

Büyükşehir Belediye Sisteminde Kırsal Alanların Afet Yönetimi: 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi¹

Sevinç Yüce²

Özet

Günümüzde hızlanan kentleşme süreçleri, iklim değişikliğinin etkileri ve çevresel risklerin çeşitlenmesi, yerel yönetimlerin hizmet sunumu ve yönetim kapasitesini her zamankinden daha önemli hâle getirmektedir. Özellikle afetler, yalnızca fiziksel çevreyi değil, ekonomik ve sosyal yaşamı da etkileyen çok boyutlu krizler olarak yerel yönetim politikalarının temel gündemlerinden biri hâline gelmiştir. Türkiye’de bu dönüşümün en önemli yansımalarından biri, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmadır. Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il sınırlarına kadar genişletilmiş, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak bu yerleşimler mahalle statüsüne dönüştürülmüş ve kırsal alanlar kent yönetim sistemine dâhil edilmiştir.

Bu bölüm, büyükşehir belediye sisteminin kırsal alanlarda afet yönetimi ve çevresel risklere karşı hizmet sunma kapasitesini yerel yönetim politikaları perspektifinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle 6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan yönetsel dönüşüm ile kent-kır bütünleşmesinin yerel yönetim yapısına etkileri ele alınmakta, ardından Türkiye’de afet yönetiminin hukuki ve kurumsal çerçevesi incelenmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin afet risklerinin azaltılması, müdahale süreçlerinin yürütülmesi ve afet sonrası iyileştirme faaliyetlerindeki rolü; ilgili mevzuat ile AFAD tarafından hazırlanan politika belgeleri çerçevesinde tartışılmaktadır.

Bölümde, büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet alanlarının afet yönetimi ve çevresel risklerle mücadele açısından ortaya çıkardığı fırsatlar ve

1 Bu bölüm, yazarın “6360 sayılı Kanun sonrası mahalleleşen kırsal alanlarda belediye hizmetlerinin afet dönemlerinde etkinliği” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir (Aksaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2025).

2 Dr., Bağımsız araştırmacı, svncyuce@gmail.com , ORCID ID: 0000-0002-1658-8617

sınırlılıklar değerlendirilmekte; afetlere dirençli kentler ve kırsal yerleşimler oluşturulabilmesi için yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu yönüyle bölüm, kentleşme, çevresel riskler ve yerel yönetim politikaları arasındaki ilişkiyi bütüncül bir bakış açısıyla ele almaktadır.

1. Giriş

Günümüzde hızlanan kentleşme süreçleri, iklim değişikliğinin etkileri, çevresel risklerin artması ve afetlerin daha karmaşık sonuçlar doğurması, yerel yönetimlerin rolünü yeniden tartışmaya açmıştır. Kentlerin büyümesi, nüfus yoğunluğunun artması ve yerleşim alanlarının genişlemesiyle birlikte yerel yönetimler yalnızca klasik belediye hizmetlerinin sunumundan sorumlu kurumlar olmaktan çıkmış; çevresel sürdürülebilirlik, afetlere dirençlilik, risk azaltma, iklim değişikliğine uyum ve toplumsal dayanıklılığın güçlendirilmesi gibi çok boyutlu politika alanlarının da temel aktörleri hâline gelmiştir. Bu nedenle kentleşme, çevre ve yerel yönetim politikaları arasındaki ilişkinin yeniden değerlendirilmesi güncel bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Çevre sorunlarının küresel ölçekte derinleştiği günümüzde, kentler ve kırsal alanlar iklim değişikliğinin etkilerine daha açık hâle gelmektedir. Kuraklık, aşırı yağışlar, sel, heyelan, orman yangınları, sıcak hava dalgaları ve biyolojik çeşitlilik kayıpları gibi çevresel tehditler yalnızca doğal çevreyi değil, ekonomik faaliyetleri, toplumsal yaşamı ve yerel hizmet sunumunu da doğrudan etkilemektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin çevrenin korunması, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı, iklim değişikliğine uyum politikalarının geliştirilmesi ve çevresel risklerin azaltılması konularındaki sorumluluklarını daha görünür hâle getirmiştir. Özellikle büyükşehir belediyeleri, genişleyen hizmet alanları içerisinde çevre koruma, atık yönetimi, su kaynaklarının sürdürülebilir kullanımı, yeşil alanların geliştirilmesi ve afet risklerinin azaltılmasına yönelik planlama faaliyetleriyle çevresel sürdürülebilirliğin yerel düzeydeki en önemli uygulayıcıları arasında yer almaktadır.

Yerel yönetimler, vatandaşların kamu hizmetlerine erişiminde ve demokratik katılım süreçlerinde ilk başvurduğu yönetim birimleridir. Türkiye’de yerel yönetim sistemi belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimlerinden oluşmakla birlikte, son yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler bu yapının önemli ölçüde dönüşmesine neden olmuştur. Bu dönüşümün en kapsamlı örneğini 6360 sayılı Kanun oluşturmaktadır. Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il sınırlarına genişletilmiş, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüş ve böylece kırsal alanlar büyükşehir belediyelerinin yönetim ve hizmet alanına dâhil edilmiştir.

6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan yeni büyükşehir modeli, hizmetlerin daha bütüncül, koordineli ve etkin biçimde sunulmasını hedeflemektedir. Bununla birlikte kırsal yerleşimlerin kent yönetim sistemine eklenmesi; hizmet sunumu, yerel temsil, katılım mekanizmaları, kaynak dağılımı ve yönetsel ölçek açısından yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Özellikle coğrafi olarak geniş alanlara yayılan kırsal mahallelerin büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanına girmesi, çevresel risklerin yönetimi, doğal kaynakların korunması ve afet ile acil durum hizmetlerinin etkinliği konusunda çeşitli soru işaretlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Afetler ve çevresel riskler, yerel yönetimlerin kapasitesini doğrudan sınav alanların başında gelmektedir. Deprem, sel, heyelan, kuraklık, orman yangınları ve diğer çevresel tehditler yalnızca fiziksel çevrede değil, sosyal ve ekonomik yaşam üzerinde de önemli etkiler yaratmaktadır. Bu nedenle afet yönetimi günümüzde yalnızca müdahale faaliyetlerinden ibaret görülmemekte; risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarını kapsayan bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde ele alınmaktadır. Çevre yönetimi ile afet yönetimi arasındaki ilişkinin güçlenmesi, sürdürülebilir ve dirençli yerleşimlerin oluşturulmasını zorunlu hâle getirmektedir. Bu süreçlerin her aşamasında yerel yönetimler kritik görev ve sorumluluklar üstlenmektedir.

Türkiye’de afet yönetiminin kurumsal çerçevesi büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından şekillendirilmekle birlikte, afetlerin etkilerinin ilk olarak yerel düzeyde ortaya çıkması yerel yönetimlerin önemini artırmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyeleri, genişleyen hizmet alanları nedeniyle afet öncesi hazırlık, risk azaltma, altyapı yönetimi, ulaşım, arama-kurtarma, acil yardım ve afet sonrası iyileştirme faaliyetlerinde önemli roller üstlenmektedir. Bununla birlikte mevcut mevzuat ve politika belgeleri incelendiğinde, yerel yönetimlerin afet yönetimi içerisindeki konumunun yetki, kaynak ve koordinasyon boyutlarında çeşitli tartışmalara konu olduğu görülmektedir.

Bu bölüm, 6360 sayılı Kanun sonrasında şekillenen büyükşehir belediye sistemini afet yönetimi ve çevresel riskler perspektifinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle büyükşehir belediye sisteminin dönüşümü ve kırsal alanlara etkileri ele alınmakta, ardından yerel yönetimlerin afet yönetimindeki görev ve sorumlulukları ilgili mevzuat ve politika belgeleri çerçevesinde incelenmektedir. Son olarak büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunma kapasitesi, çevresel sürdürülebilirlik, kent-kır bütüncüleşmesi ve afetlere dirençli yerleşimler oluşturma hedefi doğrultusunda tartışılmaktadır. Böylece bölüm, çevre, kentleşme, yerel yönetim ve afet yönetimi politikalarının kesişim noktasında yer alan güncel sorunları ve çözüm alanlarını bütüncül bir bakış açısıyla ortaya koymayı hedeflemektedir.

2. Büyükşehir Belediye Sisteminin Evrimi ve 6360 Sayılı Kanun'un Yerel Yönetimlere Etkileri

Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin ortaya çıkışı, kentleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte ortaya çıkan yönetsel, mekânsal ve hizmet sunumuna ilişkin sorunlara çözüm arayışlarının bir sonucu olarak şekillenmiştir. Özellikle 1950’li yıllardan itibaren yaşanan hızlı kentleşme, büyük kentlerin çevresinde düzensiz büyüme alanlarının oluşmasına neden olmuş, mevcut yerel yönetim yapıları ise bu sürecin ortaya çıkardığı sorunlara yeterli düzeyde cevap verememiştir. Kent nüfusunun artması, yerleşim alanlarının genişlemesi ve hizmet taleplerinin çeşitlenmesi; planlama, altyapı, ulaşım ve çevre yönetimi gibi alanlarda daha bütüncül bir yönetim modeline duyulan ihtiyacı artırmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri, yalnızca belediye hizmetlerini yürüten yerel yönetim birimleri değil, aynı zamanda kent bütününde planlama ve koordinasyonu sağlayan üst ölçekli yönetim yapıları olarak görülmeye başlanmıştır (Keleş, 2021: 270).

Türkiye’de büyükşehir yönetimi anlayışının ortaya çıkışında yalnızca kentleşme olgusu değil, Cumhuriyet döneminden itibaren devam eden merkezi yönetim–yerel yönetim ilişkileri, sanayileşme sürecinin düzensiz ilerlemesi ve metropoliten alanların büyümesiyle ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar da etkili olmuştur. Özellikle büyük kentlerde yaşanan nüfus yoğunlaşması, bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve metropolleşme süreci, mevcut yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır (Ökmen, 2007: 34). Bu dönemde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy yönetimlerinden oluşan parçalı yapı; hizmet sunumunda koordinasyon eksikliklerine, kaynak kullanımında verimsizliklere ve planlama sorunlarına yol açmıştır. Küreselleşme ve yerel kalkınma anlayışının güç kazanmasıyla birlikte kentlerin ekonomik, sosyal ve mekânsal açıdan daha etkin yönetilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış, bu durum büyükşehir belediye sisteminin kurumsallaşmasını hızlandırmıştır (Gül vd., 2014).

Büyükşehir modeline ilişkin ilk önemli adımlar 1980 sonrasında atılmıştır. Askeri yönetim döneminde gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında, 1980 ve 1981 yıllarında birçok küçük belediye ve köyün tüzel kişiliği kaldırılarak büyük belediyelerle birleştirilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı kararı doğrultusunda gerçekleştirilen bu uygulama ile 120 belediye ve 150 köyün tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve metropoliten alanlarda daha bütünlük bir yönetim yapısının temelleri atılmıştır (Keleş, 2021: 324). Ardından çıkarılan 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Ankara, İstanbul ve İzmir’de Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde

yer alan “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir” hükmü de bu sürece anayasal dayanak oluşturmuştur.

Bu gelişmeler doğrultusunda 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Türkiye’de büyükşehir belediye sistemi hukuki bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Kanun, büyükşehri belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan yerleşim yerleri olarak tanımlamış ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim modeli oluşturmuştur (Keleş, 2004: 375). Böylece planlama, altyapı ve koordinasyon gerektiren hizmetlerin üst ölçekte yürütülmesi amaçlanmıştır. Ancak ilerleyen yıllarda kentlerin büyümesi ve hizmet alanlarının genişlemesi, yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır.

Bu süreçte Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya’nın ardından birçok ilin büyükşehir statüsüne geçirilmesiyle sistem genişlemiştir. 1993 yılında yapılan düzenlemelerle Eskişehir, Diyarbakır, Mersin, Antalya, Samsun, Erzurum ve İzmit de büyükşehir belediyesi kapsamına alınmıştır. Böylece büyükşehir uygulaması Türkiye’de giderek yaygınlaşmış, ancak hizmet alanlarının büyümesi ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımında yaşanan sorunlar yeni bir reform ihtiyacını gündeme getirmiştir (Öner, 2006: 255; Eryılmaz, 2010: 161).

Bu ihtiyaç doğrultusunda 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediye sisteminin kurumsal yapısını yeniden düzenlemiş ve büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarını genişletmiştir. Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il merkezinin en az 750.000 nüfusa sahip olması şartı getirilmiş, ayrıca büyükşehir sınırlarının belirlenmesinde nüfus ve ölçek kriterleri esas alınmıştır (Arıkboğa, 2015: 193). İstanbul ve Kocaeli’nde belediye sınırları doğrudan il mülki sınırlarıyla eşleştirilirken, diğer büyükşehirlerde “pergel düzenlemesi” olarak adlandırılan yöntem uygulanmış ve büyükşehir sınırları nüfusa göre belirlenen yarıçaplar esas alınarak genişletilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un temel amacı, büyükşehir belediyelerini planlama, koordinasyon ve denetim açısından güçlendirmek ve hizmet sunumunda yaşanan parçalanmış yapıyı azaltmaktır. Ancak bu düzenleme de kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı yeni sorunları tamamen çözememiştir. Özellikle büyükşehir sınırları dışında kalan kırsal alanlar ile kentsel alanlar arasında hizmet sunumu açısından önemli farklılıklar devam etmiş, il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinden oluşan çok parçalı yapı varlığını sürdürmüştür (Özdemir ve Meşhur, 2011: 176).

Bu sorunlara çözüm üretme amacıyla hazırlanan 6360 sayılı Kanun, 10 Ekim 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuş, 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilmiş ve 6 Aralık 2012 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun temel hedefi, yerel hizmetlerin daha geniş ölçekte, bütüncül ve koordineli biçimde yürütülmesini sağlamak olarak açıklanmıştır (TBMM, 6360 Sayılı Kanun Gerekçesi, 2012). Kanunun gerekçesinde; kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılması, yönetsel kapasitenin güçlendirilmesi, parçalı planlama anlayışının yerine bütüncül planlama yaklaşımının benimsenmesi ve vatandaşların yerel hizmetlerden daha yüksek kalitede yararlanması gibi hedeflere vurgu yapılmıştır.

6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuş; daha sonra Ordu'nun da sisteme dahil edilmesiyle büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarıyla eşitlenmiş ve böylece il bütününde tek bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur (6360, md.1).

Kanunun en önemli sonuçlarından biri, büyükşehir sınırları içerisinde bulunan il özel idarelerinin kaldırılması olmuştur. Bu kurumların görevlerinin önemli bir bölümü Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) devredilmiş, böylece merkezi yönetimin taşradaki koordinasyon kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2018: 7). Bunun yanında köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüş, belde belediyeleri ise bağlı buldukları ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmıştır. Böylece kırsal alanlar ilk kez doğrudan büyükşehir belediye sisteminin bir parçası hâline gelmiştir.

Düzenlemenin savunucuları, bu dönüşümün hizmetlerde ölçek ekonomisi yaratacağını ve kaynak kullanımında verimlilik sağlayacağını ileri sürmüştür. "Soru ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Yasası" başlıklı raporda, hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi sayesinde koordinasyonun artacağı, mali kaynakların daha etkin kullanılacağı ve hizmet kalitesinin yükseleceği belirtilmiştir (AKP, 2023). Ayrıca büyükşehir belediyelerine ayrılan mali payların artırılmasıyla birlikte yerel yönetimlerin yatırım kapasitesinin güçleneceği ifade edilmiştir.

Bununla birlikte Kanun, TBMM'de yoğun tartışmalara da konu olmuştur. Görüşmeler sırasında milletvekilleri tarafından anayasal uygunluk, yerel demokrasi, temsil, kırsal alanların statüsü, mali yükler, yönetsel etkinlik ve hizmet sunumu gibi birçok konuda eleştiriler dile getirilmiştir. Özellikle köylerin mahalleye dönüştürülmesi, kırsal kimliğin zayıflaması ve yerel temsil mekanizmalarının daralması açısından eleştirilmiştir. Ali Uzunırmak, köy

kimliğinin kaybolmasının sosyal ve ekonomik sonuçlar doğuracağını belirtirken (Ali Uzunırmak, TBMM, 2012: 12), Sadir Durmaz orman köylülerinin anayasal güvencelerinin zayıflayacağı yönünde görüş bildirmiştir (Sadir Durmaz, TBMM, 2012). Benzer şekilde Birgül Ayman Güler, düzenlemenin yerel demokrasiyi güçlendirmediyi, aksine temsil mekanizmalarını daralttığını savunmuştur (Birgül Ayman Güler, TBMM, 2012: 13).

Anayasal uygunluk konusu da tartışmaların merkezinde yer almıştır. Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve büyükşehir sınırlarının il sınırlarıyla örtüştürülmesi, bazı milletvekilleri tarafından Anayasa'nın yerel yönetim ilkeleriyle bağdaşmayan düzenlemeler olarak değerlendirilmiştir (Ali Serindağ, TBMM, 2012: 6; Enver Erdem, TBMM, 2012: 1). Buna karşılık düzenlemeyi destekleyen milletvekilleri, reformun yerel hizmetlerde etkinlik sağlayacağını ve çağdaş yerel yönetim anlayışıyla uyumlu olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Sonuç olarak 6360 sayılı Kanun, Türkiye'de büyükşehir belediye sisteminin tarihsel gelişiminde en kapsamlı dönüşümlerden birini gerçekleştirmiştir. İl özel idarelerinin kaldırılması, köy ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi ve büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi, yerel yönetim yapısında yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Böylece kırsal alanlar da büyükşehir belediye sisteminin doğrudan hizmet alanına dahil edilmiş, yerel hizmetlerin tek merkezden planlanması ve yürütülmesi hedeflenmiştir. Ancak bu dönüşüm, hizmet sunumunda etkinlik ve koordinasyon açısından önemli fırsatlar yaratırken; yerel temsil, kırsal kimliğin korunması, demokratik katılım ve kırsal hizmetlerin niteliği gibi konularda yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun'un özellikle kırsal alanlarda hizmet sunumu ve afet yönetimi üzerindeki etkilerinin ayrıntılı biçimde incelenmesi önem taşımaktadır.

3. Afet Yönetiminin Gelişimi ve Büyükşehir Belediyelerinin Afet Yönetimindeki Görev ve Sorumlulukları

Türkiye, jeolojik yapısı, iklim özellikleri ve coğrafi konumu nedeniyle çok sayıda doğal ve teknolojik tehlikeye maruz kalan ülkeler arasında yer almaktadır. Özellikle ülke topraklarının önemli bir bölümününün Kuzey Anadolu Fay Hattı ve Doğu Anadolu Fay Hattı üzerinde bulunması, deprem riskini Türkiye'nin en önemli afet sorunu hâline getirmektedir. Bunun yanında sel, heyelan, çığ, orman yangınları ve teknolojik kaynaklı afetler de ülkenin farklı bölgelerinde ciddi can ve mal kayıplarına yol açabilmektedir. Bu nedenle afetlerin yalnızca meydana geldikten sonra müdahale edilmesi gereken olaylar olarak değerlendirilmesi yeterli olmamakta; afet öncesi hazırlık ve risk azaltma faaliyetlerinden başlayarak afet sonrası iyileştirme çalışmalarına kadar uzanan bütünleşik bir yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de afet yönetiminin tarihsel gelişimi incelendiğinde, uzun yıllar boyunca müdahale ve zarar giderme odaklı bir yaklaşımın hâkim olduğu görülmektedir. Osmanlı döneminde 1509 İstanbul Depremi sonrasında yayımlanan fermanlar, afet sonrası yeniden yapılanma ve yapı güvenliğine ilişkin ilk düzenlemeler olarak kabul edilmektedir. Cumhuriyet döneminde ise özellikle 1939 Erzincan Depremi sonrasında yaşanan büyük kayıplar, afetlere ilişkin hukuki düzenlemelerin kapsamının genişletilmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” ile deprem öncesi ve sonrasında alınacak önlemler belirlenmiş, ardından 1943 yılında kabul edilen “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu” ile sel afetlerine yönelik koruyucu hükümler oluşturulmuştur.

1950’li yıllardan itibaren afet yönetiminin kurumsal yapısını geliştirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. 1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı afet öncesi ve sonrası çalışmalardan sorumlu tutulmuş, 1959 yılında yürürlüğe giren 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ile Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ile deprem, sel, heyelan, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlere ilişkin temel hukuki çerçeve oluşturulmuştur. Ancak bu dönemde uygulanan afet yönetimi anlayışı büyük ölçüde afet sonrasında ortaya çıkan zararların giderilmesine odaklanmıştır.

Türkiye’de afet yönetimi alanında yaşanan en önemli kırılma noktası ise 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi olmuştur. Deprem sonrasında ortaya çıkan koordinasyon eksiklikleri, kurumsal dağınıklık ve müdahale süreçlerinde yaşanan aksaklıklar, afet yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu hâle getirmiştir. Bu süreçte afet öncesi hazırlık ve risk azaltma faaliyetlerinin en az müdahale kadar önemli olduğu anlayışı benimsenmiş ve afet yönetiminde bütünlük yaklaşım ön plana çıkmıştır (Yavuz, 2014: 202).

Bu dönüşümün sonucu olarak 2009 yılında 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiş ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. Böylece daha önce afet yönetiminde görev yapan Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün görevleri tek çatı altında toplanmıştır (AFAD, 2012: 20). AFAD’ın kurulmasıyla birlikte afet yönetimi, afet öncesi, sırası ve sonrasında kapsayan bütünlük bir sistem olarak yeniden yapılandırılmıştır.

AFAD günümüzde afet yönetim sürecini üç temel plan aracılığıyla yürütmektedir. Bunlardan ilki afet risklerinin azaltılmasına yönelik olarak hazırlanan Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP), ikincisi afet anındaki müdahale faaliyetlerini düzenleyen Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) ve

üçüncüsü afet sonrası yeniden yapılanma ve iyileştirme faaliyetlerini kapsayan Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı'dır (TASİP). Bu üç plan, afet yönetim döngüsünün risk azaltma, müdahale ve iyileştirme aşamalarını kapsayacak şekilde tasarlanmıştır.

Afet yönetiminde merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerin de önemli görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Yerel yönetimler vatandaşlara en yakın kamu kurumları olmaları nedeniyle afet öncesinde risklerin belirlenmesi, afet sırasında müdahale faaliyetlerinin yürütülmesi ve afet sonrasında toplumsal yaşamın yeniden normale döndürülmesi süreçlerinde kritik bir rol üstlenmektedirler. Türkiye'de yerel yönetim sistemi içerisinde afet yönetimi bakımından en önemli aktörler büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleridir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerine afet yönetimi konusunda çeşitli görev ve yetkiler vermektedir. Buna göre büyükşehir belediyeleri afetlerle ilgili plan ve hazırlıkları yapmak, ihtiyaç duyulması hâlinde afet bölgelerine araç, ekipman ve personel desteği sağlamak, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, yangın ve diğer afetlere karşı alınması gereken önlemleri denetlemek ve risk oluşturan yapıların tahliye veya yıkım süreçlerine destek olmakla görevlidir (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, md. 7/u; md. 7/z). Büyükşehir belediyeleri ayrıca ulaşım, altyapı, su ve kanalizasyon hizmetleri, çevre yönetimi, sosyal yardım faaliyetleri ve kentsel planlama gibi alanlarda sahip oldukları yetkiler nedeniyle afet yönetiminin her aşamasında önemli sorumluluklar üstlenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelere yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer afetlere karşı gerekli afet ve acil durum planlarını hazırlama, ekip ve donanım oluşturma, halkın bilinçlendirilmesine yönelik çalışmalar yapma ve afet bölgelerine destek sağlama görevleri verilmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 53). Benzer şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da il özel idarelerini afet ve acil durum planlarının hazırlanması, ekip ve teknik kapasitenin oluşturulması ve afet eğitimlerinin yürütülmesi konusunda sorumlu kılmıştır (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 69).

Bununla birlikte mevcut mevzuat incelendiğinde yerel yönetimlerin afet öncesi risk azaltma faaliyetlerinden çok afet sonrası müdahale ve iyileştirme süreçlerinde konumlandırıldığı görülmektedir. Oysa bütünlük afet yönetimi anlayışı, afet meydana gelmeden önce risklerin azaltılmasına öncelik verilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin özellikle planlama, denetim, kentsel dönüşüm ve dirençli kentlerin oluşturulması süreçlerinde daha etkin roller üstlenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Avaner ve Fedai, 2020: 29).

TARAP kapsamında büyükşehir belediyeleri afet tehlike ve risk analizlerinin hazırlanması, afet tehlike haritalarının oluşturulması, mekânsal planlamalarda afet risklerinin dikkate alınması, kritik altyapıların güçlendirilmesi ve toplumsal dirençliliğin artırılması gibi alanlarda görev üstlenmektedir (TARAP, 2022). Ancak bu görevlerin büyük kısmında yerel yönetimler “ilgili kuruluş” veya “görevli kuruluş” olarak tanımlanmakta, sorumluluklar diğer kurumlarla paylaşılmaktadır.

Afet yönetiminin müdahale aşamasını düzenleyen TAMP’ta ise büyükşehir belediyeleri destek çözüm ortağı olarak yer almaktadır. Yangınla mücadele, arama-kurtarma faaliyetlerine destek verilmesi, tahliye süreçlerinin planlanması ve yürütülmesi, geçici barınma alanlarının hazırlanması, beslenme hizmetlerinin sunulması, aynı yardımların depolanması ve dağıtılması ile enkaz kaldırma faaliyetleri büyükşehir belediyelerinin görev alanları arasında bulunmaktadır (TAMP, 2022: 33). Bununla birlikte afetin meydana geldiği alanın fiziksel ve sosyal yapısını en iyi bilen kurumlar olmalarına rağmen belediyelerin karar alma süreçlerinde daha sınırlı bir konumda yer aldığı görülmektedir.

Afet yönetim döngüsünün son aşamasını oluşturan iyileştirme sürecinde ise büyükşehir belediyelerinin rolü daha belirgin hâle gelmektedir. TASİP kapsamında büyükşehir belediyeleri yerel sorumlu kuruluş olarak tanımlanmış; hasarlı yapıların tahliyesi ve yıkılması, geçici ve kalıcı yerleşim alanlarının planlanması, altyapı sistemlerinin yeniden kurulması, ulaşım ağlarının onarılması, çevresel rehabilitasyon çalışmalarının yürütülmesi ve sosyal hizmet tesislerinin yeniden işlevsel hâle getirilmesi gibi görevlerle sorumlu tutulmuştur (TASİP, 2025: 2).

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de afet yönetimine ilişkin mevzuat ve planlar yerel yönetimlere önemli görevler vermekle birlikte, bu görevlerin çoğunlukla diğer kurumlarla ortak biçimde yürütülmesi öngörülmektedir. Bu durum uygulamada yetki karmaşası ve koordinasyon sorunları yaratabilmektedir.

Sonuç olarak büyükşehir belediyeleri afet yönetiminin risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarının tamamında kritik öneme sahip kurumlardır. Kentlerin fiziksel yapısını, altyapı sistemlerini ve toplumsal özelliklerini en iyi bilen kurumlar olmaları nedeniyle afetlere dirençli şehirlerin oluşturulmasında merkezi bir role sahiptirler. Ancak bu rolün daha etkin biçimde yerine getirilebilmesi için büyükşehir belediyelerinin afet yönetimindeki yetki ve sorumluluklarının daha açık biçimde tanımlanması, kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir.

4. Kırsal Alanlarda Afet Sonrası Hizmet Sunumu ve Karşılaşılan Sorunlar

Afetler, meydana geldikleri bölgelerde yalnızca fiziksel yıkıma neden olmamakta; aynı zamanda toplumsal düzeni, ekonomik faaliyetleri ve yerel yaşamın sürdürülebilirliğini de ciddi biçimde etkilemektedir. Bu nedenle afet yönetimi, yalnızca müdahale faaliyetlerinden ibaret olmayan, afet öncesi hazırlık, afet anı müdahale ve afet sonrası iyileştirme süreçlerini kapsayan bütüncül bir yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır. Afet yönetiminin başarısı ise büyük ölçüde yerel düzeydeki kurumsal kapasiteye ve hizmet sunum mekanizmalarının etkinliğine bağlıdır. Özellikle afetlerin etkilerinin ilk olarak yerel ölçekte hissedilmesi, belediyeler ve diğer yerel yönetim birimlerini afet yönetiminin vazgeçilmez aktörleri hâline getirmektedir (Aktel ve Çağlar, 2007: 146; Sezer ve Tozbey, 2023: 91).

Türkiye’de yerel düzeyde afet yönetiminin kurumsal yapısı; büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve geçmişte köy yönetimleri üzerinden şekillenmiştir. Ancak özellikle 6360 sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetim sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmış, büyükşehir belediyesi bulunan illerde il mülki sınırları büyükşehir belediyesi sınırlarıyla eşitlenmiş ve köyler ile belde belediyeleri mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Böylece kırsal yerleşim alanlarının yönetimi büyük ölçüde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Kanunun hazırlanma sürecinde İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan bütüncül modelinin olumlu sonuçlar verdiği düşüncesi önemli bir gerekçe olarak öne sürülmüş olsa da uygulama sürecinde özellikle kırsal alanlarda çeşitli yönetsel ve hizmet sunumuna ilişkin sorunlar ortaya çıkmıştır (Zengin, 2014: 102; Yıldırım vd., 2015: 207).

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri kaldırılmış, bunların bazı görevleri Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) devredilirken kırsal yerleşim alanlarına yönelik yerel hizmetlerin sunumu büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev alanına dâhil edilmiştir. Bu düzenleme ile kaynakların tek merkezden yönetilmesi, hizmetlerde koordinasyonun artırılması ve ölçek ekonomisinden yararlanılması amaçlanmıştır (Şenol ve Karakaya, 2017: 31). Ancak uygulama sonuçları değerlendirildiğinde, kırsal alanların hukuken mahalle statüsüne dönüştürülmesine rağmen sosyo-ekonomik ve mekânsal özelliklerini korumaya devam ettiği görülmektedir. Dolayısıyla hukuki statü ile toplumsal gerçeklik arasında önemli bir uyumsuzluk ortaya çıkmıştır (Yıkıcı ve Çolak, 2023: 103; Dikici ve Üzmez, 2025: 56).

Bu durum afet yönetimi açısından daha da belirgin hâle gelmektedir. Çünkü büyükşehir belediyeleri esas olarak kentsel alanlara hizmet sunmak

amacıyla örgütlenmiş kurumlardır. Buna karşın kırsal alanlar; dağınık yerleşim yapısı, düşük nüfus yoğunluğu, ulaşım güçlükleri, altyapı eksiklikleri ve tarımsal üretime dayalı ekonomik yapıları nedeniyle farklı hizmet modelleri gerektirmektedir. Özellikle afet sonrasında yol, içme suyu, enerji, haberleşme ve tarımsal altyapının yeniden işler hâle getirilmesi kırsal alanlarda daha karmaşık bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin mevcut kurumsal yapılarıyla kırsal alanların tüm ihtiyaçlarına aynı etkinlik düzeyinde cevap vermeleri çoğu zaman mümkün olamamaktadır.

Türkiye’de afet yönetimine ilişkin yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerini afetlere ilişkin plan ve hazırlık yapmak, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, afet bölgelerine araç ve ekipman desteği sağlamak ve riskli yapıların tahliye ve yıkım süreçlerinde görev almakla yükümlü kılınmıştır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 7/u ve 7/z). Benzer şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelere afet ve acil durum planları hazırlama, gerekli ekipman ve personeli oluşturma, afet bölgelerine destek sağlama ve afetzedelere yönelik çeşitli sosyal hizmetler sunma sorumluluğu vermektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 53). İl özel idareleri de afet planlarının hazırlanması, ekipman temini ve afet eğitimi gibi alanlarda görevli kılınmıştır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 69). Bununla birlikte yapılan düzenlemeler incelendiğinde yerel yönetimlerin daha çok afet sonrası müdahale ve iyileştirme süreçlerinde konumlandırıldığı, afet öncesi risk azaltma ve hazırlık aşamalarında ise daha sınırlı yetkilendirildiği görülmektedir (Avaner ve Fedai, 2020: 29).

Kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumunda karşılaşılan en önemli sorunlardan biri ulaşım ve erişilebilirlik problemidir. Afet yönetiminde kritik kabul edilen ilk 72 saat içerisinde arama-kurtarma ekiplerinin, sağlık personelinin ve insani yardım malzemelerinin afet bölgesine ulaştırılması hayati öneme sahiptir. Ancak kırsal yerleşimlerin dağınık yapısı, yolların afet nedeniyle zarar görmesi ve alternatif ulaşım güzergâhlarının sınırlı olması müdahale kapasitesini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerine şehir ulaşım ana planlarını hazırlama ve uygulama görevi verilmiş, afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği sağlama sorumluluğu yüklenmiştir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 7/f ve md. 7/u). Ancak özellikle geniş yüzölçümüne sahip büyükşehirlerde afet sonrasında bütün kırsal yerleşimlere aynı hızda ulaşmak ciddi bir yönetim sorunu oluşturmaktadır.

Afet sonrasında arama-kurtarma ve koordinasyon faaliyetlerinde büyükşehir belediyeleri bünyesinde faaliyet gösteren Afet Koordinasyon Merkezleri (AKOM) önemli görevler üstlenmektedir. Bunun yanında enkaz kaldırma

çalışmaları, altyapının yeniden işler hâle getirilmesi ve geçici barınma hizmetlerinin sağlanması da belediyelerin temel sorumlulukları arasında yer almaktadır. Ancak kırsal alanlarda yalnızca konutların yeniden yapılması yeterli değildir. Bölge halkının geçim kaynaklarını oluşturan tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin sürdürülebilirliği de dikkate alınmalıdır. Bu nedenle yeniden inşa sürecinde yapılacak konutların bölgenin mimari yapısına uygun olması, tarımsal üretim ve hayvancılık faaliyetlerinin devamını sağlayacak ahır, depo ve benzeri yapıları da içermesi gerekmektedir (TMMOB, 2023). Aksi hâlde afet sonrasında kırsal alanlardan kent merkezlerine yönelik göç hareketleri hızlanmakta ve kırsal nüfusun sürdürülebilirliği tehlikeye girmektedir.

Kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumunu zorlaştıran bir diğer unsur haberleşme altyapısındaki yetersizliklerdir. Afet sonrasında iletişim sistemlerinde meydana gelen kesintiler, müdahale faaliyetlerinin koordinasyonunu güçleştirmektedir. Bu nedenle kırsal yerleşim alanlarında uydu telefonları, telsiz sistemleri ve alternatif haberleşme ağlarının oluşturulması afet yönetimi kapasitesinin artırılması açısından önem taşımaktadır (Aksoy ve Şahin, 2022). Özellikle uzak ve erişimi güç yerleşimlerde iletişim altyapısının güçlendirilmesi, afet sonrası müdahalenin etkinliğini doğrudan artıracak unsurlar arasında yer almaktadır.

Kırsal alanlarda afet yönetimiyle ilgili dikkat çeken bir diğer sorun ise yönetsel ve kurumsal koordinasyon eksikliğidir. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, muhtarlıklar ve AFAD arasında görev paylaşımı bulunmasına rağmen uygulamada zaman zaman yetki karmaşası ortaya çıkabilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kaynak oluşturma, ulaşım planlaması ve büyük altyapı yatırımlarından sorumlu olması; ilçe belediyelerinin yerel ihtiyaçların belirlenmesi, enkaz kaldırma ve saha hizmetlerini yürütmesi; muhtarlıkların ise yerel bilgi ve koordinasyon desteği sağlaması beklenmektedir. Ancak bu görev dağılımının her zaman net biçimde işletilememesi afet sonrasında hizmet sunumunda gecikmelere neden olabilmektedir. Şengün'ün (2020: 57) de belirttiği gibi yerel yönetim mevzuatında bulunan görev tekrarları ve yetki örtüşmeleri daha kapsamlı ve koordinasyonu güçlendiren düzenlemelere ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Bunun yanında 6360 sayılı Kanun'un kırsal alanlarda temsil ve demokratik katılım açısından da çeşitli sorunlar yarattığı ileri sürülmektedir. Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve karar alma süreçlerinin büyükşehir merkezlerine taşınması, kırsal nüfusun yerel yönetime erişimini zorlaştırmıştır. Hizmet alanlarının genişlemesiyle birlikte yönetenlerle yönetilenler arasındaki fiziksel ve yönetsel mesafe artmış; bu durum kırsal alanların ihtiyaçlarının karar alma mekanizmalarına yeterince yansıtılamaması sonucunu doğurmuştur (Bayraktar,

2016: 8; Ekinci, 2020: 101). Afet sonrasında yerel ihtiyaçların doğru tespit edilmesi ve kaynakların etkin dağıtılması açısından temsil mekanizmalarının güçlü olması büyük önem taşımaktadır.

Sonuç olarak kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumu, yalnızca afet anındaki müdahale kapasitesiyle açıklanabilecek bir süreç değildir. Yerel yönetim sisteminin yapısı, hizmet sunum modeli, ulaşım ve haberleşme altyapısı, kurumsal koordinasyon düzeyi ve kırsal alanların kendine özgü sosyo-ekonomik özellikleri bu sürecin başarısını doğrudan etkilemektedir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte kırsal alanların yönetiminde önemli bir dönüşüm yaşanmış olsa da afet sonrası hizmet sunumunda ortaya çıkan uygulama sorunları, kırsal alanların yalnızca hukuki statülerinin değiştirilmesiyle kentsel alanlara dönüşmediğini göstermektedir. Bu nedenle afet yönetiminde kırsal alanların özgün ihtiyaçlarını dikkate alan, yerel kapasiteyi güçlendiren, kurumlar arası koordinasyonu artıran ve yerel katılım mekanizmalarını geliştiren yeni politika ve uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır. Böyle bir yaklaşım, afet sonrası iyileşme sürecinin daha hızlı, daha adil ve daha sürdürülebilir biçimde yürütülmesine katkı sağlayacaktır.

5. Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye’de yerel yönetim sistemi ile afet yönetimi yapısı son yirmi yılda önemli dönüşümler geçirmiştir. Bu dönüşümlerin en kapsamlılarından biri, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasıdır. Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiş, köyler ve belde belediyeleri mahalle statüsüne dönüştürülmüş, il özel idareleri kaldırılmış ve yerel hizmetlerin büyük ölçüde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri tarafından yürütülmesi esas alınmıştır. Böylece yerel hizmet sunumunda ölçek büyütülmüş, kaynakların daha etkin kullanılması, hizmetlerde koordinasyonun güçlendirilmesi ve yönetim kapasitesinin artırılması hedeflenmiştir.

6360 sayılı Kanun’un ortaya çıkardığı en önemli fırsatlardan biri, yerel hizmetlerin parçalı yapıdan çıkarılarak bütüncül bir planlama anlayışı içerisinde yürütülmesine olanak sağlamasıdır. Ulaşım, altyapı, su ve kanalizasyon, itfaiye, çevre koruma ve atık yönetimi gibi yüksek maliyetli hizmetlerin il genelinde tek bir kurumsal yapı tarafından planlanabilmesi, kaynak kullanımında verimlilik sağlayabilecek bir yönetsel çerçeve oluşturmuştur. Özellikle büyükşehir belediyelerinin mali kapasitesi, teknik personel yapısı ve kurumsal imkânları dikkate alındığında, afet öncesi hazırlık, afet anında müdahale ve afet sonrası iyileştirme süreçlerinde küçük ölçekli yerel yönetimlere kıyasla daha güçlü bir organizasyon kapasitesine sahip oldukları görülmektedir. Afet lojistiği, arama-kurtarma faaliyetleri, geçici barınma hizmetleri, kritik altyapının yeniden

işler hâle getirilmesi ve sosyal destek mekanizmalarının oluşturulması gibi alanlarda büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu kapasite önemli avantajlar sunmaktadır.

Bununla birlikte Kanun'un uygulama sonuçları incelendiğinde, özellikle kırsal alanlar açısından çeşitli yapısal sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Hukuken mahalle statüsüne dönüştürülen köyler, sosyo-ekonomik ve mekânsal özellikleri bakımından kırsal karakterlerini sürdürmeye devam etmiş; ancak geçmişte sahip oldukları tüzel kişilik, bütçe ve karar alma mekanizmalarını kaybetmişlerdir. Böylece kırsal yerleşimler, ihtiyaçları farklı olmasına rağmen kentsel hizmet mantığı içerisinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu durum, kırsal alanların yol, içme suyu, sulama altyapısı, tarımsal üretim, hayvancılık faaliyetleri ve doğal kaynak yönetimi gibi kendilerine özgü ihtiyaçlarının yeterince karşılanamamasına neden olabilmektedir.

Afet yönetimi açısından değerlendirildiğinde ise büyükşehir belediye sistemi hem önemli fırsatlar hem de çeşitli riskler barındırmaktadır. Büyükşehir belediyeleri geniş teknik kapasiteye ve kurumsal imkânlarla sahip olmaları nedeniyle afet sonrasında hızlı müdahale, koordinasyon ve kaynak mobilizasyonu konusunda önemli bir potansiyel taşımaktadır. Ancak hizmet alanlarının aşırı genişlemesi, kırsal yerleşimlerin dağınık yapısı, ulaşım ağlarının yetersizliği ve nüfus yoğunluğunun düşük olması afet sonrasında müdahale sürelerini uzatabilmektedir. Özellikle dağlık ve erişilebilirlik sorunu bulunan kırsal bölgelerde afet sonrası ilk 72 saat içerisinde ihtiyaç duyulan yardımın ulaştırılması önemli güçlükler yaratabilmektedir.

6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan bir diğer önemli sorun, yerel temsil ve demokratik katılım alanında görülmektedir. Köy yönetimlerinin ortadan kaldırılmasıyla birlikte kırsal nüfusun karar alma süreçlerine doğrudan katılımı zayıflamış, yerel ihtiyaçların büyükşehir merkezlerine aktarılmasında çeşitli güçlükler ortaya çıkmıştır. Oysa afet yönetiminin başarısı yalnızca teknik kapasiteye değil, aynı zamanda yerel bilgiye, toplumsal dayanışmaya ve katılımcı yönetime de bağlıdır. Afet sonrası ihtiyaçların doğru belirlenebilmesi ve kaynakların etkin biçimde dağıtılabilmesi için yerel halkın yönetime katılımının güçlendirilmesi gerekmektedir.

AFAD'ın kurulmasıyla birlikte afet yönetiminde önemli bir kurumsal bütünleşme sağlanmış; TARAP, TAMP ve TASİP gibi politika belgeleriyle risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme süreçlerinin bütünleşik bir anlayışla yönetilmesi hedeflenmiştir. Ancak uygulamada afet yönetiminin hâlen büyük ölçüde merkezi bir karakter taşıdığı, yerel yönetimlerin ise çoğu zaman destekleyici konumda kaldığı görülmektedir. Bu durum özellikle geniş alanları etkileyen afetlerde yerel kapasitenin yeterince kullanılamamasına ve

müdahale süreçlerinde koordinasyon sorunlarının ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Çevresel risklerin giderek arttığı, iklim değişikliğinin etkilerinin daha görünür hâle geldiği günümüzde afet yönetimi yalnızca kriz anlarına odaklanan bir faaliyet alanı olarak değerlendirilmemelidir. Kuraklık, sel, orman yangınları, aşırı hava olayları ve ekolojik bozulmalar gibi çevresel tehditler, kentler ile kırsal alanlar arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmekte ve yerel yönetimlerin çevresel sürdürülebilirlik kapasitesini ön plana çıkarmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin afet yönetimi politikaları ile çevre yönetimi politikalarının bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Dirençli kentler ve dirençli kırsal yerleşimler oluşturabilmek için doğal kaynakların korunması, ekosistem temelli risk azaltma uygulamalarının geliştirilmesi, iklim uyum stratejilerinin yaygınlaştırılması ve çevresel planlamanın afet politikalarıyla bütünleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede, kırsal alanlarda afet sonrası hizmet sunumunun geliştirilmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri bünyesinde kırsal afet yönetimine özgü birimler oluşturulmalıdır. Kırsal mahallelerin nüfus yapısı, coğrafi özellikleri, ekonomik faaliyetleri ve çevresel risk profilleri dikkate alınarak farklı optimum düzeyde uygulanabilir müdahale planları hazırlanmalıdır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev paylaşımı daha açık biçimde tanımlanmalı; muhtarlıklar ve yerel topluluklar afet yönetim sisteminin aktif paydaşları hâline getirilmelidir. Kırsal bölgelerde lojistik merkezlerin kurulması, alternatif ulaşım güzergâhlarının planlanması, haberleşme altyapısının güçlendirilmesi ve yerel gönüllü kapasitesinin artırılması afet sonrası müdahale etkinliğini önemli ölçüde artıracaktır.

Bunun yanında afet sonrası iyileştirme süreçlerinde yalnızca konutların yeniden inşa edilmesine odaklanılmamalı; tarımsal üretim, hayvancılık faaliyetleri, doğal kaynakların korunması ve yerel ekonomik yaşamın sürdürülebilirliği de iyileştirme politikalarının temel bileşenleri hâline getirilmelidir. Kalıcı konut projeleri hazırlanırken bölgenin kültürel yapısı, mimari özellikleri, çevresel koşulları ve üretim biçimleri dikkate alınmalıdır. Böylece afetlerin ardından kırsal nüfusun zorunlu göç etmesi önenebilir, yerel ekonomik faaliyetlerin devamlılığı sağlanabilir ve çevresel sürdürülebilirlik desteklenebilir.

Sonuç olarak, 6360 sayılı Kanun, yerel yönetim sisteminde hizmet bütünlüğü, koordinasyon ve kurumsal kapasite açısından önemli fırsatlar yaratmış olmakla birlikte, özellikle kırsal alanların yönetimi, yerel temsil, çevresel sürdürülebilirlik ve afet sonrası hizmet sunumu bakımından yeni sorun alanlarını da beraberinde getirmiştir. Gelecekte daha dirençli kentler ve

kırsal yerleşimler oluşturulabilmesi için merkezi yönetim, AFAD, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, muhtarlıklar ve yerel toplum arasında çok aktörlü ve katılımcı bir yönetim mekanizmasının geliştirilmesi gerekmektedir. Afet yönetiminde başarı yalnızca merkezi kapasitenin güçlendirilmesiyle değil; yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve kurumsal kapasitelerinin artırılması, çevresel sürdürülebilirlik ilkelerinin yerel politikalara entegre edilmesi ve toplum temelli dirençlilik anlayışının yaygınlaştırılmasıyla mümkün olacaktır. Bu doğrultuda Türkiye’de afetlere ve çevresel risklere dirençli yerleşimler oluşturulmasının temel şartı, güçlü merkezi koordinasyon ile güçlendirilmiş yerel yönetim kapasitesini dengeli biçimde bir araya getiren sürdürülebilir bir yönetim modelinin hayata geçirilmesidir.

Kaynakça

- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2014). Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP). https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf
- Aktel, M. ve Çağlar, N. (2007). Isparta ilinde afet (kriz) yönetimi yapılanması üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 147–162.
- Arıkoğlu, E. (2015). Büyükşehir yönetim sistemi: Büyükşehir ve ilçe belediyeleri. K. Görmez (Ed.), *Yerel yönetimler* (s.187–223). Orion Yayınları.
- Avaner, T. ve Fedai, R. (2020). Türkiye’de afet yönetiminde kurumsal yapılanma. M. Yaman ve E. Çakır (Ed.), *Farklı boyutlarıyla afet yönetimi* (s.25–34). Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bayraktar, U. (2016). Ölçeğin ekonomisi, siyasetin ölçüğü: Demokratikleşme ve etkinlik sarkacında 6360 sayılı büyükşehir belediyesi düzenlemesi. *Toplum ve Demokrasi*, 1 12.
- Dikici, M. S. ve Üzmez, U. (2025). 6360 Sayılı kanun sonrasında kırsal alan yönetişimine ilişkin lisansüstü tezlerin analizi. *15th International Congresses on Social, Humanities, Administrative, and Educational Sciences in a Changing World: Congress proceedings book* (s. 54–68).
- Ekinci, E. (2020). 6360 sayılı Kanun’un temsil ve hizmet kalitesi yönünden kapatılan belde belediyelerine etkisi ve vatandaşın algısı: Hatay ili örneği (Tez No. 642617) [Doktora tezi, Kırıkkale Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu yönetimi*. Okutman Yayıncılık.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel siyaset* (1. bs.). Detay Yayıncılık.
- Keleş, R. (2004). *Kentleşme politikası*. İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2021). *Yerinden yönetim ve siyaset* (12. bs.). Cem Yayınevi.
- Ökmen, M. (2007). Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çabaları ve büyükşehir belediyeleri: Temel nitelikler, sorun alanları ve çözüm arayışları. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 29–47.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi* (1. bs.). Nobel Yayınları.
- Özdemir, S. ve Meşhur, M. Ç. (2011). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası’nın belde belediyelerinin planlama süreçleri üzerinde yarattığı etkiler. *Megaron*, 171–183.
- Sayıştay Başkanlığı. (2018). *İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 yılı Sayıştay denetim raporu*. T.C. Sayıştay Başkanlığı.

- Sezer, Ö. ve Tozbey, Ş. (2023). Türkiye’de afet yönetiminin merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmesi üzerine bir değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi*, 8(1), 79-102.
- Şengün, H. (2020). Afet yönetiminin hukuksal boyutları. M. Yaman ve E. Çakır (Ed.), *Farklı boyutlarıyla afet yönetimi* (s.45–60). Nobel Yayıncılık.
- Şenol, A. ve Karakaya, S. (2017). Yerel siyasete etkileri açısından 6360 sayılı yasa: Hatay örneği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(39), 31-56.
- Türkiye Afet Risk Azaltma Planı. (2025, 27 Mayıs). Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP). https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/28032022_TARAP-kitap_V6.pdf.
- Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı. (2025). Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı (TASİP). https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TASIP/23052025_TASIP.pdf.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012, 10 Ekim). *İçişleri Komisyonu görüşme tutanakları*. TBMM Başkanlığı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012, 15 Ekim). *İçişleri Komisyonu görüşme tutanakları*. TBMM Başkanlığı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012, 18 Ekim). *İçişleri Komisyonu görüşme tutanakları*. TBMM Başkanlığı.
- Yavuz, Ö. (2014). *Afetler sonrası yapılan sosyal yardımlar ve hizmetler*. İdeal Yayıncılık.
- Yıkıcı, A. ve Çolak, Ç. (2023). Büyükşehirlerdeki kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların tespiti sürecine yönelik bir araştırma: Trabzon örneği. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 9(2-1), 100–111.
- Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S. (2015). İl mülki sınırları büyükşehir belediye modelinin getirdiği yenilikler. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 205–229.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 91–116.

