

# ***AFET POLİTİKASI, RİSK VE PLANLAMA***

Murat Balamir<sup>1</sup>

## ***SUMMARY***

International policies concerning natural and technological disasters have been radically changed during the last decade. Previous policies that allocated large resources to post-disaster relief and reconstruction activities have proved inefficient without curbing the needs, and without generating safer modes of conduct. The international community has therefore altered its objectives in disaster policies with a strong determination to reduce risks prior to any hazard event. The Yokohama (1994) and Kobe (2005) Conferences and the Hyogo Framework for Action (HFA) have set the new objectives, monitored by the UNISDR (2000) developing a Global Platform and demanding the formation of National Platforms, the latter comprising not only the related official bodies but also NGOs and Universities. However, the performance of Turkey in this context has been appalling. Not only the Yokohama and Kobe Conference performances and the national report produced for Kobe fell far from describing the realities, but the administrations have refrained from communicating disaster affairs in the public sphere, abolishing the National EQ Council (2007), avoiding all suggestions made by the Council (2002), ignoring the need for new organizational and legal provisions. Neither has the participation of Turkey in the Global Platform (2007) produced tenable results. Despite the fact that numerous countries revised their disaster policies for risk mitigation, Turkey as one of the current extreme risk cases in the world remains totally alien to the new policy. On the other hand, risk reduction or mitigation policies demand new approaches, new methods and expertise. The new policy requires a capacity for identifying various types of risks at different levels, making projections for likely consequences, and also a capacity for devising methods to ‘avoid, reduce, and share’ risks. This means an entirely different recruitment of professional expertise than employed under the previous policies. Planners in particular are now expected to have a dominant role to play under the aegis of new global disasters policy.

## ***ÖZET***

Afetler politikası, uluslararası kuruluşlar aracılığıyla geçtiğimiz on yılı aşkın süre içinde tarihi bir değişikliğe uğramış bulunmaktadır. Bu değişikliğin başlıca hedefi, politikanın artık yalnızca afet sonrası yardımlarla sınırlı bırakılmayıp, afet öncesinde risklerin ve olası kayıpların belirlenmesi, sistemli biçimlerde risklerin bertaraf edilmesi, azaltılması ve paylaşımı için yapılan çalışmaları ön plana geçirmektir. Bu politika yepyeni bir kurumsallaşma, yeni düzenlemeler ve meslekler açısından rollerin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Bugün çok sayıda ülke bu yönde adımlar atmış bulunmaktadır. Büyük tehlikelere ve yüksek risklere sahip Türkiye’de ise, söz konusu politika değişikliklerine büyük ölçüde yabancı kalınmış, risk azaltma (sakınım) alanında yetersiz ve yanlış uygulamalara girilmiş, ayrıca söz konusu yenilik taleplerini gündemde tutan Ulusal Deprem Konseyi gerekçesiz lağvedilmiştir (2007).

## ***1. ULUSLARARASI AFET POLİTİKASINDA YENİ YÖNELİŞLER***

Uluslararası kuruluşlarca afetlerden sonra yapılan yardımlara olan gereksinmelerin aşırı büyümesi, yardım geri dönüşlerinin sınırlı kalması, tehlikelere karşı duyarsızlıkların ve risk alma eğilimlerinin giderek artması 1980’lerde ‘yara sarma’ politikalarının sorgulanmasına yol açmıştır. Birleşmiş Milletler Genel Kurul kararlarıyla açılan yolda bir dizi etkinlik, afetler politikasının yeni bir yörüngeye oturtulmasını sağlamıştır. Yeni politikanın temel hedefi, ilgiyi afet sonrasında afet öncesine çekmek, önceden alınacak önlemlerle riskleri azaltmak, bu yolla afet sonrasında karşılaşılabilecek büyük yıkım bilançosunu uzun dönemde küçültmektir.

Yeni politikanın başlıca gerçekleştirme adımları özetlenecek olursa, önce BM kararlarıyla 1990-2000 (IDNDR), doğal afetlerin etkilerini azaltma onyılı olarak programlanmıştır. Bu dönemde Yokohama Konferansı (1994) ile yeni strateji ve ilkeler belirlenmiş, bu stratejiyi uygulamak üzere 2000 yılında ISDR (*International Strategy for Disaster Reduction*) kuruluşu BM’in bir yeni organı olarak tanımlanmıştır. ISDR 2005 yılında Kobe Konferansı’nı gerçekleştirmiş, burada alınan kararlarla yeni bir etkinlik onyılı (2005-2015) “Hyogo Eylem Çerçevesi” (*Hyogo Framework for Action*) öngörülmüştür.

<sup>1</sup> Prof. Dr. ODTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

## ULUSLARARASI AFET POLİTİKASININ DEĞİŞMESİNDE KATKISI OLAN ADIMLAR

1. BM Genel Kurul kararları (1976 yılından bu yana) [www.un.org/Depts/dhl/resguide/gares1.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/gares1.htm)
2. BM ‘Doğal Afet Etkilerini Azaltma Uluslararası Onyılı’ (IDNDR, 1990-2000) [www.unisdr.org/](http://www.unisdr.org/)
3. ‘Yokohama Stratejisi ve Güvenli bir Dünya için Eylem Planı’ (1994) [www.undp.org/bcpr/yokohamastrategy.pdf](http://www.undp.org/bcpr/yokohamastrategy.pdf)
4. Millenyum Bildirgesi (2000) ‘Sürdürülebilir Kalkınma’ [www.un.org/millennium/declaration/](http://www.un.org/millennium/declaration/)
5. UNISDR (2000-) oluşturulması [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)
6. OECD Raporu (2003) [www.oecd.org/publications](http://www.oecd.org/publications)
7. UNDP Raporu (2004) [www.undp.org/bcpr/](http://www.undp.org/bcpr/)
8. KOBE Konferansı Kararları ile HYOGO Bildirgesi (2005) ve Eylem Çerçevesi (2005-15): Uluslar ve Topluluklarda Afetlere Direncin Yapılandırılması [www.unisdr.org/hfa](http://www.unisdr.org/hfa)
9. AB (2005) ESPON önerileri [www.espon.org.uk](http://www.espon.org.uk)
10. UNISDR (2005) ‘Living with Risk’ Raporu [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)
11. ISDR (2007) Risk Azaltma Küresel Platformu (2007) [www.preventionweb.net/globalplatform](http://www.preventionweb.net/globalplatform)

### YOKOHAMA KONFERANSI (1994)

#### Strateji

- Risklerin doğru belirlenmesi birinci önceliktir;
- Afet sonrasında yardım gereksinimlerini azaltabilmenin yolu, doğru hazırlık ve risk azaltma (sakınım) çalışmalarıdır;
- Risk azaltma (sakınım) ve hazırlık çalışmaları kalkınma politikasının ayrılmaz bir bütünüdür;
- Sakınım çalışmaları, katılım sağlandığı sürece başarılı olacaktır;
- Afetlere hedef olmaktan kurtulmanın yolu, eğitim-öğretim ve kapasite geliştirmeden geçer;
- Çevre koruma, sakınım politikası açısından bir zorunluluk olduğu gibi, her ülke kendi insan, doğal ve teknolojik kaynaklarından sorumludur.

#### Eyleme Geçmede Özellikle Gözetilmesi Gerekenler:

- Risklerin giderilmesi için yeni yöntemler araştırmalıdır;
- Düşük gelir grupları kollarılmalıdır;
- Nüfus ve altyapının yoğunluk gösterdiği büyük yerleşim alanları özellikle tehditler altındadır;

### KOBE KONFERANSI BİLDİRGESİ

#### Hedeflenenler:

- Risklerin önceden belirlenmesi ve sakınım çalışmalarına öncelik verilmesi
- “Entegre, çok-sektörlü, somut” eylemlerin zorunlu kılınması
- Sakınım etkinliğinin kalkınma programları ile bütünleştirilmesi
- Sakınım Planlamasının kurumlaştırılması
- Sakınım Etkinlikleri için düzenli kaynak ayrılması
- Dirençlilik kültürünün her düzeyde yaygınlaşması
- Paydaşların belirlenerek katılımlı uygulamalar için sinerjiler oluşturulması

Kobe Konferansı öncesinde tüm ülke yetkililerinden, risk azaltmada hangi kurumsal ve yasal olanakların bulunduğu ve hangi etkinliklerin yürütüldüğü konularında bir dizi soru sorulmuş, bunlara uyularak bir rapor hazırlanması istenmiştir. Bu sorular, yeni politikanın kapsam ve hedeflerini yeterince açıklamaktadır. Raporların hazırlanmasında ilgili tüm tarafların (yönetimler dışında STK’lar ve bilim kuruluşlarının da) katılım ve katkıların alındığı bir süreç izlenmesi özellikle önerilmiştir. Türkiye’de ne yazık ki böyle bir yonteme başvurulmamış, gönderilen raporun içeriği de zayıf ve yanıltıcı kalmıştır. Türkiye’nin Kobe raporu ile bir başka ülkenin (örneğin Kanada’nın) raporunun karşılaştırılması ibret vericidir. Söz konusu raporlar, bu tarihi dönüm noktasında ülkelerin afet politikalarına ilişkin bir profili ortaya koyması açısından değerli bir kaynaktır.

Çok sayıda ülkenin Yokohama Konferansı’ndan bu yana, risk azaltma konularında araştırma ve deneysel uygulamalar, yasal düzenlemeler ve yeni kurumlaştırma girişimlerine başladığı izlenmektedir. Bu yeni yaklaşıma ayak uydurup kapsamlı düzenlemeler geliştirme öncülüğünü ABD (*Disaster Mitigation Act 2000*) yapmıştır. Japonya’nın 1960’lı yıllardan bu yana bütçesinin %5’ini risk azaltan önlemlere ayırması dışında, ülkelerin, farklı yöntemlerle de olsa yeni politikaya uygun risk azaltma çalışmaları hedefine yöneldiği anlaşılmaktadır. Yeni Zelanda (2002), Güney Afrika (2002), Avustralya (2002), Ermenistan (2002), Yunanistan (2003), Kanada (2004), İngiltere (2004), gibi ülkeler yeni yasal düzenlemelere, büyük ölçekli uygulama projeleri ile risk azaltma çalışmalarının eşgüdüm içinde yürütülmesini izleyen kurumsal yapılanmalara ve yeni kadrolar oluşturma çabalarına girmişlerdir.

Günümüzde ISDR, HFA programı kapsamında risk azaltma çalışmalarını uluslararası bir 'Küresel Platform' aracılığıyla geliştirmeye çalışmakta, her ülkede merkezi ve yerel yönetimler yanında, STKların, Üniversiteler ve bilim kuruluşlarının katıldığı 'Ulusal Platform'ların kurulmasını özendirmektedir. Bugünden Ulusal Platformlarını oluşturmakta olan ülkeler arasında Fransa, İtalya, Almanya, Çin, Japonya, İran, Norveç, Nijerya, Uganda, Senegal,, Peru, Panama bulunmaktadır, yüksek afet risklerine sahip olan ve Küresel Platform (2007) toplantısına en kalabalık heyetle katılan Türkiye, bu yönde girişimlerde bulunmaktan uzak durmaktadır.

### **KOBE KONFERANSI ÖNCESİNDE ULUSAL TEMSİLCİLERE YÖNELTİLEN SORULAR**

(Özet)

- **Siyasal ve Kurumsal Adanmışlık:** Risk azaltmaya özgü bir politika/strateji/yasa var mı? Risk azaltmada su kaynakları, arazi kullanımı, sağlık, çevre, eğitim, planlama ve finans konularından sorumlu bakanlıkların eşgüdümünden sorumlu bir organ var mı? Risk azaltma işleri için ayrı bir bütçe var mı? Risk azaltma etkinliklerine STK, özel kesim, üniversiteler, medya katkıda bulunuyor mu? Sektörel gelişme planlarında risk azaltma yöntemleri yer alıyor mu?
- **Risk Tanımlama:** Ulusal tehlike haritaları var mı?
- **Risk Bilgi Yönetimi:** Ulusal risk bilgi sistemi var mı? Eğitim-öğretim programları var mı? Araştırma merkezleri ve üniversiteler katkıda bulunuyor mu? Risk azaltmaya yönelik bilgilendirme kampanyaları var mı?
- **Risk Yönetimi Uygulama ve Araçları:** Risk azaltmaya (sakınım) yardımcı çevre yönetimi araçları ve finansal yöntemler var mı?

### **BM ISDR KÜRESEL PLATFORMU 2007**

#### **Çalıştaylar:**

- ulusal platformların oluşturulması
- risk azaltma konusunda yasal sistemlerin geliştirilmesi
- kalkınma program ve araçlarına risk azaltma yöntemlerinin entegre edilmesi
- HFA uygulamalarının ulusal düzeyden yerel eylemlere kadar sürdürülmesi
- Risk azaltma yöntemlerinin başlıca sektörlerde uygulanması: sağlık tesisleri, okullar, doğal çevre, afet ve kriz durumlarına hazırlık

#### **Yan Etkinlikler:**

Yapı yönetmelikleri, Dünyada afet risklerinin dağılımı, risk finansmanı, orman yangınları, kuraklık, erken uyarı sistemleri, afet sonrası iyileştirme çalışmalarında platform oluşturma, iklim değişikliği, kentlerde afet risklerinin azaltılması, psiko-sosyal konular, uzaydan görüntüleme, vb. konularda sunuşlar.

Ayrıca çok sayıda rapor/belge üretilmiş, medya etkinliklerine yer verilmiştir.

## **2. YENİ POLİTİKANIN GETİRDİĞİ İÇERİK: RİSK BELİRLEME VE PLANLAMA**

Uluslararası afet politikasının önceki yaklaşım ve yöntemi, acil durum yönetimi ve yara sarma etkinlikleri ile ilgiliydi. Bu bağlamda, arama kurtarma işlerinin yürütülmesi, sağlık hizmetleri, öncelikli yardımların yerine getirilmesi, uluslararası yardımların hızla doğru tarafların eline geçmesinin sağlanması, hasar tespitleri, hak sahiplerinin belirlenmesi, hasarların zemin/havza özellikleri ve yapılaşma nitelikleriyle olan ilişkilerinin ortaya konulması, yeniden güvenli biçimlerde yer seçimi ve yapım etkinlikleri yer alır. Bu alanda gelişmiş ulusal ve uluslararası bilgi ve deneyim vardır. Söz konusu etkinliklerin kusursuz yerine getirilmesi için her zaman hazırlıklı olmak gerekir. Yeni politikanın başlıca dayanağı ise, afet sonrasında karşılaşılan kayıpların azaltılmasıdır.

Yeni politikanın odak noktası 'risk' kavramıdır. Risk, kaybedilme olasılığı bulunan bir değeri temsil etmektedir. Kaybedilmesi olası bir değer yoksa, yalnızca bir tehlikeden söz edebiliriz. Dolayısıyla risk soyut bir kavramdır ve toplumsal ortamda geleceğe ilişkin bir kestirim kapasitesi gerektirmektedir. Doğal tehlikelerin yarattığı riskleri farklı düzeylerde tanımlamak olanaklıdır. Tekil yapı düzeyinde yıkılma ve hasar görme riskleri tanımlanabilirken, birden fazla yapının oluşturduğu ortamda yapıların birbirlerini etkilemeleri, kaçış olanakları, yakın çevre güvenliği gibi konuların yarattığı değer kaybı olasılıklarını göz önünde tutmak ve farklı risklerden söz etmek gerekir. Bunun gibi, farklı kentsel çevrelerdeki riskler, kent bütününe ilişkin riskler ayrı değerler ve olasılıklara dayanılarak tanımlanabilir. Bir bölgenin riskleri, ya da ülke afet riskleri, farklı kavramlara başvurma gereği duyacağımız düzeylerdir. Uluslararası düzeyde ise, risklerin genellikle olası kayıpların ülke GSYİH içindeki oranı ya da afetlere maruz nüfus içinde olası can kaybı oranları gibi ölçütlere dayanılarak belirlendiği görülür.

Yeni politika, yeni çalışma ve araştırma alanları açmakta, yeni kavramlar geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle eski terimlerin yerlerini yenilerine bırakması gerekmekte, bu geçiş döneminde tüm kuruluşlar öncelikle bir terimler sözlüğü geliştirmeye yönelmektedirler. Bugün uluslararası ortamda üretilmiş belki 30 kadar afetler sözlüğü bulunmaktadır. Türkiye’de de yeni politikaların önemi kavrandıkça, “zarar azaltma” gibi kimi terimlerin de yerlerini daha doğru olan ‘risk azaltma’ ya da ‘sakinim’ terimlerine bırakması beklenmelidir. Risk kavramının hangi bağlamda kullanıldığına bağlı olarak, farklı sınıflamalarının yapıldığı görülür. Örneğin:

- Tehlike Türlerine göre (su baskını, deprem, heyelan, sıvılaşma, tsunami, vb)
- Tehlikeye Maruz Değerlere göre: (insanlar/sabit yatırımlar/diğer değerler)
- Tehlike Etkisine göre: (fiziki zarar, yangın, önlenen hizmetler, vb)
- İlgili Mesleklere göre: (yerbilimsel değerlendirmeler, mühendislik hesapları, acil durum yetkilileri, vb)
- Tehlikeye Maruz Yerlere göre: (faylar, akarsu yatakları, dik yamaçlar, kıyılar, vb)
- Düzeylerine göre: (ulusal, bölgesel, kentsel, yerel, vb)

Risk belirleme çalışmaları farklı düzeylerde yürütülebilir. Bunların arasında en karmaşık risk belirleme çalışması kent düzeyinde olanıdır. Kent ortamında çok yönlü risklerin belirlenmesi, kentin fiziki, ekonomik ve sosyal özelliklerinin sistemli birlikteliği gözetilerek kent bilimsel yöntemlerle çözümlenmesini gerektirir. Yıllardır ihmal edilmiş bu çalışma alanı, yeni politika ile bugün çok yerde gündeme alınmış bulunmaktadır. Bu sistemde risklerin azaltılması amacıyla uygulama yöntemleri geliştirme çabaları ise, içerik ve araçlarıyla zengin bir özel planlama türü belirlemektedir. Bu yeni planlama alanının farklılığına dikkat çekmek, fiziki-ekonomik-sosyal bütünlüğün getirdiği karar ortamının kavranmasını sağlamak üzere biz bu etkinliği ‘Sakinim Planlaması’ terimi ile tanımlamaktayız. Burada planlamanın amacı, kaynakları ve can-mal varlığını tehlikelerden sakınmaktır. Sakinim planlaması bir imar ya da arazi planlamasından ibaret değildir. Bu nedenle çok yerde yapıldığı gibi, mevzuatımızın geliştirilmesi gerekir. Bu konuda ABD sakınım planlaması yasası (2000) bir öncü girişimle alana yeni katkılar getirmiştir.

Öte yandan, afetlere ilişkin planlama etkinliklerini yalnızca sakınım planı ile sınırlamak yanlış olacaktır. Gerçekte birbirinden çok farklı afetler ortam ve aşamalarda başvuru farklı planlama türlerinin bulunduğu, bunların farklı teknikleri olduğu anlaşılır. Afet sonrası ‘yara sarma planı’ zorunlu uygulamalar bulmuş bir planlama etkinliğidir. Acil durum koşullarına hazırlık amacıyla yapılmakta olan ve 7269 sayılı yasa tanımlanan planlama türü yönetimlerce hazırlanmak zorunda olmakla birlikte, mesleki yetkinliğin aranmadığı bir uygulama alanı belirlemektedir. Bugün yeni politika uyarınca gündeme girmiş bulunan ancak henüz Türkiye’de mevzuatta yerini bulamamış olan ‘sakinim planlaması’ farklı bir içerik, teknik ve araçlar gerektirmektedir. Bu planlama biçimi uzmanlaşmış plancı kadrolara ihtiyaç göstermektedir. Bu sınıflamaya belki üst düzeyde toplum yapılanmasının tasarımını güvenlik açısından konu eden bir başka planlama türünün de eklenebileceği ileri sürülebilir. Günümüzde en büyük risklerin yer aldığı kentlerimizde bugüne kadar geliştirilmemiş bulunan sakınım planlamasının geliştirilmesi ve uygulamalara konu edilmesi asıl ilgi alanımızdır.

Kentsel riskler, kimilerinin ileri sürdüğü gibi, yalnızca yıkılma ve hasar görme olasılığına sahip tekil yapıların risklerinin toplamından ibaret değildir. Dolayısıyla kentsel risk yönetimi, yıkılma ve hasar görme olasılığına sahip yapıların belirlenerek bunların ‘tamir takviesi’ ya da ‘güçlendirilmesi’ ile yetinilecek bir etkinlik alanı hiç değildir. Toplumsal bağlamda risk azaltma (sakinim) uygulamaları, fiziki düzenlemeler yanında finansman koşullarının tasarlanmasını, sosyal sorunların çözülmesini gerektirir. Bu kapsam kendine özgü bir planlama alanı belirler. Günümüzde kentsel risk azaltma hedefli araştırma ve girişimler gözden geçirilecek olursa, birkaç yaklaşım biçimi tanımlanabilmektedir:

- a) Afet sonrasında yürütülen çalışmalar, yerleşim yerlerinin korunması ya da taşınması kararlarının doğal verilere göre alınması, boşaltma, yıkım ya da güçlendirme seçeneklerinin irdelenmesi, yerel topluluk gereksinmelerinin karşılanması gibi işlerin bir genel planlama çerçevesinde ele alınmakta, fiziki, sosyal ve finansal konular birlikte düzenlenmektedir. Bu tür çalışmalara ilişkin çok sayıda örnek bulunmaktadır [1].
- b) Afet öncesi çalışmaların bir başka türü makro ölçeklerde kayıp kestirimleri yapar [2]. Kayıp tahmin çalışmaları, yapı ölçeğinde mühendislik kestirimlerine, ya da daha genel bir bağlamda HAZUS gibi simulasyon modellerine dayandırılır [3].
- c) Üçüncü bir tür yaklaşım, tekil yapıların ya da altyapı sistemlerinin dayanım mühendislik kavram ve hesaplarının başka düzeylerde de geçerli olacağı varsayımındadır. Kentsel riskler, bu kez yapı stoku riskleri toplamına indirgenmiştir [4].
- d) Mevcut imar planlamasının bölgeleme araçları ile yetinen bir başka yaklaşım [5], yerel jeolojik özelliklere göre tanımlanan bölgelere uygun yapılanma ve kullanım tahsisleri yapar [6]. Geçmiş dönem afet verilerine dayanılarak yüksek tehlike bölgeleri iskan dışı tutulur. Bu bölgelerde ancak depolama ve

hayvan barınaklarına izin verilir. Kamu yapıları ile acil durum görevlisi tesisler (ADG) özellikle en güvenli bölgelere atanır. Fay hatlarına komşu bantlar yapılaşmaya kapatılır, bu bölgeden uzaklaşıldıkça yapılaşma ve kullanım yasakları kademeli olarak kaldırılır. Yapılaşma ve kullanım disiplinine sahip ülkelerde etkin olabilecek bu yaklaşımın gelişmekte olan ülkelerde etkisiz kalacağı açıktır.

- e) Kent düzeyinde risk azaltma konusunu bütünlük içinde ele alan Columbia Üniversitesi araştırma grubu [7] çok disiplinli bir çerçevede farklı bir planlama pratiği geliştirmektedir. Bu çalışmalar kuramsal düzeyde kalmakla birlikte, doğru yönde atılmış adımlar sayılmalıdır. Kentte bir dizi risk tanımlanmakta, kayıp tahminleri geliştirilmekte, bunlara dayalı çok yönlü politika önerileri yapılmaktadır. Ancak bu yaklaşım, planlamayı süreçte ve uygulamalarda toplumsal katılıma yer verilmeyen bir teknik çalışma olarak görmektedir
- f) İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından başlatılan Deprem Master Planı (İDMP), risk analizleri ve Sakınım Planlaması önerileri ile öncü özellikler taşır [8].

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından dört üniversiteye yaptırılan bu çalışmada, İTÜ-ODTÜ grubu tarafından geliştirilen planlama yaklaşımı, kent bütünü için bir düzine kadar ‘risk sektörü’ belirlemekte, her sektörde ilgili ‘ tarafları’ ve bu kesimlerin katılımları ile geliştirilecek sektör stratejileri yoluyla kent bütünü için uygulamalar, projeler, sorumluluklar ve katkılar tanımlanmaktadır. Kent bütününde risk sektörlerinin belirlenmesi doğrudan uygulamalara geçebilmek ve toplumun elden geldiğince yaygın kesimlerinin katılımlı roller edinmesi açısından yapılan bir ayrımdır. Toplumun risk temelli bir işbölümü ve yapılanmaya yöneltilmesi gelecekte daha bilinçli ve dirençli bir yaşam biçimi ve kültürün benimsenmesi demektir. İDMP, ayrıca yüksek risk gösteren kimi alanlarda ivedi planlı müdahale önerileri ‘Eylem Planları’ getirmekte, bu planlamanın içerik ve özelliklerini açıklamaktadır.

#### İSTANBUL DEPREM MASTER PLANINDA KENTSEL RİSK SEKTÖRLERİ

- Üretim Kaybı: (sanayi/ sabit ve hareketli altyapı/ işgücü)
- Yapı Stoku ve Kentsel Altyapı Sistemleri
- Doku Riskleri: (yapılaşma türü/ arsa/ yol/ otopark/ açık alan/ yoğunluk)
- Makroform ve Kentsel Büyüme Eğilimleri
- Arazi Kullanımı Uyumsuzlukları: (alan ve yapı ölçeklerinde uyumsuzluklar)
- Özel Alanlar: (vadiler/ kıyıları/ baraj altı havzalar)
- Kültür Mirası Özel Yapılar: (tarihi/anıtsal yapılar ve çevreler)
- Tehlikeli Kullanımlar: (yanıcı, patlayıcı, kirletici, kimyasal, vb depo/ dolanım)
- Acil Durum Görevlileri (ADG): (hastane, itfaiye, okul, haberleşme, vb.)
- Açık Alan Yetersizlikleri: (acil durumda kaçış, yardımlar, geçici barınma, vb.)
- Yönetmelik Yeterlik: (uzman personel, alıştırma-tatbikat-eğitim)
- Dışsal Etkiler: (kaza, sabotaj, terörizm)
- Toplumsal Edilgenlik: (katılım ve yerel örgütlenmede kısıtlar)

#### AFETLER ALANINDA PLANLAMA TÜRLERİ

- *YARA SARMA PLANI* : afet sonrasında ‘zararları gidermek’ için (*reconstruction plan*)
- *ACİL DURUM (7269) PLANI*: ‘acil duruma hazırlıklı olmak’ için (*emergency preparedness plan; contingency plan*)
- *SAKINIM PLANI*: afet öncesinde ‘riskleri azaltmak’ için (*mitigation plan*)
- *DİRENÇLİ GELİŞİM PLANI*: ‘toplumsal direnci artırmak’, gelişme dinamikleri yönlendirme ve sürdürülebilir toplumsal yapılanma için (*resilience plan*)

### 3. TÜRKİYE KENTLERİ NEDEN DERİN RİSK HAVUZLARIDIR?

Yeni politika, Türkiye’de yerleşim yerlerinin güvenliği konusunu ön plana getirmek için ayrı bir gerekçe oluşturmaktadır. Türkiye kentlerinin aşırı ölçülerde riskler göstermesi çok neden ve etkenden ötürüdür. Öncelikle yerleşim yerlerinin pek çoğunun, tehlike gösteren konumlarda yer aldığı görülür. Bu durum tarihsel bir mirastır. Verimli topraklar, su varlığı, geçiş noktaları gibi doğal kaynaklardan ve konumsal üstünlüklerden

yararlanma güdüsü ile yerleşim yerlerinin pek çoğu yüksek tehlike gösteren coğrafyada gelişmişlerdir. Bunun tipik bir örneği, KAF boyunca şekillenmiş olan Gerede şehridir. Fay boyunca batıdan doğuya ana yolu üzerinde hapisane, kamu binaları, okullar, hastane, belediye, kaymakamlık, ticaret merkezi, sanayi işlevleriyle bir özel mekan yapısı gösteren şehir, adeta bu faydan en fazla 'yararlanmak' amacıyla düzenlenmiş gibidir. Başka bölgelerdeki kentler de konum ve morfolojileri ile riskleri artıran özellikler gösterir. Son dönem kentsel büyümeleri de genellikle deprem tehlikesi açısından daha az güvenli olan verimli tarım toprakları üzerinde olmuştur.

## **GEREDE YERLEŞMESİ (30 000) ve Kuzey Anadolu Fayı**

Türkiye'nin son 60 yılda gösterdiği yüksek hızdaki kentleşme süreci, hem nüfusun daha büyük bölümünü kentlere taşımış, hem de mühendislik hizmeti görmemiş, yetersiz ve denetimsiz yapı stokunun artışına yol açmıştır. Bunda en önemli rolü, tüm ülkede yaygınlaşan ve aldatici kolaylıkları olan betonarme yapım teknolojisi oynamıştır. 'Gör-yap' yöntemi ile gerçekleştirilen betonarme yapılaşma Türkiye'nin en ücra köşelerine kadar girmiştir. Mevcut geleneksel kentsel plan ve morfoloji, betonarme teknolojisinin gerektirdiği kentsel düzenden farklı olmasına karşın, gerek eski dokularda, gerekse yeni gelişme alanlarında bu teknolojiye uygun planlar elde edildiğini söylemek zordur. Bu alanlarda değiştirilen imar koşulları nedeniyle, betonarme yapılar doğasına uygun olmayan eklemelere konu olmuştur. Dahası, bilgisiz kullanıcılar tarafından taşıyıcı sistemde uyarlamalar yapılmıştır. Gerede'de yaptığımız araştırmalarda, şehrin en varlıklı kesiminde özenilerek yapılmış ruhsatlı yapı stokundan aldığımız proje örneklerinin dahi, tasarımlarında mevcut 'deprem yönetmeliği' koşullarının karşılanmadığı görülmüştür. Bu yapıların imalat aşamasında hangi koşullarda yürütüldüğü de düşünülecek olursa, korkutucu bir sonuca erişilmektedir.

## **GEREDE Geleneksel Yapılar GEREDE Yeni Yapılaşma**

Kentsel ortamda karşılaşılan risklerin önemli bir başka kaynağı, tehlike içeren kullanım türleri, uyumsuz kullanımların birliktelikleri, tehlikeli maddeler depolayan ve işleyen birimlerin denetimsiz yer seçmesi, altyapı ve sanayi korumasızlığıdır. Öte yandan, yerleşim alanlarında 7269 sayılı yasa uyarınca hazırlanan acil durum planları, risklerin azaltılması (sakinim planı) çabalarıyla paralel götürülmekten ve güncel planlama tekniklerinden bütünüyle uzaktır. Mevcut yaklaşımda, özellikle büyük şehirlerde hastaneler, okullar gibi birimlerin bir ADG sistemi bütünlüğü kapsamında konumlandırılmaları ve işletme biçimleri edinmeleri öngörülmemiştir.

Türkiye kentlerinde afet risklerinin yüksek oluşunda kültürel etkenlerin payı da küçümsenemez. Afet sonrasında nasıl olsa "Devlet Yardım Eder" varsayımı, tehlikelere karşı umusamazlık ve yeni politikanın getirdiği risk azaltma anlayışının yaygınlaştırılmasında bir engel yaratmaktadır. Buna eklenmesi gereken, doğal afetlere karşı önlem alma girişimlerinin kadercilikle bağdaşmamasıdır. Türkiye'de kurumsal ve yasal düzenleme ve uygulamaların 'Yara Sarma'ya yönelik olması, siyaset yapma alışkanlıklarında ise, afet sonrasında hesapsız kaynak dağıtma eğilimlerinin yerleşmiş olması, risk azaltma (sakinim) yeni politikalarına geçişte engeller yaratmaktadır.

## **UNDP Raporundan alıntı grafik**

Değinen özellikler, Türkiye kentlerini özellikle deprem, su baskını, kuraklık gibi genişleyen tehlikeler karşısında yüksek risklere sahip toplumsal çevreler yapmaktadır. Bu koşullar altında, Türkiye yeni politikaya en önde sarılması gereken bir toplumdur. Bu durumu BM Kalkınma Programı (UNDP) araştırmaları da doğrulamaktadır. Buna göre, deprem tehlikesinin getirdiği risklerin azaltılması için yapılacak yatırımların, diğer ülkelerde yapılacak yatırımlardan daha verimli olacağı anlaşılmalıdır. Tüm bu veriler karşısında Türkiye yeni politikanın neresindedir?

### **4. TÜRKİYE YENİ ULUSLARARASI POLİTİKANIN NERESİNDE?**

Türkiye yakın geçmişte 1999 depremleri ile büyük bir yıkım yaşadı. Yakın gelecekte bu afetten çok daha büyük sonuçları olacağı kestirilen Marmara depremi ile karşılaşılacağı bilimsel olarak tanımlanmış bulunuyor. Yalnız İstanbul değil, tüm Marmara bölgesinde ağır kayıplar yaşanacağı anlaşılmaktadır. Bu, afetler tarihinde eşine pek rastlanmayan bir durumdur. Bu durum, Türkiye'nin risk azaltma politikasına özellikle bağlanmasını gerektirmektedir. İstanbul için tanımlanan deprem senaryolarına bakılacak olursa, kayıpların tahmin edilenlerin

çok üstünde olacağı ve deprem sonrasında hiçbir acil hizmetin verilemeyeceği, tespit çalışmalarının yapılamayacağı, dolayısıyla tam bir çöküş yaşanabileceği uyarıları yapılmaktadır [8]. İstanbul'un gereksinmesi acil durum tatbikatları değil, risk azaltma uygulamalarıdır.

Öte yandan, Türkiye genelinde izlenen politikasızlık, bütünleştirilememiş bulunan kurumsal yapılanma, yürürlükte bulunan yasalar ve bağlı mevzuat, henüz eski politikalara bağımlılığın sürdürülmesine neden olmaktadır. Türkiye yeni politika yönünde etkin bir adım atmaktan adeta kaçınmaktadır. Bu politika boşluğu ortamında en az iki tür girişimin geliştiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, Dünya Bankası gibi kuruluşların verdikleri krediler yoluyla bazı projeleri yürütme ayrıcalıkları kazanmalarıdır. Bu yöntemde, borçlandırılmamız bir tarafa, kendi kaynaklarımızla birtakım sözde uzmanların uygulama önerilerine katlanmak, dahası yabancı firmalara işler yaratma zorunluluğu ile karşılaşmaktayız. Bu yaklaşımda hem toplumun, hem de Türk uzmanların dışlanmaları ve işlerin adeta gizlilik içinde yürütülmesi sağlanmaktadır. Bu yaklaşım Türkiye'ye zarar vermektedir. Politika boşluğundan yararlanan ikinci girişim ise, kimi güçlü lobiler ve meslek çevrelerinin kendilerince doğru gördükleri yöntemleri topluma empoze etmeleridir. Meslekler arasında yeni politikanın işaret ettiği türde bir işbirliği henüz geliştirilememiş bulunmaktadır. Burada da, tekil yapı güvenliği dışında, afetler ve deprem konusunun gösterdiği riskler tanımlanmış değildir. Özellikle kentsel düzeyde güvenlik artırma amaçlı bir planlama kapsamının belirlenmesi, bu çalışmaların gerektirdiği uzmanlık ve etkinliklerin yasal tanımlarının yapılması gerektiği, birden fazla ulusal raporda [9] yer almış olmakla birlikte, gündeme alınamamış bulunmaktadır.

Yapı güçlendirme yönetmeliği hazırlanması, kat mülkiyeti yasasının değiştirilmesi, konutlara güçlendirme kredileri sağlanması, kaçak yapıların güçlendirilebilmeleri için bunlara ruhsat vermeyi sağlayacak yöntemler aranması, hane halklarını ikna etmek üzere bu konuda yayınlar yapılması, tekil yapı güçlendirme yönteminin piyasasını oluşturma yolunda girişimlerdir. Türkiye'de deprem tehlikesi karşısında alınabilecek tek önlemin yapı düzeyinde güçlendirme olduğu düşüncesi, kentsel ortamda tekil yapı riskinden başka bir risk bulunmadığı varsayımını yapmakta, toplumsal sorumluluğu piyasaya bırakmakta ve kapsamlı planlama seçeneğini dışlamaktadır. Yapı güçlendirme gibi mikro düzeyde bir aracın bir toplumsal strateji ve reçeteye dönüştürülme çabaları Türkiye'yi yeni politika kapsamında etkin bir afet yönetimine götüremez. Kaldı ki bu yöntem işlerin piyasaya bırakılması, dolayısıyla (Anayasa'ya ve uluslararası ilkelere aykırı olarak) güvenlik hakkının öncelikle varlıklı kesimlere ait olduğu ayrımcılığını getirmektedir.

İstanbul yönetimleri büyük tehlikenin sorumluluğunu ya görmezden gelmekte, ya da yerine getirilmesi gereken herhangi bir şehir hizmeti yükü gibi tanımlamaktadır. Oysa tehlikenin büyüklüğü, sorumluluk ve ödevlerin paylaşılmasını, tüm kentli kuruluş ve bireylerin katkı vererek rol aldığı bir kentsel seferberlik içine girilmesini zorunlu kılmaktadır. Kimilerince bu tür politikasızlık "ihmale dayalı pasif soykırım" olarak tanımlanmaktadır. Demokratik seçimle işbaşına getirdiğimiz kent yönetimlerinden, kentin geliştirilmesi ve yönetilmesi yolunda karar ve uygulamalar beklemekteyiz. Yapmış olduğumuz seçim, canımızı ve malımızı, gelecek nesillerin öz varlığını emanet etme içeriği taşımaz [10]. Merkezi yönetim ise, afetlere ilişkin mevcut kuruluşların görev yapmalarını bütünleştirmek ve hızlandırmak yerine, açıklanması zor biçimde bunların (2007 başında Deprem Konseyi örneğinde olduğu gibi) kaldırılması yoluna gitmektedir. Türkiye bu konuda uluslararası yeni politikaları ve getirdiği kavramlar ile yönetim anlayışına yer vermektense, eski yaklaşımlarla yetinmekte, 2004 yılında büyük katılımı gerçekleştirilen Şura çalışmalarının bile gerisinde kalmaktadır.

Türkiye'de afetler politikasına çekidüzen verilmesi gereği vardır. Bunun yeniden yapılandırılmasında yeni uluslararası politikanın getirdiği ilkelerin öncelik kazanması, risk azaltma (sakinim) hedefinin egemen olmasını sağlayacak kurumsal ve yasal düzenlemelerin temel alınması zorunludur. Bu açıdan bir 'Ulusal Platform'un oluşturulması ön adım olacaktır. Ulusal Platform, yalnız yönetim birimleri ile değil, ilgili STK temsilcileri ve Üniversite ve araştırma kuruluşlarının temsilcileriyle oluşturulmalı ve afetler politikasının ulusal savunma gibi bir özellik taşıdığı gözetilerek bu kuruluşa siyaset üstü bir çalışma yeteneği kazandırılmalıdır. Bu açıdan yapı denetimi ve deprem sigortası işleyişlerinin de etkili birer risk azaltma mekanizması kimliği ve işleyiş etkinliği kazanmaları sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin ise, afetler konusunda bir toplumsal katılım ortamının yaratılmasında rol almaları öncelikli görülmelidir. Yerleşmelerimizin çoğunun tehlike kaynaklarının tespit ve değerlendirmelerinin yapılması, plan çalışmalarının ise güvenlik açısından yeniden değerlendirmeleri gereği bulunmakta, risk azaltacak yöntemlerin hem yönetimler hem de vatandaşlar tarafından benimsenmesi yollarının açılması gerekmektedir. Bu çalışmaların, merkezden sağlanan kaynakların başarılı proje önerilerine verilmesi yoluyla başlatılmasında yarar görülebilir. Yerel yönetimlerin ise, kendi alanlarında başarılı uygulamalarda bulunan kişi ve kuruluşları desteklemek, ayrıcalıklar tanımak, ödüllendirmek yoluna gitmeleri sağlanmalıdır. Kent bütününde risk sektörlerinin ve ilgili kesimlerin bir arada çalışmaları yönetimlerce özendirilmeli, bir ana sakinim planının geliştirilmesi sağlanmalıdır.

İmar sisteminin risk azaltma (sakinim) önlemlerini kapsamak üzere yeniden yapılandırılması, uygulamaların dış kaynaklar yerine büyük ölçüde öz kaynaklarla işletilmesi ilkesi ön planda tutulmalıdır. Türkiye'nin afetler politikasını, uluslararası metinleri göz önüne alarak, temiz bir sayfada yeniden düşünmesi zamanıdır.

## 5. KAYNAKLAR

1. Spangle Associates (1997) *The Recovery and Reconstruction Plan of the City of Los Angeles: Evaluation of Its Use after the Northridge Earthquake*, research report, Portola Valley, CA.
- Spangle Associates (1991) *Rebuilding After Earthquakes: Lessons from Planners*, International Symposium on Rebuilding After Earthquakes, Stanford University, Stanford, CA, August 12-15 1990, Spangle and Assoc. Inc., CA.
- Schwab, J. et. al. (1998) *Planning for Post-Disaster Recovery and Reconstruction*, FEMA and American Planning Association, Planning Advisory Service Report 483/484, Chicago.
2. Godschalk, D. R., Beatley, T., Berke, P., Brower, D. J., Kaiser, E. J. (1999) *Natural Hazard Mitigation: Recasting Disaster Policy and Planning*, Island Press, Washington, D. C.
3. Coburn, A. (1995) Disaster Prevention and Mitigation in Metropolitan Areas: Reducing Urban Vulnerability in Turkey, in *Informal Settlements, Environmental Degradation, and Disaster Vulnerability: The Turkey Case Study*, eds. R. Parker, A. Kreimer, M. Munasinghe, IDNDR and the World Bank, Washington, D.C.
- Coburn, A., Spence, R. (1992) *Earthquake Protection*, John Wiley and Sons.
4. Scawthorn, C. et.al. (2006) Earthquake Risk Reduction, developed for WBI DL Course by Kyoto University, unpublished report.
- Rosetto, T. (2006) Construction Design, Building Standards and Land Use Planning, Guidance Note No. 12.
5. Burby, J. R. (1999) Unleashing the Power of Planning to Create Disaster-Resistant Communities, *APA Journal* (Summer) 249-258.
- Burby, J. R. ed. (1998) *Cooperating with Nature*, Joseph Henry Press, Washington D.C.
6. Brown, R. D. Jr., Kockelman, W. J. (1983) *Geologic Principles for Prudent Land Use: A Decisionmaker's Guide for the San Francisco Bay Region*, Geological Survey, Professional Paper 946, Washington, US Govt Printing Office.
- Spangle Associates (1998) *Using Earthquake Hazard Maps: A Guide for Local Governments in the Portland Metropolitan Region*, Urban Planning and research Portola Valley, California
- Tyler, M., B. (1995) *Look Before You Build, Geologic Studies for Safer Land Development*, US Department of the Interior, Government Printing Office, Washington.
7. Columbia University International Urban Planning Studio (Spring 2001) *Disaster Resistant Caracas*, Urban Planning Studio of Graduate School of Architecture, Planning and Preservation, and Lamont-Doherty Earth Observatory, unpublished report.
- Columbia University International Urban Planning Studio (Spring 2002) *Disaster Resistant Istanbul*, Urban Planning Studio of Graduate School of Architecture, Planning and Preservation, and Lamont-Doherty Earth Observatory, unpublished report.
8. Erdik, M. (2007) İstanbul'da Deprem Riski ve Azaltımı, *Kocaeli Depremi'nden Bugüne*, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, 15 Ağustos, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul (yayınlanacak).
9. Ulusal Deprem Konseyi raporu (2002), Türkiye İktisat Kongresi Afetler raporu (2004), Türkiye Deprem Şurası raporu (2004)
10. Luhmann, N. (1993) *Risk: A Sociological Theory*, Walter de Gruyter, NY, Berlin.