

DOĞAL AFET YÖNETİMİ VE YEREL GÜNDEM 21 ÇALIŞMALARI KAPSAMINDA İZMİR'DE DEPREM RİSKİ

Hikmet YAVAŞ*

GİRİŞ

Ortaya çıkışından günümüze gelinceye kadar değişik şekillerde tanımlanan devlet, toplumsal yaşamın örgütlenmiş en büyük siyasal kurumu olma özelliğini sürdürmektedir. Her devlet, kendi tarihsel gelişmesine, ekonomik, siyasal ve sosyal yapısına uygun bir yönetsel yapıya sahiptir. Çağdaş devlet, kamu hizmetlerini yerine getirme amacına dayanan yönetim politikasına bağlıdır. İster merkezden yönetime ister yerinden yönetime ağırlık verilsin, kamu hizmetleri ile yakından ilişkili görülen doğal afetler, bu örgütlenmiş siyasal kurumun topyekün hazırlıklı olmasını gerektiren çok önemli olaylardır. Bu durum “*devletin sürdürülebilirliğinin*” sağlanmasında hayati bir öneme sahip görünmektedir.

Yirmibirinci yüzyıla girerken insanoğlu, geride bıraktığı yüzyılı herhalde “*afetler yüzyılı*” olarak hatırlayacaktır. Gerek Dünyanın, gerekse Türkiye'nin doğal afetler karşısında ödediği bedel çok ağır olmuştur.¹ Bu nedenle doğal afetler konusu, çeşitli şekillerde ele alınarak “*ilginin sürekli canlı tutulması*” gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım tarzı, insanların karşısına sürekli karamsar bir tablo çıkarmak değil, aksine “*doğal afetler ile birlikte yaşama gerçeğini*” kabul etmektir.

Diğer taraftan dünya büyük bir değişim ve dönüşümü de yaşamaktadır. Bu değişim ve dönüşüm hiç kuşkusuz yönetim stratejilerindeki gelişmeleri² de etkilemekte, “*toplum merkezli olma*”, “*çok aktörlü ve aktif katılımçılık*”,

* Araştırma Görevlisi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ “Geçtiğimiz yüzyıl içerisinde kayıtlara geçen ve hasar yapan 158 deprem meydana gelmiş ve bu depremlerde 97.200 kişi hayatını kaybetmiş, 175.000 kişi yaralanmış ve 583.371 bina yıkılmış ya da ağır hasar görmüştür.” Mustafa TAYMAZ(2001); “Doğal Afet Zararlarını Azaltma Çalışmaları”, **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, Sayı 2, s.4.

² Bkz. Zerrin TOPRAK(2000); “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 426, s. 37-53.

“çözümlerde ortaklık” gibi ifadeler “yönetişim” denilen yeni bir yönetim anlayışını gündeme getirmektedir. Nitekim, ülkelerin gelişmiş, gelişmekte olan ya da az gelişmiş şeklindeki nitelendirilmeleri, onların kapasiteleri³ dışında belki de yönetim fonksiyonlarına yüklenen anlamlar tarafından belirlenmektedir. Öyle ki; gelişmiş ülkeler ile gelişen ülkeler arasındaki bu anlamdaki farklılıkların, gelişen ülkelerin kapasitelerinin yeterli görülmesine rağmen “kötü yönetilmelerinden” kaynaklandığını söylemek mümkündür. Bu noktada, gelişen yönetim stratejileri çerçevesinde “açıklık”, “bilgiye ulaşma”, “katılım” gibi kavramların “yereleden başlanmak suretiyle” sağlanabileceği ve böyle bir süreçte ise en uygun birimlerin “belediyeler” olduğu düşünülmektedir.

Doğal afetler, yoğun nüfus barındıran alanlar açısından önemli bir risk⁴ oluşturmaktadır. Bu nedenle, doğal afetler kaynaklı krizlerin yönetiminde “afet riskinin azaltılmasına”⁵ yönelik çalışmaların öncelikle gerçekleştirilmesi gereklidir. Bir afetin meydana gelmesinin tanımını da veren risk, esas itibarıyla şu faktörlerden meydana gelmektedir:

- i. Afet tehlikesinin meydana gelme ihtimali (bunun içinde nerede, hangi şiddette ve hangi sıklıkla olduğu ve yan hangi etkilerinin görüleceği gizlidir),
- ii. Afete maruz kalan insan yapısı unsurlarının dağılımı (bu başlık, fiziki ve teknik altyapıyı, nüfusu, ekonomiyi ve sosyal-politik sistemi belirler),
- iii. Bir önceki kümede bulunan unsurların afetten ne derece etkilendiklerini belirleyen zarar görülebilirlik düzeyi. Ayrıca bunlarla yakından ilişkili olup da yan konular diye görülebilecek ulaşım, kültür,

³ “Kapasite” sözcüğü ile bir ülkenin tüm imkan ve sınırlılıkları ifade edilmektedir.

⁴ “Risk = Tehlikenin gerçekleşme olasılığı x Hasargörülebilirlik” şeklinde ifade edilen riskin anahtar unsurları tehlike ve hasargörülebilirliktir. Pascal PEDUZZI(2000); **“Insight of comman/key indicators for Global Vulnerability Mapping” Expert Meeting on Vulnerability and Risk Analysis**, UNEP/GRID, Geneva, 11-12 September 2000. Bununla birlikte, örneğin deprem için değerlendirildiğinde, nüfusun yoğun olarak bulunduğu ve sosyal-ekonomik etkinliklerin aktif bir şekilde geliştiği alanlarda kentsel deprem riski, yerleşimler açısından bakıldığında ya tehlikeli alanlarda yapılaşmada bulunmamak ya da ilgili yerleşim yerlerinden uzaklaşmakla azaltılabilir. Ancak bunların her ikisi de uygulanabilir olmaktan ve gerçekçilikten uzaktır. Sonuçta, geriye kalan tek seçenek, can ve mal kayıpları ile sosyo-ekonomik kayıplar bakımından hasargörülebilirliğin azaltılmasıdır. Boğaziçi Üniversitesi(1999); **İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı-Final Rapor**, İstanbul, s.9.2.

⁵ Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü(1998); **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Revizyonu Tasarısı**, Cilt 1, Ankara, s.1-7.

planlama, kaynak kullanımı ve afet sonrası iyileşme kapasitesi bulunmaktadır. Sonuçta risk, bu üç başlığın birleşmesi ile oluşmaktadır.

Gerek nüfus, gerekse ekonomik etkinlikler ve hizmetler açısından kentsel alanlar doğal afetler yönüyle büyük bir risk altındadır. Özellikle depremler, bir doğa olayı ise de, nüfus yoğunluğu fazla, sosyal ve ekonomik etkinliklerin yoğun biçimde sürdüğü alanlarda meydana geldiğinde gerçek bir afete dönüşmektedir. Bu noktada, deprem öncesinde yapılan tüm hazırlıklar, deprem sonrasında yaşanabilecek can ve mal kayıpları ile yakın bir ilişki içindedir. Diğer bir ifade ile, deprem öncesi hazırlıklar ile deprem sonrası ortaya çıkan tüm olumsuzluklar birbiriyle ters orantılıdır. Dolayısıyla, hem nüfus yoğunluğu açısından, hem de sosyal ve ekonomik etkinliklerin yoğunluğu açısından doğal afetler, belediyelerde, önemli bir risk oluşturmakta ve yine bu tür olaylar karşısında ortaya çıkacak kriz durumlarının yönetimi noktasında belediyeler kırsal yerleşim alanlarına göre çok daha önemli bir konuma geçmektedir.

DOĞA OLAYINDAN AFETE...

Gerek doğal afetler, gerekse kentsel çevre bozuklukları doğal ve teknolojik afetlerin “risklerini” yükseltmekte; buna ek olarak afetler, hem doğal değerleri ve fiziki çevreyi yıkıma uğratmakta hem de kalkınmayı olumsuz etkileyerek büyük maddi kayıplara yol açmaktadır. Ayrıca doğal afetler sonuçları itibarıyla, psikolojik bir çok bozukluğa da neden olarak bireylerin ve toplumların hafızalarında önemli bir yer oluşturmaktadır.

Afetler (doğal afetlerden kaynaklanan kriz durumları), çoğunlukla negatif unsurlar içeren, sosyal, siyasal, ekonomik ve doğal yaşamda uzun dönemli etkilere neden olan, ani bir şekilde ortaya çıkan, kolay bir şekilde önlenemeyen, insanları ve belirli bir bölgeyi etkisi altına alan olaylardır⁶. Daha değişik bir anlatımla, “insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye

⁶ Kriz, tümüyle negatif unsurlar içeren bir kavram değildir. Özellikle Çin literatüründe kriz kelimesi iki sembolle ifade edilmektedir. Bunlardan birisi “fırsat”, diğeri ise “tehlike” anlamına gelmektedir. Steven FİNK(1986); **Crisis Management, Planning for the Inevitable**, AMACOM, New York, s.1.Yani bir krizde hem aşılması gereken zorluklar, hem de bu gerginlikler ve güçlükler aşıldığında elde edilebilecek yeni kazançlar bulunmaktadır. Kriz durumları, her zaman örgütsel hedefleri ve amaçları tehdit etmez; bazı kriz durumları, örgütsel değişim ve yeniden yapılanma için mükemmel fırsatlar sunmaktadır. Hasan TUTAR(2000); **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, Hayat Yayınları, İstanbul, s.19.

uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan yapısı kökenli olaylara⁷ afet denilmektedir.

Genel olarak herhangi bir doğa olayının ne zaman “afet” ya da “felaket”⁸ olarak nitelendirilebileceği önemli bir sorundur. Bu konudaki genel yaklaşıma göre, “belirli bir parasal değer üstünde yıkım ya da tahribat” ve “belirli sayının üstünde ölüm ve yaralanma” olduğu takdirde bu durum afet ya da felaket olarak nitelendirilmektedir. Böyle olmakla birlikte, her şeyden önce bu tanımlama “*ahlaki bir eksikliği*” beraberinde getirmektedir. Öyle ki, yönetici denilen karar alıcı konumunda bulunanlar -özellikle yerel yöneticiler- yöre sakinlerinin korunmasından ve onların esenliğinden ahlaken sorumludurlar. Bu sorumluluk bütün diğer sorumlulukların üzerinde yer almaktadır. Dolayısıyla bu sorumluluğun yerine getirilememesi, örgüt bütünlüğünün verimliliği sorununu gündeme getirmekte⁹, örgüte olan güvenin sorgulanmasına yol açmaktadır. Diğer taraftan, sadece yukarıdaki iki ölçüt dikkate alınarak yapılan tanımlamalarda afet sonrasında sağ kalan insanlar “*kurtulmuş*” olarak kabul edilmekte ve kapsam dışında tutulmaktadır. Birey ve toplum düzeyinde afet sonrası ortaya çıkabilecek hem psikolojik olumsuzluklara hem de olası çevre sorunlarına değinilmemektedir.

Herhangi bir doğa olayının yıkıcı etkisi ya da büyüklüğüne etki eden birtakım faktörler¹⁰ bulunmaktadır. Bu faktörler:

- ◆ Olayın fiziksel büyüklüğü,
- ◆ Olayın yerleşme alanlarına olan uzaklığı,
- ◆ Fakirlik ve az gelişmişlik,
- ◆ Hızlı nüfus artışı,
- ◆ Tehlikeli bölgelerdeki hızlı ve denetimsiz sanayileşme,
- ◆ Ormanların ve çevrenin tahribi veya yanlış kullanımı,
- ◆ Bilgisizlik ve eğitim eksikliği,
- ◆ Toplumun afet olaylarına karşı önceden alabildiği koruyucu ve önleyici önlemlerin ulaşabildiği düzeydir.

⁷ Oktay ERGÜNAY(1999); “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, **Türk Psikoloji Bülteni (Deprem Özel Sayısı)**, Cilt 5, Sayı 14. (http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14_afet.htm).

⁸ Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Çevre Bakanlığı(2000); **Doğal Afetler ve Sürdürülebilir Kalkınma, Ulusal Gündem 21 Taslak Çalışması**, Ankara, s.51.

⁹ J. A. McK HOLLOWAY(1995); **Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi** (Çev. Ömer Gün Bulut), IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul, s.2.

¹⁰ ERGÜNAY, a.g.m.

Kuşkusuz bu faktörleri daha da arttırmak mümkündür. Ancak, dikkat edilmesi gereken nokta, bu faktörlerden ilk ikisi, yani olayın fiziksel büyüklüğü ve olayın yerleşme merkezlerine olan uzaklığı dışında kalanların hepsinin doğal kökenli değil, “*insan faaliyetleri kökenli*” bir özellik göstermesidir. Buradan hareketle, doğa olaylarının büyüklüğü, dolayısıyla etkileri, çok önemli ölçüde insan faaliyetlerinin doğru/yanlış yönde gelişmesine paralel olarak azalmakta veya artmakta; bir doğa olayının nasıl afete dönüşebileceği noktasında ipuçları vermektedir. Bu durum, afet öncesi ve sonrası temel çalışmalar ile de yakından ilişkilidir.

Ayrıca, doğal afet kaynaklı krizler, beklenmedik bir şekilde ortaya çıkmakla birlikte tahmin edilemez nitelikte değildirler. Çünkü her kriz, patlamak üzere olan bir yanardağ gibi farklı ipuçlarını sık sık göstermektedir.

- Kalitesiz ve sağlıksız yapılaşma,
- Fay hatları ve bataklıklar üzerinde yoğun konut yapımı,
- Bilgiye ulaşmadaki zorluklar,
- Ortak çözümlerin üretilebilmesinde katılımcı pratiklerin eksikliği,
- Politik çıkarlar,
- Rant kollama ve yozlaşma,
- Ve bütün bunlara ek olarak “alabildiğine zengin olma hırsı, bunun nasıl elde edildiğinin öneminin kalmaması, sonuçta bu eğilimin kalite ve ahlaki kurallara yansiyarak ahlaki kuralların yozlaşması”¹¹ da doğa olaylarının afete dönüştürülmesi noktasında insan kaynaklı etki eden önemli faktörlerdir.

Doğal afetler konusu, uluslararası düzeyde de sıkça ele alınan bir konudur. Birleşmiş Milletler Çevre Programı (United Nations Environment Programme - UNEP) tarafından gelecek için çizilen perspektiflerin yer aldığı bir çalışmada¹² ortaya konan ve “acil” diye nitelendirilen 36 temel konu içerisinde de yer almıştır. Bu konular arasında iklim değişikliği %51 ile birinci sırada, tatlı su kaynaklarının azalması %29 ile ikinci sırada, ormanların yok edilmesi/çölleşme ile tatlı su kirliliği %28 ile üçüncü ve dördüncü sırada gösterilmiştir. Bu çalışmada yönetim eksikliğinin payı %27 ile beşinci sırada, nüfus artışı/hareketlerinin payı %22 ile yedinci sırada, kentleşmenin payı %16

¹¹ Kşl. Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası(2000); **Adapazarı’nda Deprem ve Sonrası**, 2.b., Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası Yayını, Adapazarı, s.96.

¹² UNEP(1999), **Global Environment Outlook 2000 (Overview GEO-2000)**, s.13. Bu çalışmanın tam metni için bkz. <http://www.unep.org/Geo2000>.

ile ondördüncü sırada, doğal kaynakların azalmasının payı %11 ile onsekizinci sırada ve doğal afetlerin payı ise %7 ile yirmialtıncı sırada yer almaktadır.

Diğer taraftan, 1992 yılında kurulan Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Bürosu (ECHO), insani yardım programlarını eşgüdümlemek, acil durum ve afet yardımlarını finanse etmek ve afet hazırlığı projelerini desteklemek görevini üstlenmiştir. Ayrıca ECHO, Avrupa Birliği dışındaki, doğal afetlerin ya da insanların neden olduğu bunalımların sonuçlarıyla kendi kendilerine başa çıkamayacak durumdaki bütün ülkelerde mağdurlara yardım sunmaktadır. ECHO, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki afet olasılığı yüksek yoğun nüfuslu kentsel alanlarda afet hafifletici stratejilerin önemini dikkate almaktadır. Bu stratejiler¹³ aşağıdaki gereklilikleri yerine getirmek durumundadır:

- i. Yerleşime izin vermeden önce ön risk analizlerinin yapılması,
- ii. Arazi kullanım planlarıyla imar için güvenli ve uygun olan alanların belirlenmesi,
- iii. Kaynakların, anahtar altyapı unsurlarının, özellikle afet ertesinde önem taşıyan unsurlarının dayanıklılığını artırma yönünde yoğunlaştırılması,
- iv. Yeni altyapı planlamasında, projelendirmede ve inşaatlarda afet hafifletici ilkelerin uygulanması,
- v. Yerel toplulukların, karşı önlem mekanizmalarının geliştirilmesi,
- vi. Yerel toplulukların, kişilere riskleri azaltabilecek ve afetlere hazırlanabilecek nitelikleri kazandırıcı biçimde eğitilmesi.

KRİZ YÖNETİMİ

Kriz, beklenmedik ve aniden ortaya çıkan, mevcut yapılanmaları olumsuz etkileyerek sürdürülebilirliği tehlikeye düşüren durumlardır; kritik bir noktaya gelindiğini ve bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Tüm krizlerin ortak özelliği, beklenmedik bir zamanda ortaya çıkmaları, ortaya çıktıktan sonra krizin aşılmasında bir zaman kısıtının söz konusu olması, etkin ve uygulanabilir kararlar alabilmenin güçlüğüdür. Bu özelliği dolayısıyla kriz durumlarında, etkin ve uygulanabilir çözümlerin ortaya konamaması, yönetimlere karşı bir

¹³ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği(1996); **Sürdürülebilir İnsan Yerleşmeleri Yolunda**, BM Habitat II Konferansı, 3-14 Haziran, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayını, İstanbul, s.11.

güvensizliği ve inançsızlığı da beraberinde getirmekte; “*insanların yönetimlere karşı yabancılaşmalarına*”¹⁴ neden olmaktadır.

Kriz olarak adlandırılabilir durumlar bir çok grupta toplanabilmekle birlikte, başlıcaları;

- doğal afetlerden kaynaklanan krizler,
- ulusal/uluslararası çatışmalardan kaynaklanan krizler ve
- ulusal/uluslararası ekonomik krizlerdir.

Bununla birlikte, kamu ya da özel olsun tüm örgütlenmeleri doğrudan etkileyen ve toplumsal, siyasal, ekonomik ve psikolojik olumsuzluklara yol açarak yaşanılabilirliği tehlikeye düşüren krizler doğal afetlerden kaynaklanmaktadır (depresyon, sel, yangın vb.).

En genel anlamda kriz yönetimi, deneyimler ve bilgi temelli bir yaklaşımdır; kriz durumlarına karşı alınması gereken tüm önlemleri ifade etmektedir. Doğal afetlerden kaynaklanan kriz durumları ortaya çıktığında önceden hazırlanmış bir “*kriz yönetim planına*” sahip olmak etkili kararların alınmasında yardımcı olacak ve ortaya çıkan sorunların çözümü noktasında zaman kısıtını en aza indirecektir. Başka bir anlatımla, kriz planlaması, başarılı ve uygulanabilir bir kriz yönetiminin temel fonksiyonudur.

Diğer taraftan kriz planları yerel, bölgesel ve ulusal ölçekte hazırlanmalıdır. Gelişmelere açık, esnek ve birbiri ile uyumlaştırılmış planlar, kriz durumlarına en uygun yanıt verebilecek planlardır. Ayrıca boyutları itibarıyla çok büyük oranda ortaya çıkabilecek krizlerde ise planlar, “*uluslararası çözümlere*” de açık olmak durumundadır.

Kapsamlı bir kriz yönetim planlamasında, kamu ya da özel tüm örgütlenmelerin karşılaşılabilecekleri beklenmedik durumlara hazırlıklı olmak, önceden cevaplar aramak ve uygulanabilir çözümler bulmak amaçlanmaktadır. Bunun nedeni ise, küçük ölçekli krizlerin önlenmesiyle sorunların artarak büyümesinin önüne geçilmek istenmesidir. Bununla birlikte, tüm kriz durumlarında ve her ihtiyaca cevap verebilecek bir kriz planı da mümkün görünmemektedir. Çünkü, her kriz durumuna uygun ve kalıcı çözümler ortaya

¹⁴ “Yabancılaşma, genel düzeyde bireylerin var olan yapılara (toplumsal kurumlar) bağlı beklentiler, değerler, kurallar ve ilişkilerden uzaklaşmasıdır.” Türker ALKAN, Doğu ERGİL(1980); **Siyaset Psikolojisi Siyasal Toplumsallaşma ve Yabancılaşma**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 214. Yabancılaşma olgusu, genelde bir tutum olarak değerlendirilmekle birlikte çoğu zaman bir davranış şekli olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Basına yansıdığı kadarıyla, 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 deprem felaketlerini yaşayan bölge halkının bir kısmının son genel nüfus sayımına protesto ederek katılmayışları, yabancılaşma olgusunun bir davranış şekli olarak ortaya çıkmasına iyi bir örnektir.

koymak mümkün değildir; krizler sonucu üretilen çözümlerde bir süre sonunda yeni bilgiler ve standartlar ya da boyutları ve niteliği değişmiş yeni problemler ortaya çıkabilir. Aynı zamanda, noktasal ölçekli kriz planları doğal afetler sonucunda ortaya çıkan krizlerin yönetimini başarısız kılabilir. Bu nedenle “*kriz planlarının mekan ölçeğinde hazırlanması*”, kriz planının uygulanacağı birimlerin çevresinin de hesaba katılması gerekmektedir. Önemli olan, tüm deneyimleri ve olasılıkları göz önünde bulunduracak senaryolar üretmek ve ideale yaklaşmaktır.

Doğal afetlerden kaynaklanan kriz durumlarında insanların sağlık ve güvenlik meseleleri bir kriz yönetim planlamasında birinci ilgi konumundadır. Daha sonra çevrenin ve menkul/gayrimenkul malların korunması ve kurtarılması gerekmektedir. Diğer taraftan, doğal afetlerden kaynaklanan kriz durumlarında bireysel davranışlar ortaya çıkmaktadır. İnsanlar, yönetimin gereğini yapamama durumlarında, bireysel çabalar ile kurtarma ve korumaya girmektedirler. Dolayısıyla, doğal afetlerden kaynaklanan durumlar, bireysel çabaların çok ötesinde, “*etkili bir ekip çalışmasını*” gerektiren kriz durumlarıdır. Ekipte her bireyin kendi sorumluluklarının bilincinde olması krizlerin yönetiminde vazgeçilmez bir unsurdur.

Son yıllara gelinceye kadar doğal afetlerden kaynaklanan krizlerin yönetiminde temel yaklaşım afet sonrası acil müdahaleye ağırlık verecek biçimde yapılandırılmaktaydı. Bununla birlikte, özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen doğal afetler, afet olmadan önceki aşamalara ağırlık vermektedir. Teknolojik gelişmeler, henüz bir afeti önceden haber verecek bir düzeyden uzak bulunmaktadır. Bu konuda çalışmalar devam etmekle birlikte, afet zararlarının en aza indirilmesine yönelik olası afet hazırlıkları aşaması bütünleştirilmiş bir afet sürecinde temel ilgi konusu olarak görülmektedir. Bu hazırlıklar ise bir doğal afetten etkilenebilecek “*tüm aktörlerin aktif katılımı*” ile gerçekleştirilebilecek bir süreci ifade etmektedir.

ETKİN KRİZ YÖNETİMİNDE SINIRLILIKLAR

Türkiye'nin tekçi yönetim/siyasi yapılanması içinde uyguladığı katı merkezîyetçi anlayış ve doğal afetler kaynaklı krizlerde temel bir politikasının olmayışı, “*yapamama*”dan da öteye “*yapmama/yapılamama*” sorununu gündeme getirmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı arasında imzalanan “Türkiye'nin Afet Yönetim Sisteminin İyileştirilmesi”¹⁵ konulu proje belgesinde öngörülen “Risk ve hasar görebilme tespitine yönelik sistematik yöntemler geliştirmek amacıyla, yüksek bir doğal afet risk potansiyeline sahip olduğu bilinen dört il örnek çalışma için belirlenmelidir. Bu iller, *Bursa, Kocaeli, Erzincan ve Muş olabilir.*” Hükmünün

¹⁵ Bkz. 20.03.1997 tarih ve 22939 sayılı Resmi Gazete.

açıklığına rağmen, 17 Ağustos 1999 İzmit ve 12 Kasım 1999 Düzce depremleri boyutu ve ortaya çıkardığı hasar bakımından aradan geçen iki yılı aşkın bir süre içerisinde özellikle Kocaeli ve Bursa’da hemen hemen hiçbir çalışmanın yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu noktadan hareketle, doğal afetler kaynaklı krizlerde ortaya konan merkezîyetçi politikaların tek başına “yapılabilir” bir anlamı ifade etmediği görülmektedir. Dolayısıyla, yerelliği öne çıkaran yeni yönetim stratejilerinin hayata geçirilmesi gerekmekte ve bu noktada en uygun birimlerin belediyeler olduğu dikkati çekmektedir.

Türk Kamu Yönetiminin belirleyici özellikleri olarak öne çıkan “katı merkezîyetçi anlayış”, “yönetimde dışa kapalılık ve gizlilik”, “hantal yapı ve kırtasiyecilik”, “demokratik katılımcı pratiklerdeki eksiklikler”¹⁶, “merkez-yerel bütünlüğü” yerine “geriliminin” yaşandığı bir modeli öne çıkarmaktadır¹⁷. Buna ek olarak, merkezi yönetim eliyle yürütülen ve katılım modeline dayandırılan toplantıların yazılı hale getirilmiş metinlerinde bile, “kamu, özel ve sivil işbirliğinde”, ortaklaşa alınan kararlara, genelde yer verilmediği dikkati çekmektedir. Bu durum ise, halkın sorunlara, yönetsel otoritenin bakış açısından ve “O’nun izin verdiği ölçüde yaklaşabildiği” görüşünün destek görmesine yol açmaktadır¹⁸. Böylece kamu yönetimi, çeşitli mevzuat düzenlemeleri itibarıyla kendisi öncü olmadığı gibi “gizliliği özel sektöre de yaygınlaştırarak”, “halkı bilgilendirme” gibi bir konuyu gündemine almamaktadır.

1997 tarihli Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği¹⁹ ise kriz halini, “devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabii afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu haller” (Yönetmelik md.4/b) olarak tanımladıktan sonra, kriz yönetimini gerektiren halleri sınıflandırmıştır. Buna göre kriz yönetimini gerektiren haller şunlardır (Yönetmelik md.5):

- a) Yurt dışında; Türkiye’nin toprak bütünlüğüne, egemenlik haklarına, milli hedef ve menfaatlerine yönelik tehdit emarelerinin belirmesi ve gelişme göstermesi,

¹⁶ Bkz. Zerrin TOPRAK(2000); “Yönetim Stratejilerindeki...”, s.46-50.

¹⁷ Zerrin TOPRAK(2001); “Çevre Koruma ve Kullanma Dengesinin Sağlanmasında Yönetim Etkisi”, **Yerel Gündem 21 Birlikteliğinde Yenilenebilir Enerji Kaynakları** (Edit. İsmail Hakkı Karamanderesi, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, s.66.

¹⁸ **y.a.g.m.**, s.67.

¹⁹ Bkz. 09.01.1997 tarih ve 22872 sayılı Resmi Gazete.

- b) Yurt içinde; Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini, temel hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin bozulması,
- (1) Terör olayları,
 - (2) Kanunsuz grev, lokavt ve işi bırakma eylemleri,
 - (3) Etnik yapı, din ve mezhep farklılıklarından kaynaklanan olaylar,
- c) Tabii afetler;
- (1) Deprem,
 - (2) Sel baskını,
 - (3) Çığ düşmesi,
 - (4) Toprak kayması
- d) İltica ve büyük nüfus hareketleri,
- e) Tehlikeli ve salgın hastalıklar,
- f) Büyük yangınlar;
- (1) Bina ve tesis yangınları,
 - (2) Orman yangınları,
 - (3) Gemi yangınları,
- g) Radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olaylar,
- h) Ağır ekonomik bunalımlar,
- i) Diğer haller.

Yönetmeliğin 6. maddesinin a) fıkrasında kriz yönetimi, bir kriz durumunun teşhisinden başlayarak, gerekli yönlendirici kararların alınmasına, uygulanmasına takip ve kontrolüne kadar uzanan bir seri faaliyetlerin manzumesi şeklinde tanımlandıktan sonra; c) fıkrasında, “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi başlangıçta krizin şiddeti, ihtiyaç duyulan tedbirlerin özellikleri ve merkezin faaliyete geçme maksadının *gizlilik derecesinin*” dikkate alınacağıının vurgulanması bağlamında, deprem, yangın, sel baskını, çığ düşmesi, toprak kayması gibi doğal afetlerin “*gizlilik ile nasıl ilişkilendirilebileceği*” konusu önem kazanmaktadır.

RADIUS PROJESİ ÖRNEĞİNDE İZMİR DEPREM MASTER PLANI

İzmir’de deprem senaryosu çalışmaları, İzmir Büyükşehir Belediyesinin Birleşmiş Milletler’in başlattığı RADIUS Projesi için başvurması ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Doğal Afetleri Azaltmanın On Yılı-IDNDR Sekreteryası’nın da projenin uygulanacağı 9 kentten biri olarak İzmir’i seçmesi ile başlamıştır. RADIUS sözcüğünün açılımı “Risk Assesment Tools for Diagnosis of Urban Areas Against Seismic Disasters” olup, “Kentsel Alanların Sismik Afetlere Karşı İncelenmesinde Risk Değerlendirme Araçları” olarak çevrilebilir.

Projenin uygulanması için seçilen diğer kentler şunlardır:

- Adisababa(Etyopya)
- Zigong(Çin),
- Guayaguil(Ekvator),
- Taşkent(Özbekistan),
- Tijuana(Meksika),
- Antofagasta(Şili)
- Bandung (Endonezya) ve
- Üsküp(Makedonya).

RADIUS Projesine seçilen 9 kentte program süresince gerçekleştirmeleri gereken iki ana hedef öngörülmüştür.

1. Olası bir depremde meydana gelebilecek hasar bölgelerini, hasarların niteliklerini ve boyutlarını belirleyecek bir Deprem Hasar Senaryosu geliştirmek,
2. Deprem felaketini hafifletmeye, vereceği zararları azaltmaya yönelik bir eylem planı içeren Risk Yönetim Planını hazırlamak.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, RADIUS projesine bilimsel veri tabanı oluşturacak girdilerin elde edilmesi amacıyla, bu konuda uluslararası deneyime sahip Boğaziçi Üniversitesi ile İstanbul Teknik Üniversitesi profesörlerinden oluşan bir ekip ile “İzmir Deprem Master Planı” hazırlanması konusunda bir protokol imzalamıştır.

Ayrıca, RADIUS programı dahilinde yapılacak işlerin yürütülmesi için, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bir yürütme kurulu oluşturulmuştur. Yürütücü Kurulu da, projede belirlenen hedefleri gerçekleştirmek üzere 4 ayrı konuda çalışma grupları oluşturmuştur. Çalışma grupları; Risk Analizi Grubu, Bina ve Alt Yapı Değerlendirme Grubu, Sosyal ve Ekonomik Durum

Değerlendirme Grubu, Kurtarma Çalışmaları ve Onarım Organizasyonu Grubu'dur.

Kentteki çeşitli kurum ve kuruluşların yanısıra meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşan Çalışma Grupları yaklaşık bir yıllık bir süre içinde çeşitli zaman aralıkları ile toplanarak, kent bilgilerinin toplanması, çalışmalara yön verilmesi, senaryo metninin hazırlanması, eylem planının belirlenmesi ve kurumlararası eşgüdümün sağlanması gibi konularda çalışmalarını sürdürmüşlerdir.

Proje Kapsamında Yapılanlar

RADIUS Projesi çalışmaları sırasında yapılan araştırmalar ve toplanan veriler, yalnızca İzmir'de değil, Türkiye genelinde de ilk kez yapılan bir çalışma özelliğini taşımaktadır. Bu kapsamda yapılanlar aşağıda kısaca özetlenmiştir:

1. İzmir genelinde, bugüne kadar yapılmış olan zemin sondaj verileri toplanarak kentin genel zemin yapısı ile ilgili bilgiler elde edilmiş ve bu veriler Deprem Master Planı çalışma grubu tarafından değerlendirilmiştir.
2. Komisyonlarda bulunan bütün kurum ve kuruluşların yardımıyla İzmir'deki hemen hemen tüm alt yapı bilgileri (konumları, yapım şekilleri, projeleri vb.) elde edilmiştir. Bu kapsamda; metro inşaatı, otoyol ve viyadükler, benzin istasyonları, demiryolları, limanlar, havaalanları, iletişim sistemleri, içme suyu sistemleri, enerji nakil hatları, trafolar, büyük kanal projesi ile ilgili bilgilerin değerlendirmeleri yapılmıştır. Bu çalışmanın sonuçları Boğaziçi Üniversitesi'nin hazırladığı final raporunda yer almaktadır.
3. İnşaat Mühendisleri Odası'nca oluşturulan ekipler İzmir'deki binalarla ilgili genel bir değerlendirme yapmış, gözlemsel verilere dayanılarak hazırlanan Bina Envanteri ile toplu konutlar dahil yaklaşık 220.000 binaya ilişkin istatistik bilgi elde edilmiştir. Bu çalışmanın sonuçları yine Boğaziçi Üniversitesi'nin hazırladığı final raporunda yer almaktadır.
4. Bu çalışmaların sonunda, İl Sivil Savunma, Emniyet ve İl Sağlık Müdürlükleri'nin afet örgütlenme şemaları ve diğer toplanan bilgiler dikkate alınarak deprem senaryosu metni hazırlanmıştır.

Özetlenecek olursa, RADIUS projesiyle İzmir kenti bir ilki başarmış ve geleceğe yönelik önemli bir bilgi ve deneyim birikimi sağlamıştır. Şimdi yapılması gereken bu başlangıç adımının hızla gelişmesi ve İzmir gibi öncü bir kente yaraşır duruma gelmesidir. Buna yönelik çalışmalarda RADIUS Projesi İzmir YG 21 Kent Konseyi toplantılarında tartışılmış ve geliştirilmiştir.

Yeni yapılacak yapıların mevcut deprem riskini arttırmamasını sağlamak ve mevcut deprem riskinin azaltılması yönünde tedbirler almak, İzmir'de olası deprem zararlarını azaltmanın iki temel koşuludur.

Bunlardan birincisinin uygulanması için Deprem Master Planı'ndaki bilgiler dikkate alınarak; kent planlaması ve arazi kullanım düzenlemelerinin deprem etkilerini göz önüne alacak şekilde yapılması (zemin açısından kritik bölgelerde mikro bölgeleme çalışmalarının yaptırılması), tüm bina, altyapı ve hizmet şebekelerinin depreme dayanıklı bir şekilde projelendirilmesi ve denetlenerek yapımı gerekmektedir.

İkinci koşulun sağlanması için ise deprem direnci zayıf yapı ve şebekelerin güçlendirilmesi ve acil durum plan ve programlarının hazırlanarak uygulanması gerekmektedir. Mevcut yapı ve şebekelerin güçlendirilmesi konusunda, Deprem Master Planı'ndaki bilgiler dikkate alınarak, toplumsal ve ekonomik yaşamın sürebilmesi için deprem sonrası ayakta kalması gerekli haberleşme, ulaşım, asayiş ve sağlık gibi fonksiyonlara öncelik verilmelidir. Bu kapsamda, toplu konut projesi çerçevesinde yürüyen hastanelerin güçlendirilmesi işinin sonuçlandırılması, ayrıca önemli yönetim merkezleri, itfaiye, bazı yatılı okullar, köprüler gibi yapıların incelettirilip gözden geçirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Ancak, her zaman vurguladığımız gibi, depreme karşı alınabilecek en kalıcı önlem, kentlinin deprem tehlikesi ve alınması gerekli tedbirler konusunda bilinçlendirilmesidir.

Öneriler

Deprem Master Planı'na ve RADIUS Projesine göre bundan sonra yapılması önerilen çalışmaları ülke genelinde ve yerelde yapılması gerekenler olarak iki kategoride irdelenebilir.

Ülke genelinde, her şeyin merkezden yönetildiği bir model yerine, Valilik (merkezi yönetim) yerel yönetimler (İl Özel İdaresi, belediye ve köy) ile birlikte meslek odaları ve sivil toplum örgütleri ve ordunun (askeri güç ve buna ek olarak genel kolluk) ciddi olarak hazırlanmış bir afet yönetim planı çerçevesinde afet öncesi eşgüdüm çalışmalarını yapabilmelerini sağlayan bir model oluşturulmalıdır. Bu anlamda, İzmir'de başlatılmış bulunan Vali, Büyükşehir Belediye Başkanı ve Ege Ordu Komutanı başkanlığında kamu kuruluşlarının katıldığı toplantıların düzenli olarak sürdürülmesi ve somut sonuçlara varılması, ülke geneli için bir örnek oluşturacaktır.

Ayrıca, yapıların ruhsatsız olarak yapılmasını engelleyecek, gerek proje aşamasında gerekse inşaat aşamasında, yetkili teknik uygulama sorumluları tarafından denetimini sağlayacak ve bugün uygulanan sistemi değiştirecek yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Deprem Master Planı'na göre **yerelde (mekan) yapılması** önerilenler ise aşağıda iki konu başlığı altında belirtilmiştir:

Afet Öncesi Yapılması Gerekenler

a) Deprem Master Planı'nda kentin jeolojik, tektonik ve sismolojik yapısı ile ilgili ve geçmiş deprem istatistikleri ile deprem tehlikesine ilişkin bütün bilgiler bir araya toplanmıştır. Elde edilen sondaj bilgilerine göre de geoteknik değerlendirmeler yapılmıştır. Bundan sonra toplanan bilgilerin uzmanlarca değerlendirilmesi ve eksik kalan çalışmaların ve bundan sonra yapılması gerekenlerin belirlenerek uygulamanın yönlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, yeni planlanacak bölgelerde mikro bölgeleme çalışmalarının ve gerekli zemin etüdlerinin yapılarak plan koşullarının belirlenmesi ve mevcut planların da irdelenmesi gerekmektedir.

b) Deprem Master Planı'nda hasar görme ihtimali olduğu belirtilen her türlü otoyol, demiryolu, köprü ve viyadükler daha detaylı analiz edilmeli, gerekli görülenler öncelikle güçlendirilmeli ve alternatif güzergahlar için çalışma yapılmalıdır.

c) Deprem Master Planı'nda diğer altyapı sistemleri (elektrik üretim ve dağıtım sistemi, haberleşme santral binaları, pompa istasyonları, içme suyu ve atık su sistemi vb.) için yapılan önerilerin dikkate alınması gerekmektedir.(Bütün ankırajsız elemanların usulüne göre ankırajlanıp sabitlenmesi, portatif jeneratörler bulundurulması gibi)

d) Kent açısından, emniyet, itfaiye, hastane ve hükümet binaları gibi önemli yapıların deprem dayanımlarının Deprem Master Planı kapsamında özel olarak incelenmeleri mümkün olmamıştır. Ancak, bu tip deprem sonrası ayakta kalması gerekli yapıların bir an evvel incelenerek gerekli görülen durumlarda takviye edilmeleri gereklidir.

e) İl genelinde, afet öncesi ve sonrası çalışmaları yönlendirecek ve takip edecek bir merkezin veya birimin kurulması, RADIUS yürütme kurulunda bugüne kadar toplanan tüm bilgilerin ve dokümanların bu birime aktarılması, zaman içinde bu merkezin GIS (Coğrafi Bilgi Sistemleri) sistemleri ile güçlendirilmesi ve Kent Bilgi Sisteminin bu birimle ilişkilendirilmesi, ayrıca bu birimin İtfaiye bünyesindeki acil yardım-kurtarma ve eğitim merkezi ile de entegre edilerek, Tokyo ve Los Angeles kentlerinde olduğu gibi, her türlü afet uygulamalarının değerlendirildiği, yürütüldüğü, yönlendirildiği bir "Afet Yönetim Merkezi" haline getirilmesi.

f) Hastanelerle ilgili Toplu Konut İdaresi tarafından yapılan çalışmaların takip edilerek, elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi ve sonuçlandırılmasının sağlanması.

g) RADIUS çalışması sırasında öngörülmiş/planlanmış komisyonların devamı sağlanarak, konunun sürekli gündemde kalması ve bu komisyonlarda gelişecek öneriler doğrultusunda güncelleştirilmiş çalışma sisteminin belirlenmesi,

h) Halkın ve çocukların bilgilendirilmesi ve eğitilmesi için yine ilgili kurum ve sivil toplum örgütleriyle bağlantı kurularak, afiş, broşür, eğitim programları, TV'ye spotlar gibi eğitim işlevli faaliyetlerin organizasyonu,

i) Muhtarlarla işbirliği yapılarak, mahalle bilgilerinin bu merkeze sürekli olarak aktarılmasının sağlanması ve bu bağlamda mahallelere göre kentin sosyal durumu, ekonomik yapısı, yapı stoku, açık alanları, okulları, sağlık ocakları gibi bütün bilgilerin güncelleştirilmesi,

j) Kentin ekonomik yapısı ile ilgili olarak; hangi tür imalatların nerelerde yer aldığı ve riskli bölgelerde ve riskli binalarda yer alan ticari faaliyetlerin belirlenerek, olabilecek ekonomik kayıpların saptanması ve aynı şekilde sanayi kuruluşları ve sanayi bölgeleri ile ilgili bilgilerin derlenerek ilgili meslek kuruluşlarının ve kurumların uyarılması ve gerekli önlemleri almalarının sağlanması,

k) Düşük dayanımlı yapıların onarımı ve takviyesi için uygun tekniklerin ve uygulanmasına yönelik sosyo-ekonomik teşviklerin geliştirilmesi.

l) Evlerde ve ofislerdeki eşyalarla mobilyaları depremlerin etkilerinden korumak için basit önlemlerin alınması ve düşen eşyalardan kaynaklanan riskin azaltılması.

m) Müzelerde sergilenen eserlerin depremden korunması ile ilgili önlemler ve anıtların ve müzelerin depreme karşı takviyesi yoluyla kültürel mirasın korunması.

Afet Sonrası ile İlgili Olarak Yapılması Gerekenler

a) Toplanan bilgilerin yol göstericiliğinde Afet Yönetim Planı'nın sürekli güncelleştirilmesi, kardeş mahalle ve kentlerin belirlenerek ortak afet planlama birimlerinin oluşturulması,

b) Risk altındaki hastaneler, itfaiye binaları, kriz merkezleri, araç depolama alanları, haberleşme sistemleri, köprüler, yollar gibi afet sonrası birinci derecede önemli olan teknik alt yapının alternatiflerinin belirlenmesi,

- c) Sosyo-ekonomik sistemin işleyişi için yaşamsal olan kentsel servislerin (temizlik hizmetleri, kamu hizmetleri ve sağlık hizmetleri gibi) depreme karşı takviyesi ve yedeklenmesi,
- d) Boş alanların ve acil durum yollarının açık tutulmasının planlanması ve evsiz kalan insanların yerleştirileceği alanların belirlenmesi, hayat kurtarma, yaralıları tedavi etme, acil durumlarda ulaşım gibi afet sonrası yapılacaklarla ilgili planların geliştirilmesi,
- e) Kurumlar tarafından yapılmış Afet Yönetim Planlarının koordinasyonunun ve güncelleştirilmesinin sağlanması,
- f) Toplumsal bilincin oluşturulması ve geliştirilmesi, bilginin yayımı ve kentsel hasar görülebilirliği azaltmayı hedefleyen önlemler için halkın eğitimi,
- g) Mahallelerde muhtarlarla birlikte, sendika dernek meslek odaları gibi sivil toplum kuruluşlarının, afetle ilgili kurumların ve halkın katılımının sağlandığı tatbikatların yapılması.

İZMİR YEREL GÜNDEM 21 VE İZMİR'DE DEPREM RİSKİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yönetişimin sürdürülebilir bir göstergesi olarak Gündem 21'in²⁰ çıkış noktası, 1992'de Rio de Janeiro'da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'dır. Burada iki temel belge ortaya konmuştur: Rio Bildirgesi ve Gündem 21 olarak adlandırılacak eylem programı. Burada ortaya konan düşünce, 1976 Vancouver Konferansı'ndan farklı olarak "*devlet merkezli değil toplum merkezli ve çok aktörlü katılımcı bir yönetim anlayışı*"dır. 3-14 Haziran 1996 tarihleri arasında İstanbul'da gerçekleştirilen HABITAT II Kent Zirvesi'nin ortaya koyduğu "*ortaklık*", "*katılımcılık*", "*yapabilir kılma*", "*kentlilik bilinci ve bağlılığı*" gibi ilkeler sürdürülebilir insan yerleşimlerinin sağlanması konusunda ve Yerel Gündem 21'lerin geliştirilmesi noktasında ivme kazandırmıştır.

"*Yerel*" ve "*ortak*" yerleşim sorunlarının dayanışarak birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynaklarının değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürülebilir kılma çalışmaları şeklinde tanımlanabilecek Yerel Gündem 21'in Türkiye açısından uluslararası bir nitelik kazanması 1998'de

²⁰ Yerel Gündem 21 ve İzmir Yerel Gündem 21 konusunda ayrıntılı bilgiler için bkz. Zerrin TOPRAK(1998); "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu", **Türk İdare Dergisi**(ayrı bası), Yıl 70, Sayı 421, s.347-363., İzmir Yerel Gündem 21(1998); **Yerel Gündem 21 Rehberi**, Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu Sekreterliği İzmir Büyükşehir Belediyesi İmar İşleri Daire Başkanlığı, İzmir., T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı(1999); **Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu**, Ankara.

“Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” başlıklı proje belgesi²¹ ile gerçekleştirilmiştir. Proje, “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” adı altında 1999’da revizyona²² tabi tutulmuştur. Günümüzde uygulamada olan proje belgesi ise, “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması”²³, tahmini olarak 31 Aralık 2001’de sona erecektir. Uygulamadaki projenin EK I olarak sunulan İş Programı’nda doğal afetlere yönelik olarak, 17 Ağustos 1999 Marmara ve 12 Kasım 1999 Düzce depremlerinin yıkıcı etkilerinin hafifletilmesi ve yeniden yapılanma çabalarına katkıda bulunacağı öngörülmektedir.

İzmir’de Yerel Gündem 21 çalışmaları, İstanbul HABITAT II Kent Zirvesi’ne hazırlık amacıyla 1995 yılından itibaren başlamıştır. Bu çalışmalardan biri, İzmir Evsahibi Komitesi’nin koordinasyonunda çeşitli sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla gerçekleştirilen “*İzmir Forumu*”, diğeri ise daha çok üniversitelerden gelen gönüllü akademisyenler ile kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin ortaklaşa hazırladıkları “*İzmir Kenti’nde Gündem 21’e Doğru*” adlı yapıttır.

Gündem 21 çalışmalarını güncelleştirmek amacıyla 02.10.1996 tarihinde İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanı ve Ege Belediyeler Birliği Başkanı Burhan Özfatura’nın çağrısıyla HABITAT II sonrasında yeni bir katılım toplantısı düzenlenmiştir. Daha sonra yine İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı Burhan Özfatura, İzmir Valisi Kutlu Aktaş ve Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu’nun davet yazıları ile İzmir’deki tüm kamu, yerel yönetim, üniversite, sivil toplum kuruluşları ve halkın katılımlarıyla yeni bir birliktelik gerçekleşmiştir. Belirtilen katılım ile “*İzmir’in Kentleşme, Çevre ve Göç Sorunları ile Çözüm Önerileri*” konulu çalışmalar başlatılmış, eşgüdüm için gönüllü katılımlarla “*Yerel Gündem 21 Yürütme ve Kolaylaştırıcı Kurulu*” oluşmuştur.

İzmir Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu’nun koordinasyonunda, “*Kentleşme*”, “*Çevre*” ve “*Göç*” sorunlarının irdelenmesine ve çeşitli kentsel konulara yönelik çözüm önerilerinin geliştirilmesi amaçlanarak alt çalışma grupları oluşturulmuştur. Her ayın ilk haftası Çarşamba günü, tüm çalışma grupları, grup temsilcileri ve diğeri gönüllü çalışanların katılımı ile İzmir Büyükşehir Belediyesi’nde ortak bilgilendirme toplantıları düzenlenmektedir. İzmir kentinde yaşanan sorunların çözümüne yönelik “*eylem planı*” oluşturmayı amaç edinen bu çalışmalar gruplar tarafından sürdürülmektedir.

İzmir Büyükkent Bütününün çevre yerleşimlerinden ayrı tutulamayacağı düşüncesinden hareketle ve bu birliktelikte henüz ulaşılamamış

²¹ Bkz. 06.03.1998 tarih ve 23278(1. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

²² Bkz. 08.02.1999 tarih ve 23605 sayılı Resmi Gazete.

²³ Bkz. 22.01.2001 tarih ve 24295 sayılı Resmi Gazete.

diğer sivil toplum kuruluşlarının da etkinliklerde yer alması hedeflenmiştir. İzmir Büyükşehir Bütününde başlayan bu çalışmanın İzmir'in evsahipliğinde “*Bölgesel Habitat*”a taşınması ve tüm kamusal ve özel sektör aktörlerinin katılımıyla zenginleştirilmesi hedeflenmektedir. 24-25.06.1998 tarihinde gerçekleştirilen Bilgilendirme Toplantısı'nda yukarıda belirtilen konularda gerçekleştirilen çalışmalar, tartışmaya açılmak üzere yayınlanmıştır.

1999 dönemi için ilçe belediyelerinde ayrı çalışma gruplarının programlanması ve gruplararası bilgilendirme toplantılarının İzmir Büyükşehir Belediyesi toplantı salonlarında gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu toplantılarda Belediyenin görevi “*kolaylaştırıcı bir rol*” üstlenmektir. Çalışmalar, kuruluşların kendi gündemlerinin ötesinde kent/yerleşimler için bir eylem programının birlikte hazırlanmasıdır. Sorunların çözümünde “*yapılabilir kılma*” önem kazanmaktadır. Bu çalışmalar sürekli olup kamusal ve özel aktörlerin desteğiyle devam etmektedir.

RADIUS Projesinin ardından İzmir'de olası bir deprem için şu ana kadar yapılanların ve yapılması gerekenlerin ortaya konması ve bu konuda kent yöneticilerinin ve sakinlerinin bilgilendirilmesi amacıyla Eylül 2000'de İzmir Yerel Gündem 21 ekibi içinde bir “Deprem Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. Söz konusu çalışma grubu İzmir'de olası deprem riskini teknik yöntemlerle ortaya koymasının yanında, İzmir'de olası bir deprem sırası ve sonrasında yapılması gerekenleri İzmir kentinin gerçekleri ile ilişkilendirerek açıklamaya çalışmışlardır.

İzmir Yerel Gündem 21 Deprem Çalışma grubu üniversitelerin ilgili birimlerinin öğretim üyeleri, meslek odalarının temsilcileri ve çok sayıda sivil toplum örgütü gönüllülerinden oluşan geniş katılımlı ve etkin bir platform olması itibarıyla önemlidir. Sözü edilen çalışma grubu, İzmir'de olası bir deprem riskini “yer bilimleri, bina ve altyapı, sağlık ve kurtarma ve sosyal ekonomik boyut” adı altında 4 ana başlıkta incelemiş ve elde ettiği sonuçları yine İzmirli hemşehrileri ile paylaşmayı planlamıştır. Deprem çalışma grubunun alt komisyonları ve moderatörleri aşağıdaki gibi oluşturulmuştur:

Deprem Çalışma Grupları

- Yer Bilimleri
- Bina ve Alt yapı
- Sağlık ve Kurtarma

Moderatörler

Jeoloji Müh. Odası
Jeofizik Müh. Odası

Muzaffer TUNÇAĞ
Fügen SELVİTOPU
Nilüfer ÇINARLI
Mehmet KARCI
Türe TUNÇBAY
Sarper GÜNGÖR

- Sosyal ve Ekonomik Boyut

Arife KARADAĞ
Hikmet YAVAŞ
Hamit PALABIYIK

İzmir Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu kararı ile 4 Nisan 2001 tarihli Kent Konseyi Toplantısı “*Deprem*” konusuna ayrılmış ve İzmir Yerel Gündem 21 “*Deprem Çalışma Grupları*” birikimlerini yerel yönetim temsilcileri, işadamları, meslek odaları, sivil toplum kuruluş temsilcileri ve İzmirli hemşehrileri ile paylaşma fırsatı bulmuştur.

SONUÇ

Temelde, insanların çevre üzerinde yarattıkları olumsuzluklar sonucunda ortaya çıkan çevre sorunları ve bu sorunlardan kaynaklanan birçok durumun tehlikeli boyutlara ulaşması da (örneğin hava kirliliği) potansiyel birer krizdir. Bu nedenle, ortaya çıkabilecek kriz durumlarında, “*etkilenebilecek tüm aktörlerin yer aldığı bir kriz yönetim sürecini*” sürekli canlı tutacak kurumsal yapılmaya her zaman ihtiyaç bulunmaktadır. Bu noktada, geleceğin senaryosunda “*yaşanabilir mekanların*” önemi çok daha fazla artacaktır. Doğal afetler ve bu afetler sonucu ortaya çıkan kriz durumlarının yönetimi ise kamu ya da özel olsun tüm örgütlenmelerin üzerinde daha ciddi bir şekilde durması gereken temel ilgi konusu haline gelecektir.

Sonuçları gözönünde bulundurulduğunda doğal afetler içerisinde depremlerin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Bu noktada yerleşimler açısından depremlerin en önemli etkisinin yıkıcılığı, can ve mal kaybına neden olması gerçeği göz önünde bulundurulmak koşuluyla, bu etkiye karşı alınabilecek tüm önlemler, “*depremlerin doğa olayı olmanın da ötesine geçerek, bir afet halini alıp almamasını belirleyecek*” ve daha da önemlisi “*yaşanabilirliğin olası sınırlarını*” çizecektir.

Krizlere karşı en etkin çözüm “*tedavi edici değil, önleyici ve koruyucu önlemlerdir*”. Bir hastalık ortaya çıktıktan sonra alınacak tedbirlerden önce, hastalığın ortaya çıkmasını önleyecek tedbirler almak daha doğrudur. Değişik bir ifade ile tedavi edici önlemlerden daha çok koruyucu önlemler etkin bir çözüm olarak görülmektedir. Bu noktada “*emret yapsın*” anlamındaki yönetim anlayışı karşısında, “*aktif halk katılımını*” içeren ve temelde “*gönüllük*” esasına dayanan “*özendir yapsın*” şeklindeki yeni yönetim stratejilerinin hayata geçirilmesi kaçınılmaz görünmektedir.

KAYNAKÇA

- Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası (2000); **Adapazarı'nda Deprem ve Sonrası**, 2.b., Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası Yayını, Adapazarı.
- ALKAN, Türker ve Doğu ERGİL (1980); **Siyaset Psikolojisi Siyasal Toplumsallaşma ve Yabancılaşma**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (1996); **Sürdürülebilir İnsan Yerleşmeleri Yolunda**, BM HABITAT II Konferansı, 3-14 Haziran, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayını, İstanbul.
- Boğaziçi Üniversitesi (1999); **İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı-Final Rapor**, İstanbul.
- ERGÜNAY, Oktay (1999); "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **Türk Psikoloji Bülteni (Deprem Özel Sayısı)**, Cilt 5, Sayı 14.
- FINK, Steven (1986); **Crisis Management-Planning for the Inevitable**, AMACOM, New York.
- HOLLOWAY, J. A. McK (1995); **Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi** (Çev. Ömer Gün Bulut), IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul.
- İzmir Yerel Gündem 21 Yürütme (1998); **Yerel Gündem 21 Rehberi**, Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu Sekreterliği İzmir Büyükşehir Belediyesi İmar İşleri Daire Başkanlığı, İzmir.
- PEDUZZI, Pascal (2000); **"Insight of comman/key indicators for Global Vulnerability Mapping" Expert Meeting on Vulnerability and Risk Analysis**, UNEP/GRID, 11-12 September 2000, Geneva.
- TAYMAZ, Mustafa (2001); "Doğal Afet Zararlarını Azaltma Çalışmaları", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, Sayı 2.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı(1999); **Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu**, Ankara.
- T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü (1998); **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Revizyonu Tasarısı**, Cilt 1, Ankara.
- T.C. Çevre Bakanlığı (2000); **Doğal Afetler ve Sürdürülebilir Kalkınma, Ulusal Gündem 21 Taslak Çalışması**, Ankara.
- TOPRAK, Zerrin (1998); "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu", **Türk İdare Dergisi**(ayrı bası), Yıl 70, Sayı 421.
- TOPRAK, Zerrin (2000); "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 426.

TOPRAK, Zerrin (2001); “Çevre Koruma ve Kullanma Dengesinin Sağlanmasında Yönetim Etkisi”, **Yerel Gündem 21 Birlikteliğinde Yenilenebilir Enerji Kaynakları** (Edit. İsmail Hakkı Karamanderesi, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir.

TUTAR, Hasan (2000); **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, Hayat Yayınları, İstanbul.

09.01.1997 tarih ve 22872 sayılı Resmi Gazete.

20.03.1997 tarih ve 22939 sayılı Resmi Gazete.

06.03.1998 tarih ve 23278(1. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

08.02.1999 tarih ve 23605 sayılı Resmi Gazete.

22.01.2001 tarih ve 24295 sayılı Resmi Gazete.

<http://www.unep.org/Geo2000>.