

Yerel Yönetimler ve Kentsel Dirençlilik

Bülent Özmen¹

Özet

6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Kahramanmaraş merkezli depremler sonrasında 53 binden fazla insanın hayatını kaybetmesi, 100 binden fazla kişinin yaralanması, çok sayıda binanın hasara uğraması ve yıkılması, üç milyondan fazla kişinin deprem bölgesinden göç etmesi gibi sayısız olumsuzluklar nedeniyle afet risk azaltma ve dirençlilik ile ilgili çalışmaların ne kadar önemli olduğu gerçeği bir kez daha en acımasız şekilde görülmüştür. Dünya ve Türkiye genelinde yapılan afet istatistiği ile ilgili bütün çalışmalar; doğa kaynaklı afetlerin sayısında, sıklığında, etki alanında ve meydana getirdiği hasarlarda önemli artışlar olduğu ve ilerleyen yıllarda da bu sayıların artmaya devam edeceği gerçeğini ortaya koymaktadır. Nüfus ile ilgili yapılan bütün projeksiyonlar kentlerde yaşayan nüfusun ilerleyen yıllar içinde çok daha artacağını bununda afet tehlike ve riskini arttıracığı yönündedir. Bu nedenlerle afetlere dirençli kentler yaratabilmek için yerel yönetimlere çok önemli görevler düşmekte veya düşmesi gerekmektedir.

1. Giriş

Dünya ve Türkiye için yapılmış olan afet istatistiği ile ilgili çalışmalar incelendiğinde hızlı nüfus artışı, plansız kentleşme, dirençlilik ve risk azaltma ile ilgili çalışmaların istenilen düzeyde olmaması, iklim değişikliği kaynaklı sorunlar, ekolojik dengenin bozulması, kurumsal yapılanma ve mevzuat düzenlemelerindeki eksiklikler gibi birçok faktöre bağlı olarak doğa ve teknoloji kaynaklı afetlerin sayısında, şiddetinde ve meydana getirdiği hasar ve can kayıplarında önemli ölçüde artışlar olduğu görülmektedir. Tarihsel süreç içinde ise afetlerin zaman zaman medeniyetlerin yok olmasına, savaşların veya iç çatışmaların çıkmasına veya insanların farklı bölgelere göç etmesine neden olduğu görülmüştür. Geçmişten günümüze afet sayısı, sıklığı ve şiddetindeki artış oranlarına bakıldığında önümüzdeki yıllarda da bu artışın süreceği ve afet, afet yönetimi ve dirençlilik ile ilgili çalışmalara

¹ Doç. Dr, Gazi Üniversitesi, bulentozmen@gazi.edu.tr, 0000-0002-7043-8329

ilgi ve ihtiyacın daha da artacağı görülmektedir. Afetlerle baş edebilmek, etkilerini en aza indirebilmek ve afete dirençli kentler yaratabilmek için yerel yönetimlere çok önemli görevler düşmekte veya düşmesi gerekmektedir.

Türkiye’de ulusal ve yerel düzeyde afet yönetimi ve dirençlilik ile ilgili çalışmalar kamu kurumları, yerel yönetimler, üniversiteler, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve halk gibi çok çeşitli aktörlerin katılımıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu aktörler arasında belki de en önemli role ve sorumluluğa yerel yönetimlerin sahip olması gerekir. Çünkü afet yerelden başlar ve en fazla yereli etkiler. Yerel yönetimlerin yerel koşulları, yerel özellikleri, yerel tehlike ve riskleri iyi bilmeleri ve yerel halkla sürekli ilişki halinde olmaları nedeniyle afet öncesi, sırası ve sonrasında harekete geçmeleri oldukça önemlidir.

17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi ve 12 Kasım 1999 Kaynaşlı-Düzce depremleri dönüm noktası kabul edilerek afet yönetiminin her aşamasında yerel yönetimlere daha fazla rol ve görev verilmesi görüşü genel kabul görmüş ve mevzuat düzenlemeleri ile yerel yönetimlere çok sayıda yeni sorumluluklar verilmiştir. 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Kahramanmaraş merkezli depremlerin büyüklüğü ve yaratmış olduğu hasarların boyutu bu düzenlemelerin yeterli olmadığını, var olan görevlerin yeterince ve etkin bir şekilde yerine getirilemediğini, yeni düzenlemelere ve yeni çalışmalara ihtiyaç olduğunu en açık ve acımasız bir şekilde bize göstermiştir.

2. Afete Dirençlilik

6 Şubat 2023 tarihinde dokuz saat ara ile meydana gelen ve 53 bin beş yüz otuz yedi kişinin hayatını kaybetmesine, 107 bin ikiyüz onüç kişinin yaralanmasına ve 38 bin dokuz yüz bir binanın yıkılmasına neden olan Mw 7.7 ve 7.6 büyüklüğündeki Kahramanmaraş merkezli depremler afet risk azaltma ve dirençlilik ile ilgili çalışmaların merkezi ve yerel düzeyde tavizsiz bir şekilde yapılması gerekliliğini maalesef bir kez daha en acımasız şekilde göstermiştir. Bu tür afet ve yıkımların ve bu kadar çok sayıda can kayıplarının bir daha yaşanmaması için kentlerin afete dirençli hale getirilmesi gerekiyor. Yerel yönetimlerin afet risk azaltma, dirençlilik, iklim değişikliğine uyum gibi konu ve çalışmalar hakkında bilgi düzeylerinin ve teknik kapasitelerinin artırılması ve ilave bütçe kaynaklarının yaratılması gerekmektedir. Bir kentin afete dirençli olabilmesi için sadece yapıların depreme dayanıklı hale getirilmesi yeterli değildir. Eş zamanlı olarak mekânsal planlama, mevzuat düzenlemeleri, eğitim, sigorta, denetim, altyapı, çevre, ekosistem gibi çok sayıda başka çalışmalarında yapılması ve yeni politikaların geliştirilmesi ve güvenlik kültürünün toplumun her kesimine kazandırılması gerekmektedir.

3. Yerel Düzeyde Afet Yönetimi ve Dirençlilik Sistemi

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde Türkiye'de "... merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına..." şeklinde iki tür yönetim örgütlenmesinden bahsedilmiştir. Yerel yönetimler, yerel düzeydeki halka en yakın kuruluşlardır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde ise yerel yönetimler yerine mahalli idareler ifadesi kullanılmış ve mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiler olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediye ve köy olmak üzere 3 çeşitten oluşmaktadır.

Yerleşmenin ve nüfusun yoğun olduğu kentsel alanlarda yaşayan insanların ortak gereksinimlerinin giderilmesinde, her türlü mekânsal planın hazırlanması ve uygulanmasında, imar ile ilgili kararların verilmesinde, zemin etütlerinin yapılmasında, denetim ve kentsel dönüşüm çalışmalarında ve kentlerin afete dirençli olmasını sağlamada temel aktör yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin bölgenin özelliklerini, afet tehlike ve risklerini iyi bilmeleri ve halka en çabuk ulaşma imkânları olduğu için afet yönetiminin her aşamasında önemli role sahip olmaları ve üzerlerine düşen sorumlulukları en iyi şekilde yerine getirmeleri gerekmektedir.

Türkiye'de yerel düzeyde (il düzeyinde) kurumsal yapılanma mülki idare (ilde valilik, ilçelerde kaymakamlıklar) ve mahalli idareler (İl özel İdaresi, il ve ilçe belediyeleri, köyler ve mahalli birlikleri) şeklindedir. Afet yönetimi ve dirençlilikle ilgili hem merkezi hem yerel yönetimlere önemli görevler verilmiştir. Yerleşim birimlerinin afete dirençli hale gelme sürecinin en önemli aktörleri yerleşimlerdeki kurumsal yapılanma ve yönetimlerdir. Dünya genelinde yapılan çalışmalar, yerel yöneticiler ve yerel düzeydeki birimlerin aktif katılımını sağlayan yaklaşımların başarılı olduğunu ortaya koymaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) daha etkin hale getirilmesine yönelik çabalar ancak 17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi depreminden sonra hız kazanabilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde Büyükşehir Belediyelerine, il, ilçe belediyelerine ve İl Özel İdarelerine afet yönetimi, afete dirençlilik, iklim değişikliği ve iklim değişikliğine uyum konularında önemli görevler verilmiştir. Ancak teknik ve mali altyapı yetersizliklerinin devam etmesi, konunun öneminin yeterince anlaşılabilmesi, yeterli donanımına sahip personelin azlığı, afet tehlike ve risk haritalarının olmaması, olanlarında yeteri şekilde mekânsal planlara aktarılamaması, kentsel dönüşüm çalışmalarının

istenilen düzey ve hızda yapılamaması, denetimlerde yaşanan sıkıntılar gibi birçok nedene bağlı olarak pratikte bir gelişme sağlanamamıştır.

Yerel yönetimlerin afet yönetimi ve afete dirençlilik ile ilgili görev ve sorumlulukları, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”, 3194 sayılı “İmar Kanunu”, 7126 sayılı “Sivil Savunma Kanunu”, 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”, 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 5393 sayılı “Belediye Kanunu”, 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilatı ve Kuruluşu Hakkındaki Kanun” ve 6360 sayılı “On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” gibi genel kanunlarla ve çok sayıda yönetmelik ile belirlenmiştir.

3.1. Yerel Düzeyde Afete Dirençlilik İle İlgili Kurumsal Yapılanma

Afet yönetiminde il düzeyinde organizasyon ve koordinasyon valinin sorumluluğunda ve gözetiminde gerçekleştirilmektedir. Afet yönetiminde yerel (il) düzeyde kurumsal paydaşlar, esas olarak 24 Şubat 2022 tarihli “Afet ve Acil Durum Hizmetleri Yönetmeliği” ve 15 Eylül 2022 tarihli “Türkiye Afet Müdahale Planı” ile aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

- Vali veya Vali Yardımcısı
- İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu
- İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri
- İl Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri
- Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri (11 ilde kurulmuştur)
- İlgili Bakanlıkların Taşra Teşkilatları
- Bakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri
- Büyükşehir Belediyesi ve Belediyeler
- Türk Kızılayı

Bu ana kurumlara özel sektör, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, medya da destek olmaktadır veya destek olması gerekmektedir.

Ulusal (merkezi) düzeyde İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bünyesinde afetle ilgili kararların alınması ve alınan bu kararların uygulanması ve takibinin yerelde yansımaları olacak şekilde ve afet sonrası

yapılacak tüm çalışmalarını yönetmek ve koordine etmek amacıyla İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu;

- Valinin başkanlığında
- İl Afet ve Acil Durum müdürü,
- Belediye başkanı,
- İl Özel İdaresi genel sekreteri,
- Garnizon komutanı,
- TAMP Çalışma gruplarından sorumlu il yöneticileri,
- Mülki idari amirliğince belirlenecek bir muhtar ile sivil toplum kuruluşu temsilcisi ve
- İhtiyaç duyulan diğer il yöneticilerinden

oluşmaktadır. İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, normal zamanlarda yılda en az iki kez toplanır, afet ve acil durum hallerinde ise çağrı ve talimat beklemeksizin İl AFAD merkezinde toplanır.

İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulunun görev ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir.

- a) İl afet müdahale planının Başkanlığın (AFAD'ın) belirlediği formata uygun şekilde hazırlanıp hazırlanmadığını incelemek ve uygun ise planı kurul kararı ile onaylamak.
- b) Yerel düzey çalışma grubu operasyon planlarını, hazırlatmak ve onaylamak.
- c) Yerel düzey çalışma grubu operasyon planlarının il afet müdahale planına entegrasyonunu gerçekleştirmek.
- d) Afet ve acil durum hazırlıklarını yapmak veya yaptırmak ve alınacak önlemleri belirlemek.
- e) Yerel düzey olay türü planı hazırlanmasına karar vermek, hazırlamak veya hazırlatmak.
- f) Kritik tesislerin oluşturduğu riskleri önleme çalışmaları yapmak veya yaptırmak.
- g) Eğitimler düzenlemek ve planların uygulanabilirliğini tatbikatlarla değerlendirmek.

- h) Afet ve acil durum hallerinde; bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, il afet müdahale planının uygulanmasını sağlamak.

Yerelde afet yönetimi ile ilgili en önemli görevler 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine verilmiştir. İllerde bütünleşik afet ve acil durum yönetiminin tüm unsurlarını içerecek şekilde kurulan bu müdürlükler, AFAD’ın taşra teşkilatı olarak Valiye bağlı olarak görevlerini yapmaktadır. Müdürlüğün sevk ve idaresinden, ildeki afet ve acil durum faaliyetlerin yönetiminden birincil derecede Vali sorumludur. 15 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin görevleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

- a) İlin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, afet ve acil durum hazırlıklarını yapmak,
- b) Afet ve acil durum risk azaltma, müdahale ve iyileştirme il planlarını, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak, uygulamak ve uygulatmak,
- c) İl afet ve acil durum yönetim merkezini yönetmek, kesintisiz ve güvenli haberleşmeyi sağlamak,
- d) Afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek veya ettirmek,
- e) Afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak,
- f) Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek,
- g) Afet ve acil durumlarda, gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacak gıda, araç, gereç ve malzemeler için depolar kurmak ve yönetmek,
- h) İlgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri ilde yerine getirmek,
- i) Başkanlığın (AFAD’ın) belirlediği esas ve usuller çerçevesinde risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmalarını diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte yapmak,
- j) Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddeler ile benzeri diğer teknolojik maddelerin tespiti, teşhisi ve arındırılması ile ilgili

hizmetleri yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak,

- k) AFAD Başkanlığınca belirlenen yıllık çalışma programlarını uygulamak, yıllık faaliyet raporları hazırlayarak AFAD Başkanlığının onayına sunmak,
- l) AFAD Başkanlığının ve valinin vereceği diğer görevleri yapmaktır.

3.2. Afete Müdahale Sırasında Yerel Düzeyde Kurumsal Yapılanma

Afet öncesi, sırası ve sonrası için 7/24 saat çalışmalarını yürüten Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri illerde Valinin başkanlığında İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri bünyesinde çalışmalarını yürütmektedir. Valinin uygun gördüğü durumda bu merkezler ilçelerde de kurulabilmektedir. Afet ve acil durumlarda müdahale, kurtarma ve yardım gibi olaya yönelik bütün çalışmalar bu merkezler aracılığı ile yürütülmekte, ekipler ve kurumlar arasındaki koordinasyonda yine bu merkezler aracılığı ile sağlanmaktadır. Ayrıca afet veya acil durumlara ilgili tüm yönetim ve bilgi toplama çalışmaları da buradan yürütülmektedir.

İl afet ve acil durum yönetim merkezi; illerde vali veya yetkilendireceği vali yardımcısının başkanlığında 7/24 saat çalışma esasına göre çalışmalarını yürütmektedir. Merkezin sekreteryası İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Afet Müdahale Planına göre yerel düzey organizasyon şemasında yer alan dört temel servis (1- operasyon, 2- lojistik ve bakım, 3- bilgi ve planlama, 4- finans ve idari işler servisleri) vali yardımcılarını tarafından koordine edilmektedir.

İlçe afet ve acil durum yönetim merkezi; afet ve acil durumlarda görev yapılan ve ilçe düzeyindeki çalışmaların yönetildiği, genelde kaymakamlık binasında bulunan ve ihtiyaç duyulunca faaliyete geçen merkezi ifade eder.

Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik (AKB) müdürlükleri, Başkanlık (AFAD) tarafından belirlenecek illerde il afet ve acil durum müdürlüğü bünyesinde kurulabilmektedir. Bu müdürlükler, il afet ve acil durum müdürlüğü emrinde görev yaparlar. Bu şekilde kurulacak müdürlük sayısı yirmiye geçemez. Hali hazırda, Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van illerinde olmak üzere toplam 11 ilde Afet ve Acil Durum Arama Kurtarma Birlik Müdürlükleri kurulmuştur.

Yerel düzeyde afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak operasyon, lojistik ve bakım, bilgi ve planlama ve finans ve idari işler servislerinin, ana hizmet gruplarının ve koordinasyon birimlerine ait

rol ve sorumlulukların neler olacağı Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) kapsamında belirlenmiştir. Ulusal düzeyde 25 yerel düzeyde 23 çalışma grubu vardır.

3.3. Yerel Düzeyde Afet Dirençlilik İle İlgili Hukuki Çerçeve

Türkiye’de yerel yönetimlerin, dirençlilik ve afet risk azaltma yönetimine ve çalışmalarına ilişkin görev ve sorumlulukları ancak 17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi depreminden sonra ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetimlere (mahalli idarelerle) önemli görevler veren yasal düzenlemeler 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, 5393 sayılı “Belediye Kanunu”, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu”, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”, 7126 sayılı “Sivil Savunma Kanunu”, 3194 sayılı “İmar Kanunu”, 4123 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun”, 4708 sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliği”, 6305 sayılı “Afet Sigortaları Kanunu”, 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliği”, “Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği (2022) ve Türkiye Afet Müdahale Planı (2022)”, “İl Afet Müdahale Planı” ve “İl Afet Risk Azaltma Planı”, Bina Deprem Yönetmeliği (2019), Türkiye Deprem Tehlike Haritası (2019) ve Zemin ve Temel Etüdü Uygulama Esasları ve Rapor Formatı (2019) dır.

10 Temmuz 2004 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” afet yönetimi ile ilgili olarak hem büyükşehir belediyesini hem de büyükşehir sınırları içerisinde yer alan büyükşehir ilçe belediyelerini içermektedir. Kanunun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlığı altında düzenlenen 7. Maddesinin “u” ve “z” bentleri afet ve afet yönetimine ilişkindir. Yedinci maddenin “u” bendine göre “İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek” şeklinde düzenlenmiştir. Aynı maddenin “z” bendine göre ise “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” görevi de Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir.

4 Mart 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanununa” göre İl Özel İdarelerine; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğa kaynaklı afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli “Afet ve Acil Durum Planlarını” yapma, ekip ve donanımı hazırlama görevi verilmiştir. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanması ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınması gerektiği belirtilmiştir. Planlar doğrultusunda İl özel idarelerine halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ortak programlar yapabilmeye ve il dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve desteği sağlayabilme görevleri de verilmiştir. Ayrıca Kanun’un “İl özel idarelerinin giderleri” başlığı altında düzenlenen 43.maddesinde doğal afet giderlerinden bahsedilmiştir.

13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı “Belediye Kanununa” göre belediyelere, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğa kaynaklı afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla yerleşimin özelliklerini de dikkate alarak gerekli “Afet ve Acil Durum Planlarını” yapma, ekip ve donanımları hazırlama görevi verilmiştir. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanması ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca belediyelere planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemlerin alınması ve ortak programların yapılması ve belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğa kaynaklı afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlama görevleri de verilmiştir. Aynı Kanunun “Arsa ve konut üretimi” başlığı altında “Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahip kılınmıştır.

06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı “On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe

Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile büyükşehirlerde İl Özel İdareleri kalktığından ve il sınırlarının tamamından sorumlu hale getirilmesinden sonra Büyükşehir Belediyelerinin afet ve acil durumlarla ilgili görevleri daha önemli hale gelmiştir.

1924 yılında oluşturulan 442 sayılı Köy Kanununun “Muhtarın göreceği işler” başlığı altında yer verilen 36.maddesinde muhtarlara, salgın ve bulaşıcı hastalıkların bildirimini yapmak, köylünün çiçek ve bulaşıcı hastalıklardan kurtulması için aşılama çalışmaları yapmak, köy hudutları içerisinde sel ve yangın durumunda köylüleri toplayarak çalışmalar yapmak, köy hudutları dışında gerçekleşen orman yangınlarında da köylüyü toplayıp yangını söndürmek gibi görevler verilmiştir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından 18 Mart 2018 tarihinde yeni deprem tehlike haritası ve bina deprem yönetmeliği 1 Ocak 2019 tarihinde yürürlüğe girecek şekilde yayınlanmıştır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından da 9 Mart 2019 tarih ve 30709 sayılı Resmi Gazetede “Zemin ve Temel Etüdü Uygulama Esasları ve Rapor Formatına Dair Tebliğ” yayınlanmıştır. Bu tebliğin amacı; bina ve bina türü yapıların tasarım, projelendirme, inşa ve denetim için yapılması zorunlu olan zemin ve temel etütlerin planlaması, arazi araştırmaları ve laboratuvar çalışmalarının yapılması, sahada karşılaşılan zemin birimlerinin (zemin ve/veya kaya) mühendislik özellikleri ile yeraltı suyuna ilişkin verilerin toplanması, yerel deprem etkilerinin belirlenmesi ve elde edilen verilerin değerlendirilmesi sonucunda zemin ve temel etüt raporlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

Deprem tehlike haritası, bina deprem yönetmeliği ve zemin ve temel etüdü uygulama esasları ve rapor formatına ilişkin yapılan bu üç önemli değişiklik ile getirilmiş olan yeniliklerin belediyeler tarafından düzgün bir şekilde yapılması/yaptırılması, denetlenmesi gerekmektedir. Bütün bina yapım süreçlerini etkileyen bu konularla ilgili eğitim çalışmalarına acilen ihtiyaç vardır. Ayrıca kentsel dönüşüm çalışmalarını, riskli yapı ve riskli alanların belirlenmesi çalışmaları da bu harita, bina deprem yönetmeliği ve zemin etüt formatındaki kriterlere göre yapılmaya başlamıştır.

6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında kanun” kapsamında da belediyelere riskli yapı, riskli alan ve rezerv alan belirleme konularında bazı görevler verilmiştir.

4. Dirençliliğin Yol Haritası İl Afet Risk Azaltma Planları

Kısa adı İRAP olan İl Afet Risk Azaltma Planı, afetlerin olası etkilerini ortaya koyan ve bu etkileri en aza indirebilmek için afetler olmadan gerçekleştirilmesi gerekenleri bir süreç dahilinde tarif eden, sorumluları ve sorumlulukları tanımlayan, sürdürülebilir bir plandır. Afet risklerini azaltma planlamasında temel amaç; sürdürülebilir, güvenli ve afete dirençli toplum ve yerleşim alanlarını afet ve dirençlilik konusunda sorumluluğu bulunan başta yerel yönetimler olmak üzere, üniversiteler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve ilgili bütün kamu kurum ve kuruluşlarını bir araya getirerek ve her birinin katkısını alarak oluşturmaktır.

Birleşmiş Milletler Üçüncü Dünya Afet Risklerinin Azaltılması Konferansı (14-18 Mart 2015) sonucu 187 üye ülke tarafından kabul edilen Sendai Afet Risklerinin Azaltılması Çerçevesi Eylem Planı ile 2030 yılına kadar tüm üye ülkeler tarafından uygulanacak yedi hedef ve dört öncelik belirlenmiştir. Yedi hedeften biri “Ulusal ve yerel afet risk azaltma stratejileri olan ülkelerin sayısını 2020 yılına kadar önemli ölçüde çoğaltmak” olarak belirlenmiştir. Bu anlaşmayı kabul eden ülkeler arasında yer alan Türkiye, Sendai Afet Risklerinin Azaltılması Çerçevesi Eylem planı gereğince ve Onbirinci Kalkınma Planında (2019-2023) hayata geçirilecek hedefler gereğince İl Afet Risk Azaltma Planı ile ilgili çalışmalarına İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının önderliğinde ve koordinasyonunda başlamıştır. İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP) ile ilgili çalışmalara 2019 yılında pilot il olarak seçilen Kahramanmaraş ili ile başlanmıştır. 2020 yılında bitirilen bu çalışma kapsamında hem İl Afet Risk Azaltma Planı Hazırlama Kılavuzu hem de Kahramanmaraş İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP) hazırlanmıştır. İRAP hazırlama kılavuzunun birinci versiyonu olarak kabul edilen bu kılavuz ilerleyen süreç içinde edinilen deneyimler ve elde edilen dersler ışığında birçok kez güncellenmiş ve ilerleyen yıllarda da güncellenmeye devam edecektir.

Kahramanmaraş il afet risk azaltma planı hazırlandıktan sonra bu çalışma kapsamında edinilen tecrübe ve deneyimlerden yararlanarak 2020 yılı içinde Adana, Afyonkarahisar, Rize, Samsun, Sivas ve Tekirdağ illeri içinde çalışmalara başlanarak aynı yıl içinde bitirilmiştir. *AFAD İl Müdürlükleri, Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin katılımı ve desteği ile 2021 yılının sonunda geriye kalan illerinde İl Afet Risk Azaltma Planları tamamlanmıştır. AFAD tarafından kurulan ve işletilen İRAP İzleme ve Değerlendirme Sistemi kapsamında her il tarafından İRAP planları kapsamında belirlenmiş olan hedef ve eylemlerin ne kadarının uygulanıp uygulanmadığının takibi yapılmaktadır.*

İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP), ilin afet tehlikesini ve afetlerin olası etkilerini ortaya koyan ve bu etkileri en aza indirebilmek için afetler olmadan yapılacak çalışmalarını eylemler biçiminde gösteren, sorumluları tanımlayan bir plandır. İllerdeki kurum/kuruluş ve diğer ilgili tüm paydaşlarla birlikte üretilmesi gereken, üretilen bir yol haritasıdır. Herhangi bir kurum ve kuruluşun değil, tüm ilin sahiplenmesi gereken bir plandır. İRAP sadece bir kez hazırlanarak rapor haline getirilen bir belge olmamalıdır. Her ilin farklı afet tehlike ve riskine sahip olmasından dolayı her ilin öncelikli tehlikeleri, riskleri ve risk azaltma amaç, hedef ve eylemleri farklı olmaktadır. Bunların o ildeki tüm paydaşlarca ortaya konulması ve uygulamaya geçirilmesi gerekir. Hazırlanmış olan planlarında zaman içinde yapılan çalışmalar, alınan önlemler, bilimsel gelişmeler, elde edilen dersler ışığı altında sürekli güncellenmesi ve geliştirilmesi gerekir.

Hukuki dayanağını 15 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4 numaralı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin” “İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri” başlıklı 52’inci maddesinden alan İl Afet Risk Azaltma Planlarının temel ilkeleri aşağıdaki gibidir.

- Bölgeyi etkileyebilecek doğal ve/veya teknolojik kaynaklı tüm afet tehlikeleri belirlenmeli, konu edilmeli ve toplumda farkındalığı artırmak/canlı tutmak adına zaman zaman farklı kanallarla paylaşılabilir,
- Afet risklerini azaltma konusunda, ilgili tüm kurum ve kuruluşlar ile STK ve üniversitelerin sürece katılımı ve iş birliği sağlanmalı,
- Bütünleşik afet yönetim süreçleri dikkate alınmalı,
- Afet risk azaltma planları, ayrıntılı, kapsamlı ve stratejik olarak hazırlanmalı,
- Planlar esnek, gerçekçi ve uygulanabilirliği yüksek olmalı,
- Kurumsal yapılanma, sistematik yaklaşım ve kapasite artırımı konuları özellikle dikkate alınmalı,
- Belirli aralıklarla izleme, değerlendirme ve güncelleme yapılmasına olanak sağlayacak bir yapısı olmalı ve takibinin yapılması sağlanmalıdır.

İl Afet Risk Azaltma Planlarının, İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri başta olmak üzere, ilgili kamu kurum ve kuruluşların bölge ve il müdürlükleri, yerel yönetimler, üniversiteler, özel sektör ve STK’ların iş birliği ve katılımı ile hazırlanması gerekir.

İl Afet Risk Azaltma Planı Hazırlama Kılavuzunda planların hazırlama süreci, birbirini tamamlayan beş modül şeklinde tanımlanmıştır. Bu bölümler ve bölümlerin içerikleri aşağıdaki gibidir.

Modül 1 İlin Genel Durumu

Modül 2 Tehlike ve Risk Değerlendirmeleri

Modül 3 Mevcut Durum Analizi

Modül 4 Afet Risk Azaltma Amaç, Hedef ve Eylemleri

Modül 5 İzleme ve Değerlendirme

Bu modüllerin içeriklerinin de kılavuza göre aşağıdaki gibi olması gerekir.

Modül 1: İlin Genel Durumu (il profilinin ortaya konulması). İlin genel olarak en güncel durumunun ilgili konu başlıkları altında ele alındığı ve düzenli aralıklarla güncellenmesi gereken modüldür.

Modül 2: Tehlike ve Risk Değerlendirmeleri: İldeki tehlike ve risklerin ortaya konulduğu, mekânsal olarak ifade edildiği bölümdür. Bu bölüm sonuçlarına göre riskleri azaltmak adına ortaya konacak eylemlerin neler olabileceği hakkında birtakım fikirleri de beraberinde getirir.

Modül 3: Mevcut Durum Analizi: İldeki iç ve dış faktörlerin kapsamlı ve detaylı bir biçimde değerlendirilmesi ile ilgili riskleri azaltmadaki kapasitenin ortaya çıkarılmasını amaçlar. Birinci Çalıştayda oluşturulan olay-önlem tabloları, senaryolar ve GZFT tablosunun özetlenerek yazılmasıyla oluşturulur.

Modül 4: Afet Risk Azaltma Amaç, Hedef ve Eylemleri: Modül 4, eylemlerin amaç(lar) ve hedefler doğrultusunda ortaya konulduğu modüldür. Çalıştaylar sırasında netleştirilen eylemlere ait sorumlu ve destekleyici kurum/kuruluşlar, gerçekleştirme dönemi, önceliklendirme gibi konulara bu modülde yer verilmelidir.

Modül 5: İzleme ve Değerlendirme: İRAP taslağı tüm paydaş kurumlarca onaylandıktan sonra, eylemleri programlı bir biçimde takip ederek uygulama aşamalarını değerlendirecek olan süreci anlatan bölümdür.

Plan hazırlama sürecinde ildeki ilgili kurum ve kuruluşlara yönelik bildirimlerde bulunarak üst düzey ve uzman bilgilendirme toplantıları ile ikinci çalıştay gerçekleştirilmektedir.

İRAP kapsamında oluşturulan eylemlerin takibi İRAP Yönetim Sistemi üzerinden her altı ayda bir izleme, yılda bir defa da değerlendirme şeklinde yapılmaktadır. Planın izlenmesi; Planda yer alan her eylem için,

sorumlu kurum/kuruluşlarla birlikte, planın yürürlüğe girmesini takip eden aydan itibaren, 6 aylık periyodu içerisinde alarak gerçekleştirilmektedir. Eylemlerden sorumlu kurum, sorumlu olduğu her eylem için “Eylem İzleme Tablosunu” doldurarak izleme raporunu oluşturmaktadır. Planın değerlendirilmesi; Planda yer alan her eylem için, eylemden sorumlu kurumun koordinasyonunda destekleyici kurum/kuruluşlarla birlikte planın yürürlüğe girmesini takip eden aydan itibaren 12 aylık periyodu içerisinde olacak şekilde gerçekleştirilmektedir.

Şehirleri Dirençli Hâle Getirmek İçin Birleşmiş Milletler Tarafından Önerilen 10 Temel Madde:

1- *Afetlere dayanıklılık/dirençlilik için organize olun:* Güçlü liderliğe sahip bir organizasyon yapısı hayata geçirilmeli ve koordinasyonun nasıl olacağı belirlenmeli ve paydaşlar arasındaki sorumluluklar net bir şekilde belirlenmelidir. Şehir Vizyonu veya Stratejik Planlarda Afet Riskinin Azaltılması temel husus olarak belirlenmelidir.

2- *Günümüzdeki ve gelecekteki risk senaryolarını belirleyin, anlayın ve kullanın:* Tehlike ve hasar görülebilirlik verilerinin güncelliği korunmalıdır. Katılımcı süreçlere dayalı risk değerlendirmeleri hazırlanmalı ve bunlar kentin kentsel gelişimi ve uzun vadeli planlama hedefleri için temel veri kullanılmalıdır.

3- *Dayanıklılık için mali kapasiteyi güçlendirin:* Afetlerin ekonomik etkilerinin nasıl olacağını anlayarak ve değerlendirerek bir finansal plan hazırlanmalıdır.

4- *Dayanıklı/Dirençli kentsel gelişim ve tasarımı talep edin:* Özellikle hassas, hasar görülebilir durumda olan nüfusa odaklanan güncel risk bilgisine sahip kentsel planlama ve geliştirme stratejileri gerçekleştirilmelidir.

5- *Doğal ekosistemlerin sunduğu koruyucu işlevleri geliştirmek için doğal tamponları koruyun:* Kent coğrafyası içindeki ve dışındaki doğal ekosistemler tanımlanmalı, korunmalı, izlenmeli ve risk azaltmak için kullanılması arttırılmalıdır.

6- *Dirençlilik için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi:* Risk azaltmak için kurumsal kapasiteyi (devlet kuruluşları, özel sektör, akademik, mesleki ve sivil toplum kuruluşları) anlamalı, boşlukları tespit etmeli ve güçlendirilmesine yardımcı olunmalıdır.

7- *Dayanıklılık/Dirençlilik için toplumsal kapasiteyi anlayın ve güçlendirin:* Sosyal bağlılık tanımlanmalı ve güçlendirilmelidir. Hükümet girişimleri ve multimedya kanalları aracılığıyla karşılıklı yardım kültürü geliştirilmelidir.

8- *Altyapı dayanıklılığını artırın:* Kritik altyapının korunması, güncellenmesi ve bakımı için bir strateji geliştirilmeli, gerekli olması durumunda altyapının riski azaltılmalı ve dayanıklılığı artırılmalıdır.

9- *Etkili hazırlık ve afet müdahalesini sağlayın:* Hazırlık planlarını erken uyarı sistemlerinden yararlanarak hazırlamalı, düzenli olarak güncellemeli ve acil durum ve afet yönetimi kapasitesi artırılmalıdır.

10- *İyileştirmeyi hızlandırın ve eskisinden daha iyi bir şekilde yeniden inşa edin:* Afet sonrası iyileştirme, rehabilitasyon ve yeniden inşa çalışmalarının stratejileri oluşturulmalıdır. Bu stratejiler, uzun vadeli planlamayla uyumlu ve gelişmiş bir şehir ortamı sağlayacak şekilde belirlenmelidir.

5. Sonuç ve Öneriler

Yerel yönetimlerin görev alanına giren hizmetler ve yürürlükte olan yasa ve yönetmeliklere göre yerel yönetimlerin olası afet risklerini azaltmak ve afete dirençli kentlere yönelik çalışmalarını etkin bir şekilde yapabilmek için yasal ve idari düzenlemelerin yeterli olmadığı görülmektedir. Az sayıda olan düzenlemelerin de istenilen düzeyde ve etkinlikle uygulanmadığı her afetten sonra gözlenmektedir.

Kent planlama süreci, yerleşime uygunluk değerlendirmeleri, diri fayların belirlenmesi ve imar planına yansıtılması, riskli yapı stokunun dönüştürülmesi, denetim, taşkın ve sel tehlikesi gibi konulara yeterince önem verilmemesi afet risklerinin artmasına neden olmaktadır.

İmar planlarına altlık teşkil etmek ve yerleşime uygunluk değerlendirmelerinin daha sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporlarının yapılması/yaptırılması gerekir. Özellikle dere yatakları ve diri faylara dikkat edilmesi bu bölgelerin yerleşime uygun olmayan alan olarak belirlenmesi, değerlendirilmesi gerekir.

Afetlere dirençli kentsel alanlar ve yapılar oluşturulmasında belediye bütçesinden ödenek ayrılması ve risk azaltma çalışmaları için yeni kaynakların yaratılması gerekir.

Genelde belediyeler tarafından “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmeliğin” hükümleri gereğince bir önceki yıl gerçekleşen bütçe giderinin binde biri oranında ödenek ayrılarak çalışmalar yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu bütçenin daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi, en doğru ve en öncelikli yerden başlanarak harcanabilmesi için afete dirençlilik çalışma alanlarının kavramsal bir çerçeve ile belirlenmesi gerekir.

Bir kentin dirençliliği, sadece kentsel dönüşüm çalışmaları ile değil aynı zamanda mekânsal planlama, eğitim, çevre, ekosistem, kurumsal yapılanma, sigorta, altyapı, denetim, mevzuat düzenlemesi gibi çok sayıda farklı çalışmanın eş zamanlı olarak yapılmasını, risk azaltma çalışmalarına odaklanılmasını ve yeni politikaların geliştirilmesini gerektirir. Aynı zamanda mutlaka halkın kapasitesinin değerlendirilmesi, halkın süreçler işine dahil edilmesi, halkın görüş ve önerilerinin alınması da gerekir.

6. Kaynaklar

- AFAD, 2014, Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 216 sayfa, Ankara.
- AFAD, 2019, Türkiye Deprem Tehlike Haritası
- Ergünay, O., 2002, Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi, Türk Kızılayı.
- Ergünay, O., 2014, Afet Yönetimi: Genel İlkeler, Tanımlar, Kavramlar, Acil Afet Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, sayfa 29-92.
- İRAP, 2020, İl Afet Risk Azaltma Planı Hazırlama Kılavuzu, 9. Versiyonu, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
- Özmen, B., Nurlu, M., Güler, H., 1997, Coğrafi Bilgi Sistemi ile Deprem Bölgelerinin İncelenmesi, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sayfa Sayısı 88.
- Özmen, B., 2017, Tehlike ve Risk Değerlendirmesi (Bölüm 3), Afet Senaryosu ve Tatbikatlar Kitabı (Editörler: Recep Bayar ve Muammer Tün), Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Acil Durum ve Afet Yönetimi Ön Lisans Programı Ders Kitabı, sayfa 46 - 72, ISBN: 978-975-06-2251-9 (1. Baskı).
- Pampal, S., Özmen, B., 2007, Türkiye'nin Deprem Gerçeği Deprem Bölgeleri Haritaları ve Deprem Yönetmeliklerinin Tarihsel Gelişimi, Sayfa Sayısı 1028, ISBN:978-97592358-6-4.
- UNISDR, 2017, How To Make Cities More Resilient A Handbook For Local Government Leaders, A contribution to the Global Campaign 2010-2020 Making Cities Resilient – “My City is Getting Ready”, 122 pages, Geneva
- World Disaster Report, 2020, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 366 pages.