



AFETLE MÜCADELEDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ VE ETKİSİ: JAPONYA-TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

THE ROLE AND IMPACT OF LOCAL GOVERNMENTS IN DISASTER RESPONSE: A COMPARISON BETWEEN JAPAN AND TURKEY

Tamer KÜÇÜKYAĞCI

Pamukkale Üniversitesi

tamerkucukyagci@gmail.com

ORCID: 0009-0003-3104-4815

ÖZ

ABSTRACT

Geliş Tarihi:

28.07.2024

Kabul Tarihi:

05.09.2024

Yayın Tarihi:

20.12.2024

Anahtar Kelimeler

Afet Yönetimi,
Belediye,
Yönetişim,
Deprem,
Japonya.

Keywords

Disaster
management,
Municipality,
Governance,
Earthquake,
Japan.

Afet yönetimi, kriz anlarında hızlı ve etkili müdahale gerektiren, hayat kurtaran bir süreçtir. Yerel yönetimler, afet öncesi, sırası ve sonrasında hayati bir rol oynamaktadır. Bu çalışmada, belediyelerin afet yönetiminde nasıl organize oldukları, hangi stratejileri benimsedikleri ve ne tür uygulamalar gerçekleştirdikleri ele alınmıştır. Japonya, deprem gibi doğal afetlerle sık sık karşılaşan bir ülke olarak güçlü bir afet yönetim sistemine sahiptir. Türkiye ise son yıllarda afet yönetimi kapasitesini artırmaya yönelik önemli adımlar atmaktadır. Çalışma, her iki ülkedeki belediyelerin afet yönetim süreçlerini, uygulama farklılıklarını ve bu farklılıkların etkilerini analiz etmektedir. Bu kapsamda iki Japonya ve Türkiye'deki afet yönetimine ilişkin uygulamalar karşılaştırmalı analiz yöntemi incelenmiştir. Araştırmanın bulguları, Japonya'da yerel yönetimlerin afet yönetimi süreçlerinde daha entegre ve koordineli bir yaklaşıma sahip olduğunu, Türkiye'de ise bu süreçlerin daha merkezî bir yapı içinde gerçekleştiğini ortaya koymuştur. Japonya'daki belediyeler, toplumsal katılımı teşvik eden ve halkın bilinç düzeyini artıran çeşitli eğitim programları ve tatbikatlar düzenlerken, Türkiye'de bu tür faaliyetlerin nispeten sınırlı olduğu gözlemlenmiştir. Çalışmanın son bölümünde Türkiye'deki belediyelerin kapasitelerinin artırılması için imar yetkilerinin devri, mülkiyet düzenlemeleri, özerk afet bütçesinin oluşturulması ve belediyelerin hukuki sorumluluklarına ilişkin öneriler sunulmuştur.

Disaster management is a life-saving process that requires rapid and effective intervention in times of crisis. Local governments play a vital role before, during and after disasters. In this study, how municipalities are organized in disaster management, which strategies they adopt and what kind of practices they implement are discussed. Japan has a strong disaster management system as a country that frequently encounters natural disasters such as earthquakes. Turkey, on the other hand, has been taking important steps to increase its disaster management capacity in recent years. The study analyzes the disaster management processes of municipalities in both countries, the differences in implementation and the effects of these differences. In this context, disaster management practices in both Japan and Turkey have been analyzed through comparative analysis. The study reveals that disaster management in Japan is characterized by an integrated and coordinated approach, while Turkey relies on a more centralized structure. Japanese municipalities actively promote public awareness and participation through training programs and drills, whereas such initiatives are less common in Turkey. The study concludes with recommendations to enhance the capacities of Turkish municipalities, including delegating zoning authority, reforming property regulations, establishing autonomous disaster budgets, and clarifying legal responsibilities.

DOI: <https://doi.org/10.30783/nevsosbilen.1523658>

Atf/Cite as: Küçükyagci, T. (2024). Afetle mücadelede yerel yönetimlerin rolü ve etkisi: Japonya-Türkiye karşılaştırması. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, Türkiye-Japonya Diplomatik İlişkilerinin 100.Yılı Özel Sayısı*, 237-255.

Giriş

Afetler, doğal ya da beşerî sebeplerden kaynaklanan ve gerçekleştiği alanda yıkım yaratma potansiyeli olan olaylardır. Engellenmesi mümkün olmayan ancak yaratacağı tahribatı azaltılabilen hatta ortadan kaldırılabilen bu olaylar dünyanın hemen hemen her noktasında gerçekleşebilmektedir. Bununla birlikte bazı bölgelerde afetler daha sık görülmektedir. Özellikle deprem, tsunami, sel, çığ, yanardağ patlamaları ve heyelan gibi doğrudan meydana geldiği yerin jeolojik ve ekolojik özelliklerine bağlı gelişen doğal afetler bazı coğrafyalarda daha sık gerçekleşmektedir. Örneğin dünyanın en gelişmiş ülkelerinden biri olan Japonya, en fazla afete maruz kalan ülkelerden biri olarak kamuoyunda sıkça gündeme gelmektedir Köy ve kasabalardan ulusal afet komisyonlarına dek çok aktörlü ve katılımcı afet yönetimi ile örnek gösterilen Japonya (Şengezer, 2002: 37-40) afet yönetiminin başarılı uygulamalarıyla ön plana çıkmaktadır (Göver, 2023: 280). Literatür incelendiğinde Türkiye ve Japonya'yı afetler özelinde karşılaştıran sınırlı sayıda çalışmanın olduğu görülmektedir. Örneğin Atlı (2005), Japonya ve Türkiye'nin afet yönetimini iki ülkedeki kurumsal yapılar üzerinden karşılaştırmıştır. Ancak bu çalışmanın, Türkiye'nin günümüzde afet yönetimi açısından temel kurumu olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) kurulmasından önce gerçekleştirilmiş olması ve bunun üzerine 53 mevzuat değişikliği yapılmış olması nedeniyle güncelliğini yitirmiş bir çalışma olduğunu belirtmek mümkündür. Literatürde yer alan diğer bir karşılaştırmalı çalışma da Göver'in (2023) çalışmasıdır. Göver, bu çalışmasında afetlerin olumsuz etkilerinin sosyokültürel birtakım parametreler ile ilişkisini incelemiş ve iki ülkenin afet yönetimi ile vatandaşların algılarına ilişkin birtakım hipotezleri test etmiştir. Ancak anılan çalışmada yerel yönetimlere ilişkin bir inceleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin afet yönetim sürecine ilişkin rolü ve etkisine dair Japonya ve Türkiye'nin karşılaştırıldığı bir çalışmanın bulunmadığı anlaşılmaktadır. İki ülkenin afet yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı bir analizini yaparak afet yönetimindeki farklılıklarını tespit eden ve yerel yönetimlere öneriler sunan bu çalışmanın ilgili alan için bir kaynak oluşturacağı ve ileride yapılacak araştırmalara katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda her iki ülkedeki afet yönetimi tarihsel bağlamda incelenecek, yerel yönetimlerin afet yönetimindeki rolü ve etkisi karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır. Çalışmada karşılaştırmalı analiz yöntemi kullanılacaktır. Karşılaştırmalı analiz yöntemi, bilimsel araştırmalarda iki veya daha fazla öğeyi belirli kriterlere göre karşılaştırarak farklılıklarını ve benzerliklerini incelemeyi içermektedir. Söz konusu yöntem ile her iki ülkenin afet yönetim mekanizmaları, politikaları, kurumları, uygulamaları yerel yönetimler bağlamında karşılaştırılacaktır. Araştırma kapsamında Türkiye ve Japonya'nın; afet yönetim stratejileri ve kurumsal yapıları arasındaki farklılıkların neler olduğu, afet yönetimine toplumun ne ölçüde dahil edildiği, afet yönetiminde merkez ile yerel arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımının nasıl kurgulandığı sorularına yanıt aranacaktır. Bu kapsamda, elde edilen veriler ışığında afet yönetiminde belediyelerin rolüne ilişkin önerilerde de bulunulacaktır.

Afet Kavramı ve Afetle Mücadele

Toplumun olağan düzenini bozarak kayıplara neden olan, meydana geldiği toplumun tek başına başa çıkamayacağı kadar büyük ekolojik olaylar afet olarak tanımlanmaktadır (Akdur, 2000: 1). Uluslararası Afet Veritabanı EM-DAT afet kavramını yerel kapasiteyi aşan ve ulusal veya uluslararası düzeyde dış yardım talebini gerektiren durumlar veya olaylar olarak tanımlamaktadır (EM-DAT, 2024). Ülkemizde afetlerle mücadele ile yetkilendirilmiş kamu kurumu olan AFAD ise (Aktel, 2010: 6), afetleri “toplumun tamamı ya da bir kısmına çevresel, fiziksel ve sosyoekonomik zararlar yaşatan ve tamamen önlemenin mümkün olmadığı, doğal ya da beşerî olayların tümü” (AFAD, 2014a: 23) olarak tanımlamaktadır. Çeşitli tanımları bulunmakla birlikte afetler, genel olarak, doğal ya da beşerî nedenlerle meydana gelen ve ortaya çıktığı yerde yarattığı zararlar nedeniyle yaşamı adeta felç eden olaylar şeklinde ifade edilebilir. Bu tanımlarda öne çıkan unsurları afetlerin insan kontrolünde ya da insandan kaynaklanmayacak şekilde oluşabilen, büyük zarar ve yıkım oluşturup gündelik hayatı sekteye uğratan olaylar olarak saymak mümkündür. İnsan eliyle meydana gelmeyen afetlerin sorumluluğu doğrudan insanlarda olmamakla birlikte, yeterli önlem alınmaması ya da bilimsel öngörülere uygun olmayan kararlar alınması afetlerin yıkıcılığını artırmaktadır. Bu durum insanların doğal nitelikli afetlerde yaşanacak yıkımı artırabileceğini göstermekle birlikte tam aksine nitelikli, önleyici-zarar azaltıcı planlar ve afet sonrası başarılı müdahaleler doğa olaylarının afete dönüşmesini engelleyebilmektedir.

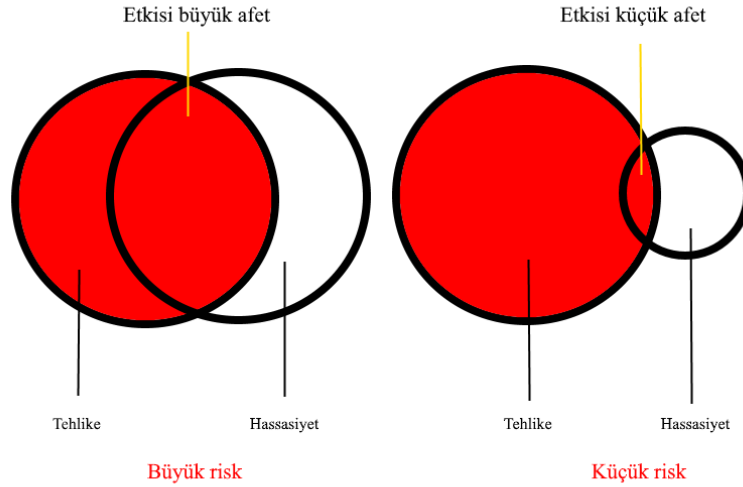
İnsan kaynaklı olarak ortaya çıkmayan doğal afetler, tektonik ya da ekolojik nedenlere dayanan afetlerdir. Bu nedenle doğal afetlerin vereceği zararı tümüyle ortadan kaldırmak mümkün değildir. Ancak afetlerin yıkıcı

etkilerini azaltmak afetlerle etkin bir mücadeleyi gerektirmektedir. Söz konusu mücadele sırasıyla “zarar azaltma, hazırlık, müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılanma” aşamalarından oluşmaktadır (Güler, 2008: 39). Bu kapsamda zarar azaltma ve hazırlık aşamaları afetlerin vereceği zararları önemli ölçüde azaltacaktır. Afetlerden etkilenen bölgelerin direncini artıran bu aşamalar ile afet öncesinde gereken önlemlerin alınması ve afet esnasında yaşanacak kaybın en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda ele alınan dirençlilik unsurları fiziki yapıların güçlendirilmesinin yanında afet öncesinde yapılacak planlar ve psikolojik hazırlık süreçlerini de içermektedir. Zira mücadelenin ilk basamağını oluşturan zarar azaltma ve hazırlık aşamalarında fiziksel önlemler ile psikolojik hazırlık bir bütün olarak ele alınması gereken, birbirlerine sıkıca bağlı aşamalardır.

İyileştirme safhasında afetten etkilenen bölge sakinlerinin afet nedeniyle maruz kaldıkları zararların olumsuz etkilerinin azaltılması amaçlanmaktadır. Topluların afet öncesi durumda buldukları koşullara dönüşleri için verilen destekleri içeren bu aşama, afetin diğer tüm aşamalarında olduğu gibi fiziksel, sosyal, ekonomik ve psikolojik boyutlarda sunulması gereken destekleri içermektedir. Kısacası iyileştirme aşaması, afet sonrası sürdürülebilir yeniden kalkınmayı teşvik etmek için uygulanan eylemler bütünüdür (Rovins, ve diğerleri, 2015: 10). İyileştirme aşamasıyla iç içe geçmiş süreçleri ihtiva eden yeniden yapılanma aşaması ise afetten zarar gören yerler ve bu yerlerde yaşayan insanların bir sonraki afete karşı hazırlık öncesi yapılanma süreçlerini ifade etmektedir (Lindell, 2013: 815).

Afetle mücadelenin aşamaları birbirini takip eden süreçlerin bir bütünü olarak tanımlansa da süreçlerin eş zamanlı ortaya çıkması mümkün değildir. Afet ile ilgili herkesin aynı anda yaşadığı tek olay afetin kendisidir. Örneğin, afete hazırlık aşaması aynı bölgedeki farklı kentlerde, bir kentteki farklı mahallelerde hatta bir binadaki farklı dairelerde dahi değişkenlik gösterebilmektedir. Öte yandan afet sonrası süreçte kentin bir bölgesindeki kişiler müdahale aşamasındayken, bir başka bölgedeki kişiler iyileştirme aşamasında olabilmektedir. Afetlerin anlık ve şok edici yapılarının yanında etkilediği bölgedeki fiziksel ve psikolojik direncin çeşitlilik göstermesi afetten zarar görenlerin yaşadıkları süreçlerdeki temel değişkenleri oluşturmaktadır. Bu nedenle afetle mücadelede en önemli husus, mevcut kırılabilirlikleri tespit ederek kriz sürecini potansiyel tüm mağdurları da içerecek kapsamlı bir çalışma ile bertaraf etmekten geçmektedir. Zira doğal afetleri ortadan kaldırmak mümkün olmasa da bu afetlere karşı kırılabilirlikleri azaltmak, direnci artırmak mümkündür.

Kadıoğlu (2008) bu durumu “Afetler, tehlike ile toplumların hassasiyetinin kesişmesi ile oluşur. Bu nedenle afeti küçültmek için (fay hattının yerini değiştirmek gibi) tehlikeleri ortadan kaldıramayacağımıza göre toplumun hassasiyetini azaltmak üzerinde durmamız gerekir. Bu nedenle, modern afet yönetiminde fay hatları gibi tehlikeler değil, onlara karşı olan zayıflıklar üzerinde çalışılır.” şeklinde ifade etmektedir (Kadıoğlu, 2008: 11). Bu kavramlardan tehlike, potansiyel olarak zarara yol açabilecek doğal veya insan kaynaklı olayları ifade ederken; hassasiyet, bir topluluk, yapı veya sistemin belirli bir tehlikeye karşı duyarlılığını ve zarar görme potansiyelini ifade etmektedir. Bu iki unsurun bir arada değerlendirilmesiyle risk kavramına ulaşılmaktadır. Bu bağlamda risk, belirli bir tehlikenin gerçekleşmesi halinde ortaya çıkabilecek olası zararları ve bu tehlikenin gerçekleşme olasılığını ifade etmektedir. Kadıoğlu (2008) afetlerin etkilerinin tehlike ve hassasiyet dengesine göre şekillendiğini ifade etmektedir (Şekil 1).



Şekil 1. Afet yönetiminde tehlike ve hassasiyet ilişkisi (Kadıoğlu (2008:11)'dan uyarlanmıştır)

Afet yönetiminin bu karmaşık yapısı, etkili bir mücadele için güçlü bir örgüt yapısı, geniş yetkiler ve yeterli bütçe ile desteklenen kurumların varlığını gerektirmektedir. Hızlı karar alınması ve etkili önlemlerin hayata geçirilerek afetlerle mücadele edilmesi yerel, ulusal hatta zaman zaman uluslararası koordinasyonu gerektiren bir süreçtir. Söz konusu sürecin sağlıklı yürütülebilmesi ancak krizi yönetecek niteliklere sahip kuruluşlarla mümkün olmaktadır. Zira kriz anlarında yaşanacak yetki sorunları, iletişim eksikliği, yetersiz planlamalar ve niteliksiz personel başarısız müdahalelere neden olacaktır. Dakikaların hatta saniyelerin dahi önemli olduğu afetlerde bölgelere uygun hazırlıkların yapılması, kurumlar arası iletişim ve koordinasyonun sağlanması ile etkili ve hassas müdahalelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle tüm bu işlevleri bünyesinde barındıran afet konusunda uzmanlaşmış kurumlara ve bu kurumların ihtiyaç duyduğu yetkileri temin eden düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kurumlar afetlerde başat rolde yer alarak afetle mücadelenin etkin bir biçimde sürdürülmesini gözetmekle yükümlü olmalıdır. Kentlerin hızla artan nüfusu ve kentleşme hızının beraberinde getirdiği kırılganlıkları aşmak adına temel görevi afetle mücadele olan bu kuruluşların tüm paydaşların afetle mücadeledeki çabalarını uyumlu bir biçimde koordine etmesi afetlerin felakete dönüşmesini engelleyecektir. Çeşitli ve yıkıcı doğal afetlerle mücadele eden Türkiye'nin, afetlerin olumsuz etkileriyle başarılı mücadele edebilmesi adına oluşturulan kamu kurumu AFAD'dır (Aktel, 2010: 6). AFAD hazırlık aşamasından iyileştirme ve yeniden inşa aşamasına dek afetlerin her aşamasında aktif rol oynamaktadır. Risk analizleri yapma, afet bilinci oluşturma, arama-kurtarma ekipleri kurma, afet sonrası çalışmaları koordine etme, acil ve temel ihtiyaçlara erişimi sağlama vb. afet yönetimine ilişkin temel rolleri üstlenen AFAD, merkez ve taşra teşkilatları aracılığıyla ülke genelinde afetlerle mücadelenin ana aktörü olarak konumlanmaktadır.

Afet Yönetimi

Afetle mücadele ve afet yönetimi; bir krizin ortaya çıkmasının potansiyel olarak mümkün olduğu durumlarda, tehlikenin ortaya çıkma ihtimali azaltılırken toplumun güvenliğinin de sağlanması olarak tanımlanabilir (Drabek, 1996: 5). Ayrıca, afet yönetimi gerek doğal gerekse de beşerî sebepli afetler sonucunda meydana gelen durumlarla mücadele etmek ve sakinlik için plan ve programlar geliştirip bunları uygulama sürecidir (Slyves, 1996: 42). Afet yönetimi ise afet yönetimi sürecine toplumun tüm paydaşlarının dahil edilmesidir. Alexander (1985) afet yönetimini aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya iki grupta ele almaktadır. Yukarıdan aşağıya afet yönetimi devletin afetle mücadelesini içermekte olup yerel hassasiyetlerden uzak, merkezi planlama esasına dayanmaktadır. Aşağıdan yukarıya afet yönetimi ise katılımcı demokrasi ilkelerine uygun bir biçimde toplumun tüm kesimlerinin birlikte hareket ederek süreci yönetmesini ifade etmektedir. Bu kapsamda aşağıdan yukarıya afet

yönetimi katılımı güçlendiren, yerel hassasiyetleri göz önünde bulunduran ve toplumsal dayanıklılığı artıran bir model olarak karşımıza çıkmaktadır.

Afetlerin ortaya çıkış biçimi ne olursa olsun, önceden planlamalar yaparak tedbir almak ve her türlü önleme rağmen engellenemeyen veya engellenmesi mümkün olmayan olayların meydana gelmesinden sonra afet sürecini en etkili şekilde yönetmek, başarılı bir afet yönetiminin temel unsurudur. Özellikle, zincirleme reaksiyonlara yol açabilecek afetler dizisini önlemek için afetleri ve etkilerini yönetebilmek kritik bir önem arz etmektedir. Örneğin büyük bir deprem sonrası göçük altındakilere ulaşmak, oluşabilecek bir tsunamiye karşı tahliye sürecini yürütmek ya da çıkan bir yangının yayılmasını engellemek gibi çabalar afet öncesi hazırlıklar kadar önemlidir.

Afet yönetimi kavramı, bir yandan hazırlık, tahmin, kayıp ve zararların azaltılması, erken uyarı sistemleri gibi faaliyetlerle risk yönetimi çerçevesinde afet öncesi eylemleri içerirken, diğer yandan müdahale, iyileştirme, etki analizi ve yeniden yapılanma gibi çalışmalarla kriz yönetimi çerçevesinde afet sonrası yönetim süreçlerini kapsamaktadır (Kadioğlu, 2008: 140). Bu kapsamda etkili bir afet yönetimi süreci afet öncesi, sırası ve sonrasında gerek duyulan tüm çalışmaları içermektedir (Demirci ve Karakuyu, 2004: 72). Her türlü afete karşı hazırlıklı olmak için yapılan tüm çalışmalar, kamu kurum, kuruluşları ve bireylerin bir arada bütüncül bir yaklaşım sergileyeceği şekilde olmalıdır. Etkin bir afet yönetimi sürecinde örgütsel yapılanma ve operasyonel yetkinlik büyük önem arz etmektedir. Ana sorumluluk ve operasyonel kabiliyetlerine karşın merkezi yönetim birimleri, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının sahip olduğu birtakım avantajlardan yoksundur. Örneğin yerel yönetimler; vatandaşa yakınlıkları, mekân hakkında sahip oldukları bilgiler ve coğrafi avantajları nedeniyle merkezi yönetimin sahip olmadığı nitelikleri ile afet yönetimi açısından bütünleştirici bir rol üstlenmektedirler. Ayrıca, sadece kamu otoriteleri değil, sivil toplum kuruluşları da afet yönetimi sürecinde önemli görevler üstlenmekte ve paydaşlar arasında iş birliğini sağlayarak kritik bir rol oynamaktadırlar. Bu bağlamda, merkezi yönetimin stratejik planlamaları ve kaynak tahsisi afetlere hızlı ve etkili bir şekilde müdahale edilmesini sağlarken, yerel yönetimlerin bölgesel bilgi ve deneyimleri afet sonrası iyileştirme süreçlerinin etkinliğini artırmaktadır. Sivil toplum örgütlerinin katılımı ise toplumun geniş kesimlerinin afet yönetimine dahil edilmesini ve toplumsal dayanışmanın güçlenmesini sağlamaktadır. Böylece, afet yönetiminde çok paydaşlı bir yaklaşım benimsenmekte ve bu sayede afetlerin olumsuz etkilerinin minimize edilmesi hedeflenmektedir. (Memiş ve Babaoğlu, 2020: 168).

Tüm bu süreçlerin eş güdümlü olarak yürütülmesi için yeterli yetkisi ve bütçesi olan kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bir sonraki bölümde bu kurumlar Japonya ve Türkiye örneği üzerinden ele alınacaktır.

Japonya'da Afetle Mücadele ile Yetkilendirilmiş Kurumlar

Japonya 1947 tarihli Afet Yardım Yasası'ndan bu yana yürürlükte olan bir afet yönetim sistemine (Disaster Relief Act, 1947) sahiptir. Bu tarihten itibaren meydana gelen doğal felaketler, mevcut sistemi iyileştirmenin önünü açmıştır. 1959'da yaşanan Isewan Tayfunu'nun Japonya'da yarattığı tahribat 1961 yılında Afete Karşı Önlemler Temel Yasası'nın yürürlüğe alınmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, söz konusu kanun afet müdahalesinde merkezi hükümetin ve yerel idarelerin rollerini ve sorumluluklarını açıkça tanımlamıştır. Bu kanun kapsamında merkezi hükümet stratejik planlama ve kaynak tahsisini koordine ederken, yerel idareler bölgesel bilgi ve kaynaklarını kullanarak hızlı ve etkili müdahalelerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, yasa kapsamında sivil toplum kuruluşlarının ve diğer paydaşların afet yönetimi süreçlerine katılımı teşvik edilerek toplumun tüm kesimlerinin afetlere karşı daha dirençli hale gelmesi hedeflenmiştir. Böylece, Isewan Tayfunu gibi felaketlerden çıkarılan dersler, Japonya'nın afetlere karşı daha hazırlıklı ve dayanıklı bir yapı oluşturmaya katkı sağlamıştır (Bayra, 2021: 1194).

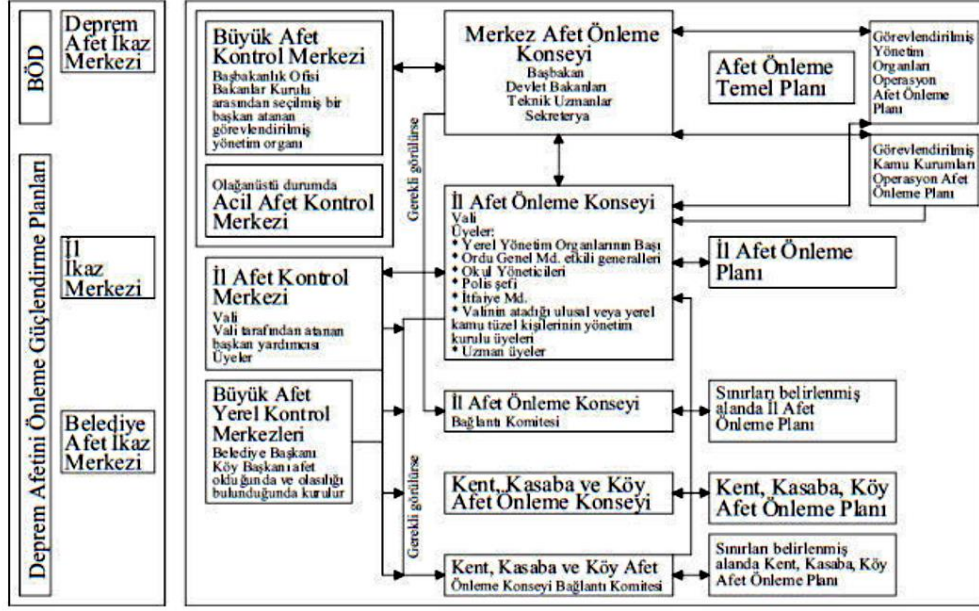
1947 tarihli Afet Yardım Yasası'nın ilk maddesinde bu kanunun amacı afet yönetiminin paydaşlarından yola çıkılarak şu şekilde ifade edilmiştir: "Afet öncesi ya da sonrasında devlet; yerel yönetimler, Japon Kızılhaç Derneği gibi kuruluşlar ve vatandaşlarla iş birliği yaparak acil durum tedbirleri kapsamındaki gerekli yardımları ulaştırma, afetten etkilenen veya etkilenmesi muhtemel kişileri koruma ve toplumsal düzeni sağlamakla yükümlüdür". Bu kapsamda kanunun temel amacının afet yönetim sisteminde yaratılması hedeflenen örgütlenmeyi hukuki zemine oturtmak ve böylelikle afetten etkilenenlere etkili destek sunmak olduğu ifade edilebilir. Söz konusu kanun ile valilere geniş yetkiler verilmiş ve afet kriz koordinasyon kurulları aracılığıyla muhtemel afetler ile gerçekleşen afetlerde yardımların verimli dağıtılabilmesi için valiler yetkili ve sorumlu kılınmıştır (Disaster Relief Act, 1947: Md. 3). Kanun adından da anlaşılacağı üzere afetlerin olumsuz etkiler

biraktığı toplum kesimlerine somut yardımların yapılabilmesine odaklanmıştır. Öyle ki yardımların niteliğinin sıralandığı bölümde yardımlar giyim, konaklama, tıbbi bakım ve cenaze işlemleri gibi afetin hemen ardından gelen müdahale aşamasına yönelik olarak kurgulanmıştır. Bu durum kanunun proaktif ifadeler içermekle birlikte aslında afet sonrası yardım sürecine odaklandığını işaret etmektedir.

Afete Karşı Önlemler Temel Yasası (1961) ise afet yardımı yasaasının yetersiz kaldığı afetlere hazırlık aşamalarını da kapsayacak hükümler içeren ve böylelikle afet yönetimini kapsamlı ve bütünleşik olarak ele alan ilk kanundur. Kanunun amacı, afet yönetiminin temel ilkelerini formüle ederek ulusal hükümet, yerel yönetimler ve diğer kamu kurumlarının katkılarıyla gerekli sistemi kurmak, ulusal toprakları ve vatandaşların can, beden ve mallarını afetlerden korumaktır. Afet yönetimine ilişkin sorumlulukların neler olduğunun açıklığa kavuşturulması, afet yönetim planlarının oluşturulması, afet kontrol önlemleri, afet kurtarma çalışmaları ve afet yönetimine ilişkin mali tedbirler de dahil olmak üzere temel politikanın oluşturulması hedeflenmektedir. Böylelikle kapsamlı ve sistematik bir afet yönetimini teşvik ederek toplumsal düzenin korunmasına ve kamu refahının güvence altına alınmasına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır (Basic Act on Disaster Management, 1961: Md. 1). İfadede de görüldüğü üzere afet öncesi ve sonrası süreçleri de ele alan bir afet yönetimi kurgulanarak kırılabilirlikleri ve tehlikeleri azaltmak amaçlanmaktadır. Bu kapsamda önceki kanunun afet sonrası müdahale aşaması olarak ele aldığı hususlar bu kanunda afet yönetim sürecinin tüm aşamalarını kapsar hale gelmiştir. Kanunda afet yönetiminin, “bir afetin önlenmesi, bir afet meydana geldikten sonra hasarın genişlemesinin önlenmesi ve bir afet sonrasında iyileşme” olarak tanımlanması bu düşünceleri destekler niteliktedir.

Kanunun 5. maddesi doğrudan belediyelerin görev ve sorumluluklarına odaklanmaktadır. Söz konusu sorumluluklar şu şekildedir: Belediyenin bulunduğu alanın ve belediye sakinlerinin can, beden ve mallarının afetten korunması temel ilkedir. Bu kapsamda temel yerel yönetim birimi olarak belediyenin (afetlere ilişkin) sorumlulukları bulunmaktadır. Belediyeler, buldukları bölgeye ilişkin ilgili organlar ve diğer yerel yönetimlerin iş birliğiyle afet yönetim planı oluşturmak ve planı kanun ve yönetmeliklere dayalı olarak uygulamakla yükümlüdür. Belediye başkanının kanundaki sorumluluklarını yerine getirebilmesi için yangınla mücadele ekipleri, taşkın önleme birimleri vb. teşkilatını iyi durumda tutarak belediyenin tüm imkânlarını kullanmaya çalışması gerekir. Ayrıca başkan; afet yönetimiyle ilgili organizasyonları, gönüllü afet yönetimi örgütlenmelerini ve belediye alanı içindeki diğer kamu gruplarını geliştirerek ve bölge sakinleri arasında gönüllü afet yönetimi faaliyetlerini teşvik ederek afet yönetiminin hazırlık safhasını gerçekleştirmelidir. Yangınla mücadele birimleri, taşkın önleme birimleri ve belediyenin diğer organları görev alanına giren görevleri yerine getirirken karşılıklı iş birliği içinde olmalıdır. Ayrıca sivil toplumun afet yönetiminde oynadığı rollerin önemi göz önüne alındığında, merkezi ve yerel yönetimler onların özerkliğine saygı göstermek kaydıyla gönüllülerle iş birliği yapmalıdır (Basic Act on Disaster Management, 1961: Md. 5).

Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere yerel yönetim birimi olan belediyeler afet yönetiminde merkezi yönetimlerle ortak sorumluluğa sahiptir. Bununla birlikte yerelde yer alan tüm paydaşları sürece dâhil etme görevinin asli sorumluluğu doğrudan belediyelere verilmiştir. Belediyeler bu kapsamda kendi bölgelerindeki afetler konusunda ilk müdahaleyi yapacak asli birimler olmalarının yanında bölgedeki diğer kurum ve kuruluşların sürece kanalize edilmesi ile de görevlendirilmişlerdir. Bu kapsamda yalnızca kendi mücavir alanında değil, diğer belediyeler ve kendi yönetsel alanında yer almayan aktörler ile de iş birliği geliştirme belediyelerin temel vazifeleri olarak hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte Japonya’da afet yönetimi yerelde yalnızca valilikler ya da belediyeler nezdinde değil, köy ve kasabalarda dahi afet planları yapılmış, afetle mücadele birimleri oluşturulmuştur (Şekil 2).



Şekil 2. Japonya'da Afet Yönetişimi (Şengezer, 2002: 42)

Uzun yıllar boyunca temel kanunlar olarak afet alanında varlığını sürdüren bu iki kanuna 1995 tarihli Büyük Hanşin Depremi ve 2011 tarihli Büyük Doğu Japonya Depremi sonrasında yeni bir kanun eklenmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Zira bu iki depremle birlikte kamu kurumları ve yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı anlaşılmış, afetlerle mücadelede toplum katılımının önemi anlaşılmıştır. Bu kapsamda Japonya'nın afetlerle mücadele mevzuatına "Yeniden Yapılanma Temel Yasası" da eklenmiştir. Büyük Hanşin Depremi 1995 yılında Japonya'nın batısında gerçekleşmiştir. Bu deprem hasar ve kayıp açısından Japonya'nın maruz kaldığı en büyük ikinci deprem olmuştur. Deprem altyapının çökmesine ve bu nedenle arama-kurtarma, lojistik ve iletişim faaliyetlerinin sekteye uğramasına neden olmuştur (Özcebe ve Sucuoğlu, 1995: 235). Yeniden Yapılanma Temel Yasası'nın yürürlüğe girmesine neden olan ve çok geniş bir bölgeyi etkileyen Büyük Doğu Japonya Depremi ise Pasifik Okyanusunda meydana gelmiştir. 6 dakika süren depremin akabinde oluşan tsunami ve mevsim normallerinin altında hava sıcaklığı afet sonrası ilk müdahaleleri zorlaştırmış ve kayıpların artmasına neden olmuştur. 2021 yılında yayımlanan resmi rakamlara göre 19.759 kişinin öldüğü, 6.242 kişinin yaralandığı ve 2.553 kişinin hala kayıp olduğu ifade edilmektedir (Fire and Disaster Management Agency, 2011: 31). Japonya tarihinin kayıtlara geçen en büyük depremi olan Büyük Doğu Japonya Depreminin meydana gelmesinden 1 dakika önce başkent Tokyo'da Japonya Meteoroloji Ajansı'nın (JMA) erken uyarı sistemlerinin depremi haber verdiği ve saniyelerin önemli olduğu bu afette kayıpların artmasının önüne geçildiği ifade edilmektedir (Talbot, 2011). Hazırlık aşamasının önemini gösteren bu örnekler ve yaşanan kayıplar, bu denli büyük bir afete yönelik beklentilere uygun olarak kapsamlı bir hazırlığın yapıldığını göstermektedir. Bununla birlikte yeniden yapılanma süreci için gereken imkânlar ve beklentileri aşan olumsuzluklar da göz önüne alındığında eş güdümlü bir çalışmaya ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Zira her ne kadar afetin büyüklüğüyle kıyaslandığında uğranılan zarar iyi bir hazırlık aşamasının olduğuna işaret etse de bir sonraki afete hazırlık aşamasına geçilebilmesi için gereken yeniden yapılanma süreci yerel imkânlarla sürdürülemeyecek kadar yüksek maliyetli ve koordinasyon gerektiren bir süreçtir. Özellikle de afet sonrası tetiklenen tsunamiler ve Fukushima nükleer santralinde meydana gelen zararlar afet sonrası ülkenin tümünde eş zamanlı iyileşme süreçlerinin yaşanamayacağını göstermiştir. Bu doğrultuda çıkarılan yasa ile Şubat 2012'de "Yeniden Yapılandırma Ajansı" oluşturulmuştur. Başbakan'ın başkanlık ettiği bu ajansın görevi, yeniden yapılanma politika ve tedbirlerini entegre bir şekilde teşvik ve koordine etmektir. Ayrıca, yeniden yapılanma sürecinde birçok kasaba ve şehir için çeşitli projeler geliştirilmiştir. Bu projeler arasında yeni deniz duvarlarının inşası, alçak arazilerin yükseltilmesi ve insanların daha yüksek bölgelere taşınması gibi önlemler de bulunmaktadır. Bu tedbirler, gelecekte olası afetlerin etkilerini azaltmayı ve toplumun güvenliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu şekilde, afet risklerine karşı daha dayanıklı bir altyapı oluşturularak toplumun afetlere karşı daha dirençli hale gelmesi hedeflenmektedir. (Hiroki, 2016: 299). Yerel idareler

düzeyinde, afetten etkilenen belediyeler için kurtarma planları geliştirilmiştir. Bununla birlikte, daha dayanıklı binaların inşası için arazi kullanım planlamasına odaklanılmış ve yeniden inşa bölgeleri belirlenmiştir. Afetin ardından birçok belediye, afet durumlarında karşılıklı yardımlaşma ve iş birliği geliştirmek amacıyla ortaklık anlaşmaları imzalamıştır. Büyük Doğu Japonya Depremi, yerel idarelerin büyük çaplı felaketlerle başa çıkmak için mali yükümlülüklerini yerine getiremediklerini göstermiştir. Buradan, yerel yönetimlerin afet risklerine karşı daha etkin ve kapsamlı önlemler almaları gerektiği anlaşılmaktadır (Bayra, 2021: 1202). Ayrıca afetten zarar gören kamu binaları afetlerde otonom hareket imkânının önemini de göstermiştir. Zira tsunaminin ardından Japon Deniz Öz Savunma Kuvvetleri unsurları emirsiz denize açılmış ve denize sürüklenenleri kurtarmaya başlamıştır. Oysa tsunami planları, Japon Öz Savunma Gücü varlıklarının yerel sivil yönetimler tarafından yönetilmesi ve koordine edilmesini öngörmektedir. Buna karşın deprem birçok yerde belediye binalarını (yerel belediye yönetiminin merkezi), polisi ve itfaiye teşkilatlarını yok etmiş, dolayısıyla ordunun sadece müdahale etmekle kalmayıp aynı zamanda kurtarma operasyonlarına komuta etmesi de gerekmiştir. Bu gibi durumlarda resen harekete geçme imkânının sağlanması, bürokratik süreçlerin azaltılmasının önemli olduğuna dair somut bir örnektir.

Türkiye’de Afetle Mücadele ile Yetkilendirilmiş Kurumlar

Nispeten genç bir arazi üzerinde yükselen Türkiye, tıpkı Japonya’da olduğu gibi çeşitli afetlere, özellikle de şiddetli depremlere maruz kalan ülkelerden biridir (Göver, 2023: 281-282). Birçok depremin yaşandığı bu iki ülkede afet yönetimi konusunda yetkilendirilmiş kamu kurumları açısından da birtakım benzerlikler bulunmaktadır. Örneğin Türkiye’de afet yönetiminden sorumlu merkezi kurumların ilki, Japonya’daki örneğine yakın bir yıl olan 1958 yılında faaliyete geçmiştir. 1923 yılında kurulan ancak kısa süre sonra feshedilen bir bakanlık olarak İmar ve İskân Bakanlığı, 1958 yılında 7116 Sayılı Kanun ile yeniden kurulmuştur. Bakanlığın temel faaliyetleri arasında afet öncesi ve sonrası için gerekli önlemleri almak, yerleşim planlarını oluşturmak, konut ve iskân sorunlarına çözüm üretmek ve yapı malzemelerinin geliştirilip standartlarını belirlemek yer almaktadır (Uluğ, 2009: 8). İmar ve İskân Bakanlığı, kuruluşu itibarıyla ülkede olası afetlerde öncelikli yetkili kuruluş olarak tanımlanmıştır (Özmen ve Özden, 2013: 14). Bakanlığın kurulmasından birkaç ay sonra 1959’da “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile afetlerde zarar gören kişilerin yardımlara erişimine ilişkin temel çerçevenin çizilmesi amaçlanmıştır. Bu tarihten yaklaşık 40 yıl sonrasına kadar önemli bir gelişme yaşanmayan afet yönetiminde, 1998 tarihinde çok sayıda can ve mal kaybına neden olan Ceyhan Depremi, bir yıl sonra gerçekleşen Gölçük ve Düzce Depremleri nedeniyle değişiklik yapılması ihtiyacı duyulmuştur. Yaşanan bu afetler, mevcut afet yönetim sisteminin gözden geçirilmesindeki en temel etmenler olmuştur. 90’ların sonlarında meydana gelen depremler nüfus yoğunluğunun büyük bir bölümünü oluşturan Marmara ve Çukurova bölgelerinde meydana gelmiştir. Bu bölgede yaşanan deprem felaketleri sonucunda birçok insan hayatını kaybetmiş, yaralanmış veya evlerini kaybetmiştir. 1999 depremlerinde hükümet hızlı çözümler üretmek adına çok sayıda mevzuat çalışması gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda; 38 kanun ve kanun hükmünde kararname, 28 kararname, 6 yönetmelik, 17 tebliğ ve 9 genelgenin çıkartıldığı bu dönemde afet yönetim sisteminin değişime ihtiyacı olduğu gözler önüne serilmiştir (Özmen ve Özden, 2013: 15). TBMM; 1999 tarihli, 4452 Sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu” çıkartarak ivedi ve zorunlu haller kapsamında kullanılmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK (Kanun Hükmünde Kararname) çıkartma yetkisi vermiştir (Uluğ, 2009: 10) Bakanlar Kurulu’na verilen yetki ve görevler şu şekildedir (4452 Sayılı Kanun, 1999):

- “Afetten zarar gören bölgedeki hayatın normal akışına dönmesini; etkili ve hızlı faaliyetler bütününde sağlamak,
- Afetin meydana geldiği bölgede çevreyi korumaya faaliyetleri gerçekleştirmek,
- Afetten zarar gören bölgedeki afet kaynaklı hasarın hızlı bir biçimde giderilmesini sağlamak,
- Afet bölgelerinde yürütülecek hizmetlerde; süreç içerisinde yer alacak aktörlerin koordinasyonunu sağlamak,
- Deprem afetine yönelik, ulusal düzeyde; güvenli ve çağdaş yapılaşmanın gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Afetlerin meydana geldiği bölgelerde, ekonomik dengenin ve buna bağlı güven ortamının sağlanması,
- Afetlerden kaynaklanan, kanuni uyuşmazlıkların çözümünde sürecin hızlandırılması,

•İstikrarın ve kalkınmanın sağlanması için; önceden yapılabilecek tüm faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, gerekli önlemlerin alınması”.

Görüldüğü üzere 2009 öncesi afet yönetimi sistemi; çeşitli kanunlar, KHK'lar, kararnameleler, yönetmelikler, tebliğler ve yönergeler tarafından sıklıkla güncellenerek değiştirilen ve birden fazla kurumun eş zamanlı olarak sorumlu olduğu bir süreçten oluşmaktaydı. Bu dönemde yetki kapasiteleri, faaliyet alanları ve görev dağılımları açısından çeşitli kurumlar aktif rol oynamıştır. Ancak, özellikle “risk yönetimi” olarak değerlendirilen aşamalarda bu sistem oldukça zayıf kalmıştır. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)’ın kuruluşu, birden fazla kurumun kısmi yetkilerinden müteşekkil parçalı afet yönetimi sistemini değiştirmeyi sağlamıştır. 5902 Sayılı Kanun ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık’a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ilga edilerek tüm bu kurumlar AFAD çatısı altında birleşmiştir. AFAD; afetlerin önlenmesi, zararlarının azaltılması, müdahale edilmesi ve sonrasında iyileştirme çalışmalarının gerçekleştirilmesi ve tüm bu süreçlerin yeknesaklık içinde sürdürülmesi amacıyla kurulmuştur. Oluşturulan bu yeni yapıyla birlikte Türkiye’de afet yönetiminin tek odağı “kriz” safhası olmaktan çıkmış ve bütünlüklü afet yönetimi kavramının hayata geçmesiyle birlikte “risk” odaklı afet yönetimi sürecinin bir parçası haline gelmiştir. 2018 yılında çıkarılan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD İçişleri Bakanlığı’na bağlanmıştır. İlgili düzenlemeye göre AFAD’ın temel görevleri; “afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve risk azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması, yurt içinde ve yurt dışında insani yardım operasyonlarının yapılması ve koordine edilmesi ile bu konularda politika önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanması” olarak tanımlanmaktadır. Böylelikle bu merkezi kuruluşun afet ve risk alanlarında gerçekleştireceği hazırlık ve risk azaltma çalışmalarının yanı sıra afet yönetimi sürecindeki koordinasyon işlevi vurgulanmıştır.

Merkezi düzeyde İmar Bakanlığı’nın kuruluşundan AFAD’ın kuruluşuna kadar giden yapılanma sürecinin yanı sıra yerel düzeyde de bakanlık bünyesinde taşra yapılanmaları ve yerel yönetimler olarak iki farklı düzeyde örgütlenme biçimi gerçekleşmiştir. AFAD il müdürlükleri şeklinde örgütlenip valiliklere bağlı olarak görev yaparken belediyeler de kanunların yetki tanıdığı alanlar çerçevesinde kendi mücavir alanlarında afet yönetiminin bir parçası olmayı sürdürmektedirler. Bu bağlamda Türkiye’de afet yönetiminde belediyelere 1930’dan itibaren çeşitli görev ve sorumluluklar yüklenmekle birlikte 1956 tarihli imar kanununa dek afetlere ilişkin birincil düzeyde sorumluluk devredilmemiştir. 1956 yılında 6785 Sayılı “İmar Kanunu”nun çıkarılması ile birlikte belediye sınırları içerisinde yerleşme alanlarında planlama, ruhsat alma, yapı denetimi ve fenni mesuliyet konuları karara bağlanmıştır (Uluğ, 2009: 8). Günümüzde de geçerliliğini sürdüren bu görev ve sorumluluklar, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na dek önemli bir değişikliğe uğramamıştır. Bu tarihte yürürlüğe giren söz konusu kanun ile büyükşehir belediyelerinin hukuki statüsü düzenlenerek görev alanları genişletilmiştir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 911-6). İlgili kanunun 7. maddesinde yer alan büyükşehir belediyesinin afet ve acil durumlara yönelik temel yetki ve sorumluluklardan bazıları ise şunlardır; “il kapsamındaki planlara uygun olmak şartıyla, büyükşehir belediyesi boyutunda afet durumlarına yönelik plan ve hazırlıkları gerçekleştirmek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini gerçekleştirmek; gerekli görüldüğü takdirde diğer afet bölgelerine destekte bulunmak; patlayıcı ve yanıcı maddelerin üretim tesislerinin tespitinin kontrolünü yapmak; konut, iş yeri, kamu kuruluşu ve sanayi kuruluşu gibi çeşitli yerlerde afet ve acil durumlara yönelik alınan tedbirleri denetlemek; mevzuatın gerektirdiği ölçüde izin, ruhsat ve benzeri hukuki işlemleri gerçekleştirmek” (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004: Md. 7). Bu kanuna göre büyükşehir belediyeleri; “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” temsil etmektedir. Bu bağlamda belediyeler; afet yönetim sürecinde ilk müdahaleyi sağlayabilen “savunma hatları” olarak görülmektedir (Yeşildal, 2020: 105). Ayrıca 5216 Sayılı Kanun’da 6360 Sayılı Kanun kapsamında yapılan ek değişiklikler ile “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” maddesi eklenerek hem büyükşehir belediyelerine hem de ilçe belediyelerine afetlerle mücadelede yeni yetkiler verilmiştir.

Belediyelerin yetki kapsamını belirleyen 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda afet ve acil durumlara yönelik yetki ve sorumluluklar düzenlenmiştir. Kanunun "Acil Durum Planlaması" başlıklı 53.maddesi gereği belediyeler; "yangın, deprem, kaza ve çeşitli afet durumlarına yönelik zararları azaltmada, gerekli önlemleri alarak afet ve acil durum planlamalarını gerçekleştirir" yetkilidir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Md. 53). Ayrıca belediyeler, afet ve acil durumlara yönelik hazırlıklar kapsamında gerekli ekipleri ve teçhizatı hazırlamakla yükümlüdür. 5393 sayılı kanun kapsamında belediyeler yalnız kendi mücavir alanında değil, sınırları dışında kalan bölgelerde meydana gelen afetlerde de gerekli görüldüğü takdirde yardım ve destekte bulunabilmektedir.

Bu yıllardaki hukuki değişikliklerin temel sebepleri olan 1998 ve 1999 tarihinde meydana gelen depremler sonrası belediyelere kentsel dönüşüme imkân tanıyan yetkiler de verilmiştir. Örneğin, 2010 tarihli 5998 Sayılı Kanun kapsamında, 5393 Sayılı Kanun'un 73.maddesinin birinci fıkrası düzenlenerek belediyelere; "konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturma; eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etme; kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme" yetkileri verilmiştir. Bu kapsamda 2012 yılında 6306 Sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir. Kentsel dönüşüm çalışmaları sadece olası afet sonrası oluşacak yıkımın ve bölgenin temizliğini içermemektedir; ayrıca risk taşıyan veya eskimiş alanların belirli proje ve planlar dahilinde restorasyonunun sağlanmasını da gerektirmektedir (Kadioğlu, 2011: 94). Bu nitelikte bir hizmet sağlaması hedeflenen 6306 Sayılı Kanun'un temel amacı ise "afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir" biçiminde ifade edilmektedir (6306 Sayılı Kanun, 2012).

2022 tarihli 5211 Sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği kapsamında, yerel düzeyde afet ve acil durum hazırlık çalışmalarında belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin bazı yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir (Özdemir, 2023: 833). Yönetmeliğin amacı 1.maddede şu şekilde ifade edilmektedir: "afet ve acil durumlara müdahalede ihtiyaç duyulacak kapasiteyi ulusal ve yerel düzeyde planlamak, bu kapasitenin olay bölgesine hızlı ve etkin bir şekilde ulaştırılmasını ve kullanılmasını sağlamak, müdahale hizmetlerini ve bu hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu ana ve destek çözüm ortaklarının ve yerel düzeyde sorumlu birimlerin, görev ve sorumlulukları ile planlama esaslarını belirlemektir" (5211 Sayılı Yönetmelik, 2022: Md. 1). Yönetmeliğe göre yerel düzeyde afet ve acil durum faaliyetleri; illerde valiler, ilçelerde ise kaymakamların başkanlığında ilgili kurum ve kuruluşların koordinesinde gerçekleştirilmektedir. Yönetmelik kapsamında yerel yönetim birimlerinden büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin temel bazı görev ve sorumlulukları şunlardır (5211 Sayılı Yönetmelik, 2022):

- "Başkanlık kriterlerine bağlı olarak, afet ve acil durum toplanma alanlarını tespit etmek,
- Afet ve acil durum toplanma alanları konusunda vatandaşları bilgilendirmek; afiş, ilan, duyuru, tabela hazırlamak ve yerleştirmek,
- Park, pazar yeri, bahçe ve yeşil alan gibi afet ve acil durumlarda kullanılacak geçici barınma alanlarının kullanılabilir hale getirilmesini sağlamak,
- Belirlenen afet ve acil durum toplanma alanlarında yapılacak değişikliklerde; valiliğe, il jandarma komutanlığına ve il afet ve acil durum müdürlüğüne bilgi vererek muadilinin belirlenmesi; muadilin il valiliğinden görüş alınarak değişikliğinin yapılmasını sağlamak,
- Afet ve acil durumlarda gerekli duyulabilecek; stok bilgileri, güncel sokak ve cadde isimleri ile toplu kullanım alanları gibi bilgilerin Başkanlığın erişebileceği ve kullanabileceği şekilde düzenlenerek dijital alanda güncel halde tutulması,
- Organize Sanayi Bölgeleri'nde (OSB) gerçekleştirilecek, öncelikli olarak insan kaynaklı kazalara müdahalede görev alması adına; afet destek, arama ve kurtarma ekiplerinin kurulması,
- Afet ve acil durumlarda görev alacak personellerin Başkanlık ile koordinasyon halinde eğitim almalarını sağlamak,
- Olası afet ve acil durumlarda vali veya kaymakamların talimatlarıyla birlikte tehlikeli bölgelerde yaşayan vatandaşların tahliyesini sağlamak,

•Valilerin veya kaymakamların talimatıyla, can ve mal emniyeti olmayan bölgelerde yaşayanların tahliyesinde; sevk, iskân, bakım, beslenme, yerlerine geri iade edilmelerindeki masraflar ve üretici olmalarını sağlamak adına yapılacak harcamaların 27866 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan hükümlere göre yapılması”.

Sonuç olarak afetlere etkili müdahalenin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin rolü artmaktadır. Zaman içinde bu roller, yerel yönetimlerin afet yönetiminin tüm aşamalarına dahil olan aktörler haline getirmiştir. Bu kapsamda yerel yönetim aktörlerinden olan belediyeler imar, planlama ve denetlemeye dair hukuki yetkileri kapsamında bilinçlendirme ve bilgilendirme, kentsel planlama ve kentsel dönüşüm, yapısal denetim ve arama-kurtarma faaliyetlerine katılma gibi çeşitli alanlarda görev almaktadırlar (Esen, 2007: 490-493). Mevzuatta 2022 yılında yapılan değişiklikle birlikte belediyeler ve büyükşehir belediyelerine yangın, sağlık, tahliye ve yerleştirme planlama, beslenme, psikososyal destek, enkaz kaldırma, tarım orman gıda su ve hayvancılık, aynı bağış depo yönetimi ve dağıtım olmak üzere çeşitli görevler verilmiştir (Özdemir, 2023: 835).

Belediyelerin kentsel planlama ve imar faaliyetlerindeki yetki ve sorumlulukları, 3194 Sayılı İmar Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belirlenmektedir. Bu kanunlar çerçevesinde belediyeler kendi sınırları içinde belirli planlar ve projeler yürüterek sağlıklı kentleşmeyi gözetebilmektedirler. Afet yönetiminin başarısında önemli rol üstlenen imar çalışmaları ile kentler afetlere dirençli hale gelmektedirler. Belediyelerin katkısıyla oluşturulan dirençli kentler, planlama, önleme, direnme ve uyum sağlama gibi imkanlar sunması bakımından afet yönetiminin etkisini artıracaktır (Moraci vd., 2018: 12-13). Dirençli kentlerin oluşturulması ve kentsel dayanıklılığın sağlanması amacıyla belediyeler, kapsamlı imar, planlama ve denetleme çalışmaları yürütebilirler. Afet durumlarında olası kayıpların önlenmesi adına belediyeler; fiziksel yapı ve altyapı geliştirme, onarım, imar, inşaat, restorasyon, bilinçlendirme, eğitim ve kentsel planlama gibi faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Kentin altyapısını (ulaşım, doğalgaz, kanalizasyon, içme suyu vb.) zemin etütlerini ve iklim koşullarını göz önüne alarak belediyeler, gerekli mühendislik çözümleri yaratmak ve mücavir alanlarına uygun kaliteli malzemeleri temin etmek suretiyle doğal afetlere karşı dayanıklı kent yapıları oluşturabilirler. Bu çalışmalar, kentlerin dayanıklılığını artırarak olası afetlerin olumsuz sonuçlarını en aza indirmeye yardımcı olmaktadır (Gerdan, 2019: 272).

Belediyeler; afetlerin olumsuz etkilerine dayanabilen ve gerekli önlemleri alarak afetlerin etki ve zararlarını azaltabilen “dirençli toplum yapısını” oluşturmada öncelikli olarak sorumludur (Şahin, 2015: 945). 5393 Sayılı Kanun’un “Acil Durum Planlaması” başlıklı 53.maddesinde belediyelerin afet ve acil durumlardaki temel sorumlulukları “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” şeklinde sayılmıştır. Aynı maddenin devamında belediyelerin, illerdeki diğer acil durum planlarıyla eş güdümü sağlama, uzman kurum ve kuruluşların görüşleri çerçevesinde plan hazırlama ve halkı eğitime görevleri olduğu da ifade edilmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005, Md. 53).

5393 Sayılı Kanun’un 14. maddesine göre belediyeler; itfaiye, ambulans, acil yardım, arama-kurtarma ve ulaşım gibi faaliyetleriyle doğrudan afet ve acil durumlara müdahale faaliyetlerinin içerisinde yer almaktadırlar. Bu yasal düzenleme, belediyelerin afet yönetim sürecinde aktif bir rol üstlenmesinin yanında müdahale aşamasında yer alan önemli bir paydaş olduğunu göstermektedir (5393 Sayılı Kanun, 2005; Kadioğlu, 2011: 112). Ayrıca aynı kanunun 53. maddesi belediyelere afetlerde “ekip ve donanımın hazırlanması” görevini vermektedir. Bu ekip ve donanım belediye bünyesinde oluşturulan itfaiye, arama-kurtarma, ambulans ve zabıta birimleri olarak sayılabilir. Özellikle İtfaiye Daire Başkanlıkları, kapasite, eğitim ve donanım açısından afet ve acil durumlarda oldukça önemli bir role sahiptir. Bu birimler, yangın söndürme, kurtarma operasyonları ve acil durum müdahaleleri gibi hayati görevlerde etkin bir şekilde hizmet vermektelerdir. Uygun ve İnal (2019) çalışmalarında İtfaiye Daire Başkanlıklarının afetlerin hazırlık, müdahale ve zarar azaltma aşamalarında etkin rol oynadıklarını tespit etmişlerdir. İtfaiye Daire Başkanlıklarının sahip olduğu gelişmiş ekipman, uzman personel ve düzenli eğitim programları, kriz anlarında hızlı ve etkili müdahale sağlanmasına olanak tanımakta olup bu durum afet yönetiminin müdahale aşaması için belediyeleri önemli aktörler haline getirmektedir (Tekin, 2024: 78).

Afet ve acil durumların ardından başlayan iyileştirme süreci kapsamlı fiziksel ve psikolojik çalışmaları içermektedir. İyileştirme aşamasında gerçekleştirilecek tüm faaliyetler ve projeler bu nedenle afetin sonuçlarına bağlı olarak yıllar boyunca sürebilmektedir. 5393 sayılı kanunun 69. maddesi, belediye mücavir alanı içerisinde afetten etkilenenlere arsa tahsisi yapılabileceğini öngörmektedir (5393 Sayılı Kanun, 2005, Md. 69).

Belediyelerin yeniden inşa aşamasına yönelik çalışmalarında afete maruz kalan bölgelerin yeniden yapılandırılması ile kentsel dönüşüm proje ve faaliyetleri yer almaktadır. Bu süreç hem fiziksel altyapının hem de toplumsal

yaşamın onarılması ve yeniden düzenlenmesi için gereken çalışmaları kapsamaktadır. Yeniden inşa aşamasında afet riski altındaki bölgelerin daha güvenli ve dayanıklı hale getirilmesi, böylelikle hem mevcut hasarı onarılması hem de olası afetlere karşı kentin direnç seviyesini artırılması amaçlanmaktadır (Ergünay, 2009: 4-5). Afet yönetiminin bu aşaması, afetten etkilenen tüm insanların yaşam koşullarının afet öncesine göre daha iyi bir hale getirilmesini sağlamak amacıyla yapılacak faaliyetleri kapsamaktadır. Bu süreç; fiziksel altyapının yeniden inşası, ekonomik ve sosyal rehabilitasyon, psikolojik destek hizmetleri, toplumsal uyumun sağlanması ve gelecekteki afet risklerine karşı dayanıklılığı artırmak için gerekli önlemlerin alınmasını içermektedir. Belediyeler, bu kapsamda yürüttükleri çalışmalarla sadece mevcut hasarı onarmakla kalmamakta, aynı zamanda daha sürdürülebilir ve güvenli yaşam alanları oluşturmayı hedeflemektedirler. Bu faaliyetler ile afet sonrası toplumun genel refahını artırmak ve afet öncesi yaşam standartlarının üzerine çıkarmayı amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 5393 sayılı kanununun 73. maddesinde belediyelere kentsel dönüşüm alanında yetkiler verilmiştir. Kentsel dönüşüm bölgelerindeki yapıların boşaltılması, yıkılması ve kamulaştırılmasında gayrimenkul sahipleri ile anlaşma yoluna gidileceği, buna bağlı olarak gerçekleşecek davaların mahkemelerde öncelikle görüşülerek karara bağlanacağı belirtilmektedir.

Son olarak 2014 yılında yürürlüğe giren Türkiye Afet ile Mücadele Planı (TAMP) kapsamında büyükşehir belediyelerine; yangın, sağlık, tahliye ve yerleştirme planlama, beslenme, psikososyal destek, enkaz kaldırma, tarım, orman, gıda, su ve hayvancılık görevi verilmiştir. Böylelikle belediyelerin afetin gerçekleşmesi ile bölgede gerçekleştireceği çalışmaların kapsamı genişletilmiştir. Ancak söz konusu plandaki unsurlar birçok kamu kurumunun asli vazifeleri olmasına karşın yerel yönetimlerin sorumlulukları “destek” kapsamında değerlendirilmektedir (AFAD, 2014b: 64).

Türkiye'nin afetlerle mücadelede merkezi ve yerel sorumlulukları içeren düzenlemelerin yeterliliği 2023 yılında yaşanan bir depremle tekrar tartışma konusu haline gelmiştir. 6 Şubat 2023 tarihinde Türkiye saati ile 04:17'de ve 13:24'te merkez üssü Kahramanmaraş'ın Pazarcık ve Elbistan ilçeleri olan iki deprem meydana gelmiştir. Yaşanan depremler sonucunda, Doğu Anadolu Fay Hattı üzerindeki 11 ilde resmi rakamlara göre 48 binden fazla insan hayatını kaybetmiş, yarım milyondan fazla bina yıkılmış ya da ağır hasar almış ve büyük maddi kayıplar oluşmuştur. Şiddetli depremlerin gerçekleştiği bu kentlerde deprem gerçekleştikten sonra yaşam alanları neredeyse tamamen kullanılamaz hale gelmiştir. Öte yandan çöken sistemler afet sonrasında trafik yoğunluğu, ulaşım ve iletişim sistemlerinde aksamaya neden olmuştur. Dolayısıyla depremlerin olduğu anda veya hemen sonrasında göçük altında kalınması nedeniyle olduğu kadar bu şekilde yaşanan aksaklıklar sonucunda da deprem sonrası süreçte can kayıpları meydana gelmiştir. Depremlerin neden olduğu sosyal, çevresel, iktisadi ve psikolojik sorunlar, sadece kentleri ve kent sakinlerini değil tüm ülke halkını etkilemektedir. Mekânsal plan yapımı ve hazırlanmasında yetki ve sorumluluklar, belediye meclisinin plan onay yetkisinde olup onay sonrasında alınan teknik kararlarda değişiklik yapılamamaktadır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, yapılan her imar planı değişikliğine ilişkin teknik incelemeyi ve raporlamayı yapmaktadır. Ancak bu teknik inceleme ve raporların belediye meclisi kararları üzerinde değiştirici bir etkisi olamamaktadır. Ayrıca, teknik kapasite ve personel yetersizlikleri, kentsel verileri (bina, mülkiyet, plan, ruhsat, jeolojik etüt, dere yatağı vb.) içeren bilgi sistemlerinin yetersizliği gibi nedenlerle de imar planlarında doğru plan kararları alınamamakta, dolayısıyla afet riskine açık yapılaşmaları içeren kentsel dokular oluşabilmektedir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 8. maddesinde “Afet ve diğer kentsel risklerin yüksek olduğu yerleşmeler veya yapıları kentsel çevre için, gerekli görülmesi halinde kentsel risk analizleri veya sakinim planlaması çalışmaları yapılır. Afet ve diğer kentsel riskler için yapılmış risk azaltıcı tedbirler planlarda esas alınır.” şeklinde yer alan düzenlemede mekânsal planlarda “risk azaltma” ve “sakinim önlemleri” kavramlarına yer verilmiştir. Söz konusu mevzuatta risk azaltıcı tedbirlerin planlarda hangi kriterlere göre esas alınacağı ve sonuç verilerinin mekânsal planlara nasıl aktarılacağına belirginleştirilmesi, önlemlere ilişkin koşulların sonraki aşamalarda izlenmesi ve denetlenmesini kolaylaştıracaktır.

Ülkemizde afet riski taşıyan alanların ve yapıların dönüşümü/yenilenmesi amacıyla yürütülen kentsel dönüşüm çalışmalarına bakıldığında, şehirlerde özellikle çok eski konut alanlarında finansman, mülkiyet vb. sorunlar nedeniyle yenileme çalışmalarının istenilen hızda gerçekleştirilemediği görülmektedir. Arama-kurtarma faaliyetlerinin ve sonrasındaki çalışmaların hızla yürütülebilmesi için Anayasanın 119'uncu maddesine dayanarak deprem bölgesindeki illerde 8 Şubat 2023 tarihinde 3 ay süreyle Olağanüstü Hal (OHAL) ilan edilmiştir. Acil ve hayati ihtiyaç malzemelerinin karşılanması, tehlike riski olan binaların yıkılması, yıkılma riski olan binaların bulunduğu alanlara girişin sınırlandırılması gibi işlerin OHAL kapsamında ivedilikle gerçekleştirilmesi

amaçlanmıştır. Bu kapsamda, afetten etkilenenlerin acil ihtiyaçlarının karşılanması için müdahale ve erken iyileştirme çalışmaları yürütülmüştür.

Afetle Mücadelede Yerel Yönetimlerin Rolü ve Etkisinin Karşılaştırılması

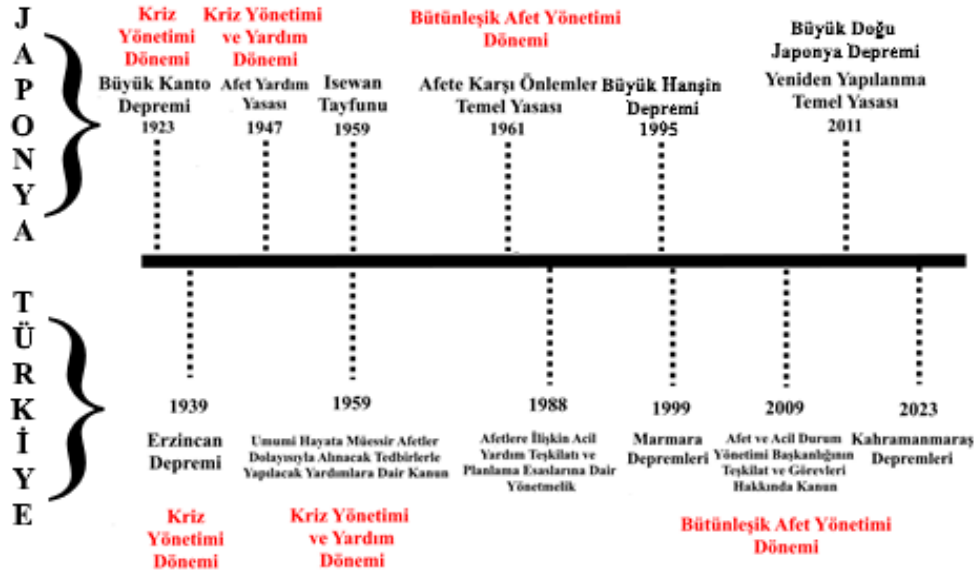
Önceki bölümlerde de değinildiği üzere afet öncesi yapılan hazırlık çalışmaları, afet sonrasında ortaya çıkacak zararların asgari düzeyde olmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte afetler her saniyesi önem taşıyan olaylardır. Bu nedenle yapılacak müdahalelerin koordine edilmesi afet yönetimi için oldukça önemlidir. 20.yüzyıl itibarıyla yetki ve sorumluluk alanları genişleyen belediyeler afet sürecinde gerekli önlemleri almakla sorumlu olan kurumlardan biri haline gelmiştir. Belediyeler afetle mücadelede riskleri tespit etme, riskleri denetleme, kriz süreçlerini yönetme ve afet sonrası imar ve iyileşmeyi gözetme konusunda önemli sorumluluklara sahiptir. Her ne kadar ulusal koordinasyon şart olsa da hizmetlerin merkezden afet bölgesine ulaşması ya da kesintisiz olarak koordine edilmesi birçok durumda imkânsız hale gelmektedir. Bu nedenle yerindenlik ilkesine uygun olarak, afet bölgesine en yakın yerel yönetim birimlerinin etkin bir çalışma yürütmesi büyük önem taşımaktadır. Böylece afet bölgesindeki riskler ve hassasiyetlerin bilinmesi ve etkin müdahaleler yapılması mümkün olacaktır.

Türkiye ve Japonya’da kanunların yerel yönetimlere verdiği sorumluluklar ve bu yerel yönetimlerin çalışmaları Tablo 1’de karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Tablo 1. Japonya ve Türkiye’nin Afet Yönetiminin Karşılaştırılması

| | JAPONYA | TÜRKİYE |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Temel Kanun ve Kapsamı | 1961 Tarihli Afete Karşı Önlemler Temel Yasası Hazırlık, Müdahale ve İyileştirme Süreçleri | 2009 Tarihli Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hazırlık, Müdahale ve İyileştirme ve Yeniden Yapılanma Süreçleri |
| Merkez Teşkilatının Yapısı | Başbakanlıklara Bağlı Başkanlık, Komisyon ve Kurullar | İçişleri Bakanlığına Bağlı Başkanlık, Komisyon ve Kurullar |
| Afet Yönetişimindeki Yerel Aktörler ve Görevleri | Belediyeler, Sivil Toplum Kuruluşları, Köy ve Kasabalar - Kriz ve Risk Yönetimi | Belediyeler ve Sivil Toplum Kuruluşları - Kriz Yönetimi |
| Yerel Yönetimlerin Görevleri | Afet Planları Oluşturma, Eğitim Verme, Tahliye, İlk yardım ve Arama-kurtarma, Enkaz yönetimi, Geçici Barınma, <i>Hasar Tespiti</i> , Psikolojik Destek, İletişim ve Koordinasyon | Afet Planları Oluşturma, Eğitim Verme, Tahliye, İlk yardım ve Arama-kurtarma, Enkaz yönetimi, Geçici Barınma, Psikolojik Destek, Beslenme, Depolama Yönetimi ve Dağıtım, İletişim ve Koordinasyon |

Mevcut afet yönetimine giden süreçte yaşanan gelişmeler ve bütünlük afet yönetimine geçiş süreci ise şu şekilde özetlenebilir (Şekil 3):



Şekil 3. Türkiye ve Japonya'nın Afet Yönetim Tarihindeki Önemli Gelişmeler

İki ülkenin afet yönetim sürecine ilişkin gelişmeler incelendiğinde; afet yönetimine ilişkin yeniliklerin, önemli kayıplara yol açan afetlerin peşinden geldiği görülmektedir. Öte yandan iki ülkenin günümüzde sürdürdüğü bütünleşik afet yönetimi sistemine Japonya'nın çok daha erken geçtiği görülmektedir.

Sonuç ve Öneriler

Afetler her zaman hazırlıklı olmayı gerektiren kriz süreçleridir. Bu sürecin tüm paydaşların dahil olduğu, hassasiyetleri göz ardı etmeyen, hızlı ve etkin bir afet yönetimi ile yürütülmesi mümkün olan en az zarara maruz kalmanın yanında, bir sonraki afete hazır olmayı da sağlayacaktır. Bu kapsamda merkez birimi olarak kurulan ve taşrada il müdürlükleri şeklinde örgütlenen AFAD'ın yanı sıra belediyeler de yerel hassasiyetlere duyarlı olan, hızlı ve etkili müdahale sunabilecek yerel yönetimler olarak ön plana çıkmaktadır. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamanın öncelikli sorumlusu olan belediyeler, afet yönetim sürecinin her aşamasında yetki ve sorumluluklara sahip olmalıdır. Bu bağlamda çalışmada ele alınan iki ülke olan Japonya ve Türkiye'de 1950 sonrasında gerçekleşen kanun değişiklikleri ile belediyelere afet yönetim sürecinde birtakım yetkiler verilmiştir. Bu iki ülke öncelikle yaşadıkları büyük afetler sonrasında afet sonrası müdahaleyi önceleyen reaktif bir afet yönetimi modelini uygulamıştır. Akabinde gerçekleşen ve müdahalenin yetersiz kaldığı önemli afetlerden çıkarılan dersler afet yönetim sürecinin hazırlık safhasına da önem atfedilmesini sağlamıştır. Son olarak afet yönetim sürecinin merkezden yürütülen bürokratik ve katı bir sistem olmasının bütünleşik ve katılımcı bir afet yönetim süreci sağlayamayacağı anlaşılmıştır. Bu kapsamda hukuken valilikler ve valiliklere bağlı taşra örgütlenmelerine devredilen afetle mücadele zamanla yerel yönetimler, Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar) ve gönüllüleri de kapsayan bir hal almaya başlamıştır. Afetler "yerel" olaylar olarak kabul edildiğinden, afet yönetimi süreçlerinde de yerel yönetimlerin rolü oldukça önemli hale gelmiştir. Afetlerle mücadelede izlenen süreç kapsamında, belediyeler farklı sorumluluk alanlarıyla birlikte afet yönetiminin hem "risk" hem de "kriz" safhalarında görev almaya başlamışlardır. Öncesinde afetle mücadelede adeta birer figüran olarak tasarlanan paydaşlar ana katılımcı haline gelmiş, merkezi hükümet ve taşra teşkilatları arasında koordinasyon sağlama, iletişim ve ulaşım gibi konulara yoğunlaşmaya başlamıştır. Özellikle hızlı, etkili ve uzmanlık içeren müdahaleler gerektiren bu krizlerin merkezden gelecek hiyerarşik komutlara bağlı kalmasının yarattığı zarar göz önüne alındığında yerelde otonom hareket kabiliyetine sahip birimlerin varlığı büyük önem taşımaktadır. Zira yerelde oluşan bu örgütlenme yalnızca hızlı müdahaleleri kapsamayacak, aynı zamanda yerel hassasiyetleri göz önünde bulunduran katılımcı bir anlayışın inşa edilmesini de mümkün kılmaktadır. 2011 ve 2023 tarihli iki afet göstermiştir ki yerel hassasiyetlerden yoksun afet yönetimi afetlerin olumsuz sonuçlarını şiddetlendirecek, afet yönetimi etkin ve verimli bir süreç olmaktan

uzak kalacaktır. Merkezden yapılacak müdahalelerin müdahale ve iyileşme sürecinden ziyade yeniden yapılanma ve hazırlık süreçlerine yönelmesi gerekmektedir. Yerelde çözülmesi mümkün olmayan, ulusal ya da uluslararası koordinasyon gerektiren süreçlerin yürütülmesi merkez teşkilatın temel görevidir. Ek olarak, kamulaştırmaların gerçekleştirilerek afetten zarar gören bölgelerde mülkiyet ilişkileri göz önüne alınarak hukuki süreçlerin yürütülmesi, kanun, yönetmelik ya da kararnamelerle afetten zarar gören bölgelerin afet öncesi duruma getirilmesi ve afet bölgesinde yaşamını sürdürenlerin iyilik halinin sağlanması merkezi yönetimin öncelikleri olmalıdır. Ayrıca anayasada devletin sorumlulukları arasında yer alan konut hakkının, afetten zarar görenlerin sosyoekonomik durumları gözetilerek yerel hassasiyetlere ve anayasadaki eşitlik kavramına uygun bir biçimde korunması ve sürdürülmesi gerekmektedir.

Güven ve Kızılkaya (2023) afetlerde yerel yönetimlerin etkinliğini inceledikleri çalışmada yerel yönetimlerin yetkilerinin krize müdahale aşamasına yoğunlaştığına dikkat çekilmiştir. Türkiye’de yerel yönetimler daha çok afet öncesi risk ve zarar azaltma çalışmaları konusunda yapı denetim, imar mevzuatı ve kentsel dönüşüm gibi uygulamalara ilişkin yetki ve sorumluluklara sahiptir. Yaşanan felakette, en azından afetin ilk müdahale sürecine ilişkin kriz yönetimi aşamasında yerel düzeyde yetkilerin ve idari, teknik ve kurumsal kapasitenin artırılmasının önemi anlaşılmıştır. Yerelde yeterli müdahale, arama-kurtarma, hasar tespit ve ilk yardım konularında hizmet verebilecek teknik personel ve uzmanın olmaması özellikle müdahale ve hasar tespiti konusunda sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Kahramanmaraş depremleri; afet ve acil durum yönetiminde merkezi ve yerel kamu kurumları ile kamu dışı aktörler arasındaki iş birliğinin, sorumluluk, uzmanlık, bilgi, kaynak ve iletişimin paylaşılmasının gerekliliğini kanıtlamıştır. Afete müdahale esnasında yaşanan aksaklıklar değerlendirilerek olası yeni bir afet öncesinde bu aksaklıkların giderilmesine yönelik önlemlerin alınması ve bölgenin afet müdahale kapasitesinin geliştirilmesi önem arz etmektedir. 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyelerinde köyden mahalleye dönen yerlerde kentsel ve kırsal hizmetin birlikte verilmesinden dolayı kırsal hizmetlerde nitelik sorunu yaşandığı gözlenmektedir. Deprem bölgesindeki yoğun göçmen nüfusu altyapı yatırımları kapsamında belediyeler üzerine ilave yükler getirmektedir. Sezer ve Tozbey (2023) çalışmalarında belediyelerin afetlerle mücadelede yetki değil kaynak sorunları olduğunu ifade etmiştir. Bu kapsamda belediyelere yalnızca afet yönetim sürecinde kullanmaları için ek bütçelerin sağlanması ve bu bütçe ve afet planlarının düzenli olarak denetlenmesi gerekmektedir.

Belediyelerin afet yönetiminde niteliğinin artırılması için bu alanda uzmanlaşmış birimlerin yanı sıra insani yardım, afet arama-kurtarma gibi alanlarda çalışmalar yapan STK’lar ve psikososyal çalışmalar yürüten ulusal ve uluslararası aktörlerle de iş birliği yapması gerekmektedir. Ok Şehitoğlu (2023) çalışmasında STK’ların uzmanlaşma ve koordinasyon eksiklerini tamamlayıcı ve toplumsal dayanıklılığı artırıcı etkilerinin olduğunu tespit etmiştir. Bu kapsamda yapılacak iş birliği belediyelerde kapasite artışı sağlamanın yanında yeni gönüllü organizasyonların teşvik edilmesini de sağlayacaktır.

Kaynakça

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. (2004). T.C. Resmî Gazete. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm#1>
- 5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005). T.C. Resmî Gazete. 5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005). T.C. Resmî Gazete
- AFAD. (2014a). Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü. Ankara: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Dairesi Başkanlığı. https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/163233/mod_resource/content/1/AFET%20Y%20C3%96NET%20C4%B0M%20C4%B0%20TER%20C4%B0MLER%20C4%B0%20S%20C3%96ZL%20C3%9C%20C4%9E%20C3%9C.pdf
- AFAD. (2014b). TAMP-Türkiye Afet Müdahale Planı. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
- Akdur, R. (2000). Afetler ve Afetlerde Sağlık Hizmetleri. Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı-3. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi 2000.
- Aktel, M. (2010). 5902 Sayılı Yasa ile Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim. Dumlupınar Üniversitesi. Sosyal Bilimler Dergisi, 27, 1-9.

- Alexander, D. (2005). The Meaning of Disaster: A Reply to Wolf Dombrowsky, Ronald W. Perry, and E. L. Quarantelli (Eds), in *What is a disaster? New Answers to Old Questions* (p. 97-103). USA: Xlibris Press.
- Basic Act on Disaster Management. (1961, Kasım 15). [japaneselawtranslation.go.jp: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4171/en](https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4171/en)
- Bayra, E. (2021). Büyük Doğu Japonya Depremi Sonrası Japon Mevzuatında Görülen Eksikliklerin Düzeltilmesi Bağlamında Deprem ve Hukuk. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 27(2), 1191-1206.
- Demirci, A., ve Karakuyu, M. (2004). Afet Yönetiminde Coğrafi Bilgi Teknolojilerinin Rolü. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 9(12), 67-101.
- Disaster Relief Act. (1947, Ekim 18). [japaneselawtranslation.go.jp: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4174/en#:~:text=Article%20The%20purpose%20of,of%20people%20who%20have%20been](https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4174/en#:~:text=Article%20The%20purpose%20of,of%20people%20who%20have%20been)
- Drabek, T. E. (1996). *The Social Dimensions of Disaster*. Federal Emergency Agency Information Resources Management Office.
- Ergünay, O. (2009). *Afet Yönetimi: Genel İlkeler, Tanımlar ve Kavramlar*. Ankara: Afet İşleri Genel Müdürlüğü.
- Esen, A. (2007). Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Afet Önleme Çalışmaları; Sorunlar ve Öneriler. *TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 489-496). TMMOB Türkiye İnşaat Mühendisleri Odası.
- Fire and Disaster Management Agency. (2011, Mart 23). Press release no. 162 of the 2011 Tohoku earthquake. [fdma.go.jp: https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/items/162.pdf](https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/items/162.pdf)
- Gerdan, S. (2019). Yerel Yönetimlerde Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarına Genel Bir Bakış. *The Journal of Social Science*, 3(5), 267-276.
- Göver, İ. H. (2023). Türkiye ve Japonya'nın Deprem Gerçekliği: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Mevzu: Sosyal Bilimler Dergisi*, 10, 278-323.
- Güler, H. H. (2008). Zarar Azaltmanın Temel İlkeleri. M. Kadioğlu, ve E. Özdamar (Eds.), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri* içinde (ss. 35-50). Japonya Uluslararası İş birliği Ajansı (JICA) Türkiye Ofisi.
- Güven, A., ve Kızılkaya, S. B., (2023). Afetlerde Yerel Yönetimlerin Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(3), 1-20.
- Hiroki, K. (2016). Strategies for Managing Low – Probability, High – Impact Events. P. P. Karan ve U. Suganuma (Eds.), *Japan after 3/11: Global Perspectives on the Earthquake, Tsunami, and Fukushima Meltdown* içinde (s. 299). The University Press of Kentucky.
- Kadioğlu, M. (2008). Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri. M. Kadioğlu ve E. Özdamar (Eds.), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri* içinde (ss. 1-34). Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Türkiye Ofisi.
- Kadioğlu, M. (2011). Afet Riski ve Zararların Azaltılması. (M. Yılmaz (Ed.). *Afet Yönetimi Beklenilmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek* içinde (s. 57-108). Marmara Belediyeler Birliği.
- Lindell, M. K. (2013). Recovery and Reconstruction After Disaster. P. T. Bobrowsky (Dü.) *Encyclopedia of Natural Hazards* içinde, (ss. 812-824). Springer.
- Memiş, L. ve Babaoğlu, C. (2020). *Afet Yönetimi ve Teknoloji*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Moraci, F., Errigo, M. F., Fazia, C., Burgio, G., ve Foresta, S. (2018). Making Less Vulnerable Cities: Resilience as a New Paradigm of Smart Planning. *Sustainability*, 10(3), 1-18. doi:10.3390/su10030755
- Özcebe, G. ve Sucuoğlu, H. (1995). Hyogo-Ken Nanbu Depremi (17 Ocak 1995) Mühendislik Raporu.
- Özdemir, A. (2023). Afet Yönetiminde Belediyelerin Rolü. *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 12(2), 828-839.
- Özgür, H., ve Savaş Yavuzçehre, P. (2016). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 903-926.
- Özmen, B. ve Özden, A. T. (2013). Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49, 1-28.

- Rovins, J. E., Wilson, T. M., Hayes, J., Jensen, S., Dohaney, J. ve Mitchell, J. (2015). Johnston and A. Davies, Risk Assessment Handbook. GNS Science Miscellaneous Series, 84(71).
- Slyves, R. T. (1996). The Political Policy Basis of Emergency Management. Federal Emergency Agency Information Resources Management Office.
- Sezer, Ö. ve Tozbey, Ş. (2023). Türkiye’de Afet Yönetiminin Merkezi ve Yerel Düzeyde Örgütlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, (İSMUS), 8, 79-102.
- Şahin, G. (2015). Yerel Yönetimlerde Afetlere Hazırlık ve Zarar Azaltma Sorumlulukları: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği. 10.Kamu Yönetimi Sempozyumu (s. 935-966). İzmir: KAYSEM.
- Şengezer, B. (2002). Japonya ve ABD’de Afet Yönetimi, Kentlerin Depreme Karşı Hazırlanması. Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği Sempozyumu (s. 37-62). İstanbul: TMMOB.
- Talbot, D. (2011, Mart 11). 80 Seconds of Warning for Tokyo. technologyreview.com/computing/35090/
- Tekin, İ. (2024). *Türkiye’de Afet-Kriz Yönetiminde Belediyeler: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin Maraş Depremlerindeki Konumu ve Fonksiyonları. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi):* Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi.
- Uluğ, A. (2009). Nasıl Bir Afet Yönetimi. TMMOB İzmir Kent Sempozyumu, (s. 1-18). İzmir.
- Yeşildal, A. (2020). Doğal Afetlerle Mücadelede Yerel Yönetimlerin Rolü ve Kapasite Sorunları: Esnek Şehir Uygulaması. Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4(1), 87-116.

EXTENDED SUMMARY

Disaster management is a crucial and life-saving process that requires swift and effective intervention during crises. Local governments play an essential role in all phases of disaster management: pre-disaster preparedness, response during disasters, and post-disaster recovery. This study examines the organizational frameworks, strategies, and practical implementations of disaster management by municipalities, with a comparative analysis of Japan and Turkey.

Japan serves as a model for disaster management, having developed a robust system through its frequent experiences with natural disasters such as earthquakes. In contrast, Turkey has recently made significant efforts to improve its disaster management capabilities. This study analyzes the disaster management processes utilized by municipalities in both countries, emphasizing the differences in their approaches and the effects of these distinctions. Japanese local governments employ a more integrated and coordinated approach to disaster management. They have established comprehensive systems that promote social participation and public awareness through regular training programs and drills. In Japan, disaster management is deeply embedded in local governance, allowing for swift and context-specific decision-making. Municipalities efficiently utilize a range of resources, ensuring optimal allocation and mobilization during disasters. This decentralized model enhances community resilience by actively involving the public in disaster preparedness activities.

In Turkey, however, the disaster management processes are characterized by a more centralized structure. Local governments have less autonomy and flexibility in responding to disasters, as decision-making often depends on directives from central authorities. Although Turkey has made progress in disaster preparedness, the top-down approach can hinder the effectiveness of local responses. The level of social participation is relatively low, with the public being less engaged in disaster preparedness activities. This limited public involvement highlights the need for more inclusive and participatory disaster management practices.

A comparative evaluation of the management structures, resource utilization, and levels of social participation between Japan and Turkey reveals significant insights. Japanese municipalities benefit from a well-established framework that integrates disaster management into various aspects of local governance. This integration ensures that disaster risk reduction is a continuous process embedded in urban planning, infrastructure development, and community services. Resource utilization in Japan is marked by efficiency and innovation, with municipalities leveraging technology and community networks to enhance disaster resilience. In Turkey, while there have been efforts to improve disaster management, the centralized approach often results in resource bottlenecks and delayed responses. The lack of local empowerment means municipalities are less able to tailor their disaster management strategies to the specific needs and vulnerabilities of their communities. The study concludes with several recommendations for enhancing disaster management in Turkey. Firstly, there is a need to decentralize disaster management processes, granting more autonomy to local governments. This would enable quicker, more localized decision-making and foster a more adaptive and responsive disaster management system. Secondly, increasing public participation in disaster preparedness activities is crucial. Municipalities should organize regular training programs and drills, similar to those in Japan, to raise public awareness and involvement. Finally, leveraging technology and community networks can improve resource utilization and coordination during disasters.

In summary, while both Japan and Turkey face significant challenges in disaster management, their approaches and outcomes differ significantly. The integrated and participatory approach of Japanese municipalities offers valuable lessons for enhancing disaster resilience. By adopting similar strategies, Turkey can strengthen its disaster management system, ultimately ensuring better protection and safety for its communities. The findings illustrate that Japanese local governments exhibit a more integrated and coordinated approach to disaster management. Their efforts encompass a comprehensive system that fosters social participation and public awareness through regular training programs and drills. In contrast, the disaster management processes in Turkey are characterized by a more centralized structure, where local initiatives and public involvement are comparatively limited.

The role of local governments in disaster management is multifaceted. It encompasses preparedness planning, risk assessment, emergency response coordination, and recovery efforts. Japanese municipalities excel in these areas due to their decentralized approach, which empowers local authorities to make swift, context-specific

decisions. They utilize a wide range of resources efficiently, ensuring that both human and material resources are optimally allocated and mobilized during disasters. This decentralized model promotes a high level of social participation, as the community is actively engaged in disaster preparedness activities, thereby enhancing overall resilience.

A comparative evaluation of the management structures, resource utilization, and levels of social participation between Japan and Turkey reveals significant insights. Japanese municipalities benefit from a well-established framework that integrates disaster management into every aspect of local governance. This integration ensures that disaster risk reduction is a continuous process, embedded in urban planning, infrastructure development, and community services. Resource utilization in Japan is also marked by efficiency and innovation, with municipalities leveraging technology and community networks to enhance disaster resilience.

In Turkey, while there have been efforts to improve disaster management, the centralized approach often leads to resource bottlenecks and delayed responses. The lack of local empowerment means that municipalities are less able to tailor their disaster management strategies to the specific needs and vulnerabilities of their communities. The study concludes with several recommendations for enhancing the effectiveness of disaster management in Turkey. Firstly, there is a need to decentralize disaster management processes, granting more autonomy to local governments. This would enable quicker, more localized decision-making and foster a more adaptive and responsive disaster management system. Secondly, increasing public participation in disaster preparedness activities is crucial. Municipalities should organize regular training programs and drills, similar to those in Japan, to raise public awareness and involvement. Finally, leveraging technology and community networks can improve resource utilization and coordination during disasters.

In summary, while both Japan and Turkey face significant challenges in disaster management, the approaches and outcomes in each country differ markedly. Japanese municipalities' integrated and participatory approach offers valuable lessons for enhancing disaster resilience. By adopting similar strategies, Turkey can strengthen its disaster management system, ultimately ensuring better protection and safety for its communities.