

Afet Yönetiminde Belediyelerin Rolü

The Role Of Municipalities In Disaster Management

Ahmet ÖZDEMİR¹

ÖZ

Afetler her geçen gün sıklığını ve şiddetini artırarak hayatı olumsuz etkilemeye devam etmektedir. Afetlerin olumsuz etkilerinden korunmanın en önemli unsuru etkin bir afet yönetimidir. Son yıllarda elde edilen deneyimler geleneksel olarak yürütülen afet yönetiminin yetersiz olduğu görülmüştür. Bu nedenle merkezi yönetim yaklaşımları yerine yerel yönetimlerin ön planda olduğu afet yönetim sistemlerine yönelme eğilimi artmaktadır. Birleşmiş Milletler başta olmak üzere uluslararası birçok örgüt yerel yönetimlerin afet yönetimi açısından kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi için çaba göstermektedir. Türkiye’de afet yönetimi merkezi idare tarafından organize edilmekte olup, belediyelere afet yönetimi sürecinde destek görevleri verilmiştir. Risk odaklı afet yönetimi sürecinde vatandaşa en yakın olan kamu kurumu olarak belediyelere önemli görevler ve yetkiler verilmelidir. Bu çalışmada afet yönetiminde belediyelerin önemi vurgulanmaktadır. Afet yönetimi açısından mevzuatta ve planlarda belediyelere verilen sorumluluklar çerçevesinde, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyelerin kurumsal afet yönetimi yapılanmaları, hazırlanmış oldukları stratejik planlar, yönetmelikler, afet müdahale planları ve yapılan çalışmalar değerlendirilerek öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeleri: Afet, Afet Yönetimi, Belediye, Büyükşehir Belediyesi

ABSTRACT

Disasters continue to affect life negatively by increasing their frequency and severity with each passing day. The most important element of protection from the negative effects of disasters is an effective disaster management. Experiences gained in recent years have shown that traditional disaster management is inadequate. For this reason, the tendency to turn to disaster management systems in which local governments are at the forefront instead of central management approaches is increasing. Many international organizations, especially the United Nations, are making efforts to strengthen the institutional capacities of local governments in terms of disaster management. In Turkey, disaster management is organized by the central administration, and municipalities are given support tasks in the disaster management process. As the public institution closest to the citizens in the risk-oriented disaster management process, municipalities should be given important duties and powers. In this study, the importance of municipalities in disaster management is emphasized. In terms of disaster management, within the framework of the responsibilities given to municipalities in the legislation and plans, the institutional disaster management structures of metropolitan municipalities, provincial municipalities, district municipalities and town municipalities, their strategic plans, regulations, disaster response plans and studies have been evaluated and suggestions have been developed.

Keywords: Disaster, Disaster Management, Municipality, Metropolitan Municipality

¹ Dr., Ahmet ÖZDEMİR, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Deprem Eğitim Merkezi, ozdemiratge@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1140-6757

GİRİŞ

İnsanlık tarihi boyunca toplumlar doğal ve teknolojik afetlerden etkilenmiştir. Şehirleşme ve nüfusun artması, teknolojinin yoğun kullanımıyla birlikte afetlere neden olan olayların artmasına neden olmaktadır.¹ Birleşmiş Milletlere göre insanlığın yarısı artık şehirlerde yaşamaktadır. Kentsel nüfus 2008 yılında ilk kez kırsal nüfusu geçmiş bulunmaktadır. 2050 yılına kadar kentleşmenin bu artış hızıyla yüzde 70'i bulması beklenmektedir.² Türkiye'de hızlı nüfus artışı, kentleşme ve yapılaşma süreçleri afetlerle karşılaşıldığında olumsuz etkilere yol açabilmektedir. Aşırı hızlı ve denetimden yoksun kentleşme, afet risklerini artırmakta ve kentlerin afetlere karşı savunmasız hale gelmesine neden olmaktadır.³ Son 20 yılda yaşanan afetlerin sıklığı ve etkisi, geleneksel afet yönetim modellerinin işlevselliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Geleneksel afet yönetim modelleri genellikle olaya tepki odaklıdır ve acil durum yönetimi, kurtarma ve iyileştirme süreçlerini içerir. Ancak, son yıllarda yaşanan afetler, bu yaklaşımın yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Bu nedenle merkezi yönetim yaklaşımları yerine yerel yönetimlerin ön planda olduğu afet yönetim sistemlerine yönelme eğilimi artmaktadır.⁴ Nüfusun hızla arttığı şehirlerde afet risklerine karşı güvenlik önlemleri yeterli seviyede alınmalıdır. Bu bağlamda, kentsel risk, şehir planlaması ve afetlere karşı dirençli topluluklar oluşturmak için yerel yönetimlerin risk azaltma ile mücadeledeki rolü kilit faktörler olarak kabul edilmektedir.² Özellikle son dönemlerde kriz yönetim odaklı afet yönetiminden risk yönetimine geçişin önem kazanmasıyla birlikte, yerel yönetimler afet yönetiminin önemli aktörlerinden biri olmuştur.⁵ Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi, afet risklerinin azaltılması için yerel yönetimlerle ilgili diğer kuruluşları iş birliğini yapmaları konusunda desteklemektedir. Afet riskinin azaltılmasında yerel yönetimlere ve yerel topluluklara gerekli kaynak, teşvik ve yetkilerin verilerek güçlendirilmelerini teşvik etmektedir.⁶ Belediyeler, acil durum ve afetlerde kamu güvenliği açısından

oluşabilecek tehditlerin giderilmesinde, kırılma noktalarının belirlenmesinde ve etkin bir müdahale ve hızlı iyileştirme sağlama konusunda kilit bir rol oynamaktadır.⁷ Belediyeler hizmet sunumunun en önemli noktasındadır ve önemli görevlerinden biri de günlük hayatlarının herhangi bir anında karşılaşılabilecekleri risklere karşı toplumların güvenliğini sağlamaktır.⁸ Afetlere dirençli toplum oluşturmaya odaklanan afet yönetimi sistemi içerisinde yerel halka en yakın idari birim olan yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere önemli görevler düşmektedir.⁹

1999 Marmara Depremi sonrası Türkiye'de afet yönetim sistemi köklü değişikliklere uğramış ve 2009 yılında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. AFAD'ın kurulmasıyla ülkede afet yönetimine yönelik politika ve stratejiler artık tek yetkili kurum tarafından oluşturulmaya başlanmıştır. AFAD tarafından hazırlanan Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) ve Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) kapsamında İl AFAD Müdürlüklerine yetkiler verilmiştir. İllerde İl AFAD Müdürlükleri tarafından vali koordinasyonunda hazırlanan il afet risk azaltma planları ve il afet müdahale planları kapsamında birçok kuruma ve belediyelere çeşitli hizmet gruplarında görev ve sorumluluklar verilmiştir. Özellikle büyükşehir olan illerde yangın ve defin hizmetlerinin ana çözüm ortaklığı büyükşehir belediyelerine verilmiş olup, belediyelerin farklı hizmet gruplarında destek çözüm ortaklığı görevleri bulunmaktadır. Bu planlarda görevlerin büyük bir kısmının belediyeler tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinin mali gücü ve teknik kapasitesi büyükşehir belediyelerini planın önemli aktörü yapmaktadır. Fakat belediyelerin büyük bir kısmının kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirebilecek bilgi ve kapasiteye sahip olmadığı görülmektedir. Belediyeler afet yönetimi konusundaki bilgi ve kapasite eksikliklerinin farkına, ancak şehirlerinde gerçekleşen büyük çaplı yıkıma ve can kaybına sebep olan afetler sonucunda

varabilmektedir. 06 Şubat Kahramanmaraş Depremleri sonucunda birçok belediye afet yönetimi konusunda eksikliklerinin tamamlayabilme çabası içerisine girmiştir. Oysaki deprem gerçekleşmeden önce proaktif bir anlayışla belediyelerin risk azaltma çalışmalarına ağırlık vermesi gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de belediyelerin afet yönetimi açısından mevcut durumlarını, yasal sorumluluklarını, kurumsal afet yönetimi yapılanmalarını ve iyi uygulama örneklerini değerlendirmektir. Bu çalışmanın afet yönetiminde belediyelerin önemini ortaya çıkararak, belediye yöneticilerine afet yönetimi konusunda rehber olması ve literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

BELEDİYELERİN KURUMSAL AFET YÖNETİMİ AÇISINDAN MEVCUT YAPILANMALARI

Belediyeler, şehir halkının yerel nitelikli, ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu tüzel kişilikleridir. Yerel düzeydeki hizmetler en etkili, en rasyonel ve de en hızlı şekilde yereldeki yönetim tarafından görülebilir.¹⁰ Türkiye’de mevcut belediye çeşitleri; büyükşehir belediyesi, il belediyesi,

büyükşehir ilçe belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyelerinden oluşmaktadır. Türkiye’de bulunan mevcut belediyelerin sayısı Tablo 1’de verilmiştir. Toplamda 30 adet büyükşehir belediyesi ve 51 adet il belediyesi bulunmaktadır.²⁶

Tablo 1. Türkiye’de Bulunan Mevcut Belediyelerin Sayısı

Belediye Türü	Sayı
Büyükşehir Belediyesi Sayısı	30
İl Belediyesi Sayısı	51
Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı	519
İlçe Belediyesi sayısı	403
Belde Belediyesi Sayısı	388
Toplam Belediye Sayısı	1391

İç İşleri Bakanlığı²⁶

81 ilde bulunan büyükşehir ve il belediyelerinin kurumsal internet siteleri incelenerek afetlerle ilgili mevcut birimleri Tablo 2’de sunulmuştur. 30 adet büyükşehir belediyesi arasında 22 tanesinde afet ile ilgili birim varken 8 tanesinde afetle ilgili herhangi bir birim bulunmamaktadır. Tablo 2 incelendiğinde Büyükşehir belediyelerinden 7 tanesinde Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlıklarının bulunduğu görülmektedir. Büyükşehir Belediyelerinden 17 tanesinde Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM) biriminin bulunduğu tespit edilmiştir.

Büyükşehir statüsünde olmayan 51 tane il belediyesinde ise afet hizmetlerine yönelik herhangi bir birim bulunmamaktadır. Bazı belediyelerde sivil savunma uzmanları veya sivil savunma birimleri üzerinden afet yönetimi hizmetleri yürütülmeye çalışılmaktadır. İl belediyelerinde AKOM bulunmamaktadır. Çok az sayıda ilçe belediyesinde AKOM kurulduğu ve afet hizmetlerine yönelik çalışmalar yapıldığı söylenebilir.

Tablo 2. Büyükşehir Belediyeleri Afet Yönetimi Birimleri

Büyükşehir Belediyesi	Daire Başkanlığı	Şube Müdürlüğü
Ankara	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme	Afet Koordinasyon Merkezi Afet Teknolojileri İzleme ve Eğitim Afet Planlama ve Projelendirme Deprem Zemin İnceleme Doğal Kaynaklar İdari ve Mali İşler
Aydın	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme	Afet İşleri Şube Müdürlüğü Yapı Kontrol İşleri Kentsel Dönüşüm Doğal Kaynaklar ve Yenilenebilir enerji
Bursa	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme	İtfaiye Afet Koordinasyon Merkezi Deprem ve Zemin İnceleme Kentsel Dönüşüm Kentsel Tasarım
İstanbul	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme	İtfaiye AKOM Deprem ve Zemin İnceleme İstanbul Şehircilik Atölyesi Kentsel Dönüşüm
İzmir	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme	Afet Koordinasyon Merkezi Deprem ve Zemin İnceleme Afet ve Risk Yönetimi Mühendislik Jeolojisi
	İtfaiye	İtfaiye Afet Koordinasyon İtfaiye Arama Kurtarma ve Afet İşleri
	Kentsel Dönüşüm	Proje Uygulama 1. Şb. Md. Proje Uygulama 2. Şb. Md. Proje Uygulama 3. Şb. Md.
Sakarya	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme	Afet ve Risk Yönetimi Deprem ve Zemin Araştırma Kentsel Dönüşüm
	İtfaiye	Afet Koordinasyon Merkezi
Tekirdağ	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme	Afet Yönetimi Deprem ve Zemin İnceleme Kentsel Dönüşüm
Antalya	İtfaiye	Afet Koordinasyon
Balıkesir	İtfaiye	Afet Koordinasyon Merkezi
Denizli	İtfaiye	Merkez Yangın Müdahale ve AKOM
	İmar ve Şehircilik	Deprem ve Risk Yönetimi
Kahramanmaraş	İtfaiye	AKOM ve Eğitim
Kayseri	İtfaiye	İtfaiye AKOM ve Önlem
Mardin	İtfaiye	İtfaiye Afet Koordinasyon
Samsun	İtfaiye	Afet Koordinasyon
Trabzon	İtfaiye	Afet Koordinasyon ve Eğitim
Van	İtfaiye	AKOM
Hatay	İtfaiye	Müdahale ve Afet Koordinasyon
Gaziantep	İtfaiye	Afet Riski Önleme ve Zarar Azaltma
Mersin	İtfaiye	Afet, Arama ve Kurtarma
Muğla	İtfaiye	İtfaiye AKOM
	İmar ve Şehircilik	Deprem ve Risk Yönetimi

BELEDİYELERİN AFET YÖNETİMİ AÇISINDAN YASAL SORUMLULUKLARI

Büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerin afet hizmetlerine yönelik yasal sorumlulukları bulunmaktadır. Afet hizmetlerindeki görev ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu, belediyelerin AKOM yönetmelikleri kapsamında ele alınmıştır. Bu kanun hükümleri içinde afet konusunda belediyelere aşağıda listelenen hususlarda sorumluluklar verilmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Afetlerle İlgili Maddelerin Özeti¹¹

- İl düzeyinde gerçekleştirilen afetlerle ilgili üst planlara uyumlu planlamaları ve diğer hazırlıkları çalışmalarını büyükşehir ölçeğinde yapmak,
- Yardım istenildiğinde şehir dışındaki afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme göndermek,
- Büyükşehir sınırları içerisinde acil yardım ve itfaiye hizmetlerini gerçekleştirmek,
- Patlayıcı ve yanıcı malzemeler kullanan ve depolayan kuruluşları denetlemek,
- Ev, dükkân, eğlence yeri, fabrikaları ile kamu kuruluşlarını tüm afetlere karşı alınacak tedbirler açısından denetlemek, bu hususta yasaların gerektirdiği izin ve ruhsatları düzenlemek,

• Büyükşehir belediyeleri kanalizasyon ve su hizmetlerini gerçekleştirmek ve derelerin ıslahını yapmak ile sorumludur,

• Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmaktır.

5393 Sayılı Belediye Kanununda Afetlerle İlgili Maddelerin Özeti¹²

• Yangın, endüstriyel kazaları, tüm doğal afetlerden korunmak veya zararlarını azaltmak için bölgenin özelliklerine uygun

olarak afet ve acil durum planlarını, ekip ve donanımı belediyeler hazırlamak,

• İl ölçeğindeki acil durumlarla ilgili üst palanlara uygun olarak ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, üniversiteler ve diğer mahallî idarelerin fikirleri sorularak acil durum planlaması yapmak,

• Acil durum planları kapsamında halkın eğitimi için bakanlık, kamu kuruluşları, üniversiteler ve diğer mahallî idarelerle ortak programlar yapmak,

• Belediye yetki alanları dışında yangın ve doğal afetler gerçekleşmesi halinde, yardım ve destek sağlamak,

Bu kanun maddelerinde belediyelere verilen yetki ve sorumluluklar çok kısa ve genel biçimde tanımlanmıştır. Acil olarak bu maddelere dayandırılarak belediyelere yönelik uygulama yönetmeliği hazırlanmaktadır.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun ek 1 inci maddesine dayanılarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik kapsamında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında ödenek ayrılması gerektiği düzenlenmiştir.¹³

Bu yönetmelik kapsamında Büyükşehir belediyeleri aşağıda belirtilen yatırımlar için harcama yapabilir;¹³

• Afet ve acil durum tehlike ve risklerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, haritalanması ve raporlanması,

• Afete maruz bölgedeki alanların koordinatlandırılması,

• TAMP kapsamında büyükşehir ölçeğinde yatırımların yapılması,

- KBRN tehdit ve tehlikelerine karşı hazırlanması,
- Afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulan araç, gereç, mal ve malzemelerin temini,
- Bilgi sistemleri ile kesintisiz ve güvenli haberleşme sistemleri kurulması,
- Afetler konusunda toplumda farkındalığın artırılmasına yönelik eğitim düzenlenmesi,
- Afet ve acil durum konularında simülasyon merkezlerinin kurulması,
- Afet yönetimi ve karar destek sistemlerinin kurulması,
- Afet ve acil durumlar konularında çalışma yapan personelin eğitilmesi,
- Afetlere karşı güvenli yapılaşmaya yönelik imar ve projeleri yapılması,
- Risk azaltmaya yönelik yapısal ve yapısal olmayan önlemlere ilişkin yatırımlar
- Afet ve acil durumlar için lojistik kapasitesi oluşturulması,
- Afet ve acil durumlar için toplanma alanlarının yapılmasıdır.

Büyükşehir belediyelerinin yıllık bütçelerinden afet hizmetleri için ayrılacak olan binde birlik ödenek diğer belediyelere göre çok büyük meblağa tekabül etmektedir. Bu ödenek etkin kullanılırsa afetlere yönelik birçok hizmet gerçekleştirilebilir.

Afet ve Acil durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinde Belediyeleri İlgilendiren Maddelerin Özeti¹⁴

Yerel düzeyde afet ve acil durum hazırlık çalışmaları kapsamında sorumluluk alanlarına göre büyükşehir belediyeleri ve belediyelere aşağıdaki görevler verilmiştir;

- Afet ve acil durumlarda kullanılmak üzere yeterli ölçekte geçici barınma alanları belirlenir ve bu alanların altyapısı hazır duruma getirilir. Belirlenen alanlar geçici barınma dışında bir amaç için kullanılamaz.
- İlgili belediyeler tarafından, toplanma alanı kriterleri dikkate alınarak afet ve acil durum toplanma alanları tespit edilir. Bu toplanma alanlarına vatandaşların

görebileceği şekilde yerleştirilir. Ayrıca şehirde afiş ve panolar kullanılarak toplanma alanları ile ilgili duyurular yapılır.

- Belediyeler tarafından afetlerde toplanma alanı ve geçici barınma alanı olarak kullanılma potansiyeli olan pazaryerleri, bahçe, park ve tüm yeşil alanların altyapıları kullanılabilir hale getirilir.

- Toplanma alanı olarak belirlenen yerin muadili olan başka bir yerle belediye tarafından değiştirilmesi için İl AFAD Müdürlüğüne bilgi verilerek valilikten olur alınması gerekmektedir.

- Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler tarafından; afet ve acil durumlar için ihtiyaç olabilecek yapı stok envanteri, cadde ve sokakların güncel isimleri, toplu kullanım alanları gibi her türlü veri, AFAD Başkanlığın kullanımına açık olacak şekilde dijital ortamda güncel hali ile tutulur.

06 Şubat 2023 Kahramanmaraş merkezli depremler sonrası afet ve acil durum toplanma alanlarının ve geçici barınma alanlarının son derece önemli olduğu tekrar ortaya çıkmıştır. Afet ve Acil durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinde belediyelere bu alanların olası afetlerden önce hazır olması için sorumluluklar verilmiştir. Özellikle büyük ölçekli afetlerde, altyapıların afet sonrası yeniden inşa edilmesi ve hazır hale getirilmesi uzun zaman alabilir. Belediyelerin kendilerine verilen bu yetkiyi afet gerçekleşmeden önce kullanarak toplanma alanı ve geçici barınma alanı olarak belirlenen yerlerin alt yapı çalışmalarını tamamlamalıdır.

Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM) Yönetmelikleri

Bazı büyükşehir belediyelerinin bünyesinde AKOM bulunmaktadır. Bu belediyelerin kendi düzenlemiş oldukları AKOM görev ve çalışma yönetmelikleri bulunmaktadır. Yönetmelikler incelendiğinde afetin her evresi için belediyelerin görevler belirlendiği görülmektedir. Bu yönetmeliklerde maddeler aşağıdaki gibi özetlenebilir;¹⁵⁻¹⁶

- Afet Yönetimi kapsamında Belediyeyle ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak.
- Ulusal ve Uluslararası düzeyde uzman kişi ve kuruluşlarla işbirliği yapmak.
- Belediye ölçeğinde üst planlarla uyumlu olarak afetlerle ilgili plânlamaları yapmak.
- İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı ile işbirliği içerisinde Jeolojik ve sismik, aktivite bilgilerini takip etmek gerekli kuruluşları bilgilendirmek.
- Bilgi sistemleri ile kesintisiz ve güvenli haberleşme sistemleri kurmak.
- Afetler konusunda toplumda farkındalığın artırılmasına yönelik eğitim düzenlemek.
- Afet ve acil durum konularında simülasyon merkezleri kurmak.
- Arama ve kurtarma ekiplerinin kurmak ve göreve hazır halde bulundurmaktır.
- Belediye sınırları içerisinde afetle ilgili acil ulaşım planlarını yapmak.
- Afetler konusunda hızlı ve etkileşimli haberleşme sistemleri kurmak.
- Afet lojistik merkezleri kurmak
- Halka yönelik afet farkındalık faaliyetleri yürütmek.

- Meteoroloji Genel Müdürlüğünden uyarıları doğrultusunda gerekli tedbirleri almak.
- Küresel ölçekte afet yönetimindeki gelişmeleri takip etmek, uygulanabilecek yenilikleri kurumda hayata geçirmek.
- Afete dirençli bir şehir oluşturulması için gelişen teknolojileri takip ederek, kendi faaliyetlerinde uygulamaya geçirmek.
- Şehir dışında gerçekleşecek bir afetler sonrasında, afet bölgesine her türlü yardım ve destek faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak.

Tehlikelerine Yönelik Çalışmalar, Yerel İvme Ölçer Ağı, Sismolojik İzleme ve Deprem Eğitim Merkezi, Kocaeli Afet Zararlarının Azaltılmasında Akıllı Kent Uygulaması Projesi, Kocaeli Mahalle Halkı Afetlere Hazırlık Eğitim Projesi, Afete Hazır Anneler Projesi, 1 adet afet koordinasyon tırı, mobil mutfak ve mobil fırını bulunmaktadır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde AKOM bulunmaktadır.²⁵

Büyükşehir olmayan il belediyelerinde AKOM bulunmamakta olup, çok az sayıda ilçe belediyesi bünyesinde AKOM bulunmaktadır. Yine bazı ilçe belediyelerinde deprem eğitim merkezleri bulunmaktadır. Vatandaşları bilinçlendirmeye yönelik afet eğitimleri verilmektedir.

BELEDİYELERİN PLANLARDAKİ GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Belediyelerin kendi stratejik planlarında, İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP) ve Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) kapsamında afetlerle ilgili çeşitli görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Belediyelerin Stratejik Planlarında Afetler

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında incelendiğinde afet konusunu ele almada sorunlar olduğu görülmektedir. Ayrıca afet olgusuna yönelik farkındalık seviyesinin yüksek seviyede olduğu fark edilmiştir. Buna rağmen afetlere yönelik hedeflerin, performans göstergelerinin, proje

ve çalışmaların genellikle afet anı ve sonrasına yoğunlaştığı görülmektedir. Afet öncesine yönelik risk azaltmaya yönelik faaliyetlere planlarda yok denecek kadar az rastlanılmıştır. Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarında afetlere yönelik farkındalık yüksek olmakla birlikte, afet olgusunun stratejik bir yönetim anlayışı olarak ele alınmasında eksiklikler bulunduğu görülmektedir.¹⁷ İl ve ilçe belediyelerinde ise stratejik planlarda afetlere yönelik faaliyetlere yeterince yer vermemektedir.

İRAP'da Belediyelerin Rolü

İl Afet Risk Azaltma Planları 2021 yılında tüm illerde tamamlanarak yürürlüğe girmiştir. İRAP, ilin afetselliğini ve afetlerin olası sonuçlarını değerlendiren, olumsuz etkileri en aza indirebilmek amacıyla afetler gerçekleşmeden yapılacak eylemleri açıklayan, sorumluları belirleyen bir plandır. İllerdeki tüm paydaşlarla hazırlanması gereken bir yol haritasıdır. İlin genel durumunun ortaya konulması, tehlike ve risklerin değerlendirilmesi, durum analizi, afet risk azaltma amaçlarının ortaya konması, hedeflerin belirlenmesi ve eylemlerin gerçekleştirilmesi, izleme ve değerlendirme süreçlerinden oluşmaktadır.¹⁸ İRAP kapsamında belediyelere ve bağlı kuruluşlarına çeşitli eylemlerin gerçekleştirilmesi sorumluluğu verilmiştir. Belediyeler İRAP'da daha çok kentsel dönüşüm çalışmaları, deprem, heyelan, taşkın ve endüstriyel kazalara yönelik risk analizlerinin yapılması ve gerekli tedbirlerin alınması konularında destek sağlamaktadır.¹⁹

TAMP'da Belediyelerin Rolü

İl Afet Müdahale Planları, Türkiye Afet Müdahale Sistemi içinde yerel düzeyde yer alan ana ve destek çözüm ortaklarının görev ve sorumluluklarını, hizmet gruplarının diğer hizmet grupları ile olan ilişkilerini, afet ve acil

duruma hazırlık ve müdahale süreçlerini anlatmakta ve afet ve acil durum anında etkin koordinasyon için gerekli olan hizmet grup teşkilini, ekipman ve insan kaynakları kapasitesinin mevcut durumunu ve ihtiyaç duyulan kapasiteyi sunmaktadır. İl düzeyinde 26 Hizmet Grubu tanımlanmış ve hizmet gruplarının teşkili yapılandırılmıştır. Bu hizmet grupları içerisinde büyükşehir belediyelerine yangın ve defin hizmet gruplarının ana çözüm ortaklığı görevi verilmiştir. Diğer hizmet gruplarında ise belediyelere destek çözüm ortağı olarak görevler ve sorumluluklar verilmiştir.²⁰

Belediyelerin Kurumsal Afet Müdahale Planları

Belediyeler tarafından ölçeklerine göre il afet müdahale planı dikkate alarak kurumsal afet müdahale planları hazırlanmaktadır. Hazırlanan planlar İl Afet Müdahale Planını destekleyici nitelikte olup plan kapsamında hizmet grubu operasyon planları hazırlanmaktadır. Hizmet Grubu Planlarında; haberleşme sistemi ve bilgileri, toplanma yerleri, intikal planlaması, rapor ve form örnekleri, müdahale çalışmalarında ekipler ve alt ekiplere görevlendirilecek personel, alet, ekipman, araç, gereç vb. kaynak envanterleri, iş akışları, vardiya planlaması ve standart operasyon prosedürleri yer almaktadır.²¹

BELEDİYELERİN AFETERE YÖNELİK GERÇEKLEŞTİRDİĞİ İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Afet yönetimi açısından bakıldığında çok az sayıda belediyenin kurumsal yapılanmasının yeterli olduğu söylenebilir. Buna rağmen bazı belediyelerin afetlere yönelik olarak örnek gösterilebilecek proje ve hizmetler bulunmaktadır. Bu belediyelerin gerçekleştirdikleri örnek faaliyetler aşağıda sunulmaya çalışılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)

İBB bünyesinde Deprem Risk Yönetim ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Afet risk ve zarar azaltma çalışmaları bu daire başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu çalışmalara bakıldığında afet önleme/azaltma temel planı, İstanbul deprem master planı, deprem tehlike haritaları, mikro bölgeleme çalışmaları, heyelan ve fayların araştırılması, afet odaklı

sosyal hasargörebilirlik analizi ve kentsel dönüşüm çalışmaları örnek gösterilebilir.²²

İBB'ye bağlı kurumlar arasında afet hizmetleri ile ilgili koordinasyon ve işbirliğini sağlamak ve İstanbul İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü tarafından verilecek görevleri koordine etmek amacıyla 12 Aralık 2000 tarihinde kurulmuştur. Belediye bünyesinde kurulan ilk AKOM olarak bilinmektedir. İBB AKOM'un internet sitesi bulunmakta olup, afet ve acil durumlarda İBB ilgili birimlerinden sorumlular AKOM koordinasyon merkezinde toplanarak AKOM trafik ve çok yönlü kameralarından, arazideki sensörlerden, halktan gelen bildirimler ve ekiplerden alınan bilgiler yardımıyla ekiplerini yönlendirerek gerekli müdahalelerin yapılması sağlanmaktadır. Bir adet afet koordinasyon tırı ve iki adet kompakt afet koordinasyon aracı bulunmaktadır. İstanbul Deprem Master Planı (İDMP), İBB tarafından üniversitelerin katkılarıyla hazırlanmıştır. Dinamik Deprem Hasar Kayıp Sistemi- ELER, Taşkın Erken Uyarı Sistemi – TEUS, Otomatik Meteoroloji Gözlem İstasyonları, Buzlanma Erken Uyarı Sistemi- BEUS olmak üzere afet erken uyarı sistemlerini kullanmaktadır. Bunların yanı sıra öğrencilere afet eğitimleri vermektedir.²²

Sakarya Büyükşehir Belediyesi

Sakarya Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Deprem Risk Yönetim ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Afet risk ve zarar azaltma çalışmaları bu daire başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Ayrıca müdahale hizmetlerine yönelik olarak 2018 yılında AKOM binası yapılmış ve hali hazırda hizmet vermektedir. 1 adet Mobil kriz merkezi araçları ve mobil mutfakları bulunmaktadır.²³

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Deprem Risk Yönetim ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Afet risk ve zarar azaltma çalışmaları bu daire başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu

çalışmalar incelendiğinde afet ve acil durum stratejik planı ve kentsel dönüşüm master planı hazırlanmış, 21 adet deprem malzeme konteynerleri, deprem ve tsunami gözlem istasyonları ve deprem eğitim tırı bulunmaktadır. Öğrencilere ve vatandaşlara yönelik deprem eğitimleri verilmektedir. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi bünyesinde AKOM bulunmamaktadır.²⁴

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Deprem Risk Yönetim ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı bulunmamaktadır. İmar ve Şehircilik Dairesi bünyesinde Zemin Deprem İnceleme Şube Müdürlüğü bulunmakta olup, bünyesinde AKOM bulunmamaktadır. Afet hizmetlerine yönelik çalışmalarına bakıldığında Kocaeli İli İçin Zemin Sınıflaması ve Sismik Tehlike Değerlendirmesi, Heyelan ve Doğal Afet Tehlikelerine Yönelik Çalışmalar, Yerel İvme Ölçer Ağı, Sismolojik İzleme ve Deprem Eğitim Merkezi, Kocaeli Afet Zararlarının Azaltılmasında Akıllı Kent Uygulaması Projesi, Kocaeli Mahalle Halkı Afetlere Hazırlık Eğitim Projesi, Afete Hazır Anneler Projesi, 1 adet afet koordinasyon tırı, mobil mutfak ve mobil fırını bulunmaktadır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde AKOM bulunmamaktadır.²⁵ Büyükşehir olmayan il belediyelerinde AKOM bulunmamakta olup, çok az sayıda ilçe belediyesi bünyesinde AKOM bulunmaktadır.

Bazı büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri son yıllarda AFAD il müdürlükleri ile işbirliği içerisinde afet zararlarını azaltmaya yönelik eğitimler ve projeler gerçekleştirmektedir.²⁷ Afet eğitimleri toplumun afetlere karşı dirençliliğini pozitif yönde etkilemektedir.²⁸ Fakat çok az sayıda belediyede deprem eğitim merkezi bulunmaktadır. Bu merkezlerde vatandaşları bilinçlendirmeye yönelik afet eğitimleri verilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de afet yönetimi konusunda strateji geliştirme ve koordinasyon yetkisi AFAD’a verilmiştir. İllerde bu koordinasyon valilik aracılığıyla AFAD İl Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir. İllerde İRAP ve TAMP faaliyetleri kapsamında belediyelere verilen görev ve sorumluluklar bulunmaktadır. Bu görevler incelendiğinde belediyelerin bu planlarda en önemli paydaşlar olduğu anlaşılmaktadır. Fakat belediyelerin büyük kısmının kendilerine biçilen rolleri yerine getirebilecek hazırlığa ve kapasiteye sahip olmadığı görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri diğer belediyelere göre nispeten daha iyi durumdadırlar. Fakat büyükşehir belediyelerinin kurumsal kapasiteleriyle doğru orantılı bir afet yönetim sistemine sahip olmadığı, daha çok müdahale ve yara sarma felsefesiyle hareket ederek risk azaltmaya gerekli önemi vermedikleri görülmektedir. Büyükşehir olmayan il ve ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri ise kurumsal afet yönetim sistemine sahip olmak için gerekli olan, yeterli eğitim, bütçe, yetişmiş teknik personel, alet, araç ve gereçten yoksun oldukları bilinmektedir. Dünyada son dönemde afet yönetiminin yerel aktörler tarafından gerçekleştirildiği ve başarıya giden yolun belediyelere daha fazla sorumluluk, yetki, finansal kaynak vermekten geçtiği anlaşılmıştır.

Çalışmamız kapsamında belediyelerin afet yönetiminde etkin bir role kavuşması için şu öneriler sunulabilir:

- Belediyelerde afet yönetimine yön verecek bir kılavuz iç işleri bakanlığı tarafından hazırlanmalıdır. Belediyeler tarafından gerçekleştirilen afetlere yönelik hizmetlere bir standart getirilmelidir.

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 7. Maddesi U-bendinde ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 53. Maddesinde belediyelere verilen yetki ve sorumluluklar çok kısa ve genel biçimde tanımlanmıştır. Acil olarak bu kanun maddelerine dayandırılarak belediyelere yönelik uygulama yönetmeliği hazırlanmalıdır.

- Belediyelerin kurumsal afet yönetim sistemleri kurmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin sadece 7 tanesinde Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Bu daire başkanlıkları altında çok farklı müdürlükler bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin tümünde Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı kurulması veya Afet Yönetimi Daire Başkanlığı kurulması önerilmektedir.

- 51 adet büyükşehir olmayan il belediyesinde afet hizmetlerine yönelik bir müdürlük bulunmamaktadır. Bu belediyelerde afet yönetimi müdürlükleri kurulması önerilmektedir. Bu müdürlükler üzerinden afet yönetimi kurumsal sistemleri oluşturulabilir.

- İlçe ve belde belediyelerinde afet yönetimi birimleri oluşturulmalıdır. Bu birimler üzerinden afet yönetimi kurumsal sistemleri oluşturulabilir.

- Belediye ölçeğinde afet master planları hazırlanmalı ve gerekli aksiyonlar gerçekleştirilmelidir.

- Afet planlarının güncelliğini sürdürmesinin zarar azaltma açısından önemli olduğu bilinmektedir.²⁹ Belediyeler il düzeyinde hazırlanan planlara uygun olarak afet müdahale planları hazırlanmalıdır.

- İl TAMP planlarında çok sayıda görevi bulunan belediyelerin TAMP kapsamındaki sorumluluklarını yerine getirirken, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlayabilmek için AKOM kurulması önerilmektedir.

- Toplanma alanları ve geçici barınma alanlarının alt yapı yapım işleri belediyelere verilmiştir. Belediyeler bu alanları gözden geçirerek gerekli alt yapının iyileştirilmesini sağlamalıdır.

- Belediyelerde Afet yönetimi sisteminde görev alacak personellerin liyakat sahibi olması önerilmektedir.

- Belediyelerin halkı afetlere karşı hazırlamak ve eğitmek sorumluluğu

bulunmaktadır. Buna yönelik olarak öğrenciler başta olmak üzere, hassas gruplar ve tüm bireylere yönelik afet farkındalık eğitimleri yaygınlaştırılmalıdır. Belediyelerin

imkânları dâhilinde afet eğitim merkezleri kurmaları önerilmektedir.

KAYNAKLAR

1. Özler, M. (2019). "Kamu Yönetimi Paradigmasında Afet Riski Yönetiminden Yönetişimine". Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16 (1), 139-150.
2. Albrito, P. (2012). "Making Cities Resilient: Increasing Resilience to Disasters at The Local Level". Journal of Business Continuity and Emergency Planning, 5 (4), 291-297.
3. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, (2010). Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023, Erişim adresi: <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/bk0sC+KENTGES.pdf> (Erişim tarihi: 20.02.2023) .
4. Kapucu, N. and Garayev, V. (2011). "Collaborative Decision-Making in Emergency and Disaster Management". International Journal of Public Administration, 34 (6), 366-375.
5. Yavaş, H. ve Yavuz, Ö. (2015). "Türk Afet Yönetiminde Merkezileşme Sorunu ve Yerelleşme Çabaları". Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7-9 Mayıs 2015, Ankara
6. UNISDR, (2015). "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030". Erişim adresi: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf (Erişim tarihi: 14.02.2023).
7. Henstra, D. (2010). "Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?". Public Administration Review, 70 (2), 236-246.
8. Mkhwanazi, N. and Mpanza, S. (2020). "Examining The Nature of Disaster Risk Reduction Strategies in Local Municipalities: A Case Study of Ndwedwe Local Municipality". Journal article published at The 5th Annual International Conference on Public Administration and Development Alternatives 07 - 09 October 2020, Erişim adresi: <http://ulspace.ul.ac.za/handle/10386/3212> (Erişim tarihi: 01.02.2023).
9. Şahin, G. (2016). "Yerel Yönetimlerde Afetlere Hazırlık ve Zarar Azaltma Sorumlulukları: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği". KAYSEM 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu, 5-7 Mayıs 2016, İzmir.
10. Urhan, V.F. (2008). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması". Sayıştay Dergisi, (70), 85-102.
11. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. (2004). Büyükşehir Belediye Kanunu, Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (Erişim tarihi: 01.01.2023).
12. 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2006). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> (Erişim tarihi: 01.01.2023).
13. Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik. (2009). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=20502&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5> (Erişim tarihi: 01.01.2023).
14. Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği. (2022). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/02/20220224-31.pdf> (Erişim tarihi: 03.01.2023).
15. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, (2021). Afet Koordinasyon Merkezi Şube Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği. Erişim adresi: <https://akom.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2022/09/akomgorevvecalismayonetmeliği.pdf> (Erişim tarihi: 03.01.2023).
16. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2011). İtfaiye Dairesi Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği. Erişim adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/tr/main/pages/itfaiye-dairesi-baskanligi-gorev-ve-calisma-y/303>. (Erişim tarihi: 03.01.2023).
17. Korkin, E. ve Öztöp, S. (2022). "Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planlarında Afet Yönetimi". Medeniyet Araştırmaları Dergisi, 7 (1), 61-75.
18. AFAD, (2021). İl Afet Risk Azaltma Planı. Erişim adresi: <https://irap.afad.gov.tr/tr/42050/IRAP-HAKKINDA> (Erişim tarihi: 05.01.2023).
19. Kocaeli İl AFAD Müdürlüğü. (2021). Kocaeli İl Afet Risk Azaltma Planı. Erişim adresi: <https://kocaeli.afad.gov.tr/kurumlar/kocaeli.afad/Kocaeli-IRAP.pdf> (Erişim tarihi: 05.01.2023).
20. Kocaeli İl AFAD Müdürlüğü. (2020). Kocaeli İl Afet Müdahale Planı. Erişim adresi: https://kocaeli.afad.gov.tr/kurumlar/kocaeli.afad/Hizmet-Standartlari/2020-TAMP_Kocaeli-Afet-Mudahale-Plani.pdf (Erişim tarihi: 05.01.2023).
21. Çorlu Belediyesi. (2019). Çorlu Belediyesi Afet Müdahale Planı. Erişim adresi: https://www.corlu.bel.tr/upload/tr/dosya/yayinlar/corlu-belediyesi-afet-ve-acil-durum-mudahale-plani-2019_04102019085643.pdf (Erişim tarihi: 06.01.2023).
22. İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2023). İstanbul Büyükşehir Belediyesi AKOM. Erişim adresi: <https://akom.ibb.istanbul/> (Erişim tarihi: 08.01.2023).
23. Sakarya Büyükşehir Belediyesi, (2023). Sakarya Büyükşehir Belediyesi AKOM. Erişim adresi: <https://www.sakarya.bel.tr/tr/> (Erişim tarihi: 09.01.2023).
24. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2023). Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı. Erişim adresi: https://www.tekirdag.bel.tr/birim_haber/90/ (Erişim tarihi: 09.01.2023).
25. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2023). Erişim adresi: <https://www.kocaeli.bel.tr/> (Erişim tarihi: 09.01.2023).
26. İç İşleri Bakanlığı. (2023). Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri. İç İşleri Bakanlığı. Erişim adresi: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim tarihi: 10.01.2023).

27. Gerdan, S. (2019). “Yerel Yönetimlerde Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarına Genel Bir Bakış”. The Journal of Social Science, 3 (5), 267-276. <https://doi.org/10.30520/tjsosci.518584>
28. Mızrak, S. (2018). “Eğitim, Afet Eğitimi ve Afete Dirençli Toplum”. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 5 (1), 56-67. <https://doi.org/10.21666/muefd.321970>
29. Usta, G. (2023). “Dünya’da Meydana Gelen Afetlerin İstatistiksel Olarak Analizi (1900-2022)”. Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 14 (1), 172-186.