# Afet Planlamasında Kaynak Kullanımının Siyasetinde Planlamanın Rolü*

**Ezgi ORHAN**

Araştırma Görevlisi
ODTÜ, Mimarlık Fakültesi
Şehir ve Bölge Planlama
Bölümü

## Giriş

Günümüz toplumlarında riskin önemi giderek artmaktadır. Deprem, sel, tsunami, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile teknolojik afetler beşeri hayat ve mülkler için büyük tehlikelerdir. Afetler yönetimlerin ve toplumların normal işlevlerini aksattığı için risklerinin azalması konusunda özel önlemler gerektirmektedir.

Afetlerin yol açacağı hasarların giderilmesi kentlerin yeniden yapılandırılmasını gerektirir. Afet riskinin düşünülmediği bir ortamda, yeniden yapılandırma ise sakınımdan daha yüksek maliyetlere sahiptir. Afetlerin yol açtığı kayıpları geri döndürmek ise, çevrenin korunmasız kalmasından daha derin sonuçlara yol açacaktır. Afete maruz yerleşimlerde, arazi, altyapı, çevre ve para gibi sınırlı kaynakların dikkatli kullanılması gerekmektedir. Buradan hareketle, çalışma, afete maruz kentlerde sınırlı kaynakların kullanımı üzerine tasarlanmıştır.

Çalışmanın çıkış noktası, Türkiye'deki mali kaynakların büyük bölümünün yeniden yapılanma dolayısıyla afet-sonrası iyileştirme anlayışıyla kullanıldığının ve arazinin sınırlı olmasına rağmen, yerleşimlerin bir bölümünün daha güvenli olduğu ileri sürülen yerlere taşınmasının gözlenmesidir. Çalışma, kentlerdeki sınırlı kaynak kullanımının siyasetini incelemek üzere kurgulanmıştır. Aynı zamanda, planlama stratejileri ile sınırlı kaynakların nasıl etkin kullanılabileceğini araştırmaktadır.

Bu çalışma, sınırlı kaynakların afet riski taşıyan kentsel yerleşimlerde nasıl etkin kullanılacağı sorusu ile şekillenmektedir. Kentsel mekanın üzerinde kaynak kullanımını belirleme kapasitesini, gücü, elinde tutan aktörler ve eylemleri çalışmanın ilk bölümünü oluşturmaktadır. İkinci bölümde ise temel olarak sivil toplumun sınırlı kaynakların dağıtımı ve akılcı bir politiğin belirlenmesinde konusunda nasıl bir algıya sahip oldukları üzerinden tartışma sürdürülecektir. Buradan risk toplumu fikrinin oluşumu ve böyle bir toplumsal yapıda nasıl bir planlama teorisinin geliştirilebileceği tartışmasına geçilecektir. Sonuç bölümünde ise Türkiye'de afet planlamasında kaynak kullanımının düşündürdüğü sorulara değinilecektir.

## Afet Planlamasında Kaynak Kullanımının Sunumu

Kentsel mekanda afet alanındaki kaynak kullanımı merkezi ve yerel otorite elindedir. Kriz ortamında doğacak ihtiyaçların karşılanması, süreç içinde 'devlet'i ve 'idare'yi öne çıkarır ve kamunun farklı taleplerini standartlaştırır. Diğer

* Bu çalışmanın ilk biçimi, ODTÜ Kentsel Politika ve Yerel Yönetimler Yükseklisans Programında verilmekte olan Kentsel Mekan ve Siyaset (Urban Space and Politics) dersine sunulmuştur.
Ayrıca, çalışma ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde yürütülmekte olan 'Afet Planlamasında Kaynak Kullanımı: Depreme Maruz Kentlerde Uygulanan Planlama Stratejilerinin Adapazarı Örneğinde İncelenmesi' başlıklı tez kapsamında kullanılacaktır.

**Şekil 1.** Afet planlamasında kaynak kullanımını yönlendiren aktörler ve kaynakları
Kaynak: Kişisel çizim, 2009.

bir deyişle, kentsel sistemdeki sınırlı kaynaklar bağımlı değişken olarak alınacak ve yöneticiler ve kararları ise bağımsız değişken olacaktır. Afete ayrılan kaynakları elinde tutan aktörlerin mekanı nasıl yeniden ürettiği üzerine bir tartışma yapılacaktır.

Çalışma kapsamında, sınırlı kaynaklar ve bunların tipolojilerine ilişkin bir ayrım yapılmıştır. Böylelikle, süreç içinde devreye giren hangi aktörün hangi sınırlı kaynağı elinde bulundurduğu ve kapasiteleri hakkında bilgi sahibi olunacaktır.

Öncelikle, sınırlı kaynaklar üç kategoriye ayrılmaktadır. İlk kategori, doğal kaynakların yer aldığı gruptur. Bu başlık altında, çevresel kaynakların ve bunların kontrolsüz tüketiminin neden olacağı durumların beşeri coğrafyaya zarar verdiği açıktır. Doğal kaynaklar, toprak, su, kentsel arazi gibi sınırlı kaynakları içerir. İkinci kategori yapısal kaynakları kapsar. Yapısal kaynaklar, beşeri olarak üretilmiş ve insanlar tarafından verilen bir değere karşılık gelebilen kaynaklardır. Bu bakımdan, yapılı çevre, tüm ekipmanlar ve altyapı bu kaynak tipine dahil edilebilir. Üçüncü ve son kategoride, mali kaynaklar yer alır. Bu grup, tüm mali yapının kaynaklarını içerir. Fonlar, vergiler, sigorta, reassürans, krediler gibi finans sisteminde yer alan mali kaynaklar bu grupta değerlendirilir.

Yerel ve merkezi düzeylerdeki yöneticiler kaynak bölüşümünü belirler. Ancak, sistemde yer alan aktörler yalnızca yerel ve merkezi düzeyindeki iktidar ile devlet organları değildir. Sistem, açık bir yapıya sahip olduğundan, Beck'in de değindiği gibi üst ve alt karar alma mekanizmaları küreselleşen dünyada önemli bir yer tutmaktadır (Beck, 1999, s.37).

Üst karar vericiler, ulusüstü kurumlar ve uluslararası anlaşmalara göre hareket eden diğer organlardır. Müdahale eden güçler elinde ekonomik ve siyasal yapılanmaya yön verecek gücü bulundurur. Ekonomik bağlamda, finansal kaynaklar ile bunların hangi amaç ve öncelikler doğrultusunda kullanılacağı belirlenir. Bu belirleme kapasitesini yöneten gücün en önemli finansal kaynakları borç, kredi, fon, yardım ve reassürans gibi büyük parasal araçlardır. Diğer yandan, bu güçler siyasa yapıcısı olarak da görev üstlenirler. Devletlerin afetlerle ilişkin politiğinin şekillendirilmesinde bu kararlar yol gösterici nitelik taşır. Ulusüstü söylem koalisyonları (transnational discource coalitions) (Beck, 1999, s.24) böyle bir yapılanmanın sonucunda oluşur.

### *Uluslararası Afet Yönetiminin Siyaseti*

Afet risklerine yönelik artan ilgi, uluslararası eylemleri kurumlar, araştırmacılar ve ülkelerle birlikte risk yönetiminde politik sorumluluk almaya yöneltti. Buna göre afetler konusunda iki farklı yaklaşım geliştirilmiştir. İlkinde, afetlerin tekrar eden bir döngü içinde hazırlık, müdahale, iyileştirme aşamalarından oluşan ve etkilenen

bölgelere yardım götürme rasyonelinin hakim olduğu bir ele alışa sahiptir. Ancak, Balamir'e göre (2007b, s.32), "uluslararası kuruluşlarca afetlerden sonra yapılan yardımlara gereksinmelerin aşırı büyümesi, yardım geri dönüşlerinin sınırlı kalması, tehlikelere karşı duyarsızlıkların ve risk alma eğilimlerinin giderek artması 1980lerde 'yara sarma' politikalarının sorgulanmasına yol açmıştır". Acil durum yönetimi olarak anılan bu paradigmada afet sonrası kurtarma ve yardım operasyonları ile acil durum yönetimi konularına ağırlık verilmektedir. Tüm sınırlı kaynakların ve yaratılan fırsatların afet sonrası eylemler için seferber edilmesi ve zarar görebilir alanlar için kesin bir çözüm üretilememesi bu paradigmanın değişmesine yol açmıştır.

İkinci paradigma, afetler yerine risk kavramı odaklı bir ele alışa ve dolayısıyla risk yönetimi anlayışına sahiptir. Bu politiğin kurulmasının öncülüğünü Birleşmiş Milletler yapmış ve tüm ulusları ve ilgili aktörleri biraraya getiren konferanslar düzenlemiştir. 1990-2000 yılları 'Uluslararası Doğal Afet Azaltma Onyılı' olarak ilan edilmiş ve 1994 yılında Yokohama Konferansı ile bu paradigmanın temelleri atılmıştır. Bu kapsamda, yeni afet yaklaşımının temel hedefi, afet sonrası yardım yapmak yerine afet öncesi önlem almak olmuştur.

Bu politika değişikliği sakınım kavramını merkeze almaktadır. Sakınım, afetler meydana gelmeden, onunla başa çıkma kapasitesinin yaratılması ve risklerin olumsuz yanlarının bertaraf edilmesi anlamına gelmektedir. Sakınım konusunun gerekliliği Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan tarafından "sakınım uygulamalarının maliyetini bugün karşılamak durumunda isek de, yararları belirsiz bir gelecekte yatmaktadır. Üstelik bu yararlar elle tutulur sonuçlar da değil, meydana gelmemiş afetler olacaktır" sözü ile açıklanabilmektedir (Balamir, 2007a, s.28).

Düşünsel değişimin önemli adımları tarih sırasıyla şu şekilde sıralanmaktadır:

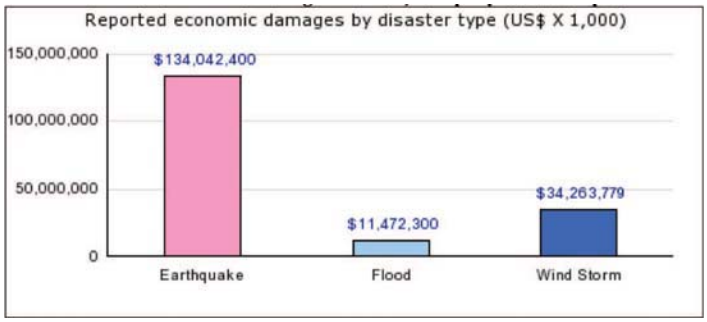
- 1990-2000 'IDNDR'- Uluslararası Doğal Afet Azaltma Onyılı
- 1994 Yokohama Konferansı (Japonya)
- 2000 Milenyum Kalkınma Hedefleri
- 2000 ISDR'ın kurulması
- 2003 OECD Raporu
- 2003-2004 Afet Riski Azaltmada Ulusal Raporlar
- 2004 UNDP Raporu
- 2005 Kobe Konferansı ve Hyogo Deklerasyonu (Japonya)
- 2005 ISDR'ın 'Living With Risks' Raporu
- 2007 Afet Riski Azaltmada Küresel Platform toplantısı (İsviçre)
- 2007 Afet Riski Azaltmada Ulusal Platformlar için çağrı

Bu bildirgeler ve toplantılarla beraber kolektif bir yaklaşımın geliştirilmesi ve tüm ulusların hedeflerini risk azaltma yönünde kurması beklenmektedir. Bu sayede, kentlerin ve toplumların dirençli hale getirilmesi ve kaynakların etkin kullanılması amaçlanmıştır. Ulusal kalkınma politikalarının afet riski azaltma ile bütünleştirilmesi, kapasitelerin güçlendirilmesi ve önleme kültürünün yayılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda, pekçok ülke yasal zeminlerini ve kurumsal örgütlenmelerini yeniden yapılandırmaktadır.

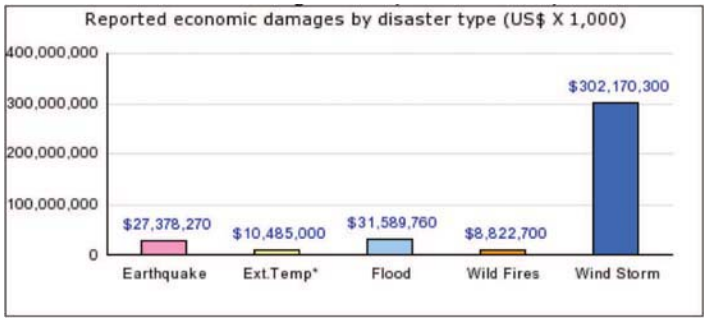
2007 yılında toplanan 'Afet Riski Azaltmada Küresel Platform'da ülkeler ulusal afet raporlarını hazırlamışlar ve toplantı sonrasında ulusal platform kurma girişimleri başlatmışlardır.[1] Bu raporlar doğrultusunda, daha ayrıntılı bir incelemeyle, beş ülkenin afet politikalarına yönelik yaklaşımları tespit edilmiştir.

- Japonya: 1961 yılında, afet riski azaltma önlemlerini tanıtmak için 'Disaster Countermeasures Basic Act' (Afete Karşı Önlemler Temel Yasası) adlı yasayı yürürlüğe sokmuştur. Bu yasa ile, Merkezi Afet Yönetimi Konseyi kapsamlı bir afet yönetim anlayışı geliştirmiştir. 1995'de Kobe Depreminden sonra hükümet tarafından afet riski azaltma politikalarına yönelik iyileştirmeler yapılmış ve bu yasama ile birlikte toplam bütçenin %5'inin afet riski azaltma konusuna kaydırılması hedeflenmiştir.

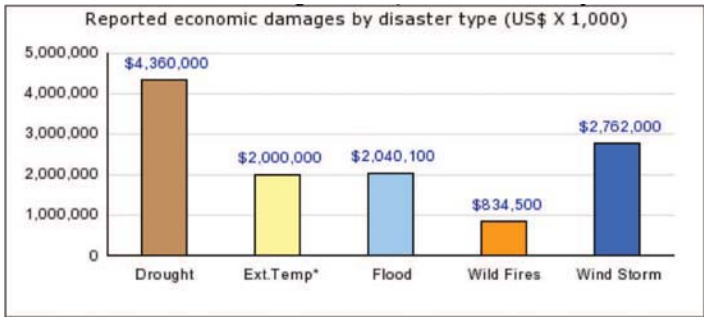
[1] prevention.web sitesine göre 2008 sonu itibariyle 35 ülkenin bu yönde çalıştığı bilinmektedir.



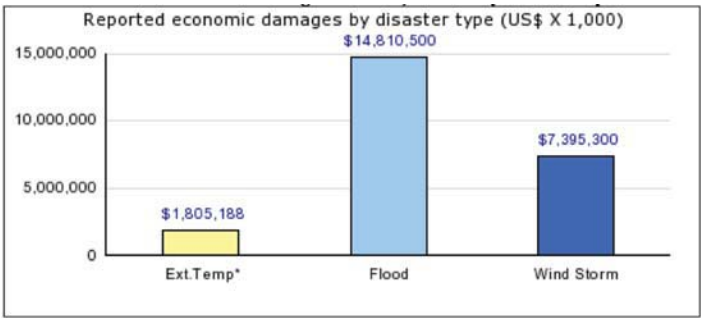

**Grafik 1.** 1900 – 2005 arasında doğal afetler için Japonya'nın ülke profili
Kaynak: Preventionweb, 2009, [http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=87]




**Grafik 2.** 1900- 2006 arasında doğal afetler için Amerika Birleşik Devletleri'nin ülke profili
Kaynak: Preventionweb, 2009, [http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=185]




**Grafik 3.** 1903- 2005 arasında doğal afetler için Kanada'nın ülke profili
Kaynak: Preventionweb, 2009, [http://www.preventionweb.net/english/countries/americas/can/]




**Grafik 4.** 1990 – 2006 arasında doğal afetler için Almanya'nın ülke profili
Kaynak: Preventionweb, 2009, [http://www.preventionweb.net/english/countries/europe/deu/]

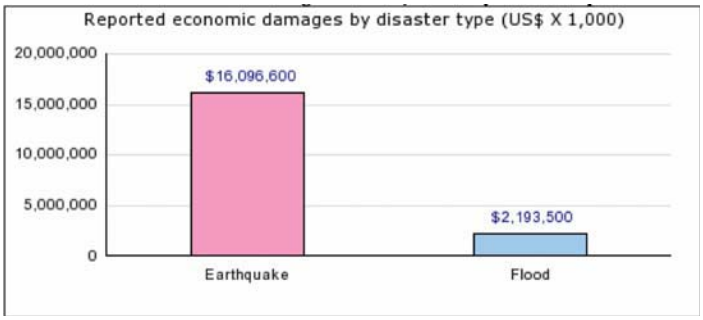
• Amerika Birleşik Devletleri: Ülke, pekçok afet tipine maruz kalmakta ve risk azaltma konusunda farklı stratejiler izlemektedirler. Afet Azaltma Altkomisyonu afet risklerinin azaltılmasına yönelik ulusal stratejileri belirlemekte ve bilim-teknoloji kullanarak etkin biçimde kayıpları azaltmayı hedeflemektedir. Ulusal düzeydeki plan ve politikaların yanı sıra, en temel yasal araç Afet Sakınım Yasası 2000 (Disaster Mitigation Act 2000)'dir. Bu yasa ile (i) can ve mal kayıplarını, ekonomik zararları ve doğal afetlerden kaynaklanan afet yardım maliyetini azaltmak, (ii) daha etkin afet sakınım önlemleri uygulatmak için Devletlere ve yerel yönetimlere afet öncesi tehlike sakınım fonu kaynağını sağlamak, amaçlanmaktadır (FEMA, 2000).

• Kanada: Kamu güvenliği konusunda çalışan geleneksel kurumların tümü Kanada Kamu Güvenliği ve Acil Duruma Hazırlık departmanı altında toplanmıştır. Acil Durum Hazırlık (1985) Yasası, Federal Acil Durum Politikası ve Ulusal Afet Sakınım Stratejisi (1995) ile uzun dönemde risklerin azaltılmasını ve kapasite güçlendirmeyi amaçlayan adımlar atılmıştır.

• Almanya: Çoğunlukla su baskını ve fırtına tehliklerine maruz kalan ülkenin risk yönetimi uygulamalarının büyük bölümü ulusal sel korunması üzerine şekillenmektedir. Yasal kararlar genellikle, su baskını alanlarında yapılaşmayı yasaklamaktadır. Yanı sıra, Almanya Ulusal Merkezi ile ulusal düzeyde iklim değişikliklerine göre sel yönetimi uygulamaktadır. Devlet, sivil toplum kuruluşları ve federal teknik kurtarma ajanslarından oluşan bir kurumsal yapıya sahiptir.

• Türkiye: Diğer gelişmekte olan ülkeler gibi hızlı bir kentleşme süreci yaşamış ve fay hatları üzerine kurulan kentlerinin denetimsiz gelişimiyle beraber yerleşimler birer risk havuzuna dönüşmüştür. 1999 Marmara Depreminden sonra, yapı yönetmeliği, sigorta ve fonlar konusunda yeni bir yasal yapılanmaya gitmiştir. Afet yönetimini farklı kurumlar arasında paylaşılmakta ve valiler il düzeyinde acil durum planları hazırlamakla yükümlü olmaktadır.

Verilen bu bilgiler doğrultusunda, ülkelerin doğal afet profillerine göre ekonomik kayıp tablosu hazırlanmıştır. Almanya, alınan periyotlardan daha kısa bir süreyi kapsadığı için karşılaştırmaya dahil edilmemiştir. Buna göre, ülkeler verilen yaklaşık yüz yıllık dönemlerde, önemli bir ekonomik kayıp yaşamışlar, bu durum kalkınma hedeflerinin gerilemesine yol açmıştır.




**Grafik 5.** 1903 – 2006 arasında doğal afetler için Türkiye'nin ülke profili
Kaynak: Preventionweb, 2009, [http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=177]

### *Merkezi ve Yerel Yönetimler*

Acil durum ortamında, yerel yönetimler ellerindeki kaynakların etkin ve denetimli kullanımını sağlayamamaktadır. Bu nedenle, merkezi yönetimin aldığı kararlar yerel yönetimler üzerinde etkili olmaktadır. Ulusüstü kuruluşların ve müdahele eden güçlerin aldığı kararlar ise merkezi yönetim için bağlayıcı olmaktadır. Merkezi yönetim, küreselleşmiş dünya düzeninde, bu kurum/kuruluşların ekonomik getirilerinden faydalanmak için uygun siyasal koşulları sağlamak durumundadır. Bu halde, hem siyasal hem de ekonomik öngörüler, merkezin aldığı kararların ve afet politiğinin belirleyicisidir.

Merkezi yönetimde yer alan aktörlerin temelde ellerinde bulunan kaynak finansal kaynaklardır. Devletin sivil toplum üzerinde hegemonya ve güç kullanmasını sağlayan araçların başında bu kaynaklar gelmektedir. Yerel yönetimler olanakların iyi kullanılamaması ve ikinci bölümde açıklanacak diğer toplumsal etmenler nedeniyle afet önleme politikalarına bütçe ayıramamaktadır. Merkezi yönetim, kendini belirleyen iktisadi ve siyasal güçler ile birlikte afet yönetimine ilişkin 'ülke politikasını' oluştururlar.

Afet konusunda, ülke politikasının yereldeki uygulayıcısı validir. Vali, devletin yerel teşkilatıyla beraber, il düzeyinde kaynakların kullanımından sorumludur. Diğer yandan, seçilmiş bir organ olan yerel yönetimler yerleşimlerin, toplumun ve kaynakların yönetimiyle ilgili yetki ve sorumluluklara sahiptir. Yerel yönetimlerin söz sahibi oldukları kaynakların başında doğal kaynaklar gelir. Doğal kaynaklar içinde üzerinde ayrıntılı inceleme yapılacak olan kaynak kentsel arazidir. Kentsel araziyi diğer doğal kaynaklardan ayıran temel özellik, toplum tarafından inşa edilmiş olması ve üzerinde bir değerler sistemi yaratılmış olmasıdır.

Bu halde, afet yönetimi konusunda sınırlı kentsel arazi hem valinin, hem de belediyenin idaresi altındadır. Buna ek olarak, sivil toplum kuruluşları faaliyetlerini yerel düzeyde yürütürler ve kentsel arazinin kullanımı hakkında çalışmalar yapabilirler. Wisner'a göre, belediyeler toplumu doğal tehlikelerden korumak ve zarar görebilir grupların kendilerini koruma kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olmak için gerekli olan teknik uzmanlık ve parasal kaynaklara sahiptir; ancak belediyeler zarar görebilir olan bu gruplar hakkında detaylı bilgiye sahip değildir ve güvenlerini kazanmamıştır (Wisner, 2003, s.1). Wisner'in aynı çalışmasında benzer şekilde STKlara da değinilmiştir. Bu aktörler hakkındaki geliştirdiği yargı ise, STKların zarar görebilir gruplar hakkında ayrıntılı bilgiye sahip oldukları ancak yeterli finansal ve teknik kaynaklarının bulunmadığı yönündedir. Ancak,

**Tablo 1.** Ülkelerde kişi başına düşen yıllık ekonomik kayıp oranlarının karşılaştırılması

| Ülkeler | Ekon. kayıp ($) | Yıllar | Yıllık ekon. kayıp ($) | nüfus | oran* ($) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Japonya** | 180.160.479.000 | 105 | 1.715.814.000 | 127.720.000 | 13,4342 |
| **Amerika Birleşik Devletleri** | 384.081.930.000 | 106 | 3.623.414.000 | 303.945.000 | 11,9213 |
| **Kanada** | 11.996.600.000 | 102 | 117.614.000 | 33.247.300 | 3,5376 |
| **Turkiye** | 18.292.300.000 | 103 | 177.595.000 | 70.586.256 | 2,5160 |

* kişi başına düşen yıllık ekonomik kayıp

pekçok örnekte, yerel yönetimlerin afetlerden dolayı oluşan toplumsal altyapının zararlarını düzenleyecek kapasitesi bile bulunmadığı yargısı da oluşmuştur (Tobin ve Montz, 1997, s.228).

Tüm bu aktörlerin kaynakları nasıl kullanacağına yönelik olarak kentsel arazi için tehditler ve fırsatlar yaratılabilmektedir. İlk olarak tehditler kapsamında, kentlerin denetimsizliğe ve korunmasızlığa terk edilmesi yerleşimlerin birer risk havuzuna dönüşmesine neden olabilecektir. Bu yolla, kentlerde tehlikelerin sonuçları daha ağır hissedilecek ve kayıplar giderek artacaktır. Bu durum sonucunda kentsel yerleşimler için en değerli sınırlı kaynaklardan olan arazinin tüketilmesi sorunuyla karşı karşıya kalınacaktır.

Diğer yanda fırsatlar bakımından ise, aktörler, paradigma değişikliğini benimseyerek, ülke politikasını bu yönde kuracak ve toplumsal farkındalık yaratacaktır. Bununla birlikte, kalkınma hedeflerini afetlerin engellemesinin önüne geçilecek ve sürdürülebilir bir kentsel yaşam yaratılabilecektir. Sonuçta, riskli alanların etkin biçimde direnç kazandırılması mümkün kılınacak ve kentsel dönüşüm ile hem sınırlı doğal kaynakların tüketilmesi hem de yapılı çevrenin tahribatı engellenecektir.

Tüm bu olanakların değerlendirilmesi planlama stratejileri ile mümkün olabilmekte midir, sorusu çalışmanın araştırma sorusunu oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde devlet, düşük riskli yüksek sonuçlu tehlikelere yönelik kapsamlı bir hazırlık yapmamaktadır. Bunun yerine, afet sonrası acil duruma yönelik kaynak kullanım modelini çıkarır ve benzer şekilde yerelin de bu rasyonellikte hareket ettiği gözlenir. Bu nedenle, yüksek maliyetli ve kaynakları hızla tüketen yeniden yapılanmaya yönelik bir politika izlenmektedir. Ancak, yeniden yapılanma, doğal kaynaklar üzerinde yıkıcı ve geri dönülmez bir etkisi olan, kentin mevcut alanlarından koparak kentin saçaklara doğru büyümesini tetikleyen, finansal kaynakları tüketen, toplumun önleme kültürü içinde farkındalığını artırmak yerine faydacılık algısını güçlendiren bir karardır. Öyleyse, bu kararın bilimsel olmadığı, akılcı kent planlama anlayışının, salt teknik bir bölgesel güvenli arazi seçimiyle oluşmayacağı açıktır. Toplumu yerleşik düzeninden kopararak farklı bir bölgeye taşıyarak yerleştirmek yalnız ekonomik ve çevresel maliyetler değil, aynı zamanda sosyal maliyetler de getirmektedir.

Acil durum yönetimine göre planlanmış bir politika afet döngüsünün her aşamasında arazinin tüketilmesini hızlandıracak ve sonunda yeniden yapılanmanın getirdiği maliyetlere razı olmak zorunda kalacaktır.

Diğer taraftan, sakınım çabalarının ülke politikalarıyla belirlenmesi ve kentsel uygulamalarla desteklenmesi, büyük bir doğal ve finansal kaybı önleyecektir. Çalışmada göz ardı edilen can kaybı maliyetlerinin de eklenmesiyle, sakınım toplumun herhangi bir ikna veya güç aracı olmaksızın kabul edebileceği bir hal alabilmektedir. Böyle bir paradigmanın kentsel alanda uygulanması yerleşimlerin dönüştürülmesine ve kompakt kent düzeyinde kontrol edilebilir sınırlar içinde tutulmasına neden olacaktır. Böylelikle, kentsel gelişme normal hızında sürecek, yeniden yapılanma gibi kentin yayılmasını ve beraberinde getireceği sorunlarını tetikleyici bir sebep oluşmayacaktır. Ayrıca, toplumsal farkındalık ile kestirilemeyen bir zaman için dahi önlem alınması ve bunun maliyetlerinin karşılanması sağlanabilecektir.

## Afet Planlamasında Kaynak Kullanımının Toplumsal Yönü

Çalışmanın bu bölümü toplumun neden kısa-erimli ve sürekli müdahalelerin uzun-erimde fayda getirme durumundan kaçındığı üzerine formule edilmiştir.

Bu soru pekçok yolla, özellikle sosyolojik bağlamda cevaplanabilir. Çalışmanın amacı sosyolojik nedensellikleri çıkarmak değil, planlama disiplini çerçevesinden bir bakış açısı getirmektir. Bu nedenle, kolektif hareketlerin dokusu ve risk algısı konularına odaklanılmış, böylece sosyal taleplerin nedenselliğini bulmak ve bunlar hakkında yorum yapabilmek hedeflenmiştir.

İlk bakışta, gelişmekte olan ülkelerin ve toplumlarının afetlerin istenmeyen sonuçlarıyla başa çıkabilmek için yeterli bir kapasite geliştirmedikleri görülmektedir. Diğer yandan ise gelişmiş ülkelerin kurumsallaşmış bir yapısının, dolayısıyla güçlü bir kapasitenin varlığından söz edilebilir. Afet yönetiminde bir talep ortamı geliştirilmesini sağlayacak kolektif bir risk farkındalığı ile beraber, bu kurumlar sınırlı kaynakların etkin kul-

lanımına neden olabilecektir. Ancak, gelişmekte olan ülkeler, sınırlı kaynakların verimli bir şekilde kullanımına yol açacak ve farklı ölçeklerdeki afetlerle baş etmek için toplu bir kapasite yaratacak kurumsallaşmaya sahip değildirler.

Gelişmiş ülkelerin geldiği nokta dirençli bir kent ve toplum yaratmak için sakınım ortamının ve toplumsal bilincin yaratılması yönündedir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde böyle bir politiğin yerleştirilmesi ve toplumun bunu kabul etmesi kolay olmamaktadır. Buradan hareketle, bu başlık altında sorunun toplumsal boyutu ve sınırlayıcı faktörler tartışılacaktır.

### 1. Üst kararlardan kaynaklı sorunlar

Merkezi yönetim, ülke politikasını afet-sonrası anlayışa göre şekillendirirse, kent düzeyinde düzenleyici kararları uygulamaya yönelir. Bu uygulamaları sağlayan en temel araçlardan biri otoriteleri altında bulunan kaynaklardır. Devlet hegemonyasının asıl araçlarından olan sınırlı kaynaklar, politikaları şekillendirirler. Devlet, bu kaynakları sivil toplumda örgütlenme aracı olarak kullanmaktadır. Böylelikle, kriz ortamında, alınan üst kararlar doğrultusunda toplum yönlendirilir.[2]

Böyle bir durumda, toplum, yeni olanak ve talep edebileceği yeni çözümlerle tanışamaz. Devlet politikalarını ve sınırlı kaynaklarını afet-sonrası koşullara göre ve bu yaklaşıma göre seferber eder. Sonuç olarak, afete maruz kalan kesim, bu kaynakların bölüşümüyle yetinmek zorundadır.

### 2. İktidarın halkı yanlış bir anlayışa teşvik etmesi

İktidarlar karşıt görüşlü sosyal hareketleri önlemek ve politik tehdit olacağını düşündüğü grupları susturmak amacıyla yatırım yapmayı tercih edebilirler. Bu durumun en iyi örnekleri yasadışı yerleşimlerde görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, gecekondu alanlarında yaşayan hanehalklarının sayısı gelecek seçim sonuçlarını değiştirecek veya hükümet politikalarına karşı isyan başlatacak derecede fazla olabilir. Bu grupları denetim altında tutmak için, yönetimler birtakım istisnalar yaparak ve popülist bir tutumla fazladan haklar tanıyarak, bu yaşam biçimi meşru hale getirmektedir.

Bu karar verme biçimi, benzer şekilde, afete maruz kalan alanlarda da uygulanmaktadır. Yönetimler, afet öncesi politikaları izlemek yerine afet sonrası yaptığı yardımlar ile etkilenen kesimlerin kendi koruma ve önleme bilinçlerini yaratmalarının önüne geçmekte; ruhsatsız konut sahiplerini bir anlamda ödüllendirmektedir. Yasal olmayan bir şekilde yapı sahibi olup, bunu afet sonrası 'yasal'laştıran hanehalklarının afet-sonrası yardımlardan uzaklaşıp, kısa-erimli çözümlere yönelmesi ve bunlara kaynak ayırması mümkün olmamaktadır. Özetle, iktidarın popülist politikaları, afet planlmasının akılcı bir biçimde oluşmasına ve toplumda farkındalığın yaratılmasına sekte vurmaktadır.

### 3. Merkezi ve yerel otoritelerin belirsiz bir gelecek için yatırım yapmaktan kaçınmaları

Yönetimler, kendi iktidarları döneminde oluşması kesin olmayan durumlar karşısında, yatırım yapmaktan kaçınabilir. Burada, elindeki kaynakları seferber etmesi, sonuçları hemen alınmayacak bir durum için 'zarar etme' olarak görülebilir. Üstelik, kısa-erimde kar getiren veya rant sağlayan projeler için yatırım yapma eğilimi yüksek olacaktır. Bu durum özellikle, sınırlı gelirleri olan belediye başkanlarına göre, sakınım kentli için farkedilmeyen ve sonuçları hemen alınmayan bir yatırım olmanın ötesine geçememektedir ve kentsel risklerle baş etme konusu sonraki dönem yöneticilerine ötelenmektedir.

Diğer yandan, yönetimleri afet-öncesi planlamadan uzaklaştıran toplumsal etmen oy kaygısıdır. Afet sonrası topluma yardım yaparak, sahiplenici bir rol üstlenerek, politik varlığını sürdürebilirken, afet öncesi farkedilmeyen yatırım yaparak kaynakların tüketilmesini önlemiş olmakla toplumda benzer bir algı yaratamayabilir. Vale ve Campanella'ya göre, "halk, liderlerinin akut br kriz karşısında nasıl yanıt verebileceğini gözlemleme şansına sahip olabilir ve eğer memnun olmazsa, bu durum politik değişim için önemli bir katalizör olabilir" (Vale ve Campanella, 2005, s.340).

[2] Diğer bir deyişle, kriz ortamında güç araçlarının öne çıktığı, hegemonik kaygıların gerilediği söylenebilir Keskinok, Ç., 2009, UPL-601 Urban Space and Politics (Kentsel Mekan ve Siyaset) ders notları: 07.05.2009.

**4. Toplumsal hafızanın yeterince gelişmemiş olması**

Bireylerin belirsiz bir durum veya olgu karşısında geliştirdikleri yanıt mekanizması, daha yakın veya kesin durumlara göre geliştirdikleri mekanizmalardan farklılaşır. Bireyler de yönetimler gibi, düşük olasılıklı yüksek sonuçlu durumlar karşısında bireysel hareket etmekten uzaktır ve rasyonel davranmanın ötesinde, tamamen riskli alanlarda da yaşamını sürdürebilirler. Bu sonuca yol açan sosyolojik etmenlerin başında toplumsal hafıza konusu gelmektedir.

Diğer taraftan ise, toplumun yaşanmış afetler için hafızasını canlı tutacağı bir kentsel imge yaratılamamış olması, kendinden sonraki jenerasyonların düşük olasılıklı riskleri yaşamaması ve diğer nesillerin böyle bir toplu belleğe sahip olmaması da önleme kültürünün gerektirdiği bilincin yaratılmamasına neden olmaktadır.

Ek olarak, toplumun geleceğin 'daha iyi' olacağı konusunda endişe duyması, gelecekte de benzer afetler için ümitsiz olması ve değiştirilemezlik düşüncesi ile toplumsal ilerleme sağlamak olanaklı değildir. Yönetimlerin ve diğer aktörlerin hep birlikte böyle bir karamsarlığı silmesi ve toplumun değişime ikna edilmesi gerekmektedir. Aksi halde, kestirilemeyen bir zaman diliminde edinilecek fayda için böyle bir önleme kültürünün yaratılması olanaksızdır.

**5. Toplum içinde sosyo-ekonomik eşitsizlik olması**

Toplumun her kesimi devletin afet sonrası yaptığı karşılıksız yardımların yerine önleme politikalarının getirdiği maliyetini üstlenebilecek sosyo-ekonomik düzeye sahip olmayabilir. Wisner'a (2003, s.9) göre, "megakentler sosyal yapıları bakımından heterojendir; gelir düzeyi, etnik köken, eğitim durumu. Bu heterojenlik ise olayları yaşayan farklı grupların hepsinin aynı şekilde davranmasını zorlaştırmaktadır".

Farklı gelir ve eğitim düzeyine düzeyine sahip veya farklı kültürel yapıya sahip bireylerin tamamının afet-öncesi yaklaşıma adapte olması ve bunun getireceği maliyetleri üstlenmesi beklenemez. Vale ve Campanella'a göre, sosyo-ekonomik ayrışma kentsel direncin korunmasını da zorlaştırır (Vale ve Campanella, 2005, s.7). Zarar görebilir gruplar alt gelir düzeyine sahip ise, kısa-erimli müdahalelerin öngörülemeyen bir zaman diliminde sonuçlarının çıkardığı maliyeti karşılamak yerine, yönetimlerin afet döneminde zararlarını karşılamasını bekleyebilir. Bu tip bir yardım-alıcı (recipient) konumda, hanehalkları tutumunu değiştirmez ve kısıtlı bütçelerinin bir bölümünü böyle bir maliyete ayırmayı kabul etmez.

**6. Sistemin karmaşık bir yapıya sahip olması**

Sistemde çok fazla aktör yer alması ve bunlar arasında eşgüdümü sağlayan bir mekanizmanın olmaması da sistemin uzun dönemde fayda getirecek politikalara yönelmesini önleyebilir. Kaynak kullanımı açısından, kurumlararası belirsizliğin görülmesi ve hangi aktörün elindeki kaynakların toplumsal sorunların çözümünde kullanılacağı belirsizlik yaratacaktır. Bu durum ise, bireylerin karmaşık çözümlerden uzaklaşıp, kolaycılığa ve doğrudan yardım alan konumuna yönelmesine yol açacaktır.

Tüm bu durumlar Beck'in 'düşük olasılıklı yüksek sonuçlu olaylar' olarak adlandırdığı durumlar karşısında toplumun geliştirdiği yanıt mekanizmasıyla açıklanabilir. Bu tür olaylar kestirilemeyen bir zaman tanımına yol açar.

Bireyler, otoriteler gibi belirsiz bir zamanda meydana gelecek durumlar karşısında zor veya ikna olmaksızın; kendiliklerinden harekete geçmek istemeyebilirler; önlem almaktan uzaklaşabilirler. Benzer şekilde, toplum sonuçlarını bütün olarak kestiremediği bir zaman diliminde rasyonel bakış açısı geliştiremeyebilir.

Tüm bu durumlar karşısında toplumun afet konusundaki bilinç düzeyinin yükselmesi ve risk algısının oluşması için gereken sürenin geçmesi beklenemez. Toplum kendini belirleyen durum/koşula göre yanıt verecek ve bir süre sonra (iyileşme sürecinin sonunda) tekrar eski pozisyonuna dönecektir.

Gelişmekte olan ülkelerde bu noktada, üretilen bilgi ve meydana gelen olgu karşısında endişe düzeyinin artması beklenebilir. Fakat, toplum aynı konumunu da korumaya devam edecektir ve önlem almaktan uzaklaşılacaktır.

Buradan hareketle, meydana gelen durumun kaçınılmaz olup olmadığı sorusu gündeme gelmekte-

dir. Diğer bir deyişle, toplumsal yabancılaşma ve devletin (yanlış/önceki) politikaları değiştirilemez midir, konusu üzerinde tartışılabilir.

Sistemin karmaşıklaşması, toplumun düşük olasılıklı yüksek sonuçlu olayların çözümlenmesinden yabancılaşması uygulama imkanlarının ortadan kalkması anlamına gelmektedir.[3] Burada, yabancılaşmanın tarihsel bir olgu olarak ortaya atıldığı görülmekte ve 'insan elinin ve aklının yaratıcılarına karşı gelmesi ve onların hayatlarına hakim olması gerçekliği' anlatılmaktadır. Diğer bir deyişle, yabancılaşma "insanın ortaya koyduğu ürünleri denetimi altına alamadığını, tam tersine ürettiklerinin yönetimi altına girerek, bu ürünlerin kölesi haline geldiğini" açıklamaktadır (Urhan, 1999, s.150). Afet kaynaklarının etkin kullanımından bireylerin uzaklaşması ve insanın bir vatandaş olarak devletle ilişkilerindeki yabancılaşması mümkün olabilmektedir.

Mandel, bu durumun sebepleri arasında, ferdi hakların devlete devredilmesini gösterir. Bir yabancılaşma olayına neden olan aslında insanların haklarının, kendine ait olan kurumlar tarafından gasp edilmesidir, görüşünü savunur. Sivil toplumun en üst düzeyde örgütlenmiş yapısı olan devlet, bireylerin gelecekleri ve bunu kuracak olan kaynakları konusunda karar veren ve halkı yönlendiren mekanizmadır. Bu sorumluluk, halkın ya kendini rasyonel olan doğrultusunda yapılandırmasına ya da hızlı bir tüketime yönelmesine yol açacaktır. Mandel'in bu yaklaşımını yeniden yorumlandığında: devletin vereceği kararlar, kamuya ait olan kaynakların kendine ait olan kurumlar tarafından gasp edilmesi veya yanlış uygulamalar yoluyla tüketilmesine yol açacaktır.

## Risk Toplumu

Gelinen noktada, afet planlaması bakımından hem otoritelerin hem de bireylerin ve toplumun rasyonel kaynak kullanımının nasıl bir çözümlemesi olabileceği, bu akılcılığın oluşumunun belirleyicileri ve nelerin engel teşkil ettiği açıklanmıştır. Bu çözümlemenin ardından, toplumun nasıl bir kavramsallaştırma ile ele alınması gerektiği açıklanacaktır. Kavramsallaştırmanın temeli risk toplumu fikrine dayanmaktadır. Beck'e göre, risk toplumu ikinci modernitenin yarattığı bir toplumsal yapıdır, ve modernitenin 'yaratıcı yıkıcılığı'nın sonuçları risk toplumunda yaşanmaktadır. Risk toplumu modernite ile beraber gelişen ve kaçınılmaz olarak oluşan bir dönemin adıdır. Peki, sürekli olarak kaçınılmaz bir risk toplumu fikri kabul edilebilir midir?

### *Risk Toplumu ve Kavramları*

Beck'in ortaya attığı risk toplumu varlığı ve bereberinde geliştirdiği ele alışın dışlanması olası değildir. Günümüz toplumları, kendi inşa ettikleri risklerle beraber yaşamak zorundadır. Artık, doğal tehlikeler tek başlarına, modern-öncesi dönemde olduğu gibi, birer afet, ceza, kader olarak görülemez. Yapılı çevreler ve değerler üretildikçe, tehlikeler beraberinde riskleri de getirmeye başlayacaktır. Özellikle kentler insanoğlunun bu değerleri kurduğu en zarar görebilir artefaktlardır.

Risk toplumu fikrinin kaçınılmaz olduğu kabul edildiğine göre, böyle bir toplumsal yapıya şekil vermek ve planlama yapmak olanaklı mıdır?

Planlama temelde bir modernite fikridir. Modernitenin insan aklını özgürleştirmesi ile hesaplama ve kontrol edebilme gücü insana verilmiştir. Bu şekilde, kentlerin ve toplumların geleceklerinin şekillenmesini ve kente biçim vermeyi üstlenen plancılar, kontrol ve hesaplama kabullerinin olmadığı bir düzende nasıl meşruiyet kazanabileceklerdir?

Risk toplumu, ilerleme, denetim ve belirginlik kabullerinin temelsiz kaldığı kabulüne dayanır. Bu durumda teknik akıl ve araçsal rasyonaliteye göre mükemmel hesaplama ve kontrolün kabul edildiği bir planlama mümkün değildir. Ancak, bu durumda risk toplumunun yönetilememesi ve birarada olamaması ve giderek çözülmesi gerekmektedir ki, halen 'devlet' kavramının ve sivil toplumun ve bunlar arasındaki ayrımın geçerli olduğu bir dünyada bunu söylemek mümkün değildir. Devlet varlığını sınırları, toplumu ve kaynakları üzerinde sürdürdüğü sürece toplumun,

[3] Yabancılaşma, Marxist söylemde, "insanın bilinçsiz faaliyetlerinin ortaya çıkardığı ve daha yüksek bir iktisadi ve toplumsal gelişme düzeyinde gene insanın, bilinçli toplu eylemiyle değiştirilebilecek belirli tarihsel koşullarının ürünü" olarak görülmektedir (Mandel ve Novack, 1975, s.11).

kentlerin ve kaynakların yönetilmesi ve planlanması mümkün olacaktır. Yani, nihaileşen risklerin planlamayı engellediği kabul edilmez.

Risk toplumunda da planlama yapma olanağı bulunduğuna göre burada nasıl bir planlamadan bahsetmek mümkündür?

Beck'in risk toplumundaki birey ontolojisi piyasanın atomistik birey kabulünden oldukça farklıdır ve tek tek ayrışma, yalnızlaşma, her tür toplumsallığın sonu ve ilişkisizlik anlamına gelmemektedir. Burada Beck'in (1999, s.9) bireyselleşme (individualization) kavramı, refah devleti ile ilişkilidir. Kurumsallaşmış bireye işaret eder. Kendini bir birey olarak anlayan, planlayan ve başarız olduğunda kendini suçlayan bir bireydir. Çelişkili bir şekilde, kolektif bir yaşam biçimini tanımlar.

Bu birey kabulü ise kolektif bir yaşam biçiminin ve kurumsallaşmanın gerekliliği de vurgulanmıştır. Diğer yandan, Beck, yapısalcı (constructivist) bakış açısı ile risk toplumunun yalnızca tehlikelerin küreselliği ile değil, ulusötesi söylem koalisyonlarıyla da ilgilenilebileceği üzerinde durmuştur. Böylesi bir anlayış çevre hareketlerinin kurumsallaşmasını ve ulusötesi aktörlerin (Greenpeace gibi) ve ağların oluşturulmasını gerektirmektedir. Bu aktörler ile çevresel konular algıda ve eylem alanlarında yeni talepler yaratacaktır. Sistemin açık olması varsayımına dayanarak ise fırsatlar doğrultusunda aktörler eyleme geçebilecektir. Böylece küresel çevresel tehlikelerden bahsetmek ulusüstü söylem koalisyonlarının başarısını kabul etmeyi gerektirecek ve bu koalisyonların belirlediği çerçevede toplumlar belirsizlik ve eylemsizlikden kurtulacaktır. Diğer bir deyişle, risk toplumunun yalnızca tehlikelere hapsolmayacağı; bunun fırsatlara da dönüştürülebileceğini kabul eder. Bu noktada, toplumun içinde ve ulusötesi aktörlerin birarada olabileceği koalisyonların başarı getirebileceğine değinmiştir.

İşte bu nedenle, risk toplumu için üretilecek rasyonel planlama anlayışı katılımcı-müzakereci planlama ile örtüşmektedir.

### *Risk Toplumunda Planlama*

Modern sanayi toplumunda, araçsal rasyonalitenin hakim olduğu planlama anlayışı ile risk toplumunun kentlerinde ve etkilendikleri sistemlerden dolayı oluşan sorunlarında çözüm arayışları teknik boyutun ötesine geçemeyecektir. Yeni bir planlama yaklaşımı ile kentlerin sosyal, ekonomik ve mekansal sorun ve ihtiyaçları gözden geçirilmelidir. Ancak böyle bir kavrayış, ortaya çıkan sorun ve oluşumlara esnek bir çözüm getirilebilecektir. Evrensel doğruların kabul gördüğü rasyonalite tek düze bir yaklaşımla gerçekçi olmaktan ve topluma doğrudan ulaşmaktan uzak kalacaktır.

Eleştirel gerçeklik yaklaşımıyla yeni kent tipi öznellerarası bir uzlaşı sonucu ortaya çıkar. Böyle bir uzlaşı ortamı iktidarın bölüşülmesi talebini ortaya koyar. Böylece, kentte daha çok aktör karşılıklı etkileşimle biraraya gelir. Bu oluşumda müdahale önceden veya dıştan yapılan belirlemelerle değil; aktörler tarafından karşılıklı öğrenme süreci içinde yapılacaktır.

Toplumun sürdürülebilir gelişimi için katılımcılık ve yönetişim gereklidir. Katılımcı pratiklerin geliştirildiği, yalnız plancı siyasetçi ve güçlü aktörün olmadığı, aynı zamanda sivil toplum, akademi ve medyanın da dahil olabildiği şeffaf karar verme mekanizmaları günümüz sorunlarının çözümüne katkı verebilecektir. Bu yüzden kent düzeyinde siyaset ve planlama ilişkisini hiyerarşik düzende değil, kentin oluşum sürecinde etkili olan yatay ilişkiler olarak düşünmek gerekir.

Balamir'e (2009, s.73) göre, "kentsel risklerin yönetimini toplumsal katılım, koordineli bir karar-verme alanı ve sorumluluk paylaşımını gerektirir. Böyle bir katılım ve ortak kaderin birlikte belirlenmesi yönetimin her aşamasında gereklidir. Belediye ve diğer formel idarelerin yanı sıra kent düzeyindeki diğer aktörler sanayi ve ticaret temsilcileri, STKlar, bilimsel örgütler, medya ve bazı durumlarda merkezi yönetim birimlerini içerir".

Yaşanan değişim ve gelişmeler karşısında kısa, orta ve uzun vadede hedef, strateji ve politika üretebilen, diğer yandan da kestirilemeyen dönem için hazırlıklı olmayı sağlayan, kentin biçimlenişinde ve kaynak bölüşümünde tek gücü devletin karar mekanizmalarına teslim etmeyip diğer aktörlerin de taleplerini sürece dahil eden, katılımcı planlama yaklaşımı benimsenmelidir. Bu plan gelişmeyi yönlendirerek kaynakların kontrolsüz tüketilmesini önleyecek, fırsatların

değerlendirilmesinde ve yeniliklerin uygulanmasında bir esneklik sağlayacaktır.

Siyasal güç bölüşümünü sağlayan sistem bir zihniyet değişimi de gerektirmektedir. Artık, plancı araçsal rasyonelliği gerçekleştiren bir teknik akıl değildir sadece. Yönetişim içinde iletişimsel bir rasyonellik gerekir; yani kamuoyunda etkileşimle karşılıklı öğrenme süreçleri sonunda oydaşma ile amaç ve araçların birlikte gerçekleştiği bir süreç tanımlanmıştır. Arabulucu (mediator, facilitator) konumuna gelen plancının buradaki işlevi, etkileşme platformunda karşılıklı öğrenme içinde süreci etkileme yoluyla oydaşmanın ulaşacağı sonucu değiştirebilmektir. Bu karar verme sürecinde siyasetçi ve plancı yurttaşlarla birlikte eşit aktörlerdir. Sisteme bireylerin oluşturdukları yeni aktörler olarak STKlar da dahil olur. Kamu hizmeti üretme alanına girerek yerel ve merkezi yönetimlerle ortaklık oluşturabilirler. Coote'a (1995, s.129) göre risk toplumunda, belirsizliğin planlaması böyle bir yaklaşımı gerektirir, yazara göre "sorumluluğun kolektif ve bireysel olarak paylaşılması, insanlar ve politikacılar arasında geleceğe dair bir müzakerenin başlatılması gereklidir. Bu bakımdan; (i) kamu, karar-vericiler ve uzmanlar arasında yeni bir etkileşim süreci oluşturulmalıdır; içinde bulunulan politik kültür bireylerin bilgilenmesine ve şeffaflığın getirilmesine açık olmalıdır; (ii) halk, karar-verme sürecine her düzeyde katılabilmelidir; (iii) yapılanmış risklere karşın planlama yöntemleri geliştirilmelidir".

***Risk toplumunda olası planlama yaklaşımı***

Tanımlanan meşruiyet çerçevesine uyumsuz aktör kapasitelerinin gözden kaçırılmadığı ve bu durumun kenti biçimlendiren temel dinamiklerden sayıldığı bir görüş geliştirilmelidir. Yani toplumdaki tüm aktör ve kurumların yetersizlikleri bir arada ele alınmalıdır. Ulaşılacak müzakereci ve işbirliği yapıcı planlama anlayışı ile plancı dışındaki pekçok aktör de sürecin içine katılmalıdır. Sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, demokratik kitle örgütleri sistemin parçası haline gelmelidir. Temsili demokrasinin ve liberal düzenin kendi yararını maksimize etmeye çalışan atomistik bireyi yerini dayanışmacı kaygıları olan ilişki içindeki bireye bırakması beklenmektedir. Böyle bir ontolojik kabul ile oydaşma ve uzlaşı kültürünü kurmak ve kamusal özne olma isteğine sahip olmak mümkün olacaktır.

Teknik çözümün topluma empoze edilmediği, birlikte öğrenilen ve uygulanan ilerici bir yaklaşım belirlenmelidir. Planlamanın önceden belirleyici rolü azalmalı, politika üretimindeki araçlar test edilerek kullanılmalıdır. Bireyler sürece dahil edilmelidir, ancak bunun koşulu olarak herkesin değişime açık olması beklenecektir. İletişimsel rasyonalite ile müzakereye açık bir planlama anlayışında hedef ve araçlar arasında uyum tanımlanabilir, böylece oyun sıfır-toplamlı olmaktan kurtarılabilir.

Bu şekilde yeniden düşünülecek bir paradigma ile plancı, planlarının kalitesini geliştirebilecek pekçok ipucuna sahip olacaktır. Böylece, hedeflerinin gerçekçiliğini test edebilecek, kurumsal çerçevenin toplum yapısıyla tutarsızlığını görebilecek, hangi aktörün süreçte neler yapabileceğini belirleyebilecek, kaynak kullanımını regüle edebilecek ve yasadışı konumdaki kentlileri nasıl kurumsal düzene oturtabileceğini düşünecektir.

Wisner'a (2003, s.14) göre, afetler doğal güçlerin yarattığı büyük güçler olarak değil, çözülmemiş kalkınma sorunları olarak görülmektedir. Bunun temelinde ise toplumun kesimleri, ilgili aktörler ve formel yönetimler arasında bütünleşmeme sorunu yatmaktadır. Bu basit bir teknik sorun olmanın ötesindedir. Bu nedenle, yapılması gereken müzakere platformlarında, resmi kanallara ve topluma erişebilen, arabulucu veya köprü rolünü üstlenen sivil toplum kuruluşlarına büyük önem düşmektedir.

Bu sistemde seçimin sağladığı siyasal güçle yetinilmemelidir. Karar verme süreçlerinde oydaşmanın oluşmasına olanak tanınmalıdır. Böyle bir yapı yalnız sistemi sürdürülebilir kılmaz, aynı zamanda demokrasinin kalitesini temsili demokrasi pratiklerinin ötesine geçirir. Benzer şekilde, yabancılaşmanın önüne geçilmesi atılması gereken temel adımlardan biri de bu katılımcılığın sağlanmasıdır. Yabancılaşma, toplumun belli bir örgütlenme tarzının sonucu olarak oluştuğundan, sivil toplumun devletten uzaklaşmasına yol açacaktır. Oysaki, devlet, kaynak kullanımının ve politika üretiminin tek karar vericisi haline gelmezse ve bu konuda alınacak kararlar birlikte üretilirse, toplumsal yabancılaşmanın önüne geçilmiş olacaktır.

Kent planlamasında da araçsal rasyonalite ile oluşmuş plan yaklaşımı müzakereci pratiklerle

desteklenerek dönüştürülmeye başlanabilir. Kentin tamamı için geliştirilecek meşruiyet çerçevesi yasalar ve bilimsel bilginin yanı sıra katılımcı süreçler ve oydaşma ile belirlenecektir. Yani, çok aktörlü olan ve çok-kanallı meşruiyete dayalı bir yönetişimde kentleri yönlendirebilmek için değişik düzeylerde plan ve kararlara gerek vardır. Bu mekanizmada kentin kendini hangi alanda ilerleteceğini ve kaynakların nereye yönlendirileceğini gösteren bir vizyona gereksinim vardır. Bu vizyonun mekansal kurgusunu gösterecek stratejik gelişim planları geliştirilmelidir. Müzakere süreçleri ile kentin biçimlenişi, bu periyotta yer alması gereken aktörler ile bu aktörlerin herbirinin kapasitelerine göre belirlenen görev dağılımı, kaynak kullanımı ve öncelik tespiti yapılmalıdır.

## Sonuç Yerine

Farklı afet türlerine maruz kalan Türkiye'de kentlerin sınırlı kaynak kullanımı önemli bir sorun teşkil etmektedir. Özellikle son yıllarda yaşanan deprem felaketleri sebebiyle kentlerin ekonomik, sosyal ve fiziki altyapısı kesintiye uğramış, büyük miktarda can ve mal kayıpları yaşanmıştır. Yakın gelecek için yapılan afet kestirimleri de sınırlı kaynakların etkin kullanımı gereğini desteklemektedir.

Özellikle 1999 Depremlerinin ağır sonuçlarının görüldüğü Marmara Bölgesindeki kaynak kullanımı incelenirse, gelecek afet öngörüleri için yapılan hazırlıkların ve kapsamlarının yeterliliği konusu mutlaka değerlendirilmelidir. Bu örnek üzerinden gidildiğinde, çalışma bağlamında ele alınması gereken sorular; sınırlı kaynaklar afet riski azaltma aktivitelerine planlama anlayışı doğrultusunda aktarılmakta mıdır, ve bu kaynaklar piyasa süreçlerine bırakılmak yerine uzun erimde fayda getirecek şekilde mi kullanılmaktadır, olarak formüle edilebilir. Bu sorular üzerinden yapılacak bir değerlendirmede, 1999 Depremlerinin üstünden geçen on yılda, daha önce yapılanmamış bir takım yasal, kurumsal ve fiziki projenin hayata geçtiğini ve ilk bakışta toplumsal farkındalığın arttığı düşünülebilir. Ancak, bunların ne idari düzeyde uluslararası platformda geliştirilen afet-öncesi paradigmaya eklemlenmeye, ne de toplum düzeyinde kolektif bir bir kapasite gelişmesine yol açtığını ileri sürmek olanaklıdır. Diğer bir deyişle, arz yönünden sakınım politikalarının izlenmediği, talep yönünden ise uzun erimli getirileri olacak çözüm arayışlarının yerleşmediği söylenebilir.

Bu halde, kentin sınırlı kaynaklarının meydana gelecek bir afet karşısında yeniden yapım aşaması için kullanılacağı ve bu yolla etkin olmayan bir biçimde tüketileceği öngörülür. Sonuçları açık bir biçimde görülen 1999 Depremleri sonrasında kentlerin sınırlı kaynaklarının sakınım planlaması ve uygun bir kaynak yönetim modeli doğrultusunda kullanılması gerekmektedir. Çalışmaya konu olan aktörlerin alacağı kararlar ile toplumun talepleri afet planlamasında kaynak kullanımının siyasetini şekillendireceklerdir. Burada, şehir plancılarının üstlenmesi gereken sorumluluk, kaynak kullanımını akılcı hale getirecek kararları stratejik ve katılımcı planlama kapsamında vermek olacaktır.

## Kaynakça


Balamir, M. (2009) Safety in Cities: The Need for Urban Mitigation Planning, Perspective in Disaster Management, Ankara.

Balamir, M. (2007a) Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler, Afet Risk Yönetimi, İstanbul.

Balamir, M. (2007b) Afet Politikası, Risk ve Planlama, Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara.

Beck, U. (1999) World Risk Society.

Coote, A. (1998) Risk and Public Policy: Towards A High-Trust Democracy, The Politics of Risk Society.

FEMA (2000) Public Law 106-390, Disaster Mitigation Act 2000,

[http://www.fema.gov/plan/mitplanning/DMA.shtm], erişim Aralık, 2008.

Preventionweb (2009) Countries and Regions, Disaster Statics,

[http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/], erişim Aralık, 2008.

Tekeli, İ. (2006) Siyaset ve Planlama İlişkisi Yeniden Tanımlanırken, Altıncı Türkiye Şehircilik Kongresi: Planlama, Siyaset, Siyasalar Bildiriler Kitabı, İzmir.

Tekeli, İ. (2005) Türkiye'de Kent –Bölgeleri Üzerine Düşünmek, Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyumu

Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge Bildiriler Kitabı, Ankara.

Tekeli, İ. (2004) Tek ve Çok Kademeli Demokrasi Kuramlarının Ontolojik Kabulleri Üzerine, http://www.felsefeekibi.com/site/default.asp?PG=1661 sitesinden 2008'de alıntılanmıştır.

Tobin, G. A. ve B. E. Montz (1997) Natural Hazards: Explanation and Integration.

Urhan, V. (1999) Modernizm, Postmodernizm ve Personalizm, Türk Toplumu ve Gelişme Teorisi, Doğu Batı Dergisi, sayı 8, 1999.

Vale ve Campanella (2005) The Resilient City: How Modern Cities Recover From Disaster.

Wisner, B. (2003) Megakentlerde Afet Riskinin Azaltılması: İnsan Sermayesinden ve Sosyal Sermayeden İyi Şekilde Yararlanma, Building Safer Cities, World Bank.