve koordinasyonu alanında önemli değişikliklere yol açmıştır. Marmara Bölgesinde büyük can kayıplarına ve geniş çaplı hasara neden olan deprem, ülkemizdeki afet yönetimi anlayışının tekrar gözden geçirilme ihtiyacını doğurmuştur. Depremi ardından en kısa sürede hayatın normal akışına dönebilmesi, Türkiye ekonomisinin adeta lokomotifini olan bölge ekonomisinin düzelmesi ve acil tedbirlerin öncelikle alınabilmesi için, 27.08.1999 tarih ve 4452 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu” çıkarılmış ve bu yetki kanununa dayanılarak; 17 Ağustos 1999’dan 2000 yılının Temmuz ayı başına kadar birçok kanun, KHK, tüzük ve yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Söz konusu düzenlemelerle depremlerin ortaya çıkardığı sorunların çözülmesi hedeflenmiş; ayrıca afetlere ilişkin kurumsal yapılanma ve mevzuattaki eksik yönlerin giderilmesi amaçlanmıştır (Ergünay, 2014, s. 5).

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun çerçevesinde Türkiye’de afet ve acil durumları daha etkin ve merkezî bir şekilde yönetmek amacıyla 5902 sayılı Kanun çerçevesinde 2009 yılında İçişleri Bakanlığı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” (AFAD) kurulmuş ve “Bütünlük Afet Yönetim Sistemi”ne geçilmiştir. Bu şekilde “kriz yönetimi” yaklaşımı terk edilerek; afet meydana gelmeden önceki hazırlık, planlama ve risk azaltma faaliyetleri, eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları, erken uyarı ve kesintisiz haberleşme imkânlarının projelendirilmesi ile afetlerin etkilerini en aza indirmeyi amaçlayan “risk yönetimi” anlayışına geçilerek, yeni bir afet yönetim sistemi oluşturulmuştur (TAMP, 2022, s. 3).

AFAD, afet ve acil durumlara ilgili eğitim politikalarını hazırlamak, hizmetlerde koordinasyonu sağlamak ve yine bu konularla alakalı mevzuat oluşturmakla görevli ve yetkili bir kurum olarak görevlendirilmiştir. Yaşanılan tecrübeler doğrultusunda, Türkiye’de meydana gelebilecek afetlerde en etkin müdahaleleri yapabilmek amacıyla 2014 yılında “Türkiye Afet Müdahale Planı” (TAMP) hazırlanmıştır. TAMP, 2011 yılında yaşanan Van Depreminin ardından başlayan çalışmaların neticesinde AFAD’ın benimsemiş olduğu stratejik planlama yaklaşımının bir parçası olarak yayınlanmıştır (AFAD, 2018, s. 36).

TAMP’ın amacı, afet ve acil durum müdahale çalışmalarında görev alacak çalışma grupları ile koordinasyon birimlerinin rol ve sorumluluklarını belirlemek ve afet öncesi, esnası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel ilkelerini belirlemektir. TAMP, ülkemizde meydana gelebilecek büyüklüğü ne olursa olsun her türlü afet ve acil duruma müdahale edebilecek bakanlıklar başta olmak üzere, kamu kurumlarını, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve bireylerin tamamını kapsayan bütüncül bir yapıya sahiptir (TAMP, 2022, s. 3).

Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği 1947, 1953, 1961, 1968, 1975, 1998 ve 2007 yıllarında yeni değişikliklere uğrayarak son hali 01.01.2019 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek şekilde 18.03.2018 tarihli Resmî Gazete’nin mükerrer sayısında yayımlanmıştır. Yönetmelikte yapıların deprem bölgesinde yer alıp almadığı ile zemin özellikleri dikkate alınarak olası bir depreme karşı dayanıklı bir şekilde tasarlanması ve inşa edilmesi için gerekli asgari şartlar ortaya konmuştur (Genç, 2021, s. 166).

2012 yılına gelindiğinde AFAD tarafından Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (UDSEP 2023) yayınlanmıştır. Bu planın doğrudan depremlerle alakalı olmak üzere amacı; depremlerin sebep

olabileceği çevresel, fiziksel, ekonomik ve sosyo-politik zararları mümkünse tamamen önlemek, değilse etkilerini en aza indirmek; depreme dirençli olan güvenli ve sürdürülebilir yeni yaşam alanları oluşturmak olduğu ifade edilmiştir (<https://www.afad.gov.tr/>, 2024). 01.01.2019’da yürürlüğe giren bir diğer belge ise “Türkiye Deprem Tehlike Haritası”dır. Deprem tehlikesini ortaya koymak amacıyla hazırlanan bu belge, bir risk haritası niteliği taşımakta olup, deprem öncesinde uzmanlar tarafından yapılan analizlerde kullanılmakta ve deprem sonrası yıkıcılığa ilişkin tahminler sunmaktadır. Söz konusu harita, en büyük yer ivmesi (PGA) cinsinden oluşturulmuştur (AFAD, Türkiye Deprem Tehlike Haritası, 2019).

Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) 5787 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile 08.07.2022 tarih ve 31890 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Afet öncesi hazırlıklara yani risk azaltmaya odaklanan TARAP aynı zamanda sürdürülebilirliğin üzerinde durup kaynakları verimli bir şekilde kullanmayı amaçlayan bir plandır. TARAP’ta 11 çeşit afet tanımlanmış ve bunlara karşı alınacak tedbirlerden bahsedilmiştir. Ayrıca TARAP’ta yer alan stratejik öncelikler Sendai Çerçeve Eylem Planı (2015-2030) ile uyumlu bir şekilde tasarlanmıştır (Akyıl, 2023, s. 48).

Son olarak 28.05.2024 tarihinde AFAD’ın sonraki 5 yıllık yol haritasını gösteren 2024-2028 AFAD Stratejik Planı yayımlanmıştır. Bu planda 6 stratejik amaca, 23 stratejik hedefe ve 66 performans göstergesine yer verilmiştir. Stratejik planın vizyonu “afetlere dirençli toplum oluşturmak” olarak ilan edilmiştir (<https://www.afad.gov.tr/stratejik-planlar>, 2024).

TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİŞİMİ VE AKTÖRLERİ

Afet yönetişiminde iş birliği süreçlerinin önemi yaygın olarak kabul edilmekte ve vurgulanmaktadır. Afetler karmaşık sorunlardır ve hiçbir kurum tek başına bunlarla başa çıkamaz (Hermansson, 2016, s. 333). Bu nedenle sürdürülebilir afet yönetişiminin en önemli yapı taşlarından biri, toplumsal katılımı sağlamaktır. Toplumsal katılım, kriz sırasında talimat almakla sınırlı kalmamalı, tutarlı, uzun vadeli eğitim programlarını, katılımcı risk değerlendirmelerini ve afet hazırlık tatbikatlarını içermelidir. Bu yaklaşım, toplumda bir “dayanıklılık kültürü”ne önemli ölçüde katkıda bulunabilir ve toplumların afet hazırlığının önemini içselleştirmesine yardımcı olabilir (Yıldız & Görür, 2026, s. 3).

Toplumun tüm kesimleri afet yönetim mekanizmasına ne kadar çok katılır ve ortak olursa, afet yönetişimi o kadar sürdürülebilir hale gelir. Afetlerin artan karmaşıklığı nedeniyle, hükümetler dışında toplumu temsil eden kuruluşların afet yönetim faaliyetlerine katkıda bulunması şarttır. Bu nedenle, afet yönetim faaliyetlerinin planlama aşamasından itibaren toplumsal katılımı sağlayacak bir ortamın varlığı son derece önemlidir (Özkan & Uzun, 2025, s. 2).

Afet yönetişimi, afetleri ve bunların oluşturduğu riskleri azaltma, hazırlık yapma, müdahale etme ve iyileştirme çabalarını içerir. Afet yönetişimi, riskler ve afetlerle ilgili daha geniş politikaları, yasal çerçeveleri, karar alma süreçlerini ve kurumsal hedefleri ve gündemleri kapsar. Afet yönetişimi öncelikleri ve planları, belirli afet yönetimi politikaları ve uygulamaları aracılığıyla hayata geçirilir, uygulanır ve denetlenir (Eriksen vd., 2025, s. 1).

Türkiye idari teşkilat şeması göz önünde bulundurularak afet yönetişimindeki temel aktörler, merkezi idare bünyesindeki AFAD ve AFAD’ın taşra teşkilatı; yerel düzeyde ise büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleridir. Bu aktörlere ilave olarak “sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, yerel basın örgütleri ve özel sektör kuruluşları” da afet yönetişiminin diğer aktörleridir. Bu aktörlerle yapılacak iş birlikleri ile afetlerden korunmaya ilişkin bir güç oluşturulabilecektir (Özer, 2017, s. 2).

Afet yönetişimi öncesi ve sonrasıyla topyekûn bir süreç olduğundan, çok fazla aktör bulunmasına rağmen yapılacak eylem ve işlemlerden ve alınacak tedbirlerden birinci derecede merkezi idare

sorumludur (Sunar, 2023: 140). 15 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD, İçişleri Bakanlığına bağlanarak afetler konusunda merkezi idarede tek yetkili kurum haline gelmiştir (<https://www.afad.gov.tr/>, 2024).

Afet ve Acil Durum Müdahale Yönetmeliği illerde “vali”leri afet ve acil durum yönetiminin birinci derecede sorumlusu olarak göstermiştir. Valiler, bir afet durumunda illerde ve ihtiyaç duyulan ilçelerde AFAD merkezlerinin 7/24 prensibine göre kurulmasından ve çalıştırılmasından sorumludurlar (<https://www.mevzuat.gov.tr/>, 2024).

Afet yönetişimi Türkiye’de, yerel ve ulusal düzeyde başta merkezi idare olmak üzere, mahalli idareler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, özel sektör ve vatandaşlar gibi çok sayıda aktörün katılımıyla yürütülmektedir. Bunlar arasında özellikle belediyelerin önemli bir role ve sorumluluğa sahip olduğu söylenebilir. Yerel halkla sürekli bir etkileşim halinde olmaları sayesinde mahalli idarelerin; yerel şartları, özellikleri, yerel tehlike ve riskleri daha iyi bildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu sayede afet öncesi, esnası ve sonrasında diğer aktörlere göre daha hızlı ve etkili harekete geçmeleri mümkün olacaktır (Özmen, 2024, s. 124). Bu bağlamda afet yönetişiminde kilit aktörlerden birinin belediyeler olduğu ifade edilebilir.

Türkiye özelinde sivil toplum kuruluşlarının (STK) gelişimi ve afetler ile olan ilişkileri literatürde sıkça tartışılan bir konudur. Tarihte birçok konuda faaliyetleri olan vakıfların mirasını taşıyan bir toplum olarak dayanışma değerlerinin ve gönüllülük anlayışının toplumsal hafızada barındırılıyor olması bunun önemli bir sebebidir. Ancak, modern anlamda bir STK yapılanmasına geçiş, yakın bir geçmişte olmuştur. Bu süreci hızlandıran en önemli olaylardan biri ise 1999 Marmara Depremidir. Afet durumlarında STK’lar arasında en aktif olanlarının; AFAD gönüllüleri, Kızılay gönüllüleri, İtfaiye Semt Gönüllüleri, çeşitli dernek ve vakıf gönüllüleri ile belediye gönüllüleri olduğu söylenebilir (Balta, Mengü & Yaman, 2023, s. 267). Afetlerin sevk ve idaresinde STK’ların rolü büyüktür. Toplumun afetlere karşı daha dirençli hale gelmesinde ve müdahalelerin daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmesindeki fonksiyonları oldukça önemlidir. Bu nedenle, STK’lar afet yönetişiminde en kritik paydaşlar arasında yer almakta ve toplumun refahının korunmasında önemli bir rol üstlenmektedirler (Duruel, 2023, s. 7).

Bu kadar önemli fonksiyonları olan STK’ların ideolojik kaygılardan ve siyasi mülahazalardan kurtularak hem devletle hem de kendi aralarındaki birlikte çalışma kültürünü geliştirmeleri gerekmektedir. STK’ların da bütüncül afet yönetimi anlayışını benimsemeleri ve afetler yaşandıktan sonraki arama kurtarma ve insani yardım faaliyetleri ile sınırlı olan alanlarından çıkmaları da ayrı bir mecburiyettir (Taşdemir, 2023, s. 10).

AFET YÖNETİŞİMİNİN KURUMSAL BOYUTU: AFAD

Afet yöneti(şi)mi ve koordinasyonu alanında Türkiye’de farkındalığı oluşturan milât, 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi’dir. Çok sayıda can ve mal kaybına yol açan bu deprem, afet yönetimi anlayışının yeniden ele alınması zorunluluğunu ortaya koymuştur. Bu kapsamda kamu kurumlarının afetlerle ilgili yetki, görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması, afet ve acil durumlarda koordinasyonun tek bir çatı altından yürütülmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda afet alanında faaliyet gösteren İçişleri Bakanlığı’na bağlı “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü”, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na bağlı “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” ve Başbakanlık’a bağlı “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” 2009 yılında yürürlüğe giren 5902 sayılı kanun* ile kapatılmış yerlerine Başbakanlık’a bağlı AFAD kurulmuş böylelikle afetlere ilişkin yetki ve sorumluluklar tek merkezde

* 29 Mayıs 2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” 17 Haziran 2009 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.

toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile 15 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır (Göksoy Sevinçli, 2023, s. 15; <https://www.afad.gov.tr/>, 2023).

AFAD, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afetlere etkin müdahalenin sağlanması ve afetten sonraki iyileştirme çalışmalarının süratle tamamlanarak normale dönüş amacıyla gereken adımların atılması, faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayan ülkenin tüm kurum ve kuruluşları arasında iş birliğini temin eden, çok yönlü, çok aktörlü bir yapıya sahiptir. Bu çerçevede; Türkiye’de yeni bir afet yönetim modeli benimsenerek, bu modelde kriz yönetiminden ziyade risk yönetimine öncelik verildiği ifade edilebilir (<https://www.afad.gov.tr/>, 2023).

AFAD’ın görev ve yetkileri, 15/07/2018 tarihinde yayımlanan 4 nolu Bakanlıklarla Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatları Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 30 ila 56’ncı maddelerinde belirtilmiştir. Bu kararnamede AFAD; afet, acil durum ve sivil savunma hizmetlerinin ülke genelinde etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamakla görevlidir. Ayrıca afetlerden önce hazırlık ve risk azaltma çalışmalarını yapmak, afet sırasında müdahale faaliyetlerini koordine etmek ve sonrasında iyileştirme çalışmalarını yürütmek de görevleri arasındadır. Bunlara ilave olarak ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yurt içinde yurt dışında insani yardım faaliyetlerini organize etmek ve bu konularla ilgili politika geliştirmek ve uygulamak da AFAD’ın sorumlulukları içinde yer almaktadır (<https://www.afad.gov.tr/>, 2023).

AFAD’ın görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi maksadıyla illerde valilerin başkanlığında il kurtarma ve yardım komiteleri kurulmaktadır (Keleş, 2018, s. 8). AFAD Başkanlığı tarafından alınan kararlar ve oluşturulan politikalar, illerde doğrudan doğruya valiye bağlı olan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ile 11 ilde** bulunan Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri vasıtasıyla sahaya aktarılmaktadır (<https://www.afad.gov.tr/>, 2023).

Afet ve acil durumlara ilişkin olarak yetki ve koordinasyon AFAD uhdesinde toplanmış olup, şemsiye bir yapı olarak afet ve acil durumun icaplarına göre Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri, Sağlık, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı başta olmak üzere ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları, mahalli idareler ile sivil toplum kuruluşları arasında eşgüdüm ve iş birliğini tesis ederek faaliyetlerini sürdürmektedir.

Onuncu Kalkınma Planında AFAD’ın uygulayıcı bir aktör olmaktan ziyade stratejik planlayıcı ve düzenleyici bir rol üstlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu çerçevede AFAD’ın; amaç ve hedefleri belirleyen, bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak yöntem ve araçları geliştiren ve uygulamaya ilişkin denetim mekanizmalarını işleten bir kurumsal yapı olarak konumlandırılması öngörülmüştür. Bu yaklaşım çerçevesinde mevcut risklere ilaveten muhtemel riskleri ve bunlara bağlı ortaya çıkabilecek afet senaryoları oluşturarak risk azaltma odaklı politika ve tedbirlerin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca kurumun bu konularda standartlar belirleyip bunların uygulanmasını sağlayan bir otorite işlevi görmesi beklenmektedir. Bu kapsamda mahalli idareler AFAD tarafından hazırlanan ulusal ölçekteki plan ve ilkelere uygun olarak kendi yerel veya bölgesel planlarını hazırlamak ve uygulamakla yükümlüdür (Onuncu Kalkınma Planı, 2014, s. 41).

SONUÇ

Afetler, insanları ve sosyal hayatı, ülke/bölge ekonomisini ve altyapısını etkileyen olaylardır. Afetlerin etkilerini azaltmak ve toplumların bunlara karşı direncini arttırmak için etkili bir afet ile mücadele politikasının hayata geçirilmiş olmasının yanında etkili bir afet yönetim sisteminin varlığı da

** Adana, Afyonkarahisar, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van.

büyük önem arz etmektedir. Afet yönetiminin artık tek başına yeterli olmadığı, diğer paydaşların karar alma süreçlerine dahil edilmediği sadece merkezden alınan kararların yeterli olmadığı yaşanan olumsuz tecrübelerle fark edilmiştir. Bu yüzden afet yönetimi yerini artık afet yönetişimine bırakmıştır.

Risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarını bünyesinde barındıran afet yönetişimi, can ve mal kaybını en aza indirerek ve ekonomik istikrarı koruyarak sosyal adaletin gerçekleşmesine katkı sağlar. Afet yönetişiminin hayata geçirilmesi, sadece devletlerin sorumluluğunda olmayıp, tüm toplumun ortak insanî sorumluluğudur ve sosyal refahın azami seviyeye ulaşması için kritik bir faktördür. Devletin tüm toplumsal paydaşlarla ortak hareket ederek meydana gelen bir afete müdahalede bulunmasının, zararların en aza indirilmesinde pek çok faydası olacaktır.

Türkiye, birçok doğal afetin sıklıkla yaşandığı bir ülkedir. Özellikle aktif fay hatlarının üzerinde bulunması nedeniyle muhtemel büyük depremler açısından Türkiye yüksek riskli ülkeler grubunda yer almaktadır. Küresel iklim değişikliğinin de etkisiyle kuraklıklar yaşanırken öte taraftan şiddetli yağışların artması, sel ve taşkın gibi afetlerin sıklığını ve şiddetini arttırmaktadır. Bu durum, afetlerle mücadelede etkili bir yönetim sisteminin varlığının gerekliliğini göstermektedir. Halihazırdaki kurumlar afet yönetimi alanında kıymetli çalışmalar yapsa da bunların bütüncül bir yapı içinde daha sistematik ve koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesi işleri daha iyi bir noktaya taşıyacaktır.

Afet yönetişiminde etkili aktör olarak her ne kadar AFAD görünse de afetlere ilişkin politika oluşturma, planlama, koordinasyon ve denetim süreçlerini tek çatı altında toplayacak bir “Afet Bakanlığı”nın kurulması afet yönetiminin etkinliğini arttırabilecek önemli bir yapısal reform olarak değerlendirilebilir. Bu şekildeki bir yapılanma ile risk analizlerinin yapılması, afet sonrası müdahale ve iyileştirme süreçlerinin planlanması ve toplumsal farkındalığın artırılması gibi konular tek bir çatı altında toplanarak daha koordineli bir şekilde yürütülebilir. Özellikle afet öncesi hazırlık kapasitesinin güçlendirilmesi, erken uyarı sistemlerinin yaygınlaştırılması ve kriz anlarında hızlı müdahale mekanizmalarının geliştirilmesi, afet kaynaklı can ve mal kayıplarının azaltılmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca, kamu kurumları ile yerel yönetimler, STK’lar ve diğer paydaşlar arasındaki iş birliği mekanizmalarının, ortak çalışma ve dayanışma anlayışının güçlendirilmesi, afet yönetim sürecinin her adımında daha etkili ve verimli sonuçlar doğuracaktır.

Etik Beyan

Bu çalışma 2025 yılında Prof. Dr. Erhan Örselli danışmanlığında hazırlanan “Türkiye’de Afet Politikalarının Gelişimi ve Afet Yönetişimi: Vatandaş Algısı” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

Etik Kurul Onayı

Bu çalışma için etik kurul kararı gerekmemektedir.

Finansman

Çalışma herhangi bir finansal destek almamıştır.

Çıkar Çatışması

Yazarlar ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

REFERANSLAR

- AFAD (2018). *Türkiye’de afet yönetimi ve doğa kaynaklı afet istatistikleri*, AFAD.
- AFAD (2019). *Türkiye deprem tehlike haritası*. AFAD.
- Akduman, Ö. (2024). Türk afet mevzuatının bütünlükten afet yönetimi açısından incelenmesi, *İdealkent*, 16(45), 1753-1784.
- Akyıl, L. (2023). Afet yönetiminin tarihsel gelişimi, içinde H. Şengün, Ö. Önder & M. Yaman (Eds.). *Afet yönetimi ve politikaları* (29-57), Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Balta, G. K., Mengü, E. & Yaman, Ö. M. (2024). 2023 Kahramanmaraş merkezli depremlerde sosyal sivil örgütlenmesi ve işleyişi. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 15(1-Deprem Özel Sayısı), 261-291.
- Ceren, A. (2022). Afet yönetişimi. içinde M. A. Özer (Eds.), *Baştan Sona Yönetişim* (1-33), Gazi Kitabevi.
- Çakı, F. (2020). Afet yönetişiminde sivil toplum ve güven algıları. *Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 6(12), 1-45.
- Duruel, M. (2023). Afetlerde göçmen olmak: 6 Şubat depremi Hatay örneği. *Mukaddime*, 14(2), 227-255.
- Erbaydar, N. P., Onal, E. İ. & Kaya, E. (2021). Analysis of gender sensitivity of Turkey’s disaster legislation to create a disaster-resilient society. *The Tohoku Journal of Experimental Medicine*, 254, 261-266.
- Ergünay, O. (2014). Afet yönetimi: Genel ilkeler, tanımlar, kavramlar. *Acil ve Afet Dergisi*, 2(4), 29-92.
- Eriksen, C., Kirschner, J., Simon, G. L., O’Grady, N., Uyttewaal, K., Lüthi, S., Prior, T., Zeffiri, F., Emmenegger, R., Ay, D., Chmutina, K., Raju, E. & Grove, K. (2025). From rigidity traps towards reparative disaster governance and management. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 125, 1-16.
- Genç, F. N. (2021). *Afet yönetimi*. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Göksoy Sevinçli, B. (2023). Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. içinde Y. Özkaya, K. Demirci, V. Erat, A. Duran (Eds.), *Afet Ansiklopedisi* (15-16), Nobel Kitabevi.
- Hermansson, H. M. L. (2016). Disaster management collaboration in Turkey: Assessing progress and challenges of hybrid network governance. *Public Administration*, 94(2), 333-349.
- <https://anabilgi.anadolu.edu.tr/>, 2024.
- <https://www.afad.gov.tr/>, 2023
- <https://www.afad.gov.tr/>, 2024.
- <https://www.afad.gov.tr/stratejik-planlar>, 2024.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/>, 2024.
- İTÜ Afet Yönetim Merkezi (2002). *Ulusal acil durum yönetimi modeli geliştirilmesi projesi*. İTÜ Press.
- Kadioğlu, M. (2008). Modern bütünlükten afet yönetiminin temel ilkeleri, içinde M. Kadioğlu & E. Özdemir (Eds.) *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* (1-34), JİCA Türkiye Ofisi.
- Keleş, R. (2018). Kentsel politikalar ve afet yönetimi ilişkisi. içinde H. Şengün, S. G. M. Yıldız & B. Tercan (Eds.), *Türkiye’nin afet yönetimi sosyal siyasal ve yönetim boyutuyla*, Palme Yayınevi.

- Kızıldere, D. (2025). Earthquake disaster-induced urban policies: paradoxes and challenges in Turkey. *Urban Research & Practice*, 18(1), 130-141.
- Özdemir, A. (2023). Afet yönetiminde belediyelerin rolü. *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 12(2), 828-839.
- Özer, Y. E. (2017). Afet konusundaki algı ve yerel aktörlerin sorumlulukları. *Sayıştay Dergisi*, 106, 1-34.
- Özkan, O. & Uzun, A. (2025). 'The democratic touch of disasters': The perception of non-governmental organizations in public institutions in the context of disaster governance. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 125, 1-24.
- Özkaya, Y. (2016). Bütünleşik afet yönetimi sürecinde başarı göstergesi olarak yoksulluk. içinde Z. T. Karaman & A. Altay (Eds.) *Bütünleşik afet yönetimi* (201-220), İlkem.
- Özmen, B. (2024). Yerel yönetimler ve kentsel dirençlilik. içinde M. Tün (Eds.), *Tehlikeler ve Afet Dirençli Kentler* (123-139), Özgür Yayınları.
- Sancakdar, O. (2016). Afet mevzuatı ve afet hukukuna giriş. içinde Z. T. Karaman & A. Altay (Eds.) *Bütünleşik afet yönetimi* (37-75), İlkem.
- Sunar, S. (2023). Türkiye'de mülki idare amirliği sisteminde afetleri yönetebilmenin hukukî çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11, 136-143.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) (2014). Afet yönetiminde etkinlik. *Özel ihtisas komisyonu raporu*, Kalkınma Bakanlığı Yayınları.
- TAMP (Türkiye Afet Müdahale Planı) (2026, Ocak 25). <https://www.afad.gov.tr/turkiye-afet-mudahale-plani>.
- Taşdemir, İ. (2023). *Türkiye'de afet yönetimi ve sivil toplum kuruluşları: Mevcut durum ve öneriler*, İlke Analiz Raporu 11.
- Tezer, A. (2021). Sürdürülebilirlik ve kentsel dayanıklılıkta çoklu tehlike analizi ve bütünleşik ekolojik planlama. *İTÜ Vakfı Dergisi*, 86, 35-42.
- Tümtürk, M. M. (2020). *Afet risklerinin azaltılması ile ilgili mevzuatın değerlendirilmesi*. (Yüksek Lisans Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi).
- Uzunçubuk, L. (2005). *Yerleşim yerlerinde afet ve risk yönetimi*. (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi).
- Varol, N. & Kırıkkaya, E. B. (2017). Afetler karşısında toplum dirençliliği. *Dirençlilik Dergisi*, 1(1), 1-9.
- Walia, A. (2020). Sustainable development goals and national disaster mitigation fund, disaster management for 2030 agenda of the SDG, V.K. Malhotra, R. Lalitha S. Fernando & N. P. Haran (Eds.), Palgrave Macmillan.
- Yavaş, H. (2005). *Doğal afetler yönüyle belediyelerde kriz yönetimi*. Orion Yayınevi.
- Yıldız, A. & Görür, N. (2026). From scientific foresight to risk governance: reflections on earthquake resilience and the 2023 Türkiye disaster. *Journal of Risk Research*, 29(1), 6-13.
- Yılmaz, A. (2005). *Türk kamu yönetiminin sorun alanlarından biri olarak afet yönetimi*. Pegem Yayıncılık.

EXTENDED ABSTRACT

Introduction and Method: Disaster management and preparedness policies involve various components and are generally implemented through the cooperation of many institutions and organizations at different levels of government. Given the complexity of disasters today, their magnitude, the geographical area they cover, and the number of people affected, it is evident that many national and international organizations, in addition to the state and public institutions, are involved in disaster management and response. This process is called “disaster governance”.

Türkiye is a country highly exposed to both natural and human-caused disasters. Natural events such as earthquakes, floods, landslides, rockfalls, avalanches, erosion, forest fires, and droughts frequently turn into disasters, causing significant loss of life and property. The aim of this study is to examine the development of disaster policies in the world and in Türkiye, and the role of AFAD, the main actor in disaster governance in Türkiye. In this context, the study first examines policy documents that have influenced the development of disaster policies worldwide. Under this heading, “The Yokohama Strategy Document”, “The Hyogo Action Plan” and “The Sendai Action Plan” are examined. Subsequently, the development of disaster policies and disaster legislation in Türkiye is examined under four headings: “before 1944, between 1944-1958, between 1958-1999, and after 1999”. In the final section of the study, disaster governance and its actors in Türkiye, and the institutional dimension of disaster governance, AFAD, are discussed. The study was created using document analysis methodology.

Findings and Discussion: In the context of disaster management worldwide, roadmaps are established periodically by states and international organizations to increase the resilience of societies to disasters, to prepare for disasters, and to reduce damage in the event of a potential disaster. This is because disasters can seriously threaten and disrupt social, political, economic, and spatial order. Deficiencies in disaster management represent a significant risk for potential disasters. With the Sustainable Development Conference held in Rio in 1992, disaster management took its place on the world agenda as a fundamental component of sustainable development.

In subsequent years, under the supervision of the United Nations, guiding framework documents and action plans were prepared for policies intended to be disseminated worldwide. These studies, prepared to develop resilience against disasters and reduce losses, were named after different cities in Japan. Japan, being a country with a high potential for exposure to natural disasters, has always undertaken the responsibility of supporting efforts to improve disaster resilience worldwide and has played a leading role in many global initiatives. The first of these studies was the “Yokohama Strategy Document.” The most comprehensive and disaster risk reduction-focused one is the “Hyogo Action Plan,” covering the period 2005-2015. Later, as a continuation of this process, the “Sendai Action Plan,” covering the years 2015-2030, was published.

Considering the frequency and devastation caused by disasters in Türkiye, the creation and effectiveness of disaster management policies is a highly debated issue. As experienced in recent disasters, it is evident that disaster policies in Türkiye are only meticulously considered much later. From the perspective of disaster legislation, regulations in Türkiye appear to be largely focused on intervention during the crisis period following a disaster. However, effective disaster governance should encompass not only post-disaster interventions, but also proactive measures taken before a disaster, i.e., risk management. In addition to reducing disaster damage, disaster preparedness, response during a disaster and post-disaster recovery processes need to be considered and implemented holistically. However, current practices show that this holistic approach has not been fully implemented.

In Türkiye, the main actors in disaster governance are the central government and its provincial branches, namely “AFAD”, and at the local level, metropolitan municipalities, municipalities, and provincial special administrations. Beyond these actors, “universities, civil society organizations, local media, and private sector organizations” are also actors in disaster governance. Cooperation with these actors can create a powerful force in finding solutions.

In Türkiye, until 2009, when AFAD was established, there was no central institution responsible for disaster management. AFAD is a multifaceted, multi-actor institution that ensures cooperation among all institutions and organizations in the country for the planning, direction, support, coordination, and effective implementation of

activities necessary for the prevention and mitigation of disasters, response to disasters, and the rapid completion of post-disaster recovery efforts. Within this framework, a new disaster management model has been implemented in Türkiye and it can be stated that this model prioritizes risk management rather than crisis management.

Conclusion: Disaster governance is an indispensable approach to mitigating the devastating effects of natural and man-made disasters and making societies more resilient to them. A holistic approach encompassing risk reduction, preparedness, response, and recovery minimizes loss of life and property, protects economic stability, and ensures social justice. Therefore, the importance of disaster governance must be understood and effectively implemented. Implementing disaster governance is a shared responsibility not only of governments but of the entire society, and it is a critical element in increasing social well-being. In the event of a disaster, the state's intervention in collaboration with all societal stakeholders will have many benefits in minimizing damage.

Türkiye, due to its geological and climatic characteristics, is a country frequently exposed to many natural disasters such as earthquakes, floods, landslides, and forest fires. Its location on active fault lines, in particular, places Türkiye at high risk for large-scale earthquakes. In addition, the increase in heavy rainfall due to the effects of global climate change is increasing both the frequency and severity of disasters such as floods. This situation highlights the need for a robust disaster management mechanism. While existing institutions are carrying out significant work in disaster management, these efforts need to be implemented in a more systematic, coordinated, and holistic manner.