T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

146130

DOĞAL AFETLER YÖNÜYLE TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE KRİZ YÖNETİMİ (İZMİR ÖRNEĞİ)

146130

Hikmet YAVAŞ

Danışman
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN

İzmir - 2004

EK A Yemin Metni

Doktora tezi olarak sunduğum ***Doğal Afetler Yönüyle Türkiye'de Belediyelerde Kriz Yönetimi (İzmir Örneği)*** adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

07 / 06 / 2004

Hikmet YAVAŞ

EK B Tutanak

TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... / ... / 2004 tarih ve ..... sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisans Üstü Öğretim Yönetmeliği'nin ..... maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora öğrencisi Hikmet YAVAŞ'ın *Doğal Afetler Yönüyle Türkiye'de Belediyelerde Kriz Yönetimi (İzmir Örneği)* konulu tezi incelenmiş ve aday ..... / ... / 2004 tarihinde, saat ..... 'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezi savunmasından sonra ..... dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin ..... olduğuna oy ..... ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

ÜYE

ÜYE

EK C Y.Ö.K. Dokümantasyon Merkezi Tez Veri Formu

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Tez No: ..... Konu Kodu: ..... Üniversite Kodu: .....

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez Yazarının

Soyadı: Yavaş Adı: Hikmet

Tezin Türkçe Adı: : Doğal Afetler Yönüyle Türkiye'de Belediyelerde Kriz Yönetimi (İzmir Örneği)

Tezin Yabancı Dildeki Adı : The Crisis Management in the Turkish Municipalities Related to Natural Disasters (The Case of Izmir)

Tezin Yapıldığı

Üniversitesi: Dokuz Eylül Enstitü: Sosyal Bilimler Yıl: 2004

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü :

Yüksek Lisans : ☐ Dili: Türkçe

Doktora : ☑ Sayfa Sayısı: 387

Tıpta Uzmanlık : ☐ Referans Sayısı: 367

Sanatta Yeterlik : ☐

Tez Danışmanlarının

Ünvanı: Prof. Dr. Adı: Zerrin Soyadı: Toprak Karaman

Ünvanı: Adı: Soyadı:

Türkçe Anahtar Kelimeler:	*İngilizce Anahtar Kelimeler:*
1. Doğal Afetler	1. Natural Disasters
2. Kriz	2. Crisis
3. Kriz Yönetimi	3. Crisis Management
4. Sürdürülebilirlik	4. Sustainability
5. Yerel Gündem 21	5. Local Agenda 21
6. Yönetişim	6. Governance

Tarih : 07 /06 / 2004

İmza :

ÖZET

Tarih boyunca insan yerleşimleri ölümler, yaralanmalar, maddi ve ekonomik kayıplar, çevre sorunları gibi doğal afetlerin neden olduğu olumsuzluklarla sıkça karşılaşmıştır. Günümüzde ise aşırı nüfuslu, ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yoğun olarak bulunduğu kentsel alanlar açısından doğal afetlerin potansiyel riskleri önemini daha da arttırmıştır. Bu bağlamda, gerek Türkiye'nin gerekse diğer ülkelerin doğal afetler karşısında ödediği bedel, yirminci yüzyılın "afetler yüzyılı" olarak hatırlanmasına yol açmıştır.

Bu çalışmada, doğal afetlere yönelik uygulanabilir bir yönetim biçimi olarak "kriz yönetimi" şemsiye bir kavram olarak ele alınmış, gelişen yeni yönetim stratejileri göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Bir yandan halka en yakın, diğer yandan da bu stratejileri uygulamaya geçirebilme kapasitesine sahip en uygun birimler olması nedeniyle belediyeler inceleme alanını oluşturmaktadır. Ancak doğal afetlerin yönetimiyle ilgili kalıcı ve her ihtiyaca cevap verebilecek standart kesin çözümler bulunmadığından, her olaya uyan sorun çözücü bir program geliştirilmemiş, ancak yaşanabilir kentsel alanlara yönelik bir gelecek vizyonu çizilmeye çalışılmıştır.

Birinci bölümde kriz, kriz yönetimi ve kriz nedeni olarak doğal afetlerle ilgili kavramsal bir çerçeve oluşturulmuştur. İkinci bölümde sürdürülebilir yerleşimlere giden süreç ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Türkiye'de doğal afetlerle ilgili mevzuat düzenlemeleri, kurumsal yapılanmalar ve temel sorunların incelendiği üçüncü bölümden sonra, dördüncü ve son bölümde İzmir Büyükşehir bütününde doğal afetlerin ve yönetiminin halk tarafından nasıl algılandığına ilişkin araştırmaya yer verilmiştir.

ABSTRACT

Human settlements through history have often witnessed to negativities stem from natural disasters such as deaths, injuries, physical and economic losses and environmental problems. Nowadays, potential risks of natural disasters are, especially, important for urban areas with high population and dense economic and social activities. In this context, people will always remember the 20th century as "disasters century" due to price paid for natural disasters both in Turkey and in other countries.

In this study, "crisis management" as a practicable management type towards natural disasters is taken into consideration as a comprehensive concept and is examined by considering new management strategies. Since municipalities are the closest unit to people and the most suitable unit for practicing new management strategies, municipalities are the research area. Because there is not a permanent and unique standard solution, a program is not developed for every event but a future vision towards liveable urban areas is conveyed.

In the first part of this study, a conceptual framework pertaining to crisis, crisis management and natural disasters as causes of crisis is revealed. In the second part, process going to sustainable settlements is examined in detail. In the third part, natural disasters legislation, institutional structures and main problems are discussed. In the fourth and last part, a research is included about how people understand natural disasters and its management in the borders of Greater City Municipality of Izmir.

DOĞAL AFETLER YÖNÜYLE
TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE KRİZ YÖNETİMİ
(İZMİR ÖRNEĞİ)

YEMİN METNİ ii
TUTANAK iii
YÖK DOKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU iv
ÖZET v
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER vii
KISALTMALAR xiii
TABLOLAR LİSTESİ xvii
ŞEKİLLER LİSTESİ xx
EKLER LİSTESİ xxii
GİRİŞ xxiii

BİRİNCİ BÖLÜM
KRİZ YÖNETİMİ VE DOĞAL AFETLER

I. KRİZ VE DOĞAL AFETLER: KAVRAMSAL ÇERÇEVE 1
A. GENEL OLARAK KRİZ 2
1. Krizin Tanımı 2
2. Krizin Özellikleri 4
3. Kriz Süreci 6
4. Kriz Nedenleri 8
B. KRİZ NEDENİ OLARAK DOĞAL AFETLER 11
1. Doğal Afetler ve Özellikleri 11
a. Tanım 12
b. Afet Veri Sistemi 16
c. Doğal Afet Türleri ve Özellikleri 18
(1) Doğal Afet Türleri 18
(2) Doğal Afetlerin Özellikleri 21
2. Doğal Afetlerin Etkileri 25
a. Genel Olarak Doğal Afetlerin Etkileri 25
b. Doğal Afetlerin Etkisini Belirleyici Unsurlar 28

II. DOĞAL AFETLERDE KRİZ YÖNETİM SÜRECİ 34
A. KRİZ YÖNETİMİNİN AMACI VE ÖNEMİ 34
B. KRİZ YÖNETİM AŞAMALARI 36
C. KRİZ YÖNETİM PROGRAMI VE KRİZ YÖNETİMİNDE TEMEL İLKELER 39
D. KRİZ YÖNETİM PLANLAMASI 41
E. KRİZ YÖNETİMİNDE TEMEL FAALİYET ALANLARI 45
1. Kriz Öncesi Çalışmalar 46
a. Zarar Azaltma 49
b. Önceden Hazırlık 56
2. Kriz Sonrası Çalışmalar 64
a. Acil Müdahale 65
b. İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma 68
F. YÖNETİM ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELER VE KRİZ YÖNETİMİ 69

İKİNCİ BÖLÜM
SÜRDÜRÜLEBİLİR YERLEŞİMLER VE DOĞAL AFETLER

I. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE DOĞAL AFETLER 74
A. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA KAVRAMI VE GELİŞİMİ 75
1. Hazırlık Dönemi (1972-1987) 80
a. 1972 Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı 80
b. 1976 Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat I) 81
c. 1980 Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi 82
d. 1987 Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu 85
2. Toplum Merkezli Yönetime Geçiş Dönemi (1990-2000) 87
a. 1990 Uluslararası Doğal Afet Zararlarının Azaltımı On Yılı 87
b. 1992 Avrupa Kentsel Şartı 91
c. 1992 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (Rio Zirvesi) 99
(1) Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Deklarasyonu 99
(2) Gündem 21 101

(3) Ormanlar Üzerine Bildiri 109
(4) İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi 112
(5) Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi 115
d. 1995 Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı 116
e. 1996 Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) 119
f. 2000 Avrupa Peyzaj Sözleşmesi 122
3. Küresel Değerlendirmeler ve Uygulamaların Teşvik Edildiği Dönem (2002 Johannesburg Zirvesi) 126
B. SÜRDÜRÜLEBİLİR KENTSEL YERLEŞİMLER VE KENTSEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK İLKELERİ 129
1. Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma 129
a. Aalborg Şartı 132
b. Lizbon Eylem Planı 134
c. Bölgesel Konferanslar 134
d. Hannover Çağrısı 135
2. Kentsel Sürdürülebilirlik İlkeleri 136
a. Ekosistem Bilinci 139
b. Sübsidiyarite 140
c. Yönetişim 142
d. Katılım 143
II. DOĞAL AFETLER NEDENLİ KRİZ YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI UYGULAMALAR VE BAŞARILI ÜLKE DENEYİMLERİ 144
A. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE KRİZ YÖNETİMİ 144
1. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı 145
2. Birleşmiş Milletler Çevre Programı 146
3. Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Bürosu 151
4. Dünya Bankası 152
B. DOĞAL AFETLERİN NEDEN OLDUĞU KRİZLERDE BAŞARILI ÜLKE DENEYİMLERİ 154
1. Amerika Birleşik Devletleri 154
2. Japonya 156
3. Kanada 158
4. İtalya 159
5. Fransa 160

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERİN YÖNETİMİNE İLİŞKİN MEVZUAT DÜZENLEMELERİ, KURUMSAL YAPILANMALAR VE MERKEZ-YEREL İLİŞKİLER

I. TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERE İLİŞKİN TEMEL MEVZUAT DÜZENLEMELERİ 163
A. 1944 ÖNCESİ DÖNEM 163
B. 1944-1958 DÖNEMİ 165
C. 1958-1999 DÖNEMİ 166
D. 1999 MARMARA DEPREMLERİ SONRASINDA OLUŞTURULAN TEMEL DÜZENLEMELER 174
1. Doğal Afet Sigortaları Kurumu ve Zorunlu Deprem Sigortası 174
2. Yapı Denetim Sistemi 179
II. TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERE İLİŞKİN KURUMSAL YAPILANMALAR 185
A. AFET SONRASI MERKEZİ GEÇİCİ YAPILANMALAR 186
1. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi 186
2. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu 189
3. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu 190
4. Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu 191
B. AFETLERDE GÖREVLİ TEMEL KURUMSAL YAPILANMALAR 192
1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 192
2. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü 195
3. Türkiye Kızılay Derneği 198
4. Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü 201
5. Ulusal Deprem Konseyi 202
6. Türk Silahlı Kuvvetleri 204
III. TÜRKİYE'DE MERKEZ-YEREL İLİŞKİLER AÇISINDAN DOĞAL AFETLERİN BAŞLICA YÖNETİM SORUNLARI 205
A. TEMEL SORUN: GÜÇLÜ MERKEZİYETÇİ YAPI ETKİSİ 208
B. MEVZUAT ETKİSİ 211
C. KOORDİNASYON ETKİSİ 213
D. DENETİM EKSİKLİĞİ 216
IV. HÜKÜMET PROGRAMLARI VE KALKINMA PLANLARINDA DOĞAL AFETLER 218

A. HÜKÜMET PROGRAMLARINDA DOĞAL AFETLER 218
B. KALKINMA PLANLARINDA DOĞAL AFETLER 226

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DOĞAL AFETLER YÖNÜYLE KRİZ YÖNETİMİ AÇISINDAN İZMİR BÜYÜKŞEHİR ÖRNEĞİ

I. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE AMACI 235
II. ARAŞTIRMANIN BAŞLICA SORULARI 238
III. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE ÖRNEKLEM KÜMESİNİN TESPİTİ 239
IV. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE TEKNİĞİ 240
V. ARAŞTIRMA BULGULARI VE BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ 242
A. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN BULGULAR 243
1. Ankete Katılanların Toplumsal Profilleri 243
2. Doğal Afetlere Bakış Açısı 249
3. Deprem ve Hazırlık 257
4. Zorunlu Deprem Sigortası 260
5. Doğal Afetler, Bilgi Kaynaklarını Kullanım Düzeyi ve Medya 263
6. Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Sorumlular 267
7. Doğal Afetler ve Kamu Hizmetlerinin Etkinliği 271
8. Sivil Toplum Kuruluşları ve Gönüllülük 276
9. Doğal Afetler ve Güven 278
10. Doğal Afetler ve Bilim Adamları 279
11. Doğal Afetler ve Mevzuat 279
B. BULGULARIN GENEL DEĞERLENDİRMESİ 281
1. İzmir'in Afet Potansiyeli 281
2. Doğal Afetlerin Algılanışı 286
3. Doğal Afetlerde Medyanın Sorumluluğu 288
4. İzmir'de Kriz Yönetimine İlişkin İdari Yapılanma 289
5. Doğal Afetlerde Bilim Adamlarının Sorumluluğu 291
6. Sivil Toplum Kuruluşları ve Gönüllülük 293

VI. İZMİR'DE YEREL GÜNDEM 21 İŞBİRLİĞİNDE
BÜTÜNLEŞİK KRİZ YÖNETİMİ 295
A. İZMİR YEREL GÜNDEM 21 SÜRECİNDE KRİZ YÖNETİMİ 295
B. BİR DEPREM SENARYOSU OLARAK RADIUS PROJESİ 296
1. Proje Kapsamında Yapılanlar 298
2. Öneriler 298
a. Ülke Genelinde Yapılması Gerekenler 299
b. Yerel Ölçekte Yapılması Gerekenler 299
(1) Afet Öncesi Yapılması Gerekenler 299
(2) Afet Sonrası İle İlgili Olarak
Yapılması Gerekenler 301
C. RADIUS PROJESİNİN GEREKTİRDİĞİ İZMİR YEREL GÜNDEM 21
DOĞAL AFET KAYNAKLI BÜTÜNLEŞİK KRİZ ÖNETİMİ
ÇALIŞMA GRUBU 303
1. Amaç, Hedefler ve Yapılanma 303
2. Gerçekleştirilen Faaliyetler 305

SONUÇ 308
KAYNAKLAR 315
EKLER 339
EK 1: Anket Formu 340
EK 2: Fotoğraflar 345

KISALTMALAR

a.g.e. : Adı geçen eser
a.g.k. : Adı geçen konuşma
a.g.m. : Adı geçen makale
a.g.r. : Adı geçen rapor
AB : Avrupa Birliği
AGİT : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AİD : Amme İdaresi Dergisi
AK : Avrupa Konseyi
AMACOM : American Management Association (Amerikan Yönetim Birliği)
APELL : Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level (Yerel Düzeyde Acil Durumlar İçin Hazırlıklı Olma ve Bilinçlenme Programı)
AÜSBF : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
b. : Baskı
Bkz., bkz. : Bakınız
BM : Birleşmiş Milletler
C. : Cilt
CBS : Coğrafi bilgi sistemleri
CD : Compact disk (Kompakt disk)
Çev. : Çeviren
ÇYD : Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DASK : Doğal Afet Sigortaları Kurumu
Der. : Derleyen
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
DTIE : Division of Technology, Industry and Economics (Teknoloji, Endüstri ve Ekonomi Departmanı)
ECHO : European Commission Humanitarian Office (Avrupa İnsani yardım Ofisi)
Ed. : Editör, Editörler
FEMA : Federal Emergency Management Agency (Federal Acil Durum Yönetim Dairesi)
GDIN : Global Disaster Information Network (Küresel Afet Bilgi Ağı)
GEO : Global Environment Outlook (Küresel Çevre Görünümü)

GÜ : Gazi Üniversitesi

Haz. : Hazırlayan, Hazırlayanlar

ICLEI : International Council for Local Environmental Initiatives (Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi)

IDNDR : International Decade for Natural Disaster Reduction (Uluslararası Afet Zararlarının Azaltımı On Yılı)

IEMS : Integrated Emergency Management System (Bütünleşik Acil Durum Yönetim Sistemi)

IFRCRCS : International Federation of Red Cross and Crescent Societies (Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu)

INTERFAIS : International Food Aid Information System (Uluslararası Gıda Yardımı Danışma Sistemi)

IULA-EMME : International Union of Local Authorities Section for the Eastern Mediterranean and Middle East (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı)

KAV : Konrad Adenauer Vakfı

KBS : Kent bilgi sistemleri

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

Kşl. : Karşılaştırınız

Ktb. : Kitabevi

md. : Madde

MESS : Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası

METU : Middle East Technical University (Ortadoğu Teknik Üniversitesi)

MGK : Milli Güvenlik Kurulu

No. : Numara

Nu. : Number (Numara)

OAS : Organization of American States (Amerikan Devletler Örgütü)

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı)

ÖİK : Özel İhtisas Komisyonu

ör. : Örnek, Örneğin

PAHO : Pan American Health Organization (Pan Amerikan Sağlık Örgütü)

RADIUS : Risk Assesment Tools for Diagnosis of Urban Areas Against Seismic Disasters (Kentsel Alanların Sismik Afetlere Karşı İncelenmesinde Risk Değerlendirme Araçları)

s.	: Sayfa
S.	: Sayı
ss.	: Sayfa aralığı
STK	: Sivil toplum kuruluşları
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÇV	: Türkiye Çevre Vakfı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TOSYÖV	: Türkiye Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, Serbest Meslek Mensupları ve Yöneticiler Vakfı
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
UN	: United Nations (Birleşmiş Milletler)
UN/ISDR	: United Nations/International Strategy for Disaster Reduction (Birleşmiş Milletler/Uluslararası Afet Zararlarını Azaltma Stratejisi)
UNCED	: United Nations Conference on Environment and Development (Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı)
UNCHS	: United Nations Centre for Human Settlements (Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi)
UNDHA	: United Nations Department of Humanitarian Affairs (Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Bölümü)
UNDMTP	: United Nations Disaster Management and Training Programme (Birleşmiş Milletler Afet Yönetimi ve Eğitimi Programı)
UNDP	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
UNECLAC	: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Birleşmiş Milletler Latin Amerika ve Karayip Ekonomik Komisyonu)
UNEP	: United Nations Environment Programme (Birleşmiş Milletler Çevre Programı)

UNOCHA : United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi)

USCR : US Committee for Refugees (Amerika Birleşik Devletleri Mülteciler Komitesi)

vb. : Ve benzerleri

vd. : Ve diğerleri

Vol. : Volume (Cilt)

WALD : World Academy for Local Government and Democracy (Dünya Yerel Yönetimler ve Demokrasi Akademisi)

WB : World Bank (Dünya Bankası)

WFP : United Nations World Food Programme (Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Programı)

WHO : World Health Organization (Dünya Sağlık Örgütü)

WSSD : World Summit on Sustainable Development (Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi)

Y. : Yıl

y.a.g.e. : Yukarıda adı geçen eser

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1	: Kriz Dönemi Özellikleri	5
Tablo 2	: Çeşitli Afet Türlerini Belirlemede Kullanılabilecek Temel Göstergeler	22
Tablo 3	: Doğal Afetlerin Temel Özellikleri ve Karşılaşılabilir Sonuçlar	23
Tablo 4	: Kriz Planında Genel Yapı	42
Tablo 5	: Aktif ve Pasif Zarar Azaltma Önlemleri	52
Tablo 6	: Bölgeler İtibariyle Meydana Gelen Afet Sayıları (1990-1999)	74
Tablo 7	: Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesinde Depreme Yönelik İş Planı	105
Tablo 8	: Temel Kentsel Göstergeler	137
Tablo 9	: Kentsel Sürdürülebilirlik İlkeleri	138
Tablo 10	: Zorunlu Deprem Sigortası Yaptırma Oranı En yüksek Beş İl	179
Tablo 11	: Doğal Afetlerde Koordinasyondan Sorumlu Başlıca Kurum ve Kuruluşlar	215
Tablo 12	: Örneklem Kümesinin Büyüklüğü ve İlçelere Göre Dağılımı	239
Tablo 13	: Ankete Katılanların Doğum Yerlerinin Gruplandırılması	241
Tablo 14	: Ankete Katılanların Mesleklerinin Gruplandırılması	241
Tablo 15	: Anket Analizinde Kullanılan Kısaltmalar	242
Tablo 16/a	: Oturulan Yere Göre Doğal Afetlerin Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları	251
Tablo 16/b	: Oturulan Yere Göre Heyelanın Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları	252
Tablo 16/c	: Oturulan Yere Göre Selin Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları	252
Tablo 16/d	: Oturulan Yere Göre Fırtınanın Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları	253
Tablo 17	: Cinsiyete Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının T-Testi Sonuçları	255
Tablo 18/a	: Eğitim Düzeyine Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları	255
Tablo 18/b	: Eğitim Düzeyine Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları	255

Tablo 19/a : Gelir Gruplarına Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları 256
Tablo 19/b : Gelir Gruplarına Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 256
Tablo 20 : Deprem İçin Hazırlık Yapılan Konular 257
Tablo 21 : Kader ve Deprem Hazırlığı T-Testi Sonuçları 258
Tablo 22 : Eğitim Düzeyi ve Deprem Hazırlığı 258
Tablo 23 : Gelir Düzeyi ve Deprem Hazırlığı 259
Tablo 24 : Oturulan Yere Göre Zorunlu Deprem Sigortası 261
Tablo 25 : Gelir Düzeyi ve Zorunlu Deprem Sigortası 262
Tablo 26 : Doğal Afetler Konusunda Bilgi Kaynaklarını Kullanım Düzeyi 263
Tablo 27 : Bilgi Kaynaklarını Kullanım Düzeyi Korelasyon Analizi 264
Tablo 28 : Medyanın Doğal Afetler ile İlgili Faaliyetlerini Değerlendirme Düzeyi 265
Tablo 29 : Medya Faaliyetlerini Değerlendirme Düzeyi Korelasyon Analizi 266
Tablo 30 : Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olmasında Kişi ve Kurumların Sorumluluk Düzeyleri 267
Tablo 31/a : Yaş Gruplarına Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Sorumluların Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları 268
Tablo 31/b : Yaş Gruplarına Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olmasında Devletin Sorumluluk Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 269
Tablo 31/c : Yaş Gruplarına Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olmasında Belediyenin Sorumluluk Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 269
Tablo 32/a : Eğitim Düzeylerine Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Sorumluların Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları 270
Tablo 32/b : Eğitim Düzeylerine Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Devletin ve Belediyenin Sorumluluk Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 271
Tablo 33 : Hizmetlerin Etkinliği Açısından Kamu Yöneticileri, Belediyeler ve Kamu Kurumları 272

Tablo 34/a : Eğitim Düzeyine Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları 273
Tablo 34/b : Eğitim Düzeyine Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 274
Tablo 35/a : Gelir Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları 274
Tablo 35/b : Gelir Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 274
Tablo 36/a : Meslek Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları 275
Tablo 36/b : Meslek Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 275
Tablo 37 : Cinsiyet ve Sivil Toplum Kuruluşlarına Katılım 276
Tablo 38 : Eğitim Düzeyi ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri 277
Tablo 39 : Doğal Afetler Konusunda Güven 278
Tablo 40 : Doğal Afetler ve Bilim Adamları 279
Tablo 41/a : Eğitim Düzeyine Göre Doğal Afetlere Yönelik Mevzuatın Yeterliliği Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları 280
Tablo 41/b : Eğitim Düzeyine Göre Doğal Afetlere Yönelik Mevzuatın Yeterliliği Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları 280
Tablo 42 : Türkiye Deprem Bölgelerine Göre İllerin Dağılımı 282

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1	: Krizin Döngüsel Akış Şeması	7
Şekil 2	: Doğal Olay, Doğal Tehlike ve Doğal Afet İlişkisi	14
Şekil 3	: Nedenlerine Göre Afet Türleri	19
Şekil 4	: Ortaya Çıkış Biçimlerine Göre Afet Türleri	20
Şekil 5	: Afet Etki Hinterlandı	27
Şekil 6	: Ekonomik Kayıplar (2001 Yılı - Milyon Dolar)	29
Şekil 7	: Kriz Yönetim Aşamaları	37
Şekil 8	: Kriz Yönetiminde Temel Faaliyet Alanları	46
Şekil 9	: Krizlerde Acil Müdahalenin Toplumsal Bütünlük Düzeyi ve Planlı İyileşme Üzerine Etkisi	67
Şekil 10	: Sürdürülebilir Kalkınmanın Önemli Kavramları	85
Şekil 11	: Yirmibirinci Yüzyılın Bazı Temel Gündem Konuları	147
Şekil 12	: Kriz Hallerinde Yönetim	187
Şekil 13	: Cinsiyete Göre Ankete Katılanlar	243
Şekil 14	: Doğum Yerlerine Göre Ankete Katılanlar	243
Şekil 15	: Yaş Dağılımlarına Göre Ankete Katılanlar	244
Şekil 16	: Medeni Durumuna Göre Ankete Katılanlar	244
Şekil 17	: Ankete Katılanların Çocuk Sayıları	245
Şekil 18	: Ankete Katılanların Hanehalkı Sayıları	245
Şekil 19	: Ankete Katılanların Hanehalkı Yapısı	246
Şekil 20	: Eğitim Düzeylerine Göre Ankete Katılanlar	246
Şekil 21	: Ankete Katılanların Mesleki Dağılımı	247
Şekil 22	: Ankete Katılanların Gelir Dağılımı (Milyon TL)	247
Şekil 23/a	: İzmir'de İkamet Süreleri Bakımından Ankete Katılanlar	248
Şekil 23/b	: İzmir'de İkamet Süreleri Bakımından Ankete Katılanlar	249
Şekil 24/a	: Doğal Olaylar ile Karşılaşma Açısından Ankete Katılanlar	249
Şekil 24/b	: Karşılaşılan Öncelikli Doğal Olaylar	250
Şekil 25	: Doğal Afetlerin Önem Düzeyi	250
Şekil 26	: Doğal Afetlerden Zarar Görme Endişesine Katılım Düzeyi	253
Şekil 27	: Doğal Afetler: Doğal Nedenler ve Kader	254
Şekil 28	: Olası Bir Deprem İçin Hazırlık Durumu	257
Şekil 29	: Gelir Düzeyine Göre Oturulan Evin Depreme Dayanıklılık Kontrolü	260

Şekil 30	: Zorunlu Deprem Sigortası Yaptırma Durumu	260
Şekil 31	: Olası Bir Deprem Karşısında Bilgi Düzeyinin Yeterliliği	263
Şekil 32	: İzmir'in Doğal Afetlere Hazırlık Durumu	271
Şekil 33	: İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi	273
Şekil 34	: Sivil Toplum Kuruluşlarına Üyelik	276
Şekil 35	: Doğal Afetlere Yönelik Mevzuatın Yeterliliği	279
Şekil 36	: Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası	281
Şekil 37	: İzmir ve Yakın Çevresi Aktif Fay Haritası	283
Şekil 38	: İzmir Büyükşehir Belediye Sınırları İçinde Yerel Zemin Sınıfları	285
Şekil 39	: İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi	289
Şekil 40	: İzmir Afetler Acil Yardım Teşkilatı (İl Kurtarma ve Yardım Komitesi)	290

EKLER LİSTESİ

EK 1 : Anket Formu 340

EK 2 : Fotoğraflar 345

GİRİŞ

Doğal afetler tarihin ilk çağlarından günümüze gelinceye kadar toplumların yaşam alanlarında ölümler, yaralanmalar, maddi ve ekonomik kayıplar, çevre sorunları, psikolojik sorunlar gibi bir çok olumsuzluklara yol açmıştır. Kamu ya da özel olsun tüm örgütlenmeleri doğrudan etkileyen, toplumsal, siyasal ve ekonomik sorunlara yol açarak yaşanabilirliği tehlikeye düşüren krizler hep deprem, sel, yangın gibi doğal afetlerden kaynaklanmıştır. Bu açıdan gerek dünyanın gerekse Türkiye'nin doğal afetler karşısında ödediği ağır bedel Yirmibirinci Yüzyılın "afetler yüzyılı" olarak hatırlanmasına neden olmuştur.

Son yarım yüzyılda meydana gelen doğal afetlerin yerleşimler ve insanlar üzerinde meydana getirdiği olumsuz etkiler, toplumların tüm kurumlarıyla bir bütün olarak hazırlıklı olmadıklarını ortaya koymuştur. Bu nedenle doğal afetler konusunun 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 edip "hazırlıklı olma" ile ilgilidir.

Diğer taraftan dünya büyük bir değişim ve dönüşümü de yaşamaktadır. Bu değişim ve dönüşüm yönetim stratejilerindeki gelişmeleri etkilemekte, "toplum merkezli olma", "çok aktörlü ve aktif katılımcılık", "çözümlerde ortaklık" gibi ifadeler "yönetişim" denilen yeni bir yönetim anlayışını gündeme getirmektedir. Bu yeni anlayışın niteliğini belirleyen "işbirliği", "gönüllülük", "açıklık", "bilgiye ulaşma", "hesap verme", "sürdürülebilirlik" gibi kavramların yerelden başlanmak suretiyle uygulamaya konulabilmesi, doğal afetlerin yönetimi ve potansiyel risklerini en aza indirebilme çabalarında uygun bir açılım sağlamaktadır. Dolayısıyla, sorunları tamamen kamusal imkanlarla ve "yukarıdan aşağıya" doğru emir-komuta zinciri çerçevesinde yapılanmış güçlü merkeziyetçi bir anlayışla çözme eğilimi karşısında, gelişen bu yeni yönetim stratejilerine verilen değer, kentsel geleceği ve yaşanabilirliği belirlemesi açısından önem taşımaktadır. Ayrıca yoksulluğu giderici ve çevre korumacı uluslararası düzenlemelerin yanında, doğal tehlikelerin risklerini ve etkilerini göz önüne almadan yapılan çalışmaların sürdürülebilirliği ve yaşanabilir mekanları sağlayamayacağı, toplum merkezli bir bakış açısının getirdiği bir desteğin de gerekli olduğu görülmektedir.

Doğal afetlerin neden olduğu krizlerin aşırı nüfuslu, ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yoğun bir şekilde yaşandığı kentsel alanlar açısından daha büyük riskler taşıdığı görülmektedir. Bu açıdan krizlerin yönetiminde potansiyel risklerin azaltılmasına yönelik çalışmaların önemi artmaktadır. Günümüzde yeni yönetim stratejilerindeki gelişmelere bağlı olarak;

- Tehlikelerden etkilenebilirliğe,
- Tepkisellikten önleyiciliğe,
- Örgütsel davranıştan işbirliğine,
- Bilimsel sahiplenmeden disiplinler arası işbirliğine,
- Dürtü-tepki yönetiminden risk yönetimine,
- Devlet (toplum) için planlamadan yerelle (toplulukla) birlikte planlamaya ve
- Tek taraflı bilgilendirmeden bilgileri paylaşmaya doğru yaşanan strateji değişiklikleri, yaşanabilir ve sürdürülebilir yaşam alanlarını, toplulukların daha güvenli ortamlarda yaşayabilmelerini hedeflemektedir.

Doğal afetler karşısında geleceğin kentlerini yaşanabilir mekanlar haline getirmek kriz yönetiminin özünü oluşturmaktadır. Değişik bir ifade ile kriz yönetiminin etkinliği insanların, tehlikeleri ve risklerini ve aynı zamanda krize neden olabilecek olayların toplumları/toplulukları tehdit etmeden önce nasıl önleyebileceklerini bilmelerine bağlıdır. Bu yaklaşım, disiplinler arası işbirliğini ve etkilenebilecek tüm aktörlerin katılımıyla oluşacak bir yönetim sürecini gerektirmektedir.

Bu çalışmada, doğal afetlere ilişkin uygulanabilir bir yönetim biçimi olarak kriz yönetimi, yeni, katılımcı yönetim stratejileri göz önünde bulundurularak bütünleşik bir yapı olarak incelenmiştir.

Birinci bölümde kriz yönetimi ve doğal afetler konusunda kavramsal bir çerçeve çizilmiştir. Genel olarak kriz kavramının incelenmesinden sonra, krizlere neden olan doğal afetler konusunda ayrıntılı bilgilere yer verilmiş, doğal afetlere ilişkin uygulanabilir bir yönetim biçimi olarak kriz yönetiminin aşamaları ve temel faaliyet alanları açıklanmıştır.

İkinci bölümde sürdürülebilir yerleşimlere giden süreç ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Sürdürülebilir bir gelişmenin günümüze gelinceye kadar geçirdiği aşamalar uluslararası bakış çerçevesinde incelenmiş, doğal afetleri ve kentsel yerleşimleri ilgilendiren başlıca düzenlemeler tarihsel sıralamayla açıklanmıştır. Aynı zamanda başlıca uluslararası örgütlerin konuya yönelik yaklaşımları ve başarılı ülke deneyimlerinden verilen örnekler ile Türkiye açısından karşılaştırılabilirlik sağlanmıştır.

Üçüncü bölüm tümüyle Türkiye ölçeğinde ele alınmıştır. Öncelikle doğal afetlere ilişkin mevzuat düzenlemeleri bazı temel dönüşümlerin yaşandığı olaylar dikkate alınarak tarihsel kesitler içinde incelenmiştir. Özellikle 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Marmara Depremlerinden sonra getirilen yeni düzenlemelere de bağlı olarak, mevcut kurumsal yapılanmalar ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Doğal afetlerle ilgili başlıca yönetim sorunlarına değinildikten sonra, siyasi iradenin konuya bakışını sergileyen hükümet programları ve makro ölçekte planlama anlayışını yansıtan kalkınma planları ele alınmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise İzmir Büyükşehir bütününde doğal afetlerin ve yönetiminin halk tarafından nasıl algılandığına ilişkin yapılan araştırmaya yer verilmiştir. Araştırma bulguları, bir yandan İzmir Yerel Gündem 21 Kriz Yönetimi Çalışma Grubu kolaylaştırıcılığı süresince hem hemşehriler hem de karar alıcılarla yapılan görüşmeler, diğer yandan da 3 Şubat 2002 Sultandağı/Afyon depreminden hemen sonra (5-7 Şubat 2002) bizzat alanda gerçekleştirilen çalışmalar yönüyle genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Tüm açıklamaların ışığı altında ise sonuçta, doğal afetlerle ilgili Türkiye'de uygulanan yönetim sisteminin betimleyici bir portresi ortaya konulmuş, toplum merkezli, çok aktörlü, aktif katılımcılığa yer veren "özendir yapılsın" anlayışında gönüllü çalışmalara yer veren, bir sinerji oluşturma açısından öneriler geliştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KRİZ YÖNETİMİ VE DOĞAL AFETLER

I. KRİZ VE DOĞAL AFETLER: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İnsanların günlük yaşamlarının çok büyük bir kısmını aile, okul, belediye gibi çeşitli oluşum ve yapılanmalarda sürdürmeleri, günümüz modern toplumunun en temel özelliklerinden birisini oluşturmaktadır. İnsan yaşamının, herhangi bir örgütte doğumla başlayıp yine başka bir örgütte ölümle son bulduğunu söylemek mümkündür. Örgütler ile bu kadar iç içe geçmiş bulunan insan yaşamında, sınırsız ihtiyaçların karşılanması ve çeşitli sorunların üstesinden gelinmesi, bireysel çabaların çok ötesinde uğraşlar gerektirmektedir. Dolayısıyla günümüzde, ihtiyaçların karşılanması ve bireysel çabalarla çözülemeyen çeşitli sorunlara çözüm bulmak amacıyla kurulmuş bulunan bir "örgütler dünyasından"[1] söz etmek mümkündür.

Bununla birlikte günümüzde "açık birer sistem"[2] olarak değerlendirilen örgütlerin amaçlarını gerçekleştirebilmeleri ve varlıklarını devam ettirebilmeleri; bir taraftan içinde bulundukları çevreye uyum gösterebilmelerine ve kendi davranışlarını çevrenin istem ve davranışları doğrultusunda biçimlendirebilmelerine, diğer taraftan da yapıları içinde barındırdıkları ve birbirleri ile karşılıklı iç bağımlılıkları bulunan öğelerin etkileşimlerini düzenlemelerine bağlıdır.[3]

Aynı zamanda örgütsel çevre de sürekli bir değişim içindedir. Çevredeki bu değişim ve belirsizlik durumu örgütleri beklenmedik "tehlike" ve "fırsatlarla" karşı karşıya bırakmaktadır. Örgütlerin bu noktada başarıları ve varlıklarını sürdürebilmeleri, tehlikeleri önceden öngörerek "hazırlıklı olmaları" ve ortaya çıkan "fırsatları değerlendirebilmeleriyle" yakından ilgilidir. Dolayısıyla kamu ya da özel

---

[1] Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson, **Kamu Yönetimi**, Çev. Cemal Mıhçıoğlu, AÜSBF Yayınları, No. 547, Ankara, 1985, s. 22.

[2] Açık sistem olarak örgütler konusunda ayrıntılı bilgiler için bkz. Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, No. 241, 4.b., Ankara, 1992, ss. 130-145; Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi**, METU Press, Ankara, 2001, ss. 42-46.

[3] Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, Adım Yayıncılık, 2.b., Ankara, 1992, s. 297.

olsun tüm örgütler bir çok nedene bağlı olarak ve beklenmedik bir zamanda ortaya çıkabilecek krizler ile her zaman karşı karşıya kalabilmektedir.

Doğal afetlerin neden olduğu kriz durumlarında "etkilenebilecek tüm aktörlerin yer aldığı" bir kriz yönetim sürecini sürekli canlı tutacak "kurumsal yapılanmaya" her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla geleceğin senaryosunda "sürdürülebilir ve yaşanabilir mekanların" önemi çok daha fazla artacaktır. Doğal afetler ve bu afetlerin neden olduğu kriz durumlarının yönetimi ise kamu ya da özel olsun tüm örgütlerin üzerinde daha ciddi bir şekilde durması gereken temel ilgi konusu haline gelecektir.

A. GENEL OLARAK KRİZ

1. Krizin Tanımı

Etimolojik kökeni bakımından "kriz" sözcüğü Latince ve Yunanca köklerden gelmektedir. Yunanca'da "krinein" kökünden gelen "krisis" sözcüğünün anlamı "karar vermek, ayrılmak"tır.[4] Kriz, çeşitli bilim dalları tarafından ve günlük yaşantıda da çok sık kullanılmaktadır. Özellikle tıpta çok yaygın bir kullanıma sahip olan kriz, "hastalığın dönüm noktası, hastanın iyileşeceği ya da öleceğinin belli olduğu an; aniden gelişen şiddetli belirtilerle karakterize nöbet"[5] anlamlarına gelmektedir. İşletme yönetiminde, "tehdit edici koşullara müdahale etme yetersizliği",[6] "işletme örgütleri açısından ekonomik dengenin aniden bozulmaya yüz tutması ve beraberinde ciddi sorunların gündeme gelmesi",[7] "çalışanların, müşterilerin ve toplumun sağlık ve güvenliğini tehlikeye düşüren, işletmeye olan güvenin yok olması tehdidini içeren ve işletmenin eskiden beri var olan ismine gölge düşüren olay"[8] şeklinde tanımlanan kriz, iktisadi açıdan genellikle "tehlike ya da belirsizlik durumu,

---

[4] **Webster's Third New International Dictionary**, Merriam-Webster Inc., Springfield-Massachusetts, 1981, ss. 537-538.

[5] Utkan Kocatürk, **Açıklamalı Tıp Terimleri Sözlüğü**, Sevinç Matbaası, 3.b., Ankara, 1986, s. 185.

[6] İlter Akat, Gönül Budak ve Gülay Budak, **İşletme Yönetimi**, Barış Yayınları, 3.b., İzmir, 1999, s. 335.

[7] M. Şerif Şimşek, **Yönetim ve Organizasyon**, Damla Ofset, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2.b., Konya, 1997, s. 324.

[8] Christine M. Pearson vd., "Managing the Unthinkable", **Organizational Dynamics**, Vol. 26, No. 2, Autumn 1997, s. 51.

hasta bir ekonomik organizmanın eski biçimde varlığını sürdürememesi ve yeni bir yaşama olanağı elde edebileceği değişiklikleri yapmak zorunda olduğu zaman dilimi, ekonomik bunalım, büyümenin kesintiye uğradığı nokta"[9] anlamlarında kullanılmaktadır. Sosyolojik anlamda, "toplumun dengesini kaybetmesi ve kurumlar bağlılaşmasının sarsılması hali"[10] olarak tanımlanan kriz, genel olarak sosyal bilimler açısından "buhran", "bunalım" sözcükleri ile eş anlamda kullanılmakta ve "beklenmedik bir sosyal, ekonomik veya psikolojik gelişme karşısında normal ilişkilerin ciddi olarak sarsılması, karşılaşılan sorunun halledilmesi için mevcut çözüm yollarının yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan ve çaresizlikle iç içe gelişen gerilim durumu"[11] olarak tanımlanmaktadır. Türk Dil Kurumu'na[12] göre ise kriz, "bunalım, buhran; bir toplumun, bir kuruluşun veya bir kimsenin yaşamında görülen güç dönem"dir.

Genellikle "yıkıma götüren bir dönüşüm süreci"[13] şeklinde olumsuz bir anlamı çağrıştıran kriz sözcüğü, Çin literatüründe "tehlike" ve "fırsat" anlamlarına gelen iki ayrı sembolün birleşmesinden (wei-ji) meydana gelmektedir.[14] Dolayısıyla herhangi bir nedene bağlı olarak ortaya çıkabilecek bir kriz beraberinde tehlikeleri getirebileceği gibi, bu tehlikelerin aşılması ve yönetimlerin yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde ortaya çıkabilecek yeni fırsatlar ve kazanımlar[15] da söz konusudur. Değişik bir ifade ile kriz bazen "yaratıcı bir an"[16] olarak da değerlendirilebilmektedir.

---

[9] Müfit Akyüz ve Nesrin Ertel, **Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü**, Dünya Yayınları, No. 42, 3.b., İstanbul, 1990, s. 52.

[10] Hilmi Ziya Ülken, **Sosyoloji Sözlüğü**, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1969, s. 181.

[11] Ömer Demir ve Mustafa Acar, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Ağaç Yayıncılık, No. 12, 2.b., İstanbul, 1993, ss. 62-63.

[12] **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayınları, C. 2, Yeni Baskı, No. 549, Ankara, 1988, s. 919.

[13] Levent Yılmaz, "Umberto Eco ile Kriz Üzerine", **Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)**, Yapı Kredi Yayınları, S. 27, Yaz 2001, s. 10.

[14] Steven Fink, **Crisis Management: Planning for the Inevitable**, AMACOM, American Management Association, New York, 1986, s. 1; Keith Smith, **Environmental Hazards: Assessing Risk and Reducing Disaster**, Third Edition, Routledge, London and New York, 2001, s. 55.

[15] Kşl. Hasan Tutar, **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, Hayat Yayınları, No. 88, İstanbul, 2000, s. 19.

[16] Yılmaz, **a.g.m.**, s. 15.

Bununla birlikte krizin herkes tarafından kabul edilebilecek genel bir tanımını yapmak da son derece zordur. Bu zorluk her bilim dalının krizi kendi bakış açısıyla değerlendirmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak yine de herhangi "basit bir sorunu" krizden ayırabilecek birtakım ortak özellikler bulunmaktadır.

2. Krizin Özellikleri

Kriz beklenmedik bir şekilde ve aniden ortaya çıkan, mevcut yapılanmaları olumsuz etkileyerek "yaşanabilirliği" ve "sürdürülebilirliği" tehlikeye düşüren durumlardır; kritik bir noktaya gelindiğini, bir dönüm noktasını ve acil bir durumu ifade etmektedir. Ancak her sorunu kriz olarak adlandırmak da doğru değildir. Buna göre, çeşitli bilim dallarının verilerinden de yararlanarak bir krizin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:[17]

- Beklenmedik bir zamanda ortaya çıkması,
- Örgütün üst düzey hedeflerini ve varlığını tehdit etmesi,
- Öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kalması,
- Acil müdahale gerektirmesi,
- Etkin ve uygulanabilir çözümlerin ortaya konmasında zaman baskısı,
- Karar verici konumda bulunanlarda gerilim oluşturması,
- Baskı, güvensizlik, belirsizlik, korku, endişe ve paniğe neden olması,
- Kontrol edilme güçlüğü,
- Daha iyiye ya da daha kötüye gitme noktasında yaşamsal bir dönümü ifade etmesi,
- Tehlikelerle birlikte çeşitli fırsatları da içermesi,
- Farklı nedenlere bağlı krizlerin birbirini tetiklemesi,
- Bulaşıcı bir hastalık gibi yayılma etkisi göstermesi.

Krizin yukarıda sıralanan ortak özelliklerinin yanında, bir örgütün kriz dönemlerinde gösterdiği birtakım tutum ve davranışlar da bulunmaktadır. Bu tutum ve davranışlar Tablo 1'de gösterilmiştir.

---

[17] Krizin özellikleri konusunda bkz. Melek Vergiliel Tüz, **Kriz ve İşletme Yönetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, ss. 10-11; Coşkun Can Aktan ve Hüseyin Şen, **Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye**, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 1999, ss. 37-38; Aylin Özdemir, **Kriz Yönetimi ve Halkla İlişkiler**, Ege Yayıncılık, İzmir, 1994, ss. 17-18; Can, **a.g.e.**, s. 297; Tutar, **a.g.e.**, ss. 17-19; ss. 312-314; Şimşek, **a.g.e.**, s. 328.

Tablo 1: Kriz Dönemi Özellikleri

YETKİNİN MERKEZİLEŞMESİ	✓ Standardizasyon, denetimin güçlendirilmesi ya da yetkinin merkezileştirilmesi yoluyla faaliyetler daha fazla denetlenmektedir. ✓ Çevrenin yarattığı örgüt içi sınırlılıkları, yönetici, yapı ve denetim alanını genişleterek ve daha otoriter yaklaşımlarla aşmaya çalışmaktadır. ✓ Merkezi karar alma birimi birbirine kenetlenmiş, statükocu bireylerden oluşmakta ve otoriter özellikleri öne çıkan bireyler tarafından yönetilmektedir. ✓ Karar alma grubu kriz döneminde küçülmektedir. ✓ Krizin süresi uzadıkça ve kriz derinleştikçe karar alıcı konumda bulunanlar daha fazla risk ve sorumluluk gerektiren kararlar alma durumunda kalabilmektedir. ✓ Örgütün tüm kademe ve süreçlerinde otokratik davranışlar artmakta ve örgütte gerilimli bir hava hakim olmaktadır.
KORKU VE PANİK	✓ Kriz dönemlerinde üst kademe yönetimde yönetici personel devri artmakta ve bu durum endişe ve gerilim yaratmaktadır. ✓ Kriz, örgütsel amaç ve hedeflerin yanısıra, bireysel amaç ve çıkarları da tehdit etmektedir. Gerilim, korku, endişe, güvensizlik, geri çekilme gibi birtakım tutum ve davranışlar gözlemlenmektedir. ✓ Kriz, kriz öncesi çatışmaları artırabilmektedir. ✓ Örgüt çalışanlarında bedensel ve zihinsel yorgunluk görülmektedir. ✓ Karar alıcı konumda bulunanlar hayati öneme sahip kayıplarla ilgilenmektedirler. Krizden çıkma yollarını ararlarken zorunlu olarak kısa vadeli çözümler üretmektedirler.
KARAR ALMA SÜRECİNİN BOZULMASI	✓ Stres altında karar alıcıların, sürecin tüm yönlerini ayrıntılı bir şekilde görebilme yeteneği azalmaktadır. ✓ Bilişsel süreçlerin sınırlandırılması, anlam ve yapı bozulması, grup patolojileri, programlamada katılık, plan ve program için yeterli veri ve bilginin bulunamaması söz konusudur. ✓ Krizin şiddet ve süresi uzadıkça, bilişsel performans ve yönetsel kararların doğruluk derecesi düşebilmektedir. ✓ Kriz dönemlerinde örgütte, bireyleri bir arada tutan değerler ve örgüt kültürü çözülebilmekte, örgütün kendini yönetebilmesi zorlaşmaktadır. ✓ Yüksek stres altında hata yapma oranı artmaktadır. Sorun çözme süreci ve yaratıcı politikaların üretilmesi zorlaşmaktadır.

Kaynak: Can, **a.g.e.**, s. 301 ve Tutar, **a.g.e.**, ss. 81-82'den geliştirilmiştir.

Ortaya çıkan kriz durumlarında kamu ya da özel tüm örgütler, karşılaşabilecekleri beklenmedik durumlara hazırlıklı olmak ve uygulanabilir çözümler ortaya koymak zorundadır. Bunun nedeni, küçük ölçekli krizlerin önlenmesiyle sorunların artarak büyümesinin önüne geçilmek istenmesidir. Böyle olmakla birlikte tüm kriz durumlarında kalıcı ve her ihtiyaca cevap verebilecek reçeteler niteliğinde kesin çözümler de mevcut değildir. O an için üretilmiş çözümlerde bir süre sonra yeni bilgiler ve standartlar ya da boyutları ve niteliği değişmiş yeni problemler ortaya çıkabilmektedir. Değişik bir ifade ile kriz yönetimi bir anlamda akıl, deneyimler, bilgi ve zamanın karışımıdır.[18] Dolayısıyla tüm

[18] Will Parsons, "Crisis Management", **Career Development International**, 1/5, 1996, s. 26.

deneyimleri ve olasılıkları göz önünde bulunduracak kriz senaryolarını önceden geliştirmek gerekmektedir.

3. Kriz Süreci

Bir kriz süreci genellikle dört farklı düzeyden oluşmaktadır.[19] Çoğunlukla bir hastalık sürecine benzetilerek adlandırılan bu düzeyler sırasıyla:

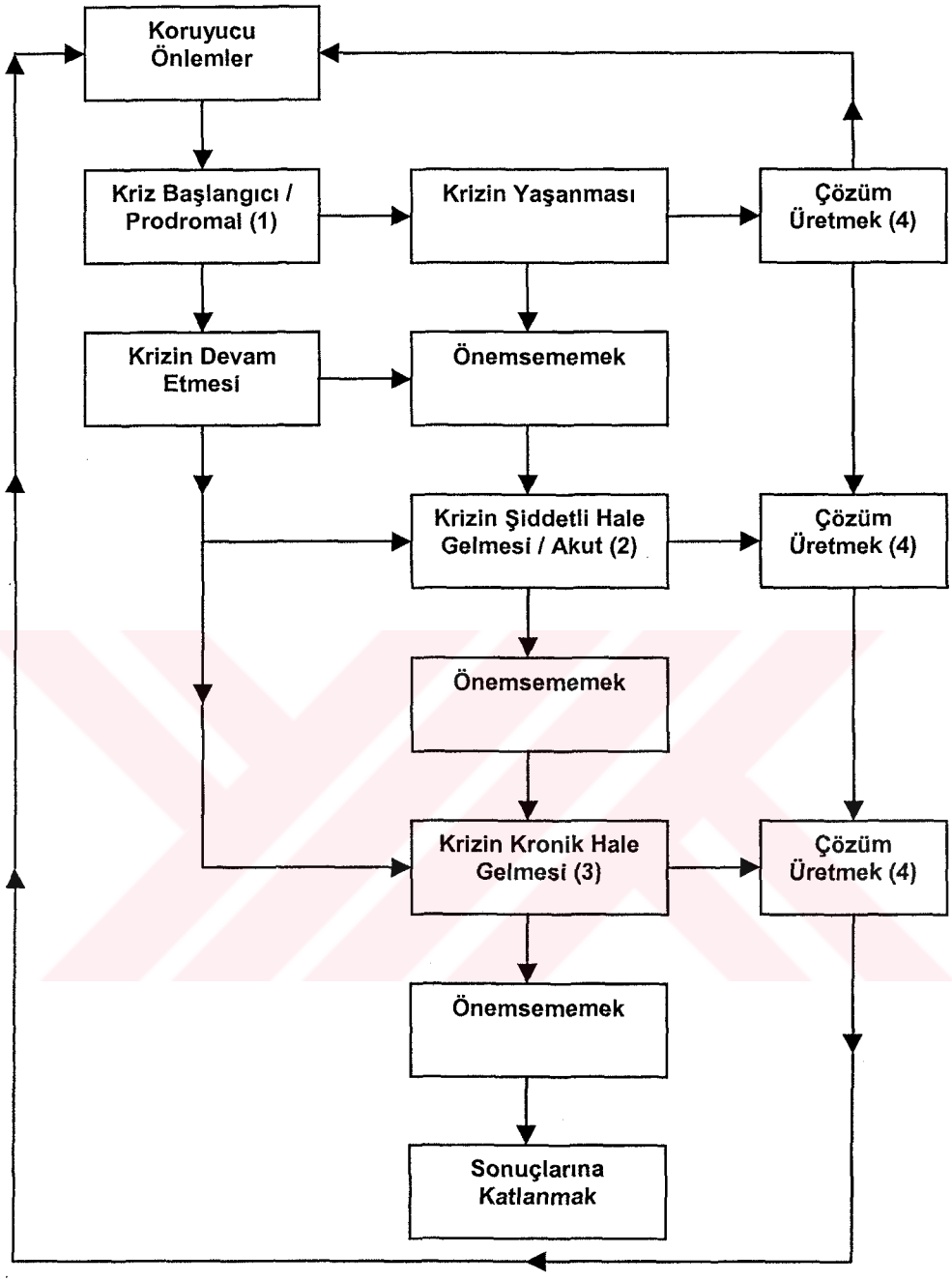
- Krizin öncü belirtilerinin ortaya çıktığı düzey (prodromal),
- Krizin şiddetli hale geldiği düzey (akut),
- Krizin kronik hale geldiği düzey ve
- Krize karşı çözüm üretilen düzeydir.

Krizin yukarıdaki düzeylerine ilişkin akış şeması Şekil 1'de gösterilmiştir. Krizin ilk düzeyi çeşitli belirtilerini içinde sakladığı düzeydir – Kriz Başlangıcı (1). Bu düzey "potansiyel kriz" ya da "gizli kriz" olarak da adlandırılmaktadır. Krizin çeşitli belirtilerinin karar alıcılar tarafından zamanında fark edilmesi ve gerekli çözümlerin üretilmesi sayesinde, krizin çok az bir şiddette ya da şiddetsiz geçirilmesini sağlayarak normale tekrar dönülecektir.

Başlangıç düzeyinde krizin çeşitli belirtilerinin görülememesi şiddetini daha da arttırarak sürdürmesine neden olacak ve krizin ikinci düzeyine gelinecektir – Krizin Şiddetli Hale (Akut) Gelmesi (2). Artık bu düzey kriz belirtilerinin aniden ortaya çıktığı ve acil bir şekilde müdahale etmeyi gerekli kılan düzeydir. İlk düzeye göre artık daha etkin ve uygulanabilir çözümler üretme zorunluluğu söz konusudur. Durumun kontrol altına alınması bu düzeyin en önemli amaçlarından birisidir.

---

[19] Kriz sürecine ilişkin ayrıntılı bilgiler için bkz. Toby J. Kash ve John R. Darling, "Crisis Management: Prevention, Diagnosis and Intervention", **Leadership & Organization Development Journal**, 19/4, 1998, ss. 180-182; Fink, **a.g.e.**, ss. 20-28; Şimşek, **a.g.e.**, s. 329; Tutar, **a.g.e.**, ss. 50-51.



Kaynak: Kash ve Darling, **a.g.m.**, s. 181.

Şekil 1: Krizin Döngüsel Akış Şeması

Kronik kriz düzeyi (3), kriz belirtilerinin artık çok sık ve açık bir şekilde yaşandığı dönemdir. Örgütün varlığı ciddi bir şekilde tehdit altındadır. Durumu kontrol altına almak ve kriz öncesi duruma dönmek çok daha fazla emek ve zaman gerektirmektedir.

Ancak günümüzde krizlere karşı kesin formüller içeren çözümler geliştirilebilmiş değildir. Krizlere karşı en etkin çözümün "tedavi edici" değil, "önleyici ve koruyucu önlemler" olduğu genel kabul görmüş ilkelerden birisidir.[20] Bir hastalık ortaya çıktıktan sonra alınacak tedbirlerden önce, hastalığın ortaya çıkmasını önleyecek gerekli tedbirlerin alınması daha doğru bir yaklaşımı sergilemektedir.

4. Kriz Nedenleri

Dünyada örgütleri ve yaşanabilirliği olumsuz etkileyecek, dolayısıyla bir kriz durumunu ortaya çıkarabilecek tehlike ve tehditler çok ve çeşitlidir. Örgütlerde krize neden olabilecek bu tehlike ve tehditleri tek tek saymak yerine, aralarında küçük farklar olmakla birlikte, genelde birbirine benzer şekilde bir sınıflandırmaya tabi tutmak konuya yaklaşım açısından pratik bir fayda sağlamaktadır. Buna göre bu sınıflandırmalardan bazılarına aşağıda değinilmiştir.

Bir sınıflandırmaya göre, krizlere neden olabilecek durumlar iki ana grupta toplanmaktadır:[21]

- Doğal nedenler;
  -İklimsel (ör. kasırga),
  -Jeofiziksel (ör. deprem),
  -Biyolojik (ör. salgın hastalık).
- İnsan kaynaklı nedenler;
  -Teknolojik (ör. büyük ulaşım kazaları),
  -İnsan hataları (ör. petrol sızıntıları),
  -Düşmanca eylemler (ör. terörist saldırılar).

---

[20] Aktan ve Şen, **a.g.e.**, s. 89.

[21] Karl Cronan, "Foundations of Emergency Management", **Australian Journal of Emergency Management**, Autumn 1998, s. 20.

Benzer diğer bir sınıflandırmaya göre de krizler;[22]

- Doğal afetlerden kaynaklanabilir (ör. depremler, su taşkınları),
- Çevre ve insandan kaynaklanabilir (ör. hava kirliliği, zehirli ve tehlikeli atıklar, büyük çaplı ulaşım kazaları, baraj kazaları, radyolojik tehlikeler).

Bununla birlikte sonuçları açısından bu tür sınıflandırmalar çoğu defa iç içe geçmekte ve aralarında kesin bir ayrım yapmak da güçleşmektedir. "Domino etkisi"[23] olarak adlandırılan durumlarda doğal afetlerin neden olduğu krizler (örneğin bir deprem) meydana geldiği yerde yangın, sel baskını, enerji hatlarındaki arızalar gibi her biri daha küçük boyutlarda bir kriz niteliği taşıyan olayları da beraberinde getirebilmektedir. Bir başka açıdan, büyük çaplı bir baraj kazasına kamuoyunun geniş bir kesimi tarafından doğal bir afet gözüyle bakılacağını söylemek de mümkündür. Diğer taraftan günümüzde ozon tabakasının delinmesi ya da sera etkisi nedeniyle dünyanın ısınması gibi küresel boyutlardaki krizlerden de söz edilmektedir.[24]

Duruma insan hakları açısından bakarak oluşturulan krize neden olabilecek durumların bir başka sınıflandırması;[25]

- Doğal afetler,
- Ekonomik ve
- Politik olmak üzere üçlü bir ayrım şeklindedir.

Bunlardan ilki deprem, sel, fırtına, salgın hastalık gibi durumları ifade etmesi nedeniyle genel kabul gören ve üzerinde pek de fazla karşıt görüş üretilemeyen bir başlıktır.

---

[22] Bkz. Sadun Emrealp, **Belediyelerde Kriz Yönetimi**, TOKİ ve IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul, 1994, ss. 5-15.

[23] UNISDR, **Natural Disasters and Sustainable Development: Understanding the Links Between Development, Environment and Natural Disasters**, Background Document for the WSSD, No. 5, Geneva, 2001, ss. 6-7.

[24] Emrealp, **a.g.e.**, ss. 3-4.

[25] Mehmet Semih Gemalmaz, **Olağanüstü Rejim Standartları**, BDS Yayınları, Çetin Matbaası, İstanbul, 1991, ss. 14-16.

İkinci grup ya az gelişmişliği ya da sistemin ekonomik olarak kilitlenmesine bağlı bir durumu ifade etmektedir. Kronik bir ekonomik kriz, ulusal ve uluslararası düzeyde beliren yapısal sorunların bir ürünü olarak karşımıza çıkabilmektedir. Yoksulluk, cehalet, barınma ve beslenme imkanlarından yoksunluklar sadece insan onurunun çiğnenmesine yol açmakla kalmamakta, aynı zamanda medeni ve politik haklar alanında da birtakım ciddi sorunlara neden olmaktadır. Bazı uzmanlar, ekonomik kriz gerekçesiyle olağanüstü rejime geçilmesinin "iyi niyetli" bir hükümet tasarrufu sayılabileceği saptamasını yapmalarına karşın, diğer bir grup uzman ise özellikle bu gerekçe ardında "otoriter bir yönetimi süreklileştirme" doğrultusundaki endişelerini belirtmektedirler. Diğer bir ifade ile ekonomik kriz ya da az gelişmişliğin yol açtığı ekonomik kökenli sorunlar, istisnai bir rejime geçişin olgusal temelleri arasında bulunmamaktadır. Ekonomik kriz ya da ekonomi eksenli darboğazlar, en çok demokratik bir toplumda genel refah için getirilebilecek sınırlamalara konu olabilmektedir. Bu durum ise kriz önlemi almaktan farklı bir durumu ifade etmektedir.[26]

Krizin ortaya çıkış boyutu olarak politik kriz yukarıdaki üç neden kümesi içerisinde en fazla tartışmaya açık olan bir grubu belirtmektedir. Savaş durumu ya da yakın savaş tehlikesi, üzerinde en kolay uzlaşmaya konu olan gerekçelerdir. Bununla birlikte silahlı uyuşmazlık ya da çatışmanın kapsamını belirlemek oldukça zordur. Aynı zamanda politik kriz başlığı altına iç silahlı ya da silahsız ayaklanmalar, iç siyasal istikrarsızlık gibi birtakım durumların girip girmedikleri de henüz tartışılmaktadır.

Yukarıdaki sınıflandırmaya benzer ve toplumu kriz bakış açısıyla inceleyen başka bir çalışmada ise toplumdaki düzeyler (alanlar) ve krizler şu şekilde gruplandırılmıştır:[27]

- Doğal düzeydeki kriz; toplumla ilişkileri temelinde değerlendirilmektedir. Doğal afetler, salgın hastalıklar, kıtlık, demografik sorunlar vb.
- Ekonomik kriz; toplumların ekonomik yapısı ve ilişkilerinden kaynaklanan kriz tipidir.

---

[26] Gemalmaz, **a.g.e.**, s. 164.

[27] Bkz. Ahmet Kotil, "Toplum ve Krizleri: Tasnif Denemesi ve Türkiye'deki Kriz", **İktisat Dergisi**, S. 384, Kasım 1998, ss. 44-59.

- Sosyal kriz; sosyal yapının çeşitli düzeyleri, sosyal mobilizasyon, sosyal değişme ve gelişmelerin etkileri ile ilişkilendirilmektedir.

Sonuç olarak kapsamı, yoğunluğu, boyutları ve etkileri bakımından varolan sistemin olağan işleyişiyle altından kalkılamayacak nitelikte olup o sistemin kilitlenmesine, işlemez hale gelmesine ve buradan hareketle onun varlık temelinin tehlikeye düşmesine yol açan birtakım istisnai olaylar kriz yönetimine geçişin temelini oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın kapsamı açısından ekonomik krizler ve ulusal ya da uluslararası çatışmalardan kaynaklanan krizler konusunda bu kısa açıklamalarla yetinilmiştir. Doğal afetlerden kaynaklanan kriz durumlarının yönetimi ise sonraki kısımlarda ayrıntılı olarak incelenmektedir.

B. KRİZ NEDENİ OLARAK DOĞAL AFETLER

1. Doğal Afetler ve Özellikleri

Doğal afetler tarihin ilk çağlarından günümüze gelinceye kadar toplumlar ve çevre üzerinde ölümler, yaralanmalar, maddi ve ekonomik kayıplar, çevre sorunları, psikolojik sorunlar gibi bir çok olumsuzluklara yol açmıştır. 21. Yüzyıla girerken insanoğlu geride bıraktığı yüzyılı "afetler yüzyılı" olarak hatırlayacaktır.[28] Gerek dünyanın gerekse Türkiye'nin doğal afetler karşısında ödediği bedel çok ağır olmuştur. 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 ederek "hazırlıklı bulunma" ile ilgilidir.

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 bir yönetim politikasına bağlıdır. İster merkezden

---

[28] **Topics: Annual Review of Natural Catastrophes 1999**, Munich Re Group, Munich, 2000, s. 4.

yönetime, isterse yerinden yönetime ağırlık verilsin, kamu hizmetleri ile yakından ilişkili görülen doğal afetler, bu örgütlenmiş siyasal kurumun "hizmetlerde yerellik önceliği" çerçevesinde "topyekün hazırlıklı olmasını" gerektiren çok önemli olaylardır. Bu durum "devletin sürdürülebilirliğinin" sağlanmasında hayati bir öneme sahiptir.

Diğer taraftan dünya büyük bir değişim ve dönüşümü de yaşamaktadır. Bu değişim ve dönüşüm hiç kuşkusuz yönetim stratejilerindeki gelişmeleri de etkilemekte, "toplum merkezli olma", "çok aktörlü ve aktif katılımcılık", "çözümlerde ortaklık" gibi ifadeler "yönetişim" denilen yeni bir yönetim anlayışını gündeme getirmektedir.[29] Nitekim ülkelerin gelişmiş ya da gelişmekte olan şeklinde nitelendirilmeleri, onların kapasiteleri[30] dışında belki de yönetim fonksiyonlarına yüklenilen farklı anlamlar tarafından belirlenmektedir. Öyle ki; gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki bu anlamdaki farklılıkların, gelişmekte olan ülkelerin kapasitelerinin yeterli görülmesine karşılık "kötü yönetilmelerinden" kaynaklandığını söylemek mümkündür. Aslında en büyük afetin gerikalmışlık olduğu bilinmektedir.[31] Gerikalmışlık kısır döngüsünü kırmak, bölgelerarası dengesizlikleri gidermek, etkin bir siyasa olarak 1970'lerden bu yana sürekli dile getirilmektedir. Ortaya konan eleştirilerin ise günümüzde hala geçerliliğini sürdürmesi ve önerilerin dikkate alınmaması önemli bir konu olarak karşımızda durmaktadır.

a. Tanım

Genel anlamda "afet" toplumsal yıkımlara yol açan, yaşanabilirliği tehlikeye düşüren olağanüstü büyük olaylardır. İnsan hayatının kaybına, nüfusun genel sağlığında zarara, kamusal ve özel malların yok olmasına, doğal çevrede önemli hasara neden olan, çoğu defa da aniden ve umulmadık bir şekilde meydana gelen olaylar[32] afet olarak nitelendirilmektedir.

---

[29] Bkz. Zerrin Toprak Karaman, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **TİD**, Y. 72, S. 426, 2000, ss. 37-53.

[30] "Kapasite" sözcüğü ile bir ülkenin tüm imkan ve sınırlılıkları ifade edilmektedir.

[31] Cevat Geray, "Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri", **AİD**, C. 10, S. 4, Aralık 1997, s. 84.

[32] PAHO, **Mitigation of Disasters in Health Facilities: General Issues**, Vol. I, Washington D.C., 1993, s. 1.

Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Bürosu (UNDHA) tarafından doğrudan afet yönetimi ile ilgili olarak hazırlanan bir sözlükte afet,[33] "toplumun sadece kendi öz kaynaklarını kullanarak üstesinden gelebilme gücünü aşan, insanlar ve çevre üzerinde büyük oranda kayıplara neden olan, toplumsal fonksiyonların ciddi bir şekilde bozulduğu durumlar" şeklinde tanımlanmaktadır. Benzer ve biraz daha ayrıntılı bir tanımda ise afet,[34] "herhangi bir doğal ya da insan ihmali nedenine dayanan (yangın, su baskını, deprem, fırtına, dalga hareketleri, hava kirlenmesi, volkanik hareketler, salgınlar, don, patlama vb.), yaygın ya da şiddetli ya da hem yaygın hem de şiddetli hasar, sakatlık, can ya da mal kaybının meydana gelmesi ya da olasılığı" şeklinde ifade edilmektedir. Herhangi bir olayın çok geniş alanları etkisi altına alması durumunda ise afet, yerel imkanlar ile üstesinden gelinemeyen, ulusal ya da uluslararası düzeyde bir yardımı gerekli kılan durum[35] olarak da tanımlanabilmektedir.

"Doğal afet" ise, meteorolojik ve jeolojik-jeomorfolojik olaylar ile insan ve toplum arasındaki etkileşim sonucu olarak ortaya çıkan, can ve mal kaybına yol açabilen büyük yıkımlar olarak tanımlanabilir.[36] Sosyo-ekonomik sistemle etkileşimi olmayan meteorolojik ve jeolojik-jeomorfolojik olaylar ise sadece "doğa olayları" olarak nitelendirilmektedir.

Her ne kadar "doğal" olarak nitelendirilse bile "doğal bir tehlike" insan ve onun faaliyetleri ile ilgili bir konudur.[37] İnsanoğlunun etkisinin bulunmadığı, örneğin volkanik patlamalar gibi fiziksel bir olay, doğal bir olaydır; buna karşılık doğal bir tehlike değildir. "Doğal bir olay", eğer insan yerleşim alanları söz konusu ise ve bu alanlarda meydana gelirse "tehlikeli bir olay" olarak nitelendirilebilir. Beklenmedik bir şekilde büyük ölçüde can ve mal kaybına neden olan tehlikeli bir olay ise "doğal bir afettir."

---

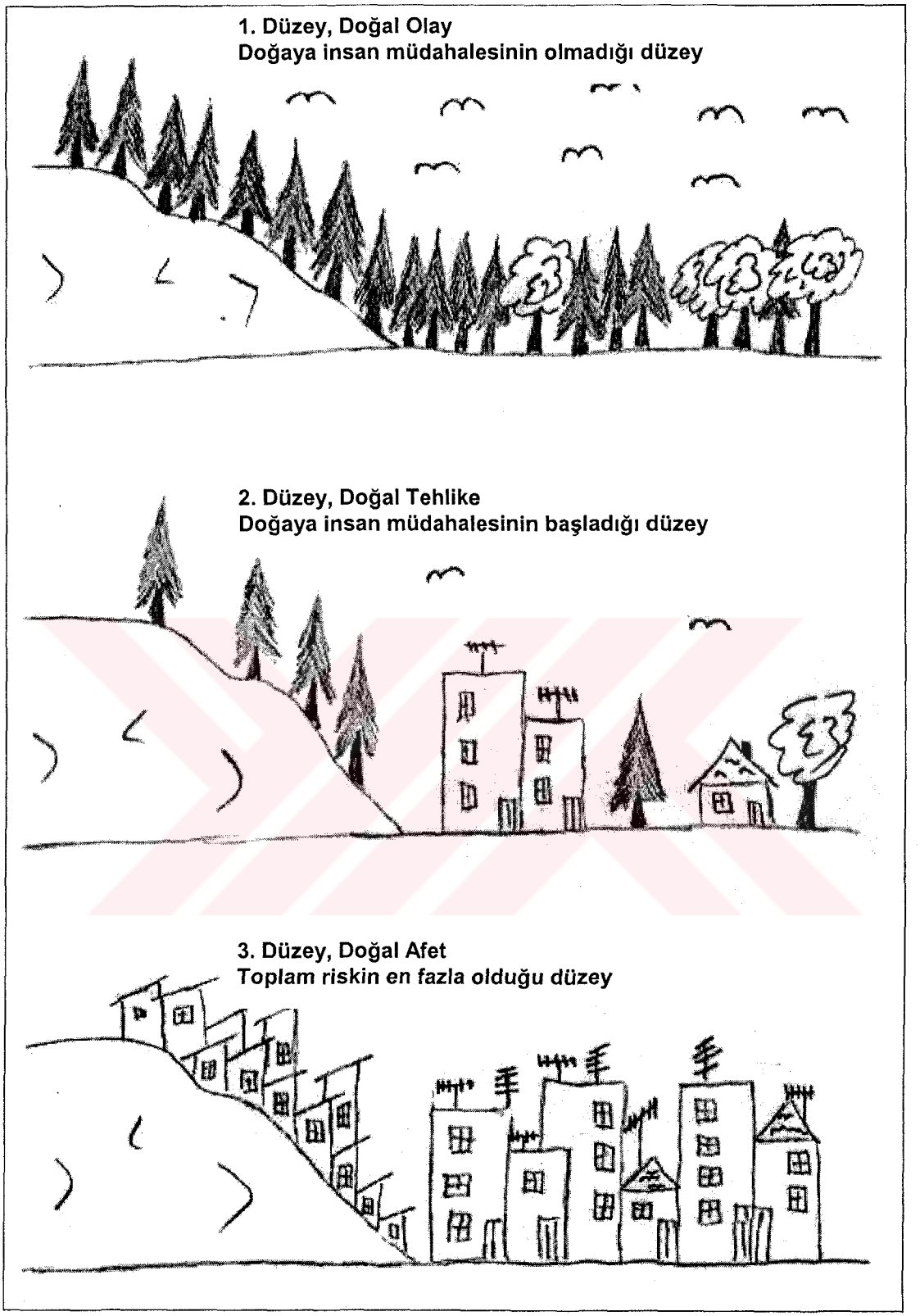
[33] UNDHA, **Glossary (Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management)**, Geneva, 1992, s. 21.

[34] Taylan Ataoğlu, "Türkiye'de Afete Karşı Hazırlık ve Afet Yönetimi Konusunda Yapılan Çalışmalar", **Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu Seçme Bildiriler 7-11 Kasım 1988**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No. 64, Ankara, 1993, s. 83.

[35] M. Assar, **Guide to Sanitation in Natural Disasters**, WHO, Geneva, 1971, s. 14.

[36] **Doğal Afetler ve Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Gündem 21 Taslak Çalışması**, T.C. Çevre Bakanlığı, Ankara, 2000, s. 51.

[37] OAS Department of Regional Development and Environment, **Disaster, Planning and Development: Managing Natural Hazards to Reduce Loss**, Washington D.C., 1990, ss. 7-8.



Kaynak: Kşl. Joseph Lilly, **Municipal Planning for Natural Hazards: What is the Best Approach?**, Dalhousie University-Daltec, Halifax, 1999, s. 7 (Yüksek Lisans Tezi).

Şekil 2: Doğal Olay, Doğal Tehlike ve Doğal Afet İlişkisi

Doğal, teknolojik ya da insan nedenli bir olayın afet sonucunu doğurabilmesi için insan toplulukları ve insan yerleşimleri üzerinde kayıplar meydana getirmesi ve insan faaliyetlerini bozarak ya da kesintiye uğratarak bir yerleşme birimini etkilemesi gerekmektedir. Bu açıdan afet, bir olayın kendisi değil doğurduğu sonucu belirtmektedir. Dolayısıyla insan yerleşimleri ile ilgili olmayan yerlerde meydana gelen doğal olaylar ne doğrudan doğruya tehlikeler içermekte ve ne de doğal afetlerin sonuçlarını göstermektedir (bkz. Şekil 2).

Şekil 2'de belirli bir yerin süreç içerisinde doğal afetler açısından taşıdığı potansiyel risk tasvir edilmiştir. Birinci düzey, doğa üzerinde insan müdahalesinin henüz başlamadığı bir düzeyi göstermektedir. Dolayısıyla, bu yerde meydana gelebilecek deprem, toprak kayması ya da sel gibi bir olay doğrudan insan yerleşimleri ile ilişkilendirilmediği ve can ve mal kaybına neden olmadığı için doğal bir olay olarak nitelendirilmektedir.

İkinci düzey, belirli bir zaman dilimi sonucunda bu yerin yavaş yavaş insan yerleşimine açıldığı durumu göstermektedir. İnsanların elverişli tarım arazileri üzerine yapmaya başladıkları yapılar verimli toprakların kaybına neden olmakta, bilinçsizce kesilen ağaçlar ormansızlaşma sürecini başlatmakta, varolan biyolojik çeşitliliğin kaybına neden olmaktadır. En önemlisi ise birinci düzeyde doğal bir olay olarak belirtilen birtakım olaylar bu düzeyde insanlar açısından potansiyel bir tehlike halini almaktadır. Bu düzey aynı zamanda doğal bir olay olarak kabul edilebilecek birtakım gelişmeleri önceden görerek ve uygun önlemler alarak, doğa ile insan faaliyetleri arasında uyumlu bir dengenin kurulması gerektiğini, dolayısıyla yaşanabilir ve sürdürülebilir bir yerleşim için çalışmaların acilen yapılması gereğini ortaya koymaktadır.

Üçüncü ve son düzey ise koruyucu yeşil dokunun hemen hemen tümüyle yok edildiği, hızlı ve kontrolsüz bir şekilde yaşanan kentleşme olgusu nedeniyle nüfusun hızla arttığı bir düzeyi göstermektedir. Kentlere doğru yaşanan denetimsiz göçler sonucunda insanların barınma ihtiyaçlarını karşılama çabalarının genellikle dik tepelerde, dereler ve su yolları kenarlarında yoğunlaştığı düşünüldüğünde, meydana gelebilecek toprak kayması, sel ya da deprem gibi bir olay doğal afet halini alacaktır. Çünkü olaylar karşısında en fazla korunmasız durumda olan kesim, özellikle kötü barınma koşullarına sahip olan yoksul kesimdir. Bu yerleşim yerinin,

aşırı bir nüfusu barındırdığı, ekonomik ve sosyal işlevlerin yoğun bir şekilde yaşandığı, fakat aynı zamanda meydana gelebilme ihtimali olan olaylar karşısında gerekli hazırlıkların yapılmadığı bir alan olarak düşünüldüğünde, olayın şiddetine de bağlı olarak, ortaya çıkabilecek can ve mal kaybı beklenenin çok üstünde gerçekleşecektir. Değişik bir anlatımla doğal afetler açısından toplam riskin en aza indirilmesi noktasında yapılan uygulanabilir hazırlıklar ile doğal afetler sonucunda ortaya çıkan tüm olumsuzluklar birbiriyle ters orantılı bir ilişki içinde bulunmaktadır.

b. Afet Veri Sistemi

Doğal afetleri de içine alan birçok olay değişik göstergeler yardımıyla bir "afet veri sistemi" içinde yer alabilmektedir.[38] Hayatını kaybedenlerin sayısı, hasar gören ve yıkılan yapıların sayısı, yok olan yiyecek, ürün miktarı, zarar gören yolların uzunluğu, yıkılan köprülerin sayısı, yok olan verimli toprak miktarı, biriken yağmur suyu miktarı, yıkılan elektrik santrallerinin sayısı gibi göstergeler herhangi bir olayı afet olarak tanımlayabilmede kullanılabilecek göstergelerdir.

Herhangi bir olayın afet verileri içerisinde yer alabilmesi ile ilgili günümüzde temel sorunlardan birisi, standart ve herkes tarafından kabul edilmiş tanımların yetersizliğidir.[39] Dolayısıyla bu tip sorunlar yönetimlerin karşı karşıya kalabilecekleri afet durumlarında uygulayacakları yönetsel, siyasi ve mali süreçleri de etkilemektedir.

Tek tek ülkelerin afetlere ilişkin sahip oldukları veri tabanlarının yanı sıra, dünyada birçok kuruluş da afetlere ilişkin veri tabanı oluşturmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri Mülteciler Komitesi (USCR), Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (UNOCHA), Kalkınma Yardımları Komitesi (DAC), Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Bürosu (ECHO), Amerika Birleşik Devletleri Afet Dış Yardım Ofisi (USOFDA), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Uluslararası Gıda Yardımı Danışma Sistemi (INTERFAIS), Dünya Gıda Programı (WFP), Uluslararası Kızılhaç

[38] Mohammed Dore, "The importance of measuring the social costs of natural disasters at a time of climate change", **Australian Journal of Emergency Management**, Spring 2000, s. 46.

[39] IFRCRCS, **World Disaster Report 2000**, s. 159.

ve Kızılay Dernekleri Federasyonu (IFRCRCS) bu organizasyonlardan sadece birkaçıdır.

Örneğin IFRCRCS, birçok kurum ve kuruluşların verilerini de değerlendirerek yıllık Dünya Afet Raporu hazırlamaktadır. Buna göre bir olayın "afet" olarak değerlendirilebilmesi ve Dünya Afet Raporlarında yer alabilmesi için aşağıdaki şartlardan "en az birisinin" tam anlamıyla gerçekleşmiş bulunması gerekmektedir. Bu şartlar şunlardır:[40]

- En az 10 kişinin hayatını kaybettiğinin rapor edilmesi,
- En az 100 kişinin olaydan etkilendiğinin rapor edilmesi,
- Uluslararası yardım için bir talebin bulunması ve/veya
- Acil durum ilan edilmesi.

USOFDA'ya göre ise bir olayın afet tanımı içerisinde yer alabilmesi için gerekli kriterler şunlardır:[41]

- Amerikan yönetimi tarafından acil durum ilan edilen olaylar,
- Depremler ve volkanik patlamalarda en az 6 kişinin ölmesi, toplam en az 25 kişinin ölmesi ve yaralanması, en az 1.000 kişinin evsiz kalması ya da etkilenmesi veya en az 1 milyon ABD Doları zararın meydana gelmesi,
- Kuraklığı da içine alan atmosferik afetlerde en az 50 kişinin ölmesi ve yaralanması, en az 1.000 kişinin evsiz kalması ya da etkilenmesi veya 1 milyon ABD Doları zararın meydana gelmesi,
- Kuraklık afetinde "önemli sayıda insanın etkilenmesi".

Yukarıda da görüldüğü gibi afetlere ilişkin ileri sürülen veri tanımlamaları, genelde meydana gelen/gelebilecek olayların bazı sonuçları göz önünde bulundurularak yapılan çeşitli açıklamaları içermektedir.

---

[40] IFRCRCS, **a.g.r.**, s. 160.

[41] Tom Crowards, **Comparative Vulnerability to Natural Disasters in the Caribbean**, Caribbean Development Bank, Staff Working Paper, No. 1/00, Barbados-West Indies, 2000, s. 3.

Ancak genel olarak herhangi bir doğa olayının ne zaman "afet" ya da "felaket"[42] olarak nitelendirilebileceği, değişik bir anlatımla kriz halini oluşturup oluşturmadığı, güncelliğini sürdüren önemli bir sorundur. Bu konudaki genel yaklaşıma göre, bir doğal afetten söz edilebilmesi için "belirli bir parasal değerin üstünde yıkım ya da tahribat" ve/veya "belirli sayının üstünde ölüm ve yaralanmanın" olması gerekmektedir. Böyle olmakla birlikte her şeyden önce bu tanımlama "ahlaki bir eksikliği" beraberinde getirmektedir. Öyle ki, yönetici denilen ve aynı zamanda karar alıcı konumda bulunanlar -özellikle yerel yöneticiler- yöre sakinlerinin korunmasından ve onların esenliğinden ahlaken sorumludurlar. Bu sorumluluk diğer bütün sorumlulukların üzerinde yer almaktadır. Dolayısıyla bu sorumluluğun yerine getirilememesi, örgüt bütünlüğünün verimliliği sorununu gündeme getirmekte,[43] örgüte olan güvenin sorgulanmasına yol açmakta, insanların yönetimlere karşı "yabancılaşmalarına"[44] neden olmaktadır. Diğer taraftan sadece yukarıdaki iki ölçüt dikkate alınarak yapılan tanımlamalarda, afet sonrasında sağ kalan insanlar "kurtulmuş" olarak kabul edilmekte ve kapsam dışında tutulmakta, birey ve toplum düzeyinde afet sonrası ortaya çıkan psikolojik olumsuzluklar göz ardı edilmekte, afet sonrası meydana gelebilecek olası kentsel çevre sorunlarına değinilmemektedir.

c. Doğal Afet Türleri ve Özellikleri

(1) Doğal Afet Türleri

Devletlerin örgütlü bir biçimde hazırlıklı olmasını gerektiren ve en önemli sosyal, ekonomik ve çevresel sorunlar arasında yer alan afetlerin türleri konusunda

---

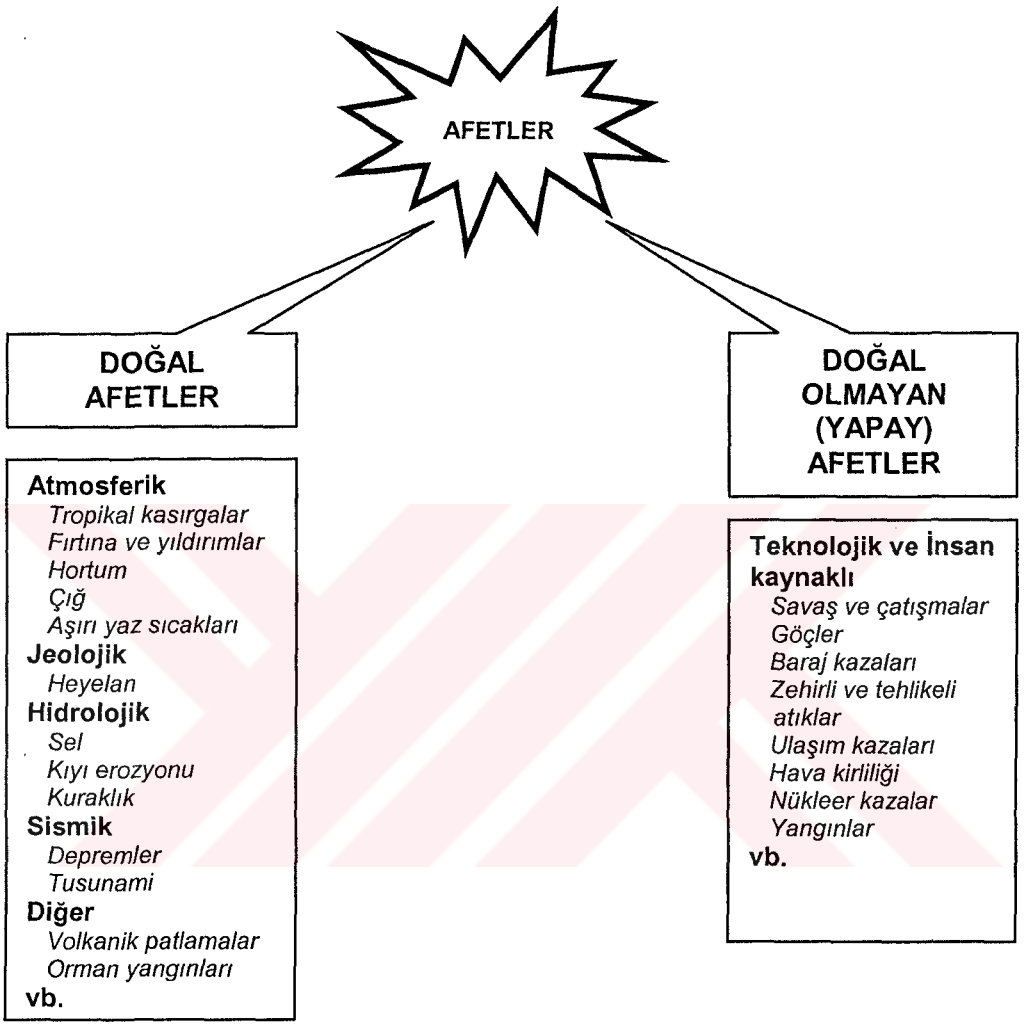
[42] **Doğal Afetler ve Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Gündem 21 Taslak Çalışması**, s. 51.

[43] J. A. McK Holloway, **Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi**, Çev. Ömer Gün Bulut, IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul, 1995, s. 2.

[44] "Yabancılaşma, genel düzeyde bireylerin var olan yapılara (toplumsal kurumlar) bağlı beklentiler, değerler, kurallar ve ilişkilerden uzaklaşmasıdır." Türker Alkan ve Doğu Ergil, **Siyaset Psikolojisi, Siyasal Toplumsallaşma ve Yabancılaşma**, Turhan Ktb., Ankara, 1980, s. 214. Yabancılaşma, genelde bir tutum olarak değerlendirilmekle birlikte çoğu zaman bir davranış şekli olarak da karşımıza çıkabilmektedir. 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 örnek oluşturmaktadır.

çok az farklar olmakla birlikte literatürde bir fikir birliği olduğu görülmektedir.[45]

Genel olarak afetler, doğal afetler ve doğal olmayan (yapay) afetler şeklinde iki ana grupta toplanmaktadır (bkz. Şekil 3). Bu tür bir sınıflandırma, afetlerin nedenlerine göre yapılmaktadır.

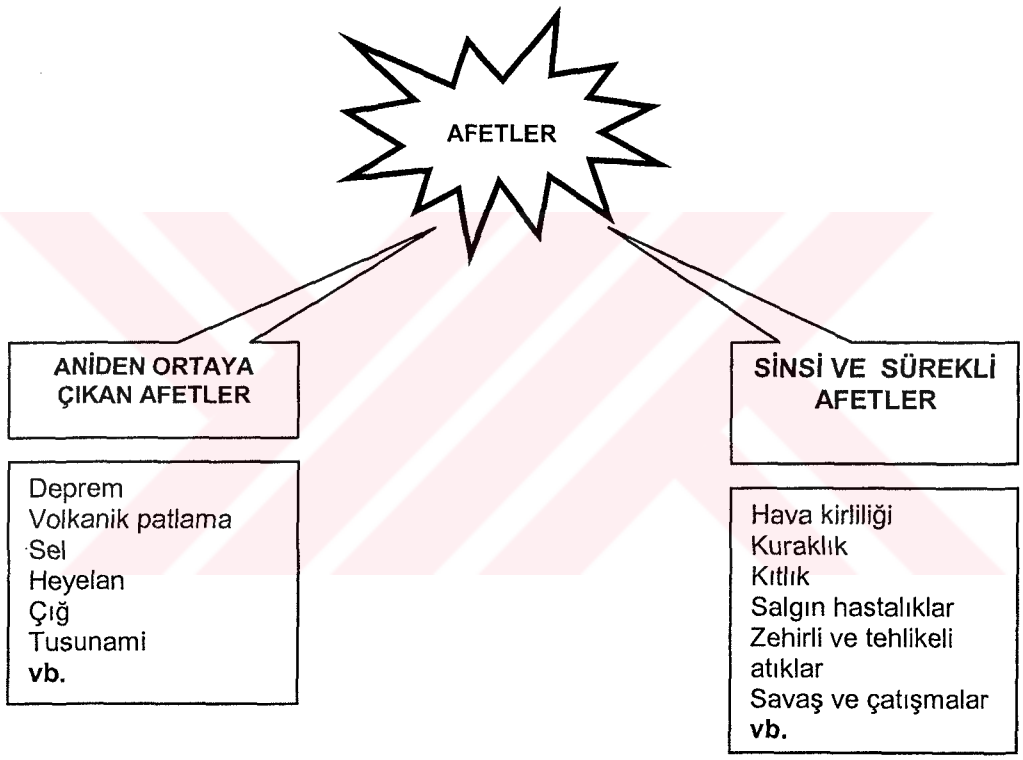


Kaynak: FEMA, **Multi Hazard-Identification and Risk Assesment,** s.3, 251; Güler ve Çobanoğlu, **a.g.e.**, s.11'den geliştirilmiştir.

Şekil 3: Nedenlerine Göre Afet Türleri

[45] **Natural Catastrophes and Man-Made Disasters in 2000**, Swiss Reinsurance Company, Sigma No. 2/2001, Zurich, 2001, s. 4; **Vade-Mecum of Civil Protection in the European Union**, European Commission, Brussels, Updating Paper, 1999, s. 17; FEMA, **Multi Hazard-Identification and Risk Assesment**, Washington D.C., 1997; UNECLAC, **Manual for Estimating the Socio-Economic Effects of Natural Disasters**, Geneva, 1999, s. 5; PAHO, **Mitigation of Disasters in Health Facilities: General Issues**, ss. 1-2; PAHO, **Mitigation of Disasters in Health Facilities: Administrative Issues**, Vol. II, Washington D.C., 1993, ss. 1-2; Cevat Geray, "Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", **AİD**, C. 10, S. 3, Eylül 1977, ss. 91-114; Çağatay Güler ve Zakir Çobanoğlu, **Afetler**, T.C. Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 1.b., Çevre Sağlığı Temel Kaynak Dizisi No. 33, Ankara, 1994, s. 11; Emrealp, **a.g.e.**, ss. 5-15; UNDHA, **a.g.e.**, s. 3.

Afetleri doğal ve doğal olmayan (yapay) afetler şeklinde sınıflandırmak, pratik bir kolaylık sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Çünkü bu iki tür afet grubu arasında kesin çizgilerle ayrılmış bir sınır bulunmamaktadır. "Domino etkisi" nedeniyle, örneğin deprem gibi olaylar, baraj kazaları, su baskınları gibi teknolojik birtakım tehlikeleri de beraberinde getirmektedir. Yine yoğun endüstri bölgelerinde meydana gelen deprem, sel, yangın gibi birtakım olaylar, hava kirliliği, salgın hastalık gibi başka krizlerin tetikleyicisi olabilmektedirler.[46] Dolayısıyla meydana gelme olasılığı bulunan doğal afetler karşısında uygulanabilecek kriz yönetim sürecinde tüm risk alanlarının tespit edilmesi ve uygun önlemlerin alınması yaşamsal bir öneme sahiptir.



Kaynak: UNDHA, **a.g.e.**, s.3; Güler ve Çobanoğlu, **a.g.e.**, s.11'den geliştirilmiştir.

Şekil 4: Ortaya Çıkış Biçimlerine Göre Afet Türleri

Afetler "ortaya çıkış biçimlerine" göre de sınıflandırılmaktadır (bkz. Şekil 4). Ortaya çıkış biçimlerine göre afetler, aniden ortaya çıkanlar ve sinsi ve sürekli olanlar şeklinde iki ana grupta toplanmaktadır. Aniden ortaya çıkan, örneğin bir

[46] UNISDR, **a.g.e.**, ss. 6-7.

deprem afetinde, can veya mal kaybı meydana gelebilir. Bununla birlikte deprem olayını takip eden diğer gelişmeler (örneğin yangınlar), daha da büyük olumsuzlukların ortaya çıkmasına neden olabilir. Buna karşılık, sinsi ve sürekli afetlerde durum uzun bir süreye yayılmakta, ancak zaman geçtikçe olumsuzlukları ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan aniden ortaya çıkan afetlerde afet alanı çoğu zaman dar bir alanda kalmakta iken, sinsi ve sürekli afetler çok daha büyük bir alanı etkileyebilmektedir. Afetler konusunda bu tür sınıflandırmalar, hangi tür afet grubu için ne tür bir yönetim stratejisi izlenmesi gerektiği noktasında yönetimlere yardımcı olmaktadır.

Bununla birlikte doğal afetler ile ilgili böyle bir nitelendirme, doğaya çok büyük ölçüde sorumluluk yüklemekte, afetleri onun neden olduğu kaçınılmaz yıkımlar olarak göstermektedir. Bu durum tamamen doğal süreçler ve doğal olaylar ile aynı zamanda meydana gelen insan faaliyetleri arasında yüklenilen sorumluluk anlayışındaki farkı ortaya koymaktadır. Her ne kadar insanoğlu bir çok doğal olayın sıklık ya da şiddeti konusunda hiçbir şey yapamıyor ya da çok az şey yapabiliyor ise de doğal olayların bir afete dönüşmemesi noktasında önemli bir role sahip bulunmaktadır. Bu nedenle insanların olumsuz faaliyetlerinden soyutlanarak kullanılan "doğal afet" sözcüğü yanıltıcı olabilmektedir.[47] Dolayısıyla bu çalışma kapsamı itibariyle bir kriz nedeni olarak doğal nedenlere dayalı afet türlerini içermekte, ancak yeri geldiğinde doğal olmayan (yapay) afetlere ya da insan kaynaklı afetlere de değinilmektedir.

(2) Doğal Afetlerin Özellikleri

Afetlerin temel özelliklerinin ortaya konulması, onların sınıflandırılması ve analiz edilmesi jeoloji, ekoloji, meteoroloji, ekonomi, biyoloji, kamu yönetimi gibi birçok farklı disiplin tarafından ele alınmaktadır. Dolayısıyla afetleri tanıma, onlar hakkında birtakım bilgiler elde etme, çoğu zaman disiplinler arası bir yaklaşımı gerektirmektedir. Tablo 2'de bazı afetlerin doğasını belirlemede ve onları tanımada ne tür göstergelerden yararlanılabileceği ortaya konmaktadır.

---

[47] Kofi A. Annan, "An Increasing Vulnerability to Natural Disasters", **The International Herald Tribune**, 10 September 1999.

Birçok afet türüne yönelik olarak iklimsel, sosyo-ekonomik, ekolojik, uydu verilerine ve tarihsel bilgilere dayanılarak yapılan sıklık analizleri, afetlerin durumuna ilişkin olarak sağlıklı tanımlamalar yapma imkanı sunabilmektedir.

Tablo 2: Çeşitli Afet Türlerini Belirlemede Kullanılabilecek Temel Göstergeler

AFET TÜRÜ	TAHMİNİ GÖSTERGELER	TANIMLAYICI GÖSTERGELER	KARŞILAŞTIRMA
DEPREM	Tektonik göstergeler Fauna davranışları	Sismolojik göstergeler Ekolojik göstergeler Sosyo-ekonomik göstergeler	Jeotektonik gözlem Fauna gözlemleri
KURAKLIK	İklimsel göstergeler	İklimsel göstergeler Beslenmeye ilişkin göstergeler Sosyo-ekonomik göstergeler	İklimsel veriler Uydu gözlemleri
SEL	İklimsel göstergeler	İklimsel göstergeler Beslenmeye ilişkin göstergeler	İklimsel veriler Uydu gözlemleri
VOLKANİK PATLAMALAR	Tektonik göstergeler Fauna davranışları	Sismolojik göstergeler Ekolojik göstergeler Sosyo-ekonomik göstergeler	Jeotektonik gözlem Fauna gözlemleri Uydu gözlemleri
FIRTINA/ KASIRGA	İklimsel göstergeler	İklimsel göstergeler Ekolojik göstergeler	İklimsel veriler Uydu gözlemleri
TUSUNAMİ	Tektonik göstergeler İklimsel göstergeler	İklimsel göstergeler Sosyo-ekonomik göstergeler	Jeotektonik gözlem İklimsel veriler Uydu gözlemleri
TOPRAK KAYMASI	İklimsel göstergeler Tektonik göstergeler	Ekolojik göstergeler Sosyo-ekonomik göstergeler	İklimsel veriler Uydu gözlemleri Jeotektonik gözlem

Kaynak: François Grunewald, "Characterizing Disasters", Backraund Papers, http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPS/norway/Paper1.htm'den özetlenmiştir (Erişim Tarihi: 18 Ekim 2001).

Canlılar ve çevre, özellikle aşırı nüfuslu, ekonomik ve sosyal işlevlerin yoğun bir şekilde yaşandığı yerleşimler üzerinde olumsuz etkileri olan doğal afetlerin hepsi aynı derecede etkilere yol açmamaktadır. Örneğin Türkiye açısından en fazla kayıplara neden olan bir afet türü olarak depremler açısından değerlendirildiğinde; can ve mal kayıpları ve psikolojik sorunlar başta olmak üzere, altyapı, sanayi, ticaret, tarım, konut, eğitim, sağlık, çevre, kırsal alan, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri, istihdam gibi ekonomik ve sosyal sektörler üzerindeki olumsuz sonuçlarının[48] yanı sıra doğal, tarihsel ve kültürel mirasın kaybı,

[48] Bkz. DPT, **Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Muhtemel Finansman İhtiyacı, Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler**, Ankara, 1999.

kentsel kimliğin yok olması[49] gibi doğrudan kent bütününü ilgilendiren sonuçları da söz konusudur. Deprem açısından değerlendirilen bu sonuçlara ek olarak her doğal afet türünün kendisine özgü birtakım özellikleri ve sonuçları da bulunmaktadır (bkz. Tablo 3).

Tablo 3: Doğal Afetlerin Temel Özellikleri ve Karşılaşılabilir Sonuçlar

DOĞAL AFETLER	TEMEL ÖZELLİKLERİ	OLASI SONUÇLARI
Çığ	• Dağlık bölgelerde görülür. Çoğu zaman yerel iklim ve topografik yapının temel esaslarında yapılan incelemeler sonucunda yerleşim alanları için risk oluşturup oluşturmadığı tahmin edilebilir.	• Takip ettiği yol üzerinde her şeyi bütünüyle yok eder. • Can kaybı oranı, zamana, çığın takip ettiği yolda doğal yapıya, yardım ulaşmadan önce geçen zamana ve afet noktasına ulaşılabilirlik güçlüğüne bağlıdır.
Aşırı sıcak, nemli yaz günleri	• Çok sık bir şekilde meydana gelmez. Sadece yaz aylarında görülür. Gerçekte yoğun nüfuslu kent merkezleri ve bölgeleri tehdit altındadır. Meteorolojik servislerce tahmin edilebilir. • Aşırı sıcak nemli yaz günleri 40°C ile 50°C arasında değişen sıcaklıklarda birkaç gün devam edebilir.	• Aşırı sıcaklar sonucunda birçok insan hastalanabilir ya da ölebilir. Çok sayıda güneş çarpması durumu ortaya çıkacak ve zayıf insanların sağlığı kötüye gidecektir. • Tarım ve hayvancılıkta olumsuz etkiler ortaya çıkacak, ürünler zarar görecektir.
Kuraklık	• Yaygın bir şekilde, özellikle yaz aylarında, kuzey ülkelerinde meydana gelmektedir.	• Ürünler ve plantasyonlar zarar görürler, hayvanlar güçsüzleşir ve uyuşurlar. • Su kirliliği ve orman yangınları en büyük risktir. • Yerel nüfus ve hayvanlar kalitesi belirsiz içme sularından zehirlenebilir. • Kentlere doğru bir göçün nedeni olabilir. Yerleşim, istihdam ve kamu hizmetleri üzerinde bir baskı meydana gelebilir.
Baraj patlamaları, seller & özellikle deprem sonucu oluşan dev deniz dalgaları	• Sık rastlanılan bir doğal afet türüdür. • Seller iki şekilde görülebilir: **a)**Yağmur sonrası ve/veya karın erimesi sonucunda nehir seviyesindeki anormal yükselme nedeniyle yavaş bir şekilde yükselen seller ki bunların büyüklükleri önceden tahmin edilebilir; **b)**Belirli bir bölgede aşırı/ani yağış ya da diğer afetler (deprem, deprem dalgası, baraj patlaması	• Can kayıpları, genellikle ortalamanın üstündeki verimli alanlar bu bölgelerde olduğundan ve nüfus yoğunluğu çok yüksek olduğundan artabilir. • Bölgeden kitlesel göçler başlayacaktır. • Birçok insan evsiz kalacaktır. • Haberleşme ve ulaşım sisteminin çökmesi sonucunda dış dünya ve iç bölgelerle bağlantı kopacaktır. • Ürünler zarar görecek, temel yaşam stokları yok olacaktır. • Kalın çamur tabakası nedeniyle toprak kirliliği ortaya çıkacaktır.

[49] "Kentsel kimliğin çeşitli nedenlerle kaybolması son yıllarda üzerinde önemle durulan konulardan birisi haline gelmiştir. Doğal afetler karşısında hazırlıksız bulunan kentler bu kimlik kaybı ile karşı karşıya kalacaktır. Bir yerleşim birimi kurulmaya başladıktan sonra, normal şartlar altında, 500 yıl sonra kendine özgü bir kimliğe sahip olacaktır. Dolayısıyla geleceğin, bugünün devamı olduğu bilincinden hareketle geçmişi geleceğe taşıyabilmek için çaba göstermek ve kentsel kimliğin kaybolmamasına yönelik siyasi, yönetsel ve mali çözümlerin bir an önce ortaya konması gerekmektedir." Jun Setomoto, "Bir Şehrin Anısını Unutmamak", **Kobe Depremi ve Japonya Deneyimi**, Mimarlar Odası İzmir Şubesi-Japon Mimarlar Enstitüsü, Atatürk Kültür Merkezi, İzmir, 5 Ekim 1999.

	vb.) sonucunda meydana gelen ani seller. • Her ne kadar sonuçları açısından büyük bir alanı kapsasa da risk altındaki bölgeler, nehir yatakları, deltalar ve diğer yerler önceden tanımlanabilir.	• Kontrolsüz kentleşme, açık alanların ve drenaj sistemlerinin yokluğu önemli derecede kayıplara neden olacaktır.
Depremler, volkanik patlamalar ve toprak kaymaları	• Aniden meydana gelirler ve nadiren tahmin edilebilirler. • Depremin büyüklük ve şiddetine bağlı olarak etkileri belirli bir alan çevresinde sınırlı olabilir ya da geniş bir alan etkilenebilir. • Yıkım oranı yüksektir.	• Seller, toprak kaymaları ve yangınlar başlangıçta meydana gelen afetin bir sonucu olarak ortaya çıkabilir. • Başlangıçtaki afet, afet bölgesinde yerleşmiş bulunan kimyasal ve nükleer kurumlarda teknolojik kazalara neden olabilir. • Çok sayıda insan ölebilir, yaralanabilir ve kaybolabilir. • Afetin tekrarlanması korkusu vardır, bir çok insan evsiz kalır. • Kirli içme suyu ve çürümüş cesetler nedeniyle salgın hastalık riski vardır. • İnsanlar genellikle zor durumdadırlar. • Kara, demir ve hava yolu ulaşımı kesildiği için mağdurlara ulaşmak ve yardım malzemeleri getirmek güçleşir. • Sorunları çözmek için çok fazla kaynağa ihtiyaç vardır. • Ürünler hemen hemen zarar görmemiş şekilde kalır.
Orman yangınları ve kentsel yangınlar	• Orman yangınları özellikle yaz ayları süresince Akdeniz bölgesinde sık görülen bir olaydır. • Üç türü bulunmaktadır; **a)**Sadece küçük bir bölgeyi etkileyen yangınlar (%85) **b)**Büyük yangınlar (%13) **c)**Felakete neden olan yangınlar (%2)	• Çevresel bir bakış açısından, tahrip olmuş bitkilerle kaplı afet bölgesinde, çölleşme, erozyon, bazı dağlık bölgelerde toprak kayması ve ani seller gibi ekolojik bir dengesizlik meydana gelir. • Bazen, yoğun bir nüfusa sahip turistik bölgelerde ciddi kazalar için büyük risk vardır. • Orman ve fundalıkların yok olması halk arasında çevresel kaygı yaratır. • Kentsel alanlarda meydana gelen yangınlar genellikle endüstriyel kazalar ve depremler sonucu olabilir.
Kasırgalar	• Kasırga, büyük bir hızda hareket eder. Bazı durumlarda tahmin edilebilir. Büyük çoğunlukla kıyı bölgelerini etkiler. • Bir kasırga, binlerce kilometre kare alanda yıkıma yol açabilir.	• İki çeşit etkisi görülebilir: a)Yağmur ya da büyük deniz dalgası nedeniyle sel baskını. b)Çok şiddetli fırtına. • Nehir yatakları ve drenaj kanalları ile içlere taşınan sular, iç içe geçmiş bir şekilde ve boşaltma sisteminde problemlere neden olur. • Pek çok sayıda insan ölebilir, yaralanabilir ve kaybolabilir. • Yaşam stoklarında büyük kayıplar ortaya çıkar. • Erken uyarı sistemlerinin varlığı kentsel alanlarda olası can ve mal kayıplarını en aza indirecektir.

Kaynak: Vade-Mecum of Civil Protection in the European Union, ss. 18-19 ve IDNDR, **Cities At Risk: Making Cities Safer Before Disaster Strikes**, Geneva, (Tarih Yok), ss. 4-5'ten geliştirilmiştir.

2. Doğal Afetlerin Etkileri

a. Genel Olarak Doğal Afetlerin Etkileri

Doğal afetlerin neden olduğu kayıpların çoğunlukla aşırı nüfusa sahip, ekonomik ve sosyal etkinliklerin yoğun bir şekilde yaşandığı kentsel mekanlarda meydana geldiği hesaba katıldığında, kent ve kentleşme olgusunun küresel bir nitelik kazandığı, kentsel yaşantı biçiminin dünyaya egemen olduğu günümüzde, gelecek yıllarda da kentlerin yaşanabilir ve sürdürülebilir mekanlar açısından önemini giderek arttıracağı görülmektedir.[50] Bu noktada da, doğal afetlerin ne tür etkiler meydana getirdiğini bilmek, yönetimlerin, meydana gelebilecek olaylar karşısında uygulayabilecekleri stratejiler açısından önemli bir konuyu oluşturmaktadır.

Doğal afetlerin etkileri ile yakından ilişkili olarak bazı terimler kullanılmaktadır.[51] Buna göre:

- Doğal afetlerin *"etkileri"*, en geniş ve en kapsamlı bir terimdir ve hem piyasa temelli ekonomik olarak ifade edilebilen, hem de ekonomik olarak ifade edilemeyen etkileri kapsamaktadır. Örneğin ekonomik olarak ifade edilen etkiler mal kaybını, satış ve gelirlerdeki azalışı ifade etmektedir. Piyasa temelli olmayan ve ekonomik olarak da ifade edilemeyen etkiler ise çevresel sonuçlar, psikolojik sorunlar gibi etkileri içermektedir. İlkesel olarak, doğal afetlerin bireysel etkileri olumlu ya da olumsuz olabilmektedir. Bununla birlikte doğal afetlerin etkilerinin ağırlıklı olarak istenmeyen bir durumu yansıttığı da açıktır. Bu çalışmada da tüm olumsuzlukları ifade etmesi nedeniyle etki terimi kullanılmaktadır.
- Doğal afetlerden kaynaklanan *"zarar-hasar"*, piyasa temelli olumsuz ekonomik etkileri ifade etmektedir. Bu terimin içinde bir yandan binalar, ürünler, doğal kaynaklar gibi fiziksel yıkımlar sonucu meydana gelen

---

[50] Jean-Louis Huot, Jean-Paul Thalmann ve Dominique Valbelle, **Kentlerin Doğuşu**, Çev. Ali Bektaş Girgin, İmge Ktb., Ankara, 2000, s. 10.

[51] **The Impacts of Natural Disasters: A Framework for Loss Estimation**, National Academy Press, Washington D.C., 1999, s. 5.

doğrudan zararlar, diğer yandan da yıkımın yol açtığı işsizlik, iş kaybı gibi dolaylı zararlar yer almaktadır.

- Doğal afetlerin *"maliyeti"*, basit olarak doğal afetlerden etkilenen bireyler ya da işyerleri için yönetim ya da sigorta şirketleri tarafından parasal olarak tespit edilen miktarı ifade etmektedir.
- Doğal afetlerin neden olduğu *"kayıplar"* ise, fiziksel göstergeler yardımıyla tespit edilen can ve mal kayıpları, yaralı sayısı, yıkılan ya da zarar gören bina sayısı gibi göstergeleri belirtmektedir.

Doğal afetlerin etkileri konusunda literatürde genellikle;

- Doğrudan etkiler ve
- Dolaylı etkiler olmak üzere ikili bir ayrıma gidildiği görülmektedir.[52]

Doğal afetlerin doğrudan etkileri bir taraftan ölümler, yaralanmalar gibi insanlar için söz konusu olan kayıpları ifade ederken, diğer taraftan da bina, altyapı, endüstri ve ticaret alanları, doğal çevrenin tahribi, kısaca yaşam alanları üzerindeki konut ve işyeri hasarı, tarımsal ürün kaybı, iletişim ve enerji hatlarında hasar, ulaşım yapılarının zarar görmesi, toprak kaybı gibi olumsuz fiziksel değişimleri ifade etmektedir. Doğrudan etkileri, kriz anında gözle görülebilen, çok kısa bir süre içinde hissedilebilen tüm olumsuzluklar olarak da ifade etmek mümkündür.

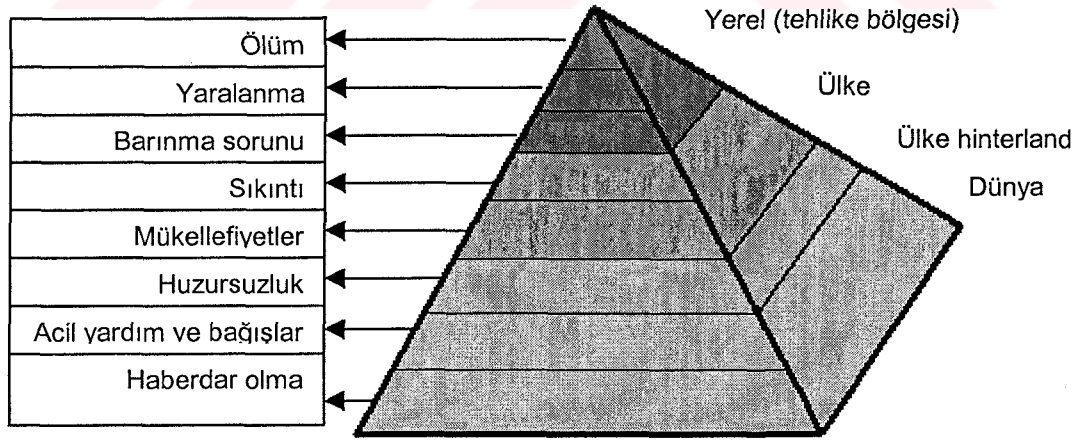
Doğal afetlerin dolaylı etkileri ise, doğrudan etkilerin neden olduğu sosyal ve ekonomik altyapıda ve hizmetlerde görülen ve uzunca bir süre devam eden aksamaları ifade etmektedir. Değişik bir anlatımla, krizin yaşandığı anda ya da birkaç saat sonra görülebilen doğrudan etkilerin yanında dolaylı etkiler, uzunca bir zaman sonra ortaya çıkabilmektedir.

---

[52] Roy Gilbert ve Alcira Kreimer, **Learning from the World Bank's Experience of Natural Disaster Related Assistance**, World Bank, Urban Development Division, Working Paper Series, No. 2, Washington D.C., 1999, ss. 32-33; Roy Gilbert, **Doing More for Those Made Homeless by Natural Disasters**, World Bank, Disaster Risk Management Working Paper Series, No. 1, Washington D.C., 2001, s. 7; Paul K. Freeman vd., **Catastrophes and Development: Integrating Natural Catastrophes into Development Planning**, World Bank, Disaster Risk Management Working Paper Series, No. 2, Washington D.C., 2001, ss. 13-15; Committee on Assessing the Costs of Natural Disasters, **a.g.e.**, ss. 15-44; PAHO, **Principles of Disaster Mitigation in Health Facilities**, Washington D.C., 2000, s. 7; Mary B. Anderson, "Which costs more: prevention or recovery?", **Managing Natural Disasters and the Environment**, World Bank, Environmental Policy and Research Division, Washington D.C., 1991, ss. 17-27.

Afetler çeşitli tanımlarında da belirtildiği şekliyle, öncelikle can ve mal kaybına neden olmaktadır. Can kayıpları insan ve hayvanların ölmesidir. Bitkisel kayıplar, tarımsal hasar olarak değerlendirilmektedir. Mal kayıpları ise, çok çeşitli yapı ve eşyalardaki hasar olarak görülmektedir. Kayıpların bir kısmı doğrudan, afetle birlikte ortaya çıkmaktadır. Bunlar doğrudan etkilerdir. Buna örnek olarak sel ve deprem olaylarının sonuçlarını göstermek mümkündür. Bu afetler sonucunda büyük miktarda tarımsal hasar meydana gelebilmekte, ayrıca can ve mal kaybı da olabilmektedir. Bunlar olaydan hemen sonra görülebilen doğrudan etkilerdir. Bir de aynı olaylarının belirli bir süre sonra ortaya çıkan etkileri bulunmaktadır. Sular altında kalan arazi sahiplerinin ekonomik durumları bozulacak, eğer zarar gören arazi ve dolayısıyla zararın miktarı da büyük boyutlarda ise, ülke olarak örneğin hububat ithali gündeme gelebilecektir. Sel felaketine uğrayan arazi kum, çakıl ve balçık gibi maddelerle örtülerek verimsizleşecektir. Bölgede yaşayanlar çevre sorunları ile karşı karşıya kalabilecekler ve olaylardan etkilenenler psikolojik sorunlar yaşayabilecektir.

Bazı afet türleri, hemen ardından başka afetleri de beraberinde getirebilmektedir. Örneğin depremlerin etkisi sadece sarsıntı sonucu görülen can ve mal kaybıyla sınırlı kalmamaktadır. Ardından su baskını, yangın gibi ikincil afetleri de getirebilmektedir. Fırtına sonucunda ise su baskını, açlık ve salgın hastalıklar zincirleme olarak görülebilmektedir. Gerek doğrudan ve gerekse dolaylı etkiler, afetten sonra bazen tek başına bazen de birkaç tanesi birlikte ortaya çıkabilmektedir.[53]



Kaynak: Kşl. Smith, **a.g.e.**, s. 48.

Şekil 5: Afet Etki Hinterlandı

[53] Cemalettin Şahin, **Türkiye Afetler Coğrafyası**, GÜ Yayınları, No. 172, Ankara, 1991, ss. 6-7.

Doğal afetler kaynaklı bir kriz durumunun genel olarak etkisi oluştuğu yer ile sınırlı kalmamaktadır. Şekil 5'te, doğal afetler kaynaklı bir krizin etkisinin tehlike bölgesinden, değişik bir ifade ile yerelden başlamak suretiyle, dünya ölçeğinde nasıl bir etkisel yayılıma neden olduğu basit bir şekilde anlatılmaktadır. Doğal afetler nedenli kriz durumlarının bir çoğunda can ve mal kaybı gibi doğrudan etkiler yerel ölçekte meydana gelmektedir. Şiddetine ve yerleşim alanlarını etkileme derecelerine göre bu olaylar, ulus ölçeğinde de bazı sıkıntılara neden olmaktadır. Çernobil gibi teknolojik kazalar ise sınır aşan bazı etkiler meydana getirmekte, bölge ülkeleri arasında huzursuzluklar oluşturabilmektedir. Bu huzursuzlukların boyutu bazen dünya ölçeğinde ilgi uyandırabilmekte, konu uzunca bir süre uluslararası kamuoyunun gündeminde kalabilmektedir.

Kuşkusuz tüm doğal afetlerin aynı türden ve aynı derecede etkiler meydana getirdiğini söylemek de mümkün değildir. Bununla birlikte son yirmi yıl içerisinde ulusal ve uluslararası kurumların çalışmaları sonucunda çeşitli afet türleri ile bu afetlerin meydana getirdiği etkilerin karşılaştırmalı bir incelemesi sonucunda birtakım genel ilkelere ulaşılmıştır.[54] Buna göre:

- Sel baskınları, kasırgalar, kuraklık gibi meteorolojik kökenli doğal afetler, genellikle jeolojik kökenli afetlerden daha geniş bir coğrafi alanı etkilemektedir.
- Nüfus yoğunluğu nedeniyle, depremler gibi jeolojik kökenli doğal afetlerin sonucunda meydana gelen ölümler ve yaralanmalar, meteorolojik kökenli afetlerin neden olduğu kayıplardan daha yüksektir.
- Depremlerin neden olduğu fiziksel ve sosyal altyapı sermaye kaybı, sel baskınlarının neden olduğu kayıptan çok daha yüksektir.
- Depremlerin neden olduğu üretim kaybı ve diğer dolaylı kayıplar, sel baskınlarının neden olduğu kayıplardan daha yüksektir.

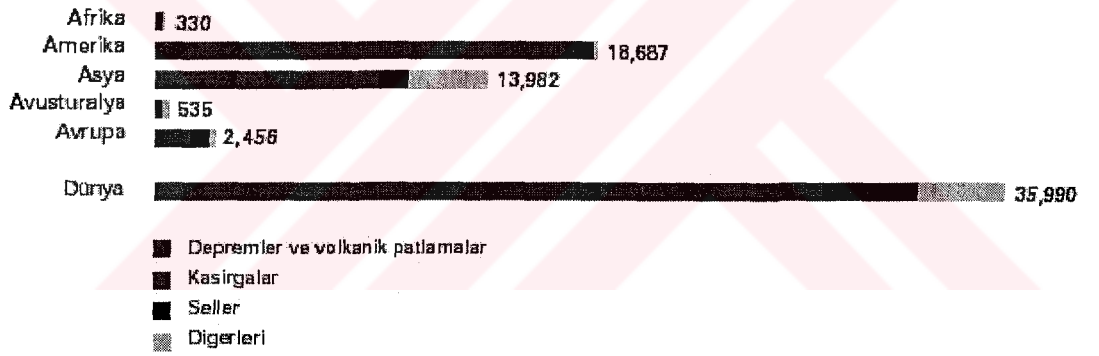
b. Doğal Afetlerin Etkisini Belirleyici Unsurlar

İnsan topluluklarının deprem, sel, fırtına, kuraklık gibi doğal afetlerle karşılaşmasının kaçınılmaz olduğu bilinmektedir. Ancak günümüzde meydana gelen

[54] UNECLAC, **a.g.e.**, s. 19.

bu türden olayların doğadan kaynaklanmasının yanında, insan eylemlerinin de bu tür olayların sonuçlarına olan etkileri bilinmektedir. Hatta "doğal afet" sözcüğünü kullanmak çoğu kez yanıltıcı bile olabilmektedir.

Doğal afetlerin meydana geliş sıklıklarında ve şiddetlerinde farklılıklar olabilmektedir. Ancak daha çok insan eylemlerinin sonucu olan ve son yarım yüzyıl içerisinde meydana gelen afetlerin boyutları sürekli olarak artmıştır. 1960'lı yıllara kıyasla 1990'lı yılların doğal afetleri üç kat daha fazla ve büyük olmuştur. Maddi zarar da dokuz kat artmıştır. Örneğin son kırk yıl içerisinde, Bangladeş, Etiyopya, Hindistan, Mozambik, Nijerya, Sudan, Tayland, Venezüella, Vietnam'da meydana gelen sel baskınları; Endonezya, Ekvator, Filipinler'deki volkanik patlamalar ve Japonya, Türkiye, Elsalvador, Endonezya, Hindistan, Peru'daki depremler büyük boyutlarda sosyal, ekonomik ve çevresel kayıplara neden olmuştur. Bölgeler ve genel olarak dünya ölçeğinde bakıldığında ise 2001 yılı için elde edilen ekonomik verilere göre kayıplar aşağıda gösterilmiştir.



Kaynak: Annual Review: Natural Catastrophes 2001, Munich Re Group, Munich, 2002, s.10.

Şekil 6: Ekonomik Kayıplar (2001 Yılı - Milyon Dolar)

Bölgeler açısından 2001 yılı itibariyle dünyada (bkz. Şekil 6), doğal afetlerin neden olduğu ekonomik kayıp yaklaşık 36 milyar dolardır. Bu kayıp içerisinde kasırgalar %55, depremler %24, seller %11 ve geriye kalan diğer afet türleri %10'luk bir grubu oluşturmaktadır. Diğer taraftan iklim değişikliğinin neden olduğu olumsuzlukların en aza indirilmesi noktasında yapılan çalışmalar ve önlemler dikkate alınmaksızın 2050'li yıllar için yapılan tahminlerde, doğal afetler nedeniyle yaklaşık 100.000 insanın hayatını kaybedeceği ve yıllık ortalama 300 milyar dolarlık bir

ekonomik kaybın olacağı tahmin edilmektedir.[55] Bu tahminler özellikle ülkelerin gelişmişlik/az gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak doğal afetler karşısında etkilenebilirliklerini de ortaya koymaktadır. Doğal afetlerin neden olduğu can kayıpları her yıl %97 gibi yüksek bir oranla en fazla az gelişmiş ülkelerde meydana gelmektedir.[56] En az gelişmiş 49 ülkeden 24'ü hala yüksek oranda afet riski ile karşı karşıya bulunmakta ve bu ülkelerden ilk 6'sı son onbeş yıl içinde her yıl yaklaşık 2 ile 8 arasında büyük derecede hasara neden olan afetler yaşamaktadır.[57]

Bu eğilimin hep yukarı doğru tırmandığı da bilinmektedir. Doğal afetlere maruz kalanların %90'nı gelişmekte olan ülkelerin insanları olmaktadır. Bu ülkelerde yoksulluk ve aşırı nüfus yoğunluğu, insanları tehlikeli yerlerde, örneğin sele maruz kalabilecek dere yataklarında ya da deprem bölgelerinde yaşamaya zorlamaktadır. Güvenli olmayan yapılar tehlikeyi daha da büyütmektedir. Doğal afetlerdeki can kaybının ve maddi zararların bu kadar yüksek olması, bu riskli bölgelerde yaşamaktan kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan uygun olmayan kalkınma ve çevre politikaları sorunu daha da arttırmaktadır. Yoğun ağaç kesimi ve sulak alanların tahribi, toprağın şiddetli yağışları emme gücünü azaltmakta, erozyona ve sellere neden olmaktadır.

Sadece doğal afetlerin zarar verme gücü artmamaktadır. Bilim adamları iklime bağlı birtakım afetlerin insan eylemleri sonucu ortaya çıkan küresel ısınmadan kaynaklandığını da söylemektedirler. Dünyada her zaman doğal ısınma ve soğuma döngüleri olmuştur. Ancak düzenli sıcaklık ölçümlerinin tutulmaya başlandığı 1860 yılından günümüze en sıcak 14 yıl son 20 yıl içinde gerçekleşmiştir. 1998 yılı ise o tarihten günümüze en sıcak geçen yıl olarak kaydedilmiştir. Dolayısıyla gelecekte iklim değişiklikleri ve küresel ısınmanın neden olabileceği olumsuzlukların ülkeleri çatışmaların eşiğine getirebileceği zaman zaman dile getirilmektedir.

Diğer taraftan nüfus ve yoksulluktan kaynaklanan baskıların artarak devam edeceği de varsayılmaktadır. Bu nedenle gerekli önlemlerin alınmaması halinde

---

[55] UNISDR, **a.g.e**, s.2.

[56] **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**, World Bank, Oxford University Press, New York, 2001, s.170.

[57] Mark Malloch Brown, "Statement to The Third United Conference on the Least Developed Countries", Brussels, 14 May 2001, http://www.unctad.org/conference/adress/undp.htm (Erişim Tarihi: 10 Nisan 2002).

doğal afetlerin sıklık ve şiddetlerinde bir yükselme eğilimi olacağı belirtilmektedir. Bu amaçla alınacak etkili önlemler arasında, insanlara bir afetten önce tehlikeli bölgeden uzaklaşma olanağı tanıyan erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi son derece önem taşımaktadır. Buna ek olarak, herhangi bir afet meydana geldiğinde daha etkili bir biçimde kurtarma ve yardım operasyonları yapılmasını sağlayacak politikalar üretmek gerekmektedir. Ancak bunlardan da önce yapılması gereken, afetlerin etkisini arttıran faktörleri ortadan kaldırmaktır. Kalkınma, toprak kullanımı ve yerleşim politikaları, bilimsel ve teknik gereklilikler çerçevesinde oluşturulmalıdır. Ayrıca doğal afetler konusunda temel mevzuat düzenlemeleri yapmak da gerekmektedir; ancak bu tek başına yeterli değildir. En iyi düzenlemeler bile, uygulanabilir olmadığı sürece işe yaramamaktadır.

İnsanların serbest iradeleri ile değil, yoksulluğun zorunlu bir sonucu çerçevesinde tehlikeli bölgelerde yaşadıkları da bilinen bir gerçektir. Bu anlamda sürdürülebilir kalkınma modelinin kendi başına yararlı olduğu gibi, afetlere karşı da etkili bir sigorta işlevi gördüğü bilinmektedir.

Doğal afetlere karşı korumada her zaman ileri bir teknoloji kullanımı mümkün olamamaktadır; hatta bir çok yoksul ülke için böyle ileri bir teknolojiyi kullanmaları söz konusu bile değildir. Bununla birlikte yerel çevrede küçük mali kaynaklarla oluşturulacak projeler çerçevesinde önemli derecede risk azaltıcı ve afet önleyici uygulamalar gerçekleştirilebilmektedir. Örneğin 1998 yılında bir Honduras köyünde meydana gelen Mitch Kasırgasında 150 kişi hayatını kaybetmiştir. Aynı yörede olan, ancak bir afetten korunma pilot programının uygulandığı bir başka köyde ise hiç can kaybı olmamıştır. Yerel çerçevede küçük boyutlarda mali kaynaklarla çok şeyin yapılması mümkün görünse bile, bazı önemli risk azaltıcı ve afet önleyici programlar için birçok yoksul ülkenin maddi gücü yetmeyecektir. Bu bağlamda uluslararası yardım hem gerekli hem de etkili olabilmektedir.[58]

İnsanların çevre üzerindeki olumsuz etkileri de son yarım yüzyıl içinde meydana gelmiş değildir. Araştırmalar ilk çağlardan günümüze bu etkilerin giderek arttığını ortaya koymaktadır.[59] Çok değil kısa bir zaman içerisinde, okul çağındaki

---

[58] Annan, **a.g.m.**, The International Herald Trubune.

[59] Rose Anne Devlin ve R. Quentin Grafton, **Economic Rights and Environmental Wrongs**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1998, ss. 1-17.

çocukların güneş ışığından korunması için evden çıkmamaları yolunda uyarılar yapılacağı bilim çevrelerince bir süredir dile getirilmektedir.

İnsan eylemlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin ne türden sonuçlara neden olduğu noktasında Batı İzlanda'nın yeni kolonilerinin durumu örnek olarak verilmektedir. Bu bölgeye ilk yerleşen Polonyalıların 50-100 kişi oldukları tahmin edilmektedir. Burası, Onlar bu bölgeye geldiklerinde verimli toprakların bulunduğu yarı tropik iklime sahip ve ormanlarla kaplı bir yer durumundadır. İzlandalılar besinlerini balıklardan ve kara kuşlarından elde etmekteydiler. Zamanla mısır, muz, patates de yetiştirmeye başladılar. Araştırmalar, bir zaman sonra ormanların giderek önemli oranda yok olduğunu göstermektedir. Nüfus artışıyla birlikte ormanlardaki bu yok oluş da artmış, özellikle palmiye türü ağaçların sayısında önemli ölçüde azalma görülmüştür. Daha sonraları ise kalan son palmiyeler de kesilmiştir. İzlandalılar bu ağaçları kano yapımında kullanmışlardır ve ağaçlar tükendikten sonra bu durum da sona ermiştir. Adanın temel kaynaklarının tükenmesiyle birlikte 20.000'in üzerindeki kişi zorunlu olarak adadan ayrılmaya başlamıştır. Sınırlı kaynakların yönetimi konusu geleneksel yönetim yapısını değişime uğratmış ve 17-18. yüzyıllarda rakip gruplar arasında çatışmalar meydana gelmiştir. Bu dönemde yetersiz beslenme ve hatta açlıktan kaynaklanan ölümler de görülmüştür. Bu kez 1722'de Easter Adasını bulan Avrupalılar kuraklığın etkisinde kalmışlardır. Bu türden örnekleri daha da arttırmak mümkündür. Ancak bazı bilim adamları çevreyi kullanım biçiminin değiştirilmediği sürece dünyanın ve insanoğlunun sonunun tıpkı Easter Adası'na benzeyeceğini söylemektedirler.

Herhangi bir doğa olayının afet boyutlarına ulaşması ve dolayısıyla afetlerin ölüm, yaralanma, bina, konut, işyeri hasarları, tarımsal ürün kaybı, toprak kaybı, yol köprü gibi ulaşım yapılarının zarar görmesi, ulaşım ve nakliyenin aksaması, haberleşme hatlarının tahribi, çeşitli eşyaların kaybı ve tahribi gibi doğrudan etkilerinin yanı sıra işsizlik, korku, panik gibi psikolojik sorunlar, salgın hastalıklar, gibi dolaylı etkilerin büyüklüğüne etki eden birtakım faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler:[60]

[60] Oktay Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996, s. 264.

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

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

Ayrıca doğal afetler kaynaklı krizler, beklenmedik bir şekilde ortaya çıkmakla birlikte tahmin edilemez nitelikte değildirler. Çünkü her kriz patlamak üzere olan bir yanardağ gibi çeşitli ipuçlarını sık sık göstermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde:

- 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 ve bu eğilimin kalite ve ahlaki

kurallara yansıması sonucunda oluşan ikili ahlak düzeni[61] de doğa olaylarının nasıl afete dönüştürüldüğü noktasında önemli insan kaynaklı göstergelerdir.

II. DOĞAL AFETLERDE KRİZ YÖNETİM SÜRECİ

A. KRİZ YÖNETİMİNİN AMACI VE ÖNEMİ

Tarih boyunca insan yerleşimleri doğal afetler kaynaklı krizler ile her zaman karşı karşıya kalmıştır. Kamu ya da özel olsun tüm örgütlenmeleri doğrudan etkileyen, toplumsal, siyasal, ekonomik ve psikolojik birtakım olumsuzluklara yol açarak yaşanabilirliği tehlikeye düşüren krizler deprem, sel, yangın gibi doğal afetlerden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda her kriz, başarısızlığın kökleri kadar başarının tohumlarını da kendi içinde taşımıştır. Bu potansiyel başarıyı saptamak, geliştirmek ve sonuçlarını sürekli değerlendirerek geleceğin kentlerini yaşanabilir mekanlar haline getirmek kriz yönetiminin özünü oluşturmaktadır.[62] Doğal afetler açısından etkin bir deprem kuşağı üzerinde yaşıyor olmak bir çok riski de beraberinde getirmektedir. Bu noktada depremler ve sonuçlarına karşı alınabilecek en etkin önlem, "katılımcı ve sorumluluk üstlenen kurumsal bir yapılanma" çerçevesinde, depremlerle birlikte yaşamayı doğal bir davranış, bir yaşam biçimi haline dönüştürmektir.[63]

Özellikle günümüzde aşırı nüfuslu, ekonomik ve sosyal etkinliklerin yoğun bir şekilde yaşandığı kentsel mekanlarda doğal afetlerin neden olduğu kriz durumları önemini daha da arttırmış bulunmaktadır. Günümüzde yaklaşık 6.1 milyar olan dünya nüfusunun 3 milyarı kentsel alanlarda yaşamaktadır. Bu nüfusun %75'inden fazlası Kuzey Amerika, Avrupa ve Latin Amerika'daki kentlerde bulunmaktadır. 1990 yılında 1 milyon nüfusa sahip kent sayısı 326 iken, bu sayı günümüzde 411'e ulaşmıştır. Yine 2030 yılında dünya nüfusunun 8 milyarı aşacağı, kentsel alanlarda

---

[61] Kşl. **Adapazarı'nda Deprem ve Sonrası**, Adapazarı Sanayi ve Ticaret Odası Yayını, 2. b., Adapazarı, 2000, s. 96.

[62] Norman R. Augustine, "Önlemeye Çalıştığınız Krizi Yönetmek", **Kriz Yönetimi, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler**, Çev. Salim Atay, MESS, İstanbul, 2000, ss. 13-14.

[63] Kşl. Ünsal Soygür, "Depremlerle Birlikte Yaşamak", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996, s. 37.

yaşayan nüfusun ise 4.9 milyar dolaylarında olacağı öngörülmektedir. Ayrıca Birleşmiş Milletler (BM) tarafından "mega kentler" olarak ifade edilen ve nüfusu 10 milyon ve üzerindeki kentlerin sayısı 1975 yılında dünyada 5 adet iken, günümüzde bu sayı 19'dur. 2015 yılında ise mega kentlerin sayısının 23'e yükseleceği tahmin edilmektedir.[64] Dolayısıyla neredeyse bir çok küçük ülkenin nüfusu kadar olan bu mega kentlerde doğal afetler, potansiyel risklere karşı olan dikkati arttırmaktadır. Örneğin deprem tehlikesi açısından İstanbul gibi hızla büyüyen metropol alanlardaki kısıtlı mali ve insani kaynaklar ve zaman baskısı, yapıların yeterince güvenli bir şekilde yapılmasını teşvik edici nitelikte bir rol üstlenemediğinden depremlerde büyük yapısal hasarların meydana gelmesi kaçınılmaz olmakta, maruz kalınan mali kayıplar, sermaye ve yatırım potansiyeli gelişme sürecinde olan ekonomiler üzerinde büyük sıkıntılar oluşturmaktadır. Buna paralel olarak da kentsel alanlarda meydana gelebilecek depremlerin yıkıcı etkileri aşırı nüfus, yanlış arazi kullanımı, yetersiz altyapı ve hizmetler ve çevresel düzensizlikler yüzünden artma eğilimi göstermektedir.[65]

Kriz yönetimi, bir örgütün karşı karşıya kalabileceği potansiyel krizleri önceden tahmin etmeye çalışması, krizler ortaya çıkmadan önce önlemler alması ya da etkilerini en aza indirmesine yönelik çalışmaların yer aldığı sistematik bir süreçtir[66] ve olası afetlere karşı hazırlık ve yönetsel uygulamaları içermektedir.[67] Bu ve buna benzer tanımlamalara literatürde çok sık rastlanmaktadır. Bununla birlikte üzerinde durulması gereken önemli nokta, kriz yönetiminin belirli bir amaca yönelmiş işlemlerin ve eylemlerin bütününü ifade eden bir yönetim süreci olmasıdır.[68] Bu sürecin temel ortak öğelerini ise PÖPAYED[69] ya da POSDCORB[70] olarak ifade

---

[64] **The State of World Population 2001**, United Nations Population Fund, New York, 2001, s. 32; **World Population Prospects: The 2000 Revision (Draft)**, United Nations Population Division, New York, 2001, ss. 1-6; UNCHS, **The State of the World's Cities 2001**, Nairobi, 2001, ss. 10-11.

[65] Mustafa Erdik vd., "Kentlerde Deprem Risklerinin Belirlenmesi: Deprem Senaryoları", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996, s. 113.

[66] John F. Preble, "Integrating the Crisis Management Perspective into the Strategic Management Process", **Journal of Management Studies**, 34/5, September, 1997, s. 777.

[67] Şimşek, **a.g.e.**, s. 330.

[68] Cemal Mıhçıoğlu, **Yönetim Bilimine Giriş**, Tıpkıbasım, AÜSBF ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1990, s. 1.

[69] Kurthan Fişek, **Yönetim**, AÜSBF Yayınları, No. 437, Ankara, 1979, s. 1.

[70] Mıhçıoğlu, **a.g.e.**, s. 4.

edilen planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdümleme ve denetim oluşturmaktadır. Kriz yönetiminde de bu temel ortak öğeler göz önünde bulundurulmak suretiyle krizlerden etkilenen tüm aktörlerin içerisinde yer aldığı, işbirliğine ve çözümde ortaklığa dayalı hizmet merkezli bir süreç anlatılmaktadır.

B. KRİZ YÖNETİM AŞAMALARI

Biyolojik savaş, terörizm, insanların neden olduğu felaketlerin yanında, doğal afetlerden kaynaklanan krizlerin yoğun bir şekilde yaşandığı günümüzde, gerek yerel yönetimlerin, gerek merkezi yönetimin ve gerekse bir bütün olarak toplumun her an krizler ile karşı karşıya kalması kaçınılmazdır ve yine bir bütün olarak bu tür krizlere hazırlıklı olmak gerekmektedir.[71] Öyle ki her bireyin hayatı boyunca en az bir defa doğal afetler kaynaklı bir kriz durumu ile karşılaşması olasıdır.[72] Yine bir bireyin deprem nedeniyle bir yıl içerisinde ölme olasılığı ise 1/23.000'dir.[73] Bu ve benzeri veriler ışığında insan hayatı ile iç içe geçmiş bulunan doğal afetlerin neden olduğu kriz durumlarının etkin bir şekilde yönetimi, günümüzde ve gelecekte önemini gittikçe arttıracak bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son yarım yüzyılda meydana gelen doğal afetlerin yerleşimler ve insanlar üzerinde meydana getirdiği olumsuz etkiler devletin, özel sektörün, yerel yönetimlerin, ailelerin ve bireylerin bu tür kriz durumlarına karşı hazırlıklı olmadıklarını ortaya koymuştur.

Kriz kelimesini genellikle ekonomik iniş ve çıkışlarla özdeşleştirmek ve krize yol açan diğer nedenlerle ilgilenmemek hazırlıksız yakalanmanın temel nedenini oluşturmaktadır. İş dünyasının sahiplenmiş gibi gözüktüğü kriz yönetimi kavramı gelişmiş ülkelerin çoğunda tüm kriz nedenlerini bütünleştiren programlar

---

[71] Sharon Berry, "We Have a Problem... Call the Press!", **Public Management**, April 1999, s. 4.

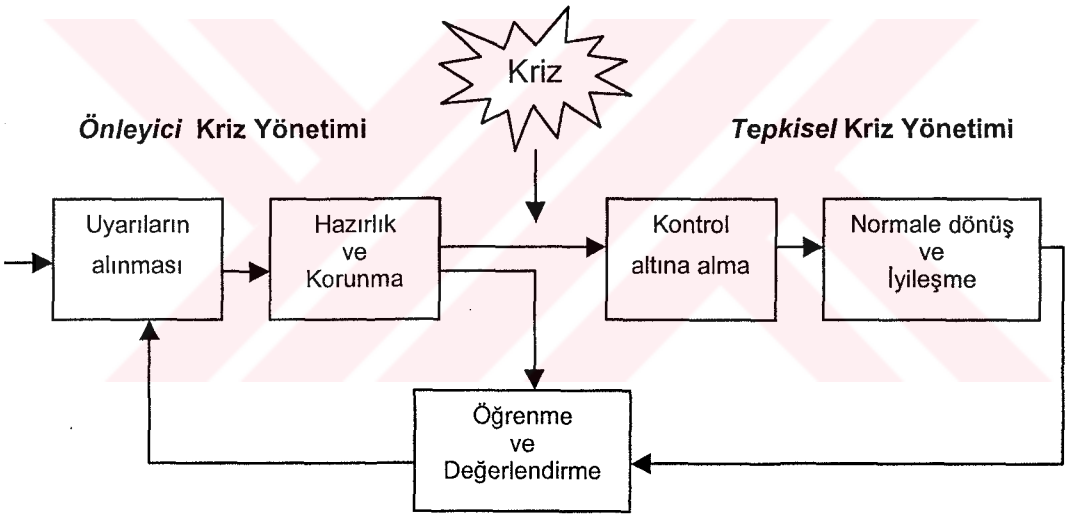
[72] Charles F. Kaiser ve David N. Sattler, "A Conservation of Resources Approach to A Natural Disaster", **Journal of Social Behavior & Personality**, Vol. 11, Issue 3, 1996, s. 459.

[73] Don Schramm, "Overview of Disaster Management", **Emergency Turkey '93–First International Disaster Relief and Prevention, Civil Defence, Public Security and First Aid Exhibition**, November 23–27, 1993, s. 6.

çerçevesinde ele alınmaktadır. Bununla birlikte, ülkemiz de dahil olmak üzere, az gelişmiş ülkelerin çoğunda ise kavram yeni yeni gündeme girmektedir.[74]

Özellikle işletme yönetimi literatüründe kriz yönetimi konusuna sıklıkla başvurulduğu görülmektedir. Örneğin Norman R. Augustine, işletmeler açısından kriz yönetiminin altı aşamasından söz etmektedir.[75] Bu aşamalar:

1. aşama: Krizden kaçınmak,
2. aşama: Krizi yönetmeye hazırlanmak,
3. aşama: Krizi saptamak,
4. aşama: Krizi dondurmak,
5. aşama: Krizi çözmek ve
6. aşama: Krizden yarar sağlamak şeklindedir.



***Etkileşimli* Kriz Yönetimi**

Kaynak: Ian I. Mitroff ve Christine M. Pearson, **Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis-Preparedness**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993, s. 27.

Şekil 7: Kriz Yönetim Aşamaları

[74] Zeynel Abidin Kızılyaprak (Ed.), **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 303; Yaprak Özer, "Yönetim Depremi", **Hürriyet**, İnsan Kaynakları, 22 Ağustos 1999.

[75] Augustine, **a.g.m.**, ss. 17-39.

Son yıllarda kriz yönetimi konusunda sıkça referans olarak gösterilen Ian I. Mitroff ve Thierry C. Pauchant'ın birlikte gerçekleştirdikleri çalışmalarda ise kriz yönetim sürecinin beş aşamadan oluştuğu gösterilmektedir[76] (bkz. Şekil 7).

- *Önleyici* Kriz Yönetimi: Bu düzey kurallara uygun, gerektiği gibi ve başarılı bir şekilde yerine getirilen çalışmalar sayesinde bir çok krizin oluşmadan önce önlenebildiği düzeyi göstermektedir.

  - Uyarıların Alınması Aşaması: Bu aşama, olası bir krize işaret eden erken uyarı sinyallerinin dikkatli bir şekilde izlendiği bir dizi faaliyeti içermektedir.
  - Hazırlık ve Korunma Aşaması: Bu aşama potansiyel tehlike ve risklerin araştırılmasını içermektedir.

- *Tepkisel* Kriz Yönetimi: Bu düzey, kriz sonrası faaliyetlerden oluşmaktadır. Krizin meydana getirdiği zararı ve bir bütün olarak etkilerinin azaltılmaya çalışıldığı faaliyetler bütününe işaret etmektedir.

  - Kontrol Altına Alma: Bu aşama, bir yandan kriz sonrası zararları gidermeyi amaç edinirken, diğer taraftan da krizden etkilenmemiş örgütleri kontrol altına almaya çalışmaktadır.
  - Normale Dönüş ve İyileşme Aşaması: Kriz sonrası yerinde, kısa ve uzun dönem için geliştirilen ve uygulamaya konulan iyileştirme mekanizmalarını içermektedir.

- *Etkileşimli* Kriz Yönetimi: Kriz yönetiminin bu düzeyi, kriz süresince edinilen tüm tecrübenin ve buna bağlı olarak gelecek için senaryoların oluşturulduğu bir dizi öğrenme faaliyetini içermektedir.

  - Öğrenme ve Değerlendirme Aşaması: Bu aşamada, sürekli uygulanan bir öğrenme süreci bulunmaktadır. Geçmişte neler olduğu,

---

[76] Mitroff ve Pearson, **a.g.e.**, s. 27; Thierry C. Pauchant ve Ian I. Mitroff, **Transforming The Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational and Environmental Tragedies**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992, s. 135; Salwa Mobarek, **Organizational Crisis Management: Measuring Key Success Indicators**, George Washington University, 1999, ss. 16-17 (Doktora Tezi).

gelecekte neler olabileceği noktasında değerlendirmelerin yer aldığı bir dizi faaliyeti içermektedir.

Kuşkusuz doğal afetler kaynaklı kriz yönetimi süreci ile temelde benzer düzeyleri içermekle birlikte (zarar azaltma, önceden hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılandırma), konuya çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesi açısından bakan başka değerlendirmelerde önemli farklılıklar bulunduğu da görülmektedir.

Farklılıkların odak noktasını yerel topluluk yerine "müşteri", yerel hizmet yerine de "üretilen mal" söyleminin yerleştirilmeye çalışılması ile kamu yönetiminde kronikleşmiş sorunlara çözüm bulma kaygısı oluşturmaktadır.[77] Kısaca, hemşehri/kamu yararı – müşteri/kâr ayrımının giderek önem kazandığı bir süreç yaşanmaktadır. Ancak bu yaklaşım yerel hizmetler alanını kamu hizmeti etiği içinden çıkarmakta ve piyasa etiği içine sokmaktadır.[78] Sonuçta bir bütün olarak kamu yönetiminin, doğal afetler de dahil olmak üzere, yerel topluluk ve bireylerin çeşitli etkenlerden zarar görmeden yaşayabilmelerine yönelik (güvenlik) sundukları eşit, düzenli, genel, hakçalı ve kendi kendini yenileyici kamu hizmetlerinin alanı daraltılmış, doğal afetler kaynaklı krizlere yönelik çalışmalar kâr-zarar hesabına indirgenmiş olmaktadır.

C. KRİZ YÖNETİM PROGRAMI VE KRİZ YÖNETİMİNDE TEMEL İLKELER

İdeal bir kriz yönetim programı her şeyden önce teknik ve yapısal faaliyetleri, iletişim olanaklarını, psikolojik ve kültürel boyutları içeren stratejik eylemlerden oluşmaktadır.[79] Bu eylemler bütünü, kriz yönetim programının "sistem anlayışı" çerçevesinde ele alınması gereğini ortaya koymaktadır.[80]

Bir kriz yönetim sürecinin tüm aşamalarını çerçeve olarak ortaya koyan bir kriz yönetim programı, bazı temel ilkeler üzerinde uzlaşılmış kavramlara yer vermek

---

[77] Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, 5.b., İzmir, 2001, s. 7.

[78] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİK Raporu**, Ankara, 2001, s. 11.

[79] Mitroff ve Pearson, **a.g.e.**, ss. 113-125.

[80] Tutar, **a.g.e.**, s. 84.

durumundadır. Buna göre herhangi bir kriz yönetim programı hazırlanırken başlangıçta dikkat edilmesi gereken birtakım unsurlar bulunmaktadır.[81] Bunlar:

- Program hakkında ilgili tüm tarafların katılımıyla gerçekleştirilmiş bir uzlaşma sağlamak,
- Problemleri olduğundan daha küçük göstermemek,
- Herhangi bir şey için kimseyi suçlamamak ve
- Doğru bilgilendirmeye ve bilgi paylaşımına özen göstermektir.

Doğal afetler kaynaklı krizlerin yönetiminde literatürde çok kapsamlı ilkeler bulunmaktadır. Her şeyden önce kriz yönetiminin temel önceliği, en fazla risk altında bulunan insanları korumayı amaçlamasıdır. Bundan sonra topluluklar ile yakından ilişkili sistemlerin ve kritik kaynakların korunması gelmektedir.

Kriz yönetiminin etkinliği insanların, tehlikeleri ve risklerini ve aynı zamanda krizlerin toplulukları tehdit etmeden önce nasıl önleyebileceklerini bilmelerine bağlıdır. Bu, disiplinler arası işbirliğini ve etkilenebilecek tüm aktörlerin katılımıyla oluşacak bir yönetim sürecini gerektirmektedir. Kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının yanında yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası işbirliği de krizlerin üstesinden gelmede öncelikler durumundadır.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde ise kriz yönetiminin temel ilkelerini başlıklar halinde şu şekilde sıralamak mümkündür:[82]

- Toplulukları etkileyen krizleri küçük çaplı kazalardan ya da acil durumlardan farkını ortaya koyabilen bir bakış açısını yansıtmalıdır.
- Kriz yönetiminin zarar azaltma, önceden hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılandırma aşamalarına bir bütün olarak yer vermelidir.

---

[81] Parsons, **a.g.m.**, s. 28.

[82] E. L. Quarantelli, "Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks", **The Future of Disaster Risk: Building Safer Cities**, Washington D. C., December 4-6, 2002, s. 245; South Africa Department of Provincial and Local Government, **Green Paper on Disaster Management**, February, 1998, http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/gpdm/gpdmindex.html (Erişim Tarihi: 28 Şubat 2003); South Africa Department of Provincial and Local Government, **Disaster Management Guidelines for Municipalities**, http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html (Erişim Tarihi: 25 Şubat 2003).

- Birikmiş bilgiler ve verileri göz önünde bulundurmalıdır.
- Kriz nedeni olarak doğal afetlerin yalnızca belirtilerini değil gerçek nedenlerini ortaya koymalıdır.
- Yönetimin bütün düzeylerinde (yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası) öncelikli olarak ele alınmalıdır.
- Açık, anlaşılır ve kapsayıcı olmalıdır.
- Topluluk katılımını sağlamalıdır.
- Yerel koşullara uygun yapılandırılmalıdır.
- Siyasi irade ile desteklenmeli ve yasal olmalıdır.
- Esnek ve yeni koşullara uyarlanabilir olmalıdır.
- Yeterli mali olanaklara sahip ve sürdürülebilir olmalıdır.
- Öncelikler ve ihtiyaçlara yönelik olmalıdır.
- Etkilenebilecek tüm aktörlerin rolleri belirlenmelidir.
- Disiplinler arası ve bütünleştirilmiş bir bakış açısını yansıtmalıdır.
- Temel konulara odaklanmalıdır.
- Önlemeyi ve zararları en aza indirmeyi sağlayabilecek nitelikte olmalıdır.

D. KRİZ YÖNETİM PLANLAMASI

İyi bir kriz yönetim programının temelini kriz yönetim planlaması oluşturmaktadır. Yönetimin evrensel öğeleri olarak ifade edilen PÖPAYED ya da POSDCORB'un başında planlamanın sayılması, bu öğenin önemini vurgulamaktadır.[83] Öyle ki örgütlerin olası bir krize karşı planlarının olup olmamasına göre "örgütlerin yönetebildiği krizlerden" ya da "krizlerin yönettiği örgütlerden" literatürde sıkça söz edildiği görülmektedir.[84]

Planlama, toplumsal faaliyetlerin söz konusu olduğu her yerde yapılması gerekli bir çalışmadır. Yönetsel bir çalışma türü olarak planlama, geleceğe ilişkin öneriler, birbiri yerine geçebilir öneriler ve bu önerilerin gerçekleştirilmesini sağlayacak yöntemlerle ilgili bir çalışmadır. Kısaca planlama, belirlenmiş bir amaca varmak için yapılması gereken işlerin, henüz eyleme geçilmeden önce bir bütün olarak göz önünde bulundurulmasıdır.[85]

---

[83] Mıhçıoğlu, **a.g.e.**, s. 20.

[84] Kash ve Darling, **a.g.m.**, s. 180.

[85] Simon, Smithburg ve Thompson, **a.g.e.**, s. 334; Mıhçıoğlu, **a.g.e.**, s. 21.

Tablo 4: Kriz Planında Genel Yapı

BAŞLANGIÇ/AMAÇ
Yasa koyucu otorite
Siyasi irade
İlgili dokümanlar

SEKTÖREL DEĞERLENDİRMELER
YEREL-BÖLGESEL-ULUSAL
İklim
Çevre
Nüfus
Endüstri
Yönetici örgüt

TEHLİKE/RİSK ANALİZLERİ
Tarihçe
Doğal olaylar (çeşit olarak)
Endüstriyel vb. kazalar (çeşit olarak)

KONTROL VE KOORDİNASYON
Her düzeyde yetki ve sorumluluklar
Kontrol birimleri ve görevler
Acil durum hizmetleri, rol ve tanımları

PLANLAMA GRUPLARI
Sektörel planlama düzenlemeleri
(tıbbi, ulaşım, haberleşme, çevresel sonuçlar vd.)

DIŞ YARDIM
Dışarıdan ihtiyaç duyulan yardımlarda yetkili birim ve düzenlemeler

ACİL DURUM OPERASYON MERKEZLERİ
ÖRGÜTLERİN HAREKETE GEÇMESİ
Uyarı sistemleri
Uyarının alınması ve yayılması

AFET İLİŞKİLİ BİRİMLER
Yönetim birimleri
Yerel yönetim birimleri
Gönüllü kuruluşlar
(İlişkilerin düzenlenmesi)

YÖNETİM, MALİ PROSEDÜRLER, TEMEL İHTİYAÇLAR
Acil durum satın alma prosedürleri
Uluslararası yardım
Acil durumun gerektirdiği yönetim ve yetkiler

HALKIN BİLGİLENDİRİLMESİ
Duyurular
Bilgilerin açıklanması/yayınlanması
Acil durum yayınları
Bilgilendirici yayınlar

ALT PLANLAR
İletişim; polis; itfaiye+kurtarma hizmetleri; tıbbi çevre; sosyal yardım; barındırma/iskan; kamu hizmetleri; ulaşım; enerji; kayıt ve kayıp hizmetleri vs.

Kaynak: Vade-Mecum of Civil Protection in the European Union, s. 44.

Kriz yönetimi temelde bir planlama olayıdır.[86] Kentsel yerleşimlerin olası krizlere hazırlıklı olabilmelerinin önkoşulu, kriz anında yönetimin izleyeceği yollar ve alacağı önlemler ile görevleri ve sorumlulukları belirleyen bir "kriz yönetim planı" oluşturmaktır. Bu tür bir plan çerçevesinde hazırlıklı bulunmak yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, olağan yönetim anlayışının vazgeçilmez unsuru konumundadır.[87]

Herhangi bir kriz planının ana yapısını ortaya koyan temel unsurlar Tablo 4'te gösterilmiştir. Yönetimlerin oluşturacakları bir kriz planına ışık tutabilecek bu temel unsurlar, kamu ya da özel tüm örgütlenmelerin karşılaşabilecekleri beklenmedik durumlara hazırlıklı olmak, önceden cevaplar bulmak ve uygulanabilir çözümler üretmek açısından yol gösterici nitelikte sayılmaktadır.

Genel olarak bir kriz yönetim planının başlıca amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:[88]

- Kriz niteliğini taşıyan olayların ortaya çıkması öncesinde, yerel yönetimlerin bu tür bir kriz karşısında hazırlıksız yakalanmasını engelleyecek, etkin, hızlı ve güvenli bir biçimde krize müdahale edilmesini sağlayacak bir çerçeve oluşturmak,
- Bir kriz sırasında gerek kendi olanakları ve gerekse diğer kamu ve özel kuruluşların personel, araç ve gereçlerini kullanarak, beldede kriz boyutuna ulaşan sorunların yol açtığı zararı en düşük düzeyde tutacak önlemleri almak,
- Gerek kriz öncesinde ve gerekse kriz sırasında ve sonrasında alınacak önlemlerin ve yapılacak çalışmaların gerektirdiği etkili yönetim ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik düzenlemeleri yapmaktır.

Kriz yönetim planlaması sorunların belirlenmesine ve çözümler üretilmesine yardımcı olacaktır. Planlama faaliyetleri çerçevesinde yapılacak tüm ön hazırlıklar kriz durumunun ortaya çıkması halinde kaçınılmaz olan kargaşanın en aza indirilmesine imkan tanıyacak ve sorunların çözümünde karşılaşılan zaman baskısını azaltacaktır. Tüm örgütlerde olduğu gibi halkın önderliğe duyduğu ihtiyaca yanıt veren ve gerektiğinde işbaşında olduğunu gösteren bir belediyenin

---

[86] Şimşek, **a.g.e.**, s. 331.

[87] Emrealp, **a.g.e.**, s. 3.

[88] **y.a.g.e.**, ss. 17-18.

çalışmalarına yerel halk güven duyacaktır. Bu ise tamamen hazırlıklı olma ile ilgili bir konudur.

Diğer taraftan kriz yönetim planının yaşama geçirilmesinin önkoşulları, hızlı yanıt vermeyi sağlayacak ve gereksiz harcamalara yol açmayacak biçimde yapılandırılmasına bağlıdır. Belediyeler, kriz planını ya kendi yetki alanında ya da komşu bir belediyenin yetki alanı içinde gerçekleşen olaylar sonucunda uygulamaya koyacaktır. Etki alanı açısından büyük bazı kriz durumlarında ise komşu belediyelerin yardımlaşması ve işbirliği kaçınılmaz olacaktır. Ancak bu gibi durumlarda krizlerin üstesinden gelebilmek için ilgili tüm kurumlarda planların bir kopyasının da bulunması gerekmektedir.[89]

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde doğal afetlerin neden olduğu kriz durumlarına yönelik hazırlanacak planlar aşağıdaki özellikleri taşımalıdır:[90]

- Plan somut biçimde ortaya konmalıdır. Planın değişik durum ve koşullarda uygulanabilir olabilmesi için her yerleşim biriminin yapısı ve özellikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bir kent için hazırlanan planın yörenin koşullarına ve özelliklerine bakılmadan diğer başka bir kente olduğu gibi uyarlanması yoluna gidilmemelidir.
- Plan erişilebilir olmalıdır. Kendisini ilgilendiren tüm hemşehrilerin bilgisine açık olmalıdır.
- Planın belirli aralıklarla yapılacak tatbikatlar sayesinde uygulanabilirliği test edilmeli, gerekli görüldüğü taktirde üzerinde değişiklikler yapabilmeye imkan verecek esneklikte olmalıdır.
- Planın hazırlanması aşamasında geniş ölçüde katılımı içermesi gerekmektedir. Somut görev sorumluluğu üstlenen her birim ya da kişinin planın hazırlığına katılması gerekmektedir.
- Plan, değişik afet türlerine yönelik uygulanabilecek stratejilere yer

[89] McK Holloway, **a.g.e.**, ss. 3-4.

[90] Wynona K. Burling ve Adrienne E. Hyle, "Disaster Preparedness Planning: Policy and Leadership Issues", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 6, Issue 4, 1997, ss. 234-244; Alisa Wolf, "Planning for Disasters", **NFPA Journal**, March/April 1999, ss. 67-68; Gerry Larsson ve Ann Enander, "Preparing for Disaster: Public Attitudes and Actions", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 6, Issue 1, 1997, ss. 11-21; Abdullah Yılmaz, "Afetlerde Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", **TİD**, Y. 74, S. 435, Haziran 2002, ss. 213-214; Christopher F. Payne, "Contingecy Plan Exercises", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 8, Number 2, 1999, ss. 111-117; UNDMTP, **Contingency Planning**, October 1996, ss. 5-6; McK Holloway, **a.g.e.**, s. 38; Emrealp, **a.g.e.**, s. 29; Quarantelli, **a.g.m.**, ss. 244-245.

vermelidir. Potansiyel afet türleri açıkça belirtilmelidir.

- Plan, kriz anında görevli personeli, görev ve sorumluluklarını ortaya koymalıdır. Normal hayata dönülünceye kadar tüm aşamalarda kimin hangi işi ne zaman yapacağı açıkça belirtilmelidir. İşlerin belirli bir koordinasyon içerisinde sürdürülebilmesi için tüm iletişim ağı önceden sağlanmalıdır.
- Plan, kriz yönetiminin zarar azaltma, önceden hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılandırma aşamalarına yer vermelidir. Bu aşamalarda ortaya konan stratejilerin uygulanabilirliğinin sağlanması iç ya da dış kapasite imkanlarına bağlı olduğundan gerekli mali kaynaklar planda gösterilmelidir.

E. KRİZ YÖNETİMİNDE TEMEL FAALİYET ALANLARI

Literatürde doğal afetler kaynaklı kriz durumlarının yönetimini içeren faaliyetler genelde dört ana başlık altında toplanmaktadır.[91] Bunlar;

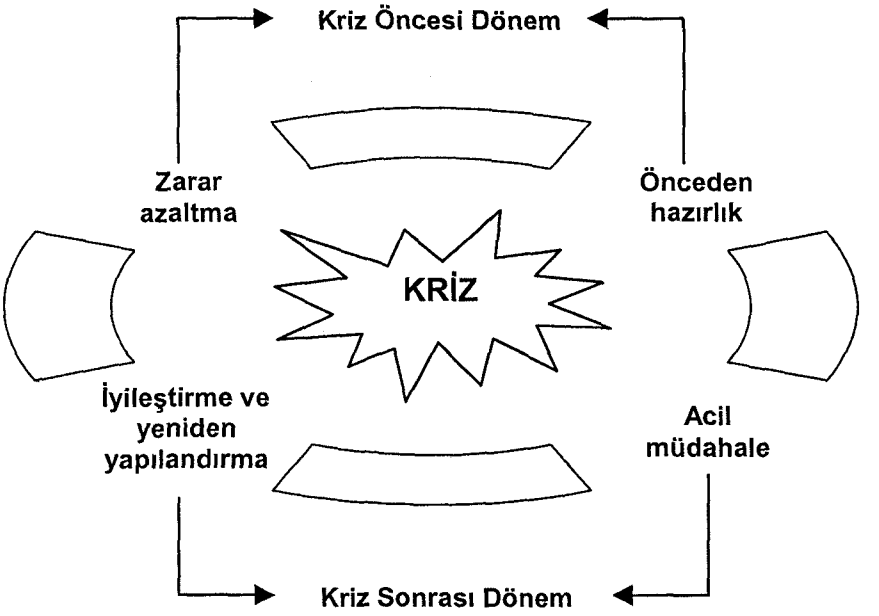
- Kriz öncesi dönem
  - ✓ Zarar azaltma
  - ✓ Önceden hazırlık

- Kriz sonrası dönem
  - ✓ Acil müdahale
  - ✓ İyileştirme ve yeniden yapılandırmadır.

Şekil 8'de doğal afetlerin yönetimine ilişkin bu faaliyet alanları birbirini tamamlayan ve bütünleşik bir süreç olarak gösterilmiştir.

---

[91] Mal Crondstedt, "Prevention, Preparedness, Response, Recovery–an outdated concept?", **Australian Journal of Emergency Management**, Vol. 17, No. 2, Spring 2002; Danny M. Peterson ve Ronald W. Perry, "The impacts of disaster exercises on participants", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 8, No. 4, 1999; **Summary of Workshop on Information Technology Research for Crisis Management**, Comussion on Physical Sciences, Mathematics and Applications, National Academy Pres, Washington D.C., 1999; Oktay Ergünay, "Comprehensive Disaster Management", **Seçme Bildiriler – Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No. 64, Ankara, 7–11 Kasım 1999.



Şekil 8: Kriz Yönetiminde Temel Faaliyet Alanları

Krizlerin yönetimine ilişkin olarak bu dört temel faaliyet alanını içinde barındıran yönetim biçimi son çeyrek yüzyılda geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Her şeyden önce bu model, birbirini takip eden kriz yönetimi aşamalarını da göstermekte ve bu nedenle kriz öncesi, anı ve sonrasına yönelik tanımlamalarda bulunmaktadır. İkinci olarak ise kriz yönetim stratejilerine ilişkin kullanılabilir bir sınıflandırma ortaya koymaktadır.[92]

1. Kriz Öncesi Çalışmalar

Bu dönem, doğal afetlerin neden olabileceği kriz ortamı oluşmadan önce olası kayıpları en aza indirebilecek ve bir bütün olarak toplumu bu tür kriz ortamlarına karşı hazırlıklı olmaya yöneltecek bir dizi faaliyetler bütününü ifade etmektedir. Kriz öncesine yönelik potansiyel risklerin tespit edildiği ve buna yönelik hazırlıklar çerçevesinde kapasite arttırıcı tedbirlerin ortaya konduğu bu dönem, kriz sonrasına yönelik başarının da belirleyicisi konumundadır.

[92] Crondstedt, **a.g.m.**, s. 10-11.

Temel aşamaları itibariyle bu dönem;[93]

- Meydana gelmesi muhtemel doğal afetlerden toplumun en az zararla ve fiziksel kayıplarla kurtulabilmesi için gereken teknik, yönetsel ve yasal önlemlerin önceden alınmasını,
- Önlemenin mümkün olduğu durumlarda doğal afetlerin önlenmesi, mümkün olmadığı durumlarda ise kurtarma, ilk yardım ve iyileştirme gibi çalışmaların en hızlı, verimli ve etkili bir şekilde yapılmasını,
- Afet zararlarının azaltılması çalışmalarının bir bütün olarak kalkınmanın her aşamasıyla bütünleştirilmesini ve bu şekilde riskin azaltılmasını ve sürdürülebilir bir kalkınma anlayışının sağlanmasını,
- Toplumu meydana getiren tüm kesimlerin, olaylardan en az düzeyde etkilenmesini sağlayacak gerekli bilgilerle donatılmasını ve buna yönelik eğitim programlarının uygulanmasını içermektedir.

Kriz öncesi dönem bir bakıma doğal afetlerin yol açabileceği potansiyel kayıplara karşı bir "risk azaltma programı" çerçevesinde ortaya konan stratejiler bütününü içermektedir. Bu nedenle risk, tehlike, hasar görebilirlik gibi kavramların kriz öncesi dönemde ele alınıp açıklanmış olması gerekmektedir.

Matematiksel bir ifade ile risk; tehlikenin gerçekleşme olasılığı ve hasar görebilirliğin bir fonksiyonu olarak aşağıdaki biçimde formüle edilmektedir:[94]

"Risk=Tehlikenin Gerçekleşme Olasılığı X Hasar görebilirlik"

Risk, bir olayın doğurabileceği olumsuz sonuçların toplamıdır. Mühendislikte ve sigortacılıkta geniş bir kullanım alanına sahip olan risk kavramı, belli bir olgunun, belirli bir büyüklükte meydana gelmesi halinde doğurabileceği kayıp tahmini şeklinde

---

[93] Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", s. 268.

[94] Pascal Peduzzi, "Insight of comman/key indicators for Global Vulnerability Mapping", **Expert Meeting on Vulnerability and Risk Analysis**, UNEP-GRID, Geneva, 11-12 September 2000; Risk, "$R_t = E \times R_s = E \times (H \times V)$" şeklinde de formüle edilmektedir. Burada R_t toplam riski, E risk altındaki elementleri, R_s spesifik riski, H tehlikeyi ve V hasar görebilirliği ifade etmektedir. Bkz. PAHO, **Mitigation of Disasters in Health Facilities: General Issues**, ss. 3-4; PAHO, **Mitigation of Disasters in Health Facilities: Administrative Issues** , ss. 3-4.

tanımlanmaktadır.[95] Kayıplara insan ölümleri, yaralanmalar, yapı ve alt yapı hasarları, sektörlerde meydana gelebilecek ekonomik ve sosyal kayıplar, üretim, işletme, pazar ve stok kayıpları gibi doğrudan ya da dolaylı tüm kayıpların dahil edilmesi temel hedeftir. Tehlike, insanların hayatlarını, sosyal ve ekonomik faaliyetlerini, mal ve hizmetlerini önemli ölçüde etkileyebilecek olumsuz ve nadir olaylar şeklinde tanımlanmaktadır. En genel anlamı ile hasar görebilirlik ise, doğal afetler kaynaklı krizlerde meydana gelebilecek olası tüm kayıpları ifade etmektedir.[96]

Genel olarak kayıpların az ya da çok olmasını belirleyen bazı temel faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler insanoğlunun çevre ile olan ilişkisindeki varolan uyumu bozmakla kalmamakta, aynı zamanda uzun dönemde kendisi için tehlikeli boyutlara ulaşabilecek bir ortam da meydana getirmektedir. Kısaca bu faktörler şunlardır:[97]

- Yoksulluk,
- Aşırı nüfus artışı,
- Aşırı ve düzensiz kentleşme,
- Çevresel bozulma,
- Bilgi ve bilinç eksikliği.

Bir bütün olarak ele alındığında doğal afet kaynaklı krizler aşırı nüfuslu ve ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yoğun bir şekilde yaşandığı alanlar açısından daha büyük bir risk oluşturmaktadır. Bu açıdan krizlerin yönetiminde risklerin azaltılmasına yönelik çalışmaların öncelikle yapılması gerekmektedir. Doğal afetler kaynaklı bir krizin meydana gelmesinin tanımını da veren risk esas itibariyle, yukarıdaki formüle paralel olarak şu faktörlerden meydana gelmektedir:[98]

- Afet tehlikesinin meydana gelme ihtimali (bunun içinde nerede, hangi şiddette ve hangi sıklıkla olduğu ve yan hangi etkilerinin görüleceği gizlidir),

---

[95] Şahin Eroğlu, "Afet Tehlikesi ve Riski", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Y. 2001, ss. 6-7.

[96] James K. Mitchell, "Hazards Research", **Geography in America**, Merill, Colombus, OH, ss. 410-424; James K. Mitchell, "Megacities and Natural Disasters: A Comparative Analysis", **Geo Journal**, 49, 1999, s. 141.

[97] UNDMTP, **An Overview of Disaster Management**, 2nd Edition, 1992, ss. 15-19.

[98] **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Revizyonu Tasarısı Cilt 1**, T.C.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998, ss. 1-7.

- Afete maruz kalan insan yapısı unsurlarının dağılımı (bu başlık fiziki ve teknik altyapıyı, nüfusu, ekonomiyi ve sosyal-politik sistemi belirler),
- Bir önceki kümede bulunan unsurların afetten ne derece etkilendiklerini belirleyen zarar görebilirlik düzeyi. Ayrıca bunlarla yakından ilişkili olup da yan konular diye görülebilecek ulaşım, kültür, planlama, kaynak kullanımı ve afet sonrası iyileşme kapasitesi bulunmaktadır. Sonuçta risk, bu üç başlığın birleşmesi ile oluşmaktadır.

Bu ifadelerin ışığında bir bölgede nüfus, yapı, ekonomik ve sosyal faaliyetler gelişmiş ise, tehlike ya da etkilenme oranı aynı bir diğer bölgeye göre risk daha büyük olacaktır. Eğer bir bölgede insan ve insan faaliyetleri yok ise, tehlike büyük olsa bile risk sıfır düzeyinde gerçekleşecektir.[99] Örneğin deprem için değerlendirildiğinde aşırı nüfuslu ve sosyal ve ekonomik etkinliklerin yoğun olarak yaşandığı alanlarda kentsel deprem riski, yerleşimler açısından bakıldığında, ya tehlikeli alanlarda yapılaşmada bulunmamak ya da ilgili yerleşim yerlerinden uzaklaşmakla azaltılabilir. Ancak bunların her ikisinin de uygulanabilirliği ve gerçekçiliği son derece düşüktür. Dolayısıyla geriye kalan tek seçenek can ve mal kayıpları ile sosyo-ekonomik kayıplar bakımından hasar görebilirliğin azaltılmasıdır.[100] Bunu sağlamak ise kriz öncesi dönemine ait zarar azaltma ve önceden hazırlık çalışmaları sayesinde mümkün görünmektedir.

a. Zarar Azaltma

Zarar azaltma, toplumun fiziki altyapısını oluşturmada yer seçimi ilkelerinden başlayarak yapılaşmada daha yüksek standartların belirlenmesi, bunları sağlamak üzere yasal ve ekonomik yöntemlerin geliştirilmesi; toplumun her kesiminde bireylerin, yerel toplulukların ve kuruluşların olası afet zararlarını azaltmak amacıyla alabilecekleri önlemlerin tanımlanması ve bu yatırımları yapmalarının kurumsal, ve toplumsal bir kültür oluşturma yoluyla sağlanmasıdır.[101]

---

[99] Eroğlu, **a.g.m.**, s. 7.

[100] **İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı – Final Rapor**, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, 1992, s. 9-2 (CD).

[101] **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, Uluslararası Acil Durum Yönetimi Sempozyumu Sonuç Raporu, Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Ankara, 2003, s. 8.

En geniş kullanım alanı ile zarar azaltma, kriz hali oluşmadan önce yerleşimler açısından olası tehlike/tehlikelerin etkilerini azaltmaya yönelik alınması gereken tüm önlemleri içeren ortak bir terimdir; uzun dönemde risk azaltma ve hazırlık çalışmalarını içermektedir.[102] Örneğin krizlerin insanlar ve çevre üzerindeki etkilerini en aza indirmeyi amaçlayan zarar azaltma aşamasını "önceden hazırlık aşaması" ile birlikte değerlendiren Nateghi-A bu konudaki stratejileri iki kategoride ele almaktadır:[103]

- Önceden Hazırlık: Erken uyarı sistemlerini geliştirmek, kriz planları hazırlamak ve kriz anında acil müdahale için gerekli kapasiteyi arttırmak.
- Önleme/Zarar Azaltma Çalışmaları: Uzun dönemde riskleri ve etkilenebilirlik düzeyini en aza indirmeye yönelik çalışmalar yapmak ve bu çalışmaları da kalıcı hale getirmek.

Benzer şekilde Ergünay'a göre de zarar azaltma aşaması uygulamada, kriz sonrasına yönelik iyileştirme, yeniden inşa çalışmaları ile birlikte başlamakta ve yeni bir afet meydana gelene kadar devam etmektedir.[104] Zarar azaltma aşamasında gerçekleştirilen çalışmaların temel özelliği ülke, bölge, yerleşme bazında olmak üzere çok geniş ve farklı alanlara yayılan, ancak aynı amaca yönelmiş eylemler bütünü olmasıdır.

Zarar azaltma aşamasındaki çalışmalara örnek oluşturabilecek uygulamalar, genellikle 19. Yüzyılın ortalarından itibaren başlayan halk sağlığındaki çalışmalara dayandırılmaktadır.[105] Bu tarihten önce tüberküloz, tifo, kolera, dizanteri, çiçek ve diğer salgın hastalıklar can kayıplarının temel nedenini oluşturmaktaydı. 19. Yüzyılın ortalarından itibaren özellikle atıkların imhası, hijyenik ortamlar oluşturma gibi önlemlerle içme suyunun kirlenmesini önleyecek çalışmalar "güvenlik kültürü" oluşturmaya yönelmiş, insanların bilinç düzeylerinin artması sayesinde salgın hastalık riski de azaltılmıştır. Zamanla önleyici ve koruyucu tedbirlerin alınmasının tedavi edici tedbirlere göre birincil nitelikte çalışmalar olduğu anlaşılmış ve salgın hastalıkların tahmin edilemez, önlenemez ve günlük yaşamın parçası durumundaki

---

[102] UNDMTP, **An Overview of Disaster Management**, s. 112.

[103] F. Nateghi – A., "Disaster mitigation strategies in Tehran, Iran", **Disaster Prevention and Management**, Volume 9, Number 3, 2000, s. 205.

[104] Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", s. 265.

[105] UNDMTP, **Disaster Mitigation**, 2nd Edition, 1994, ss. 13-15.

riskleri ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla salgın hastalıklara karşı oluşturulan bu güvenlik kültürü anlayışı, zamanla geliştirilmiş ve doğal afetlere de örnek oluşturmuştur.

Zarar azaltma çalışmalarından beklenen temel faydalar şunlardır:[106]

- Can ve mal kayıplarını önlemek ya da en aza indirmek,
- Gelecek tehlikelere karşı hasar görebilirliği azaltmak,
- Kriz sonrasına yönelik birikim sağlamak,
- İyileştirme ve yeniden yapılanmanın gerçekleşmesinde zaman tasarrufu sağlamak,
- Toplum sağlığı ve güvenliğine yönelik kapasiteyi arttırmak ve bir güvenlik kültürü oluşturmaktır.

Etkili bir zarar azaltma stratejisi geliştirmek her şeyden önce karar vermeyi kolaylaştıran bir yapıyı gerekli kılmaktadır.[107] Böyle bir yapıyı oluşturmak ise öncelikle;

- Karşı karşıya olduğumuz tehlikeler ve riskler nelerdir?
- Risk azatlımı çalışmaları hangi düzeyleri içine almalıdır ve kullanılacak kriterler nelerdir?
- Bu kriterlerin neler olduğuna kim karar verecektir?
- Zarar azaltma önlemlerini uygulanabilir kılacak süreç nedir? gibi birtakım soruların yanıtlarının bulunmuş olmasına bağlıdır.

Zarar azaltma önlemlerini farklı yollarla gruplandırmak mümkündür. Tablo 5'te bu gruplandırmalardan aktif ve pasif zarar azaltma önlemleri ve gerekli unsurlar gösterilmiştir.

---

[106] **Keeping Hazards From Becoming Disasters: A Mitigation Workbook for Local Governments**, Washington State Emergency Management Division, Washington D.C., 2000, ss. 3-4.

[107] UNDMTP, **An Overview of Disaster Management**, s. 116-117.

Tablo 5: Aktif ve Pasif Zarar Azaltma Önlemleri

Aktif Zarar Azaltma Önlemleri	*Pasif Zarar Azaltma Önlemleri*
- Eğitim ve öğretim - Denetim izni verilenlerin kontrolü - Ekonomik yardım (hibe ya da borç) - Daha güvenli yapı malzemeleri kullanmayı teşvik ve güvenlik araç ve gereçleri bulundurmayı özendirmek - Güvenli yapılar, sığınaklar depolama yerleri yapmak - Bilgileri paylaşmak, yaymak ve bilinç düzeyini arttırmak - Gönüllü sigorta yaptırmayı teşvik etmek - Toplumsal örgütlenmeler oluşturmak	- Planlara uygunluğun sağlanması - Uygulamaların gözden geçirilmesi, ölçülebilir olması - Kapatma, para cezaları, yıktırma gibi yöntemlerle caydırıcı kılma - Alan kullanım kontrolleri - Dere yatakları, dolgu alanları gibi yerleşime izin verilmeyen alanlara altyapı ve yatırımların yapılmaması - Zorunlu sigorta sistemi
Gerekler - Güçlü bir bütçe, teknik ve uzman personel, etkili bir yönetim - Güçsüz ve etkisiz yönetim birimlerinde sürekli bir güvenlik kültürü oluşturulması için mevcut kurallara uygunluğunun denetimi - Düşük gelirli kırsal ya da kaçak yapılaşmaya müsait alanlarda alan kullanımı ve yapılaşma kontrolleri	*Gerekler* - Etkin ve uygulanabilir bir denetim sistemi - Toplumsal kabul edilebilirliği olan objektif kriterler ortaya koyma ve bu kriterlere uygunluğu sağlama - Yasal düzenlemelere uyma ve toplusal ekonomik kapasite

Kaynak: UNDMTP, **Disaster Mitigation**, s. 28.

Aktif ve Pasif Önlemler: Zarar azaltma önlemleri çok geniş bir uygulama alanı göstermekte ve bireysel çabaların yanında kurumsal destek de gerektirmektedir. Ancak bu çabalar tek bir kurumun üstesinden gelebileceği bir iş de değildir. Dolayısıyla merkezi ya da yerel düzeydeki yönetim birimleri, toplumsal güvenliği sağlamada çok değişik araçlar ve yasal önlemler uygulamak zorundadırlar. Temel kural; karar alıcılar, yönetsel faaliyetler ve harcamalar noktasında katılımcı, açık, hesap verebilir, bütünsel bir yaklaşımı ortaya koymaktır. Bu açıdan aktif zarar azaltma önlemleri doğrudan yönetsel birimler tarafından özendirici uygulamalar aracılığıyla desteklenen eylemlerdir. Pasif zarar azaltma önlemleri ise denetim ve yaptırım uygulanarak istenilmeyen eylemlerin önüne geçilmesidir.

Yapısal ve Yapısal Olmayan Önlemler: Yapısal zarar azaltma önlemleri yapım aşamasında alınması gereken tüm fiziksel önlemleri içermektedir. Yapısal olmayan zarar azaltma önlemleri ise olası risklerin etkisini azaltıcı teknik, yönetsel ve siyasi çalışmalar gerçekleştirmek ve bu çalışmaları sürekli kılmaktır.

Kısa ve Uzun Dönemli Önlemler: Örneğin sele maruz kalabilecek yerleşim yerleri için dere yataklarını rehabilite etmek kısa dönemde yapılabilecek çalışmalardır. Uzun dönemde zarar azaltma önlemleri ise özellikle eğitim ve öğretim faaliyetleri ve güçlü bir ekonomik yapı ile krizlere karşı güvenlik kültürü oluşturmak ve toplumsal duyarlılığı arttırmaktır.

Kısıtlayıcı ve Özendirici Önlemler: Kısıtlayıcı önlemler, toplumsal güvenliği tehlikeye düşürücü, kanun dışı uygulamalara getirilen yaptırımlardır. Özendirici zarar azaltma önlemleri ise yararlı uygulamalara ekonomik, yasal, teknik ve diğer avantajlar sağlamaktır.

Sektör Temelli Önlemler: Sanayi, tarım, ticaret gibi sektörel bakış açısıyla ortaya konan, her sektörün olası risklerini belirlemesi ve bu risklerin etkilerini en aza indirmesine yönelik yaptıkları çalışmalarıdır.

Yukarıda ortaya konulan zarar azaltma önlemlerinin gruplandırılmasına paralel olarak, konu ölçeğinde bu aşamada yapılacak çalışmaları mühendislik, yapım, alan kullanımı, fiziksel planlama, ekonomik ve sosyal boyut, kurumsal yapılanma şeklinde gruplara ayırarak incelemek mümkün ise de yapılması gereken faaliyetleri bir bütün olarak şu şekilde özetlemek mümkündür:[108]

- Yasal mevzuatın gözden geçirilmesi ve ihtiyaç halinde yeniden düzenlenmesi,
- Yapı ve deprem yönetmelikleri, alan kullanım yönetmeliklerinin gözden geçirilmesi ve gerekiyorsa yeniden düzenlenmesi,
- Afet tehlikesi ve riskinin makro ve mikro ölçekte yeniden belirlenmesi, geliştirilmesi ve tehlike haritalarının hazırlanması,
- İhtiyaç duyulan bilimsel ve teknik araştırma-geliştirme faaliyetlerinin planlanması ve uygulanması,
- Ülke için deprem kayıt şebekeleri, erken uyarı ve kontrol sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesi,
- Zararların azaltılması konusunda ilgili her kesimi içine alan geniş kapsamlı eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi,

[108] Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", ss. 265-266.

- Zararların azaltılması kavramının kalkınmanın her aşamasına dahil edilmesi ve uygulanmasının sağlanması,
- Krizlere karşı önleyici ve zarar azaltıcı mühendislik tedbirlerinin geliştirilmesi ve uygulanması.

Bununla birlikte, kamu-özel-sivil ortaklığında bir koordinasyon içerisinde yürütülmesi gereken zarar azaltma çalışmalarında özellikle özel sektör yönüyle göze çarpan bir eksiklik de söz konusudur.[109] Bu eksiklik temelde üç ana nedene dayanmaktadır:

- Özel sektör örgütlerinin bu çalışmalarda birden çok kamu kurum ve kuruluşu ile karşı karşıya kalması ve sonuçta çalışmaların bürokratik işlemlerle zorlaştırılması,
- Özel sektör örgütlerinin kısa sürede kârı düşünmeleri, doğal afetlerin ise uzun süreli maliyetleri gerektirmesi; bu durumun görmezlikten gelinmesi ve sonuçta böyle çalışmalara gereken önemin verilmemesi,
- Doğal afetler kaynaklı kriz durumlarında ve olası zararların boyutlarında insan faktörü rolünün bilinmemesi ya da önemsenmemesidir.

Zarar azaltma aşamasında uygulanacak çalışmalar acil müdahale ya da iyileştirme ve yeniden yapılandırma aşamalarındaki çalışmalardan gerek kavram gerekse uygulama şekilleri bakımından farklılık göstermektedir. Bu çalışmalar, birçok kurum ve kuruluşun yanı sıra çok çeşitli disiplinlerin aynı hedef doğrultusunda çalışmasını gerektiren, katılımcılığa açık ve işbirliğine dayanan bir süreci ifade etmektedir.

Özetle zarar azaltma aşaması, olası bir afet öncesindeki en uzun dönemli çalışmaları ve sürekli hazırlıkları kapsamaktadır.[110] Amacı, doğal ve insan yapısı tehlikelerin toplum üzerindeki etkilerini azaltmak için kalıcı önlemler ortaya koymaktır. Bu amaca ulaşmanın başlıca yöntemi ise risk oluşturacak kentsel gelişimi

---

[109] Leonard I. Ruchelman, "Natural Hazard Mitigation and Development: An Exploration of the Roles of the Public and Private Sectors", **Managing Disaster-Strategies and Policy Perspectives**, Ed. Louise K. Comfort, Duke University Press, Durham and London, 1988, ss. 64-65'ten aktaran Yılmaz, "Afetlerde Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", ss. 210-211.

[110] **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 146-147.

ve yapılaşmayı engellemek, oluşmuş olan mevcut risklerin ise azaltılmasını sağlamaktır. Temel uygulama yöntemi, doğal tehlikelerin belirlenip mikro bölgeleme haritalarının hazırlanması, ayrı bir çalışma ile de kentsel risklerin araştırılarak bunların belgelenmesi ve imar planlarının bunlara uyumlu olarak yeniden düzenlenmesidir.

Zarar azaltmanın araçlarını yeni ve mevcut yapılaşma alanları için farklı biçimde tanımlamak da gerekmektedir. Yeni yerleşim ve yapılaşmada başlıca araçlar arazi kullanım planlaması, plan denetimi ve yapı denetimidir. Mevcut yapılaşmada ise risk oluşturan tehlikeli yerleşim alanlarının tekrar düzenlenmesi ve riskli kentsel çevrenin ve yapı stokunun iyileştirilmesi başlıca zarar azaltma önlemleridir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi zarar azaltma, toplumsal bilinçlenme, kentsel planlama, mühendislik kavramları ve uygulama teknikleri üzerine kurulu bir önlemler bütünüdür.

Zarar azaltmanın kurumsal yapısı incelendiğinde, kriz yönetim sisteminin diğer evreleri olan önceden hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılandırmaya göre dağınık ve belirsiz bir özellik sergilediği görülmektedir. Bu belirsizliğin başlıca nedeni, zarar azaltma çalışmalarının çok sayıda kurumun ilgi alanı içerisinde dağılmış olmasıdır. Belirli bir zamana ve duruma yönelik örgütlenmeyi içermediği için de ilgili kurumlar arasında yoğun bir eşgüdüm ihtiyacı açıkça ortaya çıkmamaktadır. Bu anlamda zarar azaltma, kriz yönetiminin dört evresi içerisinde en zor anlaşılanı olarak kabul edilmektedir. Oysa can ve mal değerleri üzerinde afet zararlarını azaltmanın en etkin yöntemi, afet öncesindeki risklerin ortadan kaldırılmasıdır. Öyle ki dünya deneyimindeki birçok uygulamada zarar azaltma amacıyla harcanan bir birim yatırımın, ortalama yedi birim değeri kurtardığı görülmektedir.

Zarar azaltma hiçbir ülkede tek bir kurumun görevi de değildir. Doğal afetlerin neden olduğu kriz durumları ile karşı karşıya kalmış ve gelişmiş birçok ülkedeki başarılı uygulamalara bakıldığında, zarar azaltmaya katkıda bulunan kurumsal işleyişin "yerelden merkeze" doğru örgütlendiği görülmektedir. "Aile-mahalle-yerel yönetim-bölge yönetimi-merkezi yönetim" ilişkisinin iyi işlemesi, bu ülkelerdeki başarının temel unsurudur. Çeşitli uygulamalarda dikkati çeken temel nokta, zincirdeki en güçlü halkanın yerel yönetimler olduğudur. Yerel yönetimler, doğal

afetlerden kaynaklanan kriz durumlarında yönetimin en önemli aktörü konumundadır. Kriz yönetiminde başarılı olan ülkelerde adeta bir slogan olarak kabul edilen "afetler yereldir", "olay mahallinde canlıdır" gibi kavramlar bu rolün önemine işaret etmektedir.

Risk ve zarar azaltma yöntemleri en etkin bir şekilde yerel düzeyde alınabilmektedir. Gerekli yetkiler ile donatılmış, sorumlulukları yasal çerçevede tanımlanmış yerel yönetimlerin kapasitelerinin istenen düzeye çıkarılması, gerek zarar azaltma evresinin başarısı, gerekse krizlerde yönetim sisteminin etkin olabilmesinin önkoşulu olarak kabul edilmektedir.

b. Önceden Hazırlık

Önceden hazırlık, etkili önlemler aracılığıyla tehlikeli bir olayın olumsuz etkilerini en aza indirmek, kriz sonrası iyileştirme ve yeniden yapılanma çalışmalarını kolaylaştırmak, arama kurtarma kapasitesini geliştirmek ve yardımların dağıtımına yönelik zamanında, yerinde ve etkili bir örgütlenme oluşturmaktır.[111] Başka bir tanıma göre ise önceden hazırlık, can ve mal kayıplarını en aza indirmek, tehlike altında bulunan insanları bulundukları yerlerden geçici olarak uzaklaştırmak, zamanında ve etkili arama, kurtarma ve iyileştirme çalışmalarını kolaylaştırmak için bir dizi planlanmış faaliyetler bütünüdür. Aynı zamanda önceden hazırlık koruyucu önlemler, yasal düzenlemeler, alan kullanım kontrolleri ve kentsel planlama çalışmalarına yönelik eylemler ile de yakından ilişkilidir.[112]

Önceden hazırlık aşaması, zarar azaltma aşamasında yapılan çalışmaların afetleri tamamen önleyemeyeceği, buna bağlı olarak da olası bir afete karşı her zaman hazırlıklı olmak gerektiği düşüncesinin bir ürünüdür.[113] Doğal olayların tehlikeli olaylar, dahası krize yol açabilecek doğal afetlerin insanlar ve yerleşimler açısından olumsuz etkiler doğurabilecek sonuçlarını, karşı önlemler almak suretiyle, zamanında, en uygun şekilde, en etkili organizasyon ve yöntemlerle ortadan kaldırmak, önceden hazırlık aşamasında yapılması gereken çalışmaların ana hedefini oluşturmaktadır. Zarar azaltma aşamasında alınan önlemlerle olayların

---

[111] UNDMTP, **Disaster Preparedness**, 2nd Edition, 1994, s. 12.

[112] UNDHA, **a.g.e.**, s. 47.

[113] Yılmaz, "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", s. 211.

durdurulması ya da önlenmesi her zaman mümkün olamayacağı için önceden hazırlık aşamasında insan canı ve malı ile ulusal servetleri afetlerin yıkıcı etkilerinden koruyacak bazı çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir.

Önceden hazırlık aşamasındaki çalışmalar yalnızca afetin alarm süresi içinde yapılan kısa dönemli çalışmalar olarak değerlendirilmemelidir. Bu çalışmalar olayın yıkıcı etkilerini azaltacak ve insan canı, malı ve ulusal servetleri koruyacak kısa ve uzun dönemli birçok çalışmayı da içermektedir. Bu açıdan bakıldığında önceden hazırlık aşamasının zarar azaltma aşamasında belirtilen birçok çalışma ile iç içe geçtiği görülmektedir.[114]

Olası bir kriz anında ortaya çıkabilecek kayıpların ve tehlikelerin giderilmesi, öncelikle tehlike ve tehdit altındaki canlıların kurtarılmasını, kayıpların bulunmasını, acil yardım ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla arama kurtarma kapasitesinin geliştirilmesini ve sürekliliğinin sağlanmasını içermektedir. Ayrıca afet sonrasında hemen başvurulacak sağlık, barınma ve günlük tüketim konularındaki ihtiyaçlar için stok oluşturma, dağıtım hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin ilkelerin belirlenmesi ve uygulamaların yapılması zorunluluğu bulunmaktadır. Önceden hazırlık, bu amaçlarla hazır tutulacak eğitimli kadroların, malzemenin ve araç gerecin doğru noktalarda yerleştirilmesi işlerini de kapsamaktadır. Çok sayıda resmi, özel birim ve sivil toplum kuruluşlarının eşgüdümünü, ortaklaştırılmış eğitim ve donanımını gerekli kılmaktadır.

Önceden hazırlık aşamasında belirlenen temel hedeflere ulaşmak için ortaya konacak stratejilerde dokuz temel konunun yer alması gerekmektedir.[115] Bu konular;

- Hasargörebilirlik değerlendirmesi,
- Planlama,
- Kurumsal ve yasal çerçeve,
- Bilgi sistemleri,
- Kaynak,
- Erken uyarı sistemleri,
- Krizlere müdahale mekanizmaları,

[114] Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", s. 266.

[115] UNDMTP, **Disaster Preparedness**, s. 16.

- Halkın bir bütün olarak afetler konusunda eğitilmesi ve
- Tatbikatlardır.

Kriz yönetimi aşamaları genellikle birbirini tamamlayıcı niteliktedir ve bu nedenle de birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılması mümkün değildir. Genel olarak değerlendirildiğinde önceden hazırlık aşamasının kapsamının aşağıda belirtilen konu başlıklarından oluştuğu görülmektedir:[116]

Hazırlıklı Olma Politikası: "Hazırlıklı olma politikası" mevcut mevzuatın ve bu aşamada görev alacak tüm kurum ve kuruluşların belirlenmesi, bu kurum ve kuruluşların eşgüdüm içerisinde çalışmalarını sağlamak açısından önem taşımaktadır. Diğer taraftan, bu aşamada rol alan kurum ve kuruluşların sorumluluklarının ve eşgüdümlerinin nasıl bir yapı içerisinde biçimlendirileceğine ilişkin düzenlemeler de "hazırlıklı olma politikası" içinde yer almalıdır.

Risk ve Etki Analizi: Afetlere karşı hazırlıklı olabilmek için ne tür tehlikelerin bulunduğunun, bu tehlikelerle birlikte zarar görebilir unsurların türü ve hangi boyutlarda afetler ile mücadele edileceğinin önceden bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle de olası afetlerin boyutlarının, hangi bölgelerde meydana gelebilecekleri ve doğurabilecekleri sonuçların kapsamının tahmin edilmesi gerekmektedir.

Müdahaleye Yönelik Planlama: Müdahale aşamasında görev alacak kuruluşlar, kriz merkezleri, bu merkezlerde gerekli olabilecek ekipman, personel ve yöneticiler düzeyinde planlama ve düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Yapılacakların Tanımlanması: Müdahalenin sorun oluşturmadan ve sistemli bir şekilde yerine getirilebilmesi için kriz sonrası yapılacakların neler olduğunun önceden düşünülmesi ve bunların detaylı olarak tanımlanması gerekmektedir. Kurtarma çalışmaları, ilk yardım ve sağlık hizmetleri, ulaşım ve barınma ihtiyaçlarının giderilmesi, yangınlara karşı müdahale ve erken uyarı sistemleri gibi konular bu kapsamda ele alınacak en önemli faaliyetler olarak öne çıkmaktadır.

---

[116] **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 123-124.

Eğitim ve Tatbikat: Kriz yönetiminde görev alacakların eğitimi ve uygulamaların provası niteliğindeki tatbikatlar, önceden hazırlık aşamasının en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Müdahale edenlerin, yöneticilerin, eğitmenlerin, medyanın, halkın ve sivil toplum kuruluşları üyelerinin eğitimi bu çerçevede ele alınıp gereken önem verilmelidir. Yapılan planların sürekli güncelleştirilmesi ve sık sık tatbikatların yapılması üzerinde titizlikle durulması gereken konulardır.

Kentsel yerleşimlerin doğal afetler nedenli krizler karşısında yaşanabilir mekanlar olarak varlıklarını sürdürebilmeleri noktasında coğrafi bilgi sistemi (CBS) ve erken uyarı sisteminin varlığı da kriz öncesinde yapılması gereken çalışmalar açısından yönetim sürecini etkileyen çok önemli bir konuma sahiptir.

Toplumsal gelişmelere paralel olarak bilgiye olan ihtiyacın çeşitlenmesi ve artması beraberinde verilerin de çoğalmasını getirmiştir. Yönetimin her aşamasında hızlı ve etkili kararlar alabilmek amacıyla yararlanılan bu verilerin toplanması, depolanması, analizi ve kullanıcıya sunulmasında geleneksel yöntemlerin yetersiz kalması bilişim teknolojilerinin sunduğu olanaklardan yararlanma zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Başlangıçta bilgisayar destekli tasarım ve sayısal harita üretimini amaçlayan CBS, giderek altyapı uygulamaları, çevre yönetimi, planlama ile birlikte sosyo-ekonomik alanlarda da uygulanmaya başlanmıştır.[117] Değişik bir anlatımla CBS, sadece haritaları üreten bir program sistemi değildir. Farklı ölçeklerde farklı projeksiyonlarda haritaların üretiminin yanı sıra bu haritaların kullanımına yönelik bir analiz sistemidir. En büyük avantajı ise harita üzerindeki grafik bilgilerin birbirleri ile ya da verilerin kriterler bazında mekansal ve mantıksal ilişkilerini vermesidir.[118]

Genel olarak CBS'yi, yeryüzüne ait bilgileri belirli bir amaca yönelik olarak toplama, bilgisayar ortamında depolama, güncelleştirme, kontrol etme, analiz etme ve görüntüleme gibi işlemlere olanak sağlayan bir bilgisayar sistemi olarak

---

[117] Halil Akdeniz, "Coğrafi Bilgi Sistemlerinin Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanma Sürecinde Sağlayabileceği Olanaklar Üzerine...", **Mülkiye Dergisi**, No. 238, C. XXVII, Ocak-Şubat 2003, s. 213-214.

[118] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama (Arazi ve Arsa Politikaları, Arazi Toplulaştırması, Arazi Kullanımı) ÖİK Raporu**, Ankara, 2001, s. 145.

tanımlamak mümkündür.[119] Daha ayrıntılı bir tanım ise, coğrafi nesnelere ait grafik ve grafik olmayan coğrafi verilerin kullanıcı ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde çeşitli kaynaklardan toplanması, depolanması, işlenmesi, bu verilerin veri tabanı işlemleri, sorgulamalar, dönüşümler ve coğrafi analizler ile coğrafi bilgiye dönüştürülmesi, yönetilmesi, sunulması fonksiyonlarını bütünleşik olarak yerine getiren yazılım ve personel bileşenlerinden oluşan bir organizasyon, bu veri ve bilgilerin gösterimi için kullanılan gelişmiş bilgi sistemleridir.[120]

Bir kente ilişkin bilgileri içeren CBS'lere ise kent bilgi sistemi (KBS) denilmektedir. KBS, kentin bütününde arazi bilgileri, nüfus verileri, doğal ve yapay kaynaklar, jeolojik, demografik, iklimsel vb. coğrafi varlıklara ait verilerin belli bir teknikle bilgisayar ortamında depolandığı, işlendiği, analiz edildiği ve bunun sonucuna göre de yönetimler tarafından karar verildiği ve uygulandığı bir sistemdir. Bu nedenle kentlerde gerekli hizmetlerin sunulması, doğru kararların alınması ve kaynakların daha verimli kullanılması, KBS kurulmuş bir kentte daha kolay bir şekilde gerçekleşmektedir.[121] Dolayısıyla, bilişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak bu gelişmelerden yararlanabilmek, etkin ve sağlıklı hizmetler sunabilmek için belediyeler bünyesinde KBS oluşturma çalışmalarının başlatılması günümüzde kaçınılmaz hale gelmiştir.[122] KBS, yerel yönetimlerin artık vazgeçemeyecekleri kılavuzları, yardımcıları konumundadır; kentin geleceğini yönlendirme ve planlama olanağı sağlamaktadır.

İyi bir kent planlaması, bilgilerin doğru ve sağlıklı olarak sağlanmasına ve bu bilgilere hızlı olarak ulaşılmasına bağlıdır. Kırdan kente doğru yaşanan hızlı göç olgusu, kentlerin doğal ve ekolojik dengesini bozmakta; tarımsal alanların sanayi ve konut sektörüne açılması, ormanların yağmalanması, kıyı alanlarının, göllerin ve dere yataklarının doldurularak imara açılması beraberinde doğal afetler karşısında

---

[119] Vahap Tecim, **Coğrafi Bilgi Sistemleri: Temel Kavramlar, Uygulama Alanları**, İzmir, 2001, s. 33.

[120] Mehmet Dikici, "Coğrafi Bilgi Sistemleri", **Mülkiyet**, S. 30, Kasım 1998, http:// www.hkmo.org.tr (Erişim Tarihi: 24 Mart 2003).

[121] Tecim, **a.g.e.**, ss. 116-118.

[122] Hüseyin Kavlak, "Kent Bilgi Sistemlerini Oluşturma İhtiyacı", **Mülkiyet**, S. 30, Kasım 1998, http:// www.hkmo.org.tr (Erişim Tarihi: 24 Mart 2003).

korunmasızlığı getirmektedir.[123] Plansız ve çarpık kentleşme, plan olduğu halde uygulanamama gibi nedenler doğal kaynakları tüketmektedir. Kıyılar doldurularak, dağ ve tepeler taş ocaklarına dönüştürülerek kentlerin coğrafi görünümü gittikçe bozulmaktadır. İşte bu noktada KBS çalışmalarıyla kentsel planlamada ihtiyaç duyulan harita altlıklarının yapımı, günün koşullarına uyarlanması hız kazanacak, bu verilere kamuoyunun ulaşabilmesi kolaylaşacak ve yapılmış ya da yapılacak olan çalışmalardan haberdar olması sağlanacaktır.[124]

Genel olarak CBS, doğal afetlere yönelik risk analizi çalışmalarında, doğal afetler öncesi önlem alma çalışmalarında, doğal afetlerde acil yardım hizmetlerinde ve doğal afetler sonrası alınacak önlemler ve planlama çalışmalarında artık sıkça kullanılır hale gelmiştir.[125] Örneğin kentlere yönelik olarak oluşturulmuş bir KBS ile aşağıdaki birtakım sorulara yanıt bulmak daha kolay bir hale gelmiştir:[126]

- Herhangi bir karar alındığında hangi alanlar etkilenmektedir?
- Yağmur yağdığında hangi alanlar, hangi derecede erozyon riskini taşımaktadır?
- Yerleşime ya da tarıma en elverişli alanlar nereleridir?
- İzmir'de örneğin bir deprem sırasında risk oluşturabilecek "X" nesnesinden kaç adet bulunmaktadır?
- Deprem riski taşıyan bölgeler nereleridir?
- Olması muhtemel bir deprem sırasında tehlike altında olacak binalar, bunların yıkılma olasılıkları ve tehlike altında olan kişiler kimlerdir?
- Dolgu alanları nereleridir?
- Ne tür olaylar İzmir-Ankara otoyolunu kesmektedir, tali yollar nereleridir?

---

[123] "Kent planlama, kentsel toplumlarda yaşam kalitesinin artması yönündeki sosyal dönüşüm çabalarını kentsel mekana yansıtabilmek ve süreci sürekli kılmak amacıyla uygulanan profesyonel bir disiplindir." Bkz. Gönül Tankut vd., **Yeni Ufuklara: Kentler**, Bilim ve Teknik, Aralık 2002 Eki, s. 15.

[124] Orhan Özkaya, "Yaşadığımız Kent Dünyaya Sığmalı", **Mülkiyet**, S. 30, Kasım 1998, http:// www.hkmo.org.tr (Erişim Tarihi: 24 Mart 2003).

[125] Akdeniz, **a.g.m.**, s. 226.

[126] Kşl. Tecim, **a.g.e.**, 35-36.

Bununla birlikte azgelişmiş ülkelerde ve özellikle Türkiye'de CBS ile ilgili önemli sorunlar bulunmaktadır.[127] Tüm kullanıcılar için büyük önem taşıyan ve yapılacak her işte ve yatırımda kullanılması zorunlu olan ekonomik, sosyal, yönetsel, çevresel, tarımsal, askeri ve siyasi temel bilgilere ulaşılması, bu bilgilerin toplandığı ortak bir çalışma alanının oluşturulması için gerekli prosedürlerin ve koordineli çalışmanın hazırlanması gerektiği, günümüzde üzerinde önemle durulan noktalardan birisidir. Diğer taraftan kamu kurumlarının bir kısmı halen aralarında bir koordinasyon olmaksızın mekansal veri oluşturmaktadır. Bu kurumların aynı bölgeye ait olmak üzere kazandıkları verilerin tutarlı olduğunu söylemek de mümkün değildir.

Kamu kurumlarının bilgi sistemleri ile ilgili çalışmalara bakıldığında hiçbir teşkilatın bilgi sistemi çalışmalarını tam anlamıyla oturtamadığı, daha açık bir ifade ile tam olarak işleyen bir bilgi sistemi kuramadığı görülmektedir. İlgili kurumlar arasındaki işbirliği ve eşgüdüm eksikliği önemli diğer bir sorunu oluşturmaktadır.

En temel sorun alanını ise, bilgiyi paylaşma ve bilgiye erişim konusunda yaşanan sıkıntılar oluşturmaktadır. "Bilginin paylaşıldıkça çoğalacağı" fikrinden hareketle veri kümelerinin bir araya gelmesi, ortak bir bakış etrafında bütünleştirilmesi, değişik ihtiyaçlara göre gruplandırılması, birlikte yorumlanması ve analiz edilmesi ve belki de en önemlisi erişime açık olması, veri gruplarından daha fazla verim alınabilmesi için olmazsa olmaz koşul olarak görülmektedir.[128]

Diğer taraftan, dünya ölçeğinde doğal afetler karşısında uğranılan can ve mal kayıpları ile ekonomik kayıplar, bu konuya yönelik küresel bir bilgi ağının oluşturulmasına yönelik adımların da atılmasını gündeme getirmiştir. Bu amaçla henüz kurumsallaşma aşamasındaki Küresel Afet Bilgi Ağı'nın (GDIN) oluşumu uluslararası gündeme 1997 yılında ABD Dışişleri Bakanlığı'nın girişimiyle gelmiştir.[129] Türkiye'nin de içinde bulunduğu bazı ülkelerin ilgisi ve desteğiyle afetlerle mücadelede uluslararası boyutta bilgi paylaşımı olanaklarının tartışılacağı

---

[127] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama (Arazi ve Arsa Politikaları, Arazi Toplulaştırması, Arazi Kullanımı) ÖİK Raporu**, s. 147-148.

[128] **Bilgi Paylaşımı: GIS + Internet**, Sayısal Grafik Coğrafi Bilgi Sistemleri Semineri Broşürü, Ankara, 5 Aralık 2000, s. 1.

[129] Bkz. Murat Dirican, "Afet Yönetimi Küreselleşiyor", **Bilim ve Teknik**, Mayıs 2000; **Global Disaster Information Network-GDIN**, http://www.gdin.org (Erişim Tarihi: 3 haziran 2003).

bir konferans düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Temmuz 1998'de yapılan Washington Konferansı ile GDIN girişiminin uluslararası boyutta resmi bir kimlik kazanması sağlanmıştır. Öncelikle BM'nin afetler ve insani yardımlar konusunda çalışan uzmanlık birimleriyle yakın bir iletişim kurulmuştur. Afetlere müdahalede özellikle uydular aracılığıyla daha ayrıntılı bilgi toplanması ve gelişmiş veri işleme teknikleri ile elde edilen bilgilerin kullanılması benimsenmiştir. Mayıs 1999'da Meksika'da yapılan ikinci Konferans'ta ise GDIN girişimine katılan ülke sayısı artmış, uluslararası örgütler, özel sektörden temsilciler ve sivil toplum kuruluşları da yer almıştır. GDIN üzerine 2000'de Ankara'da, 2001'de Canberra'da ve 2002'de Roma'da yapılan konferanslar dizisi ise kurumsallaşma yönünde atılan önemli diğer adımları oluşturmaktadır.

GDIN'in temel ilkesini, afetlerle mücadelede gerekli bilginin doğru kişilere en güvenli yoldan ve en kısa sürede ulaşması gerekliliği oluşturmaktadır. Uydu görüntüleri ve hava fotoğrafları gibi uzaktan algılama teknolojisinin ürünlerini internet teknolojisiyle birleştirerek afet zararlarının azaltılmasında kullanmayı amaçlamaktadır. Diğer taraftan her düzeydeki yönetimler, sivil toplum örgütleri, sanayi kuruluşları, yüksek öğretim kurumları, özel sektör, kamu kurumları ve araştırma kuruluşlarının afet bilgi ağı içerisinde yer alıyor olması, GDIN'in çok geniş bir tabana yayılmasına olanak sağlamaktadır.

Kriz öncesine yönelik hazırlıklardan bir diğerini de erken uyarı sistemi oluşturmaktadır. İnsan yerleşimlerinin giderek daha fazla oranda doğal afetler ile karşı karşıya kalması bu olayların ne zaman, nerede olacağı konusunu öne çıkarmaktadır. Ancak deprem başta olmak üzere doğal afet türleri içerisinde birçok olayın meydana gelmesinin önlenemeyeceği de bilinen bir gerçektir. Bu açıdan bakıldığında olayların meydana gelmeden önce ne zaman ve nerede olacağını bilmek önem taşımaktadır. Hortumlar, kasırgalar, seller gibi meteorolojik kökenli doğal afetlerin birçoğunun teknolojik gelişmeler sayesinde önceden tahmin edilebilirliği ve bu sayede insanların canlarını kurtarmak için yeterli zaman oluşturmak mümkün olmakla birlikte, depremler açısından konu henüz bilinmezliğini sürdürmektedir.

Depremleri tahmin edebilme çalışmalarının amacı, deprem meydana gelmeden önce insanların uyarılabilmesi, can ve mal kaybının en aza

indirilebilmesini sağlamaktır. Bilim adamları, deprem mekanizmalarını anlamaya, bilinen fay hatlarındaki stres birikimlerini alarak ve laboratuar çalışmaları ile teorik incelemeler yolu ile saptamaya çalışmaktadırlar. Belli bir yerdeki fayda deprem olma ihtimalini en güvenilir şekilde tahmin edebilmek başlıca amaçtır.

Günümüzde depremleri tahmin etmenin iki bilimsel yolu bulunmaktadır.[130] Bunlardan birincisinde, belli bir yerde meydana gelmiş depremlerin tarihleri incelenmekte ve o fayda stresin hangi aralıklarla biriktiği saptanmaya çalışılmaktadır. Böylelikle olması muhtemel depremin yaklaşık olarak hangi zaman aralığında oluşacağı, yani fayın bir daha nerede ve ne zaman kırılacağı tahmin edilmeye çalışılmaktadır. İkinci yol ise, stresin bir fayda hangi hızla biriktiğini kavramaktan geçmektedir. Yerkabuğundaki levhaların hareketi stresi kritik bir noktaya çıkarttığında kaya (gerilmiş bir lastik bant gibi) aniden kırılacak ve sonra yeni bir konuma yerleşerek sessizleşecektir. Bilim adamları fayın o bölümünde yılda ne kadar stres biriktiğini ölçmektedirler. Bu bölümde en son kırılmanın ne zaman olduğuna ve bu depremin ne kadar stres boşalttığına bakmaktadırlar. Bu bilgiler ışığında da depreme yol açacak yeni stresin birikmesi için ne kadar zamana ihtiyaç olduğunu tahmin etmeye çalışmaktadırlar.

Günümüzde doğal afetlerin önceden bilinebilirliğine ilişkin çalışmalar sürdürülmektedir. Ancak bu süreç değerlendirildiğinde çalışmaların sonuçlarının alınmasında daha uzun bir zamana ihtiyaç duyulacağı açıktır. Bu anlamda, doğal afetlerin meydana gelmesini önlemeye yönelik bir donanım şu an itibariyle mümkün olmamakla birlikte, can ve mal kayıplarını en aza indirebilecek yöntemler belirlenmiştir. Bu yöntemler ise bir bütün olarak kriz yönetiminde göz önünde bulundurulması gereken unsurları içermektedir.

2. Kriz Sonrası Çalışmalar

Kriz sonrası; acil müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılandırma çalışmalarını kapsayan bir dönemdir. Bu dönemde genel olarak göz önünde bulundurulması gereken temel noktalar şunlardır:[131]

---

[130] İbrahim Sönmez, "Deprem Sözlüğü", **İSFALT Yol Kültürü Deprem Özel Sayısı**, S. 6/7, İstanbul, 2000, ss. 327-328.

[131] Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", s. 269.

- Mümkün olan en fazla sayıda yaşam kurtarmak ve sağlıklarına bir an önce kavuşmalarını sağlamak,
- Afetlerin doğurabileceği ek tehlike ve risklerden (domino etkisi) insanları ve mallarını korumak,
- Afetten etkilenen toplulukların yaşamsal ihtiyaçlarını mümkün olan en kısa zamanda karşılamak ve hayatın bir an önce normale dönmesini sağlamak,
- Afetin doğurabileceği ekonomik ve sosyal kayıpların en düşük düzeyde kalmasını ve yaraların bir an önce sarılmasını sağlamak,
- Afetten etkilenen topluluklar için güvenli ve gelişmiş yeni bir yaşam çevresi oluşturmak.

Bu genel noktalar ışığında kriz sonrası döneme ilişkin aşamalar ayrıntıları ile aşağıda incelenmiştir.

a. Acil Müdahale

Genel olarak acil müdahale, kriz sonrası ilgili tüm kurum ve kuruluşlar tarafından durumu mümkün olan en kısa sürede kontrol altına almak için yapılan faaliyetler olarak tanımlanabilir. Arama-kurtarma, ilkyardım, tedavi, su-yiyecek-giyecek-yakacak sağlanması, geçici barınma, güvenlik, enkaz kaldırma, hasar tespiti, yangınlar, patlamalar, bulaşıcı hastalıklar gibi ikincil tehlikelerin önlenmesi, ve haberleşme gibi faaliyetleri içeren bu aşama beş ana unsurdan oluşmaktadır:[132]

- Operasyona yönelik düzenlemelerin yapılması,
- Afetin yapılara, insanlara ve sosyal yaşama etkilerinin değerlendirilip belirlenmesi,
- Müdahalenin organizasyonu ve yönetimi,
- Kamuoyu ve medyanın bilgilendirilmesi ve
- Mali kaynakların sağlanması.

Kriz anında operasyonel uygulamaların yerine getirilmesi için bazı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Operasyon merkezlerinin nerede

[132] **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 129-130.

kurulacağı, ne tür ekipman ihtiyacı olacağı gibi konularda yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu çalışmalar, kriz sonrası etkilerin, hızlı ve etkili bir müdahalenin boyutunun belirlenmesine olanak sağlamaktadır.

Krizde hemen sonra hasarlı yapılar, can ve mal kayıpları belirlenmeli, buralara gerekli yardımların yönlendirilmesi sağlanmalıdır. Bu nedenle bu aşamada yerel-bölgesel-ulusal seviyelerde etkili ve kesintisiz bir haberleşme ve doğru bilgi aktarımı çok büyük önem taşımaktadır. Tüm müdahale çalışmalarının birbiri ile uyumlu bir şekilde yönetimi bu iletişim sayesinde yerine getirilecektir. Diğer taraftan kurtarma, enkaz kaldırma, tıbbi yardım, ulaşım ve barınma gibi ihtiyaçların sağlanmasına yönelik faaliyetlerin yönetilmesi, etkin ve verimli bir müdahale ile mümkündür. Ayrıca afet konusunda kamuoyunun ve medyanın doğru bir şekilde bilgilendirilmesi konusu da ele alınması gereken önemli bir konudur. Yukarıdaki işlerin yapılabilmesi için ise güçlü bir ekonomik yapı ise tüm sistemin öncelikli konusudur.

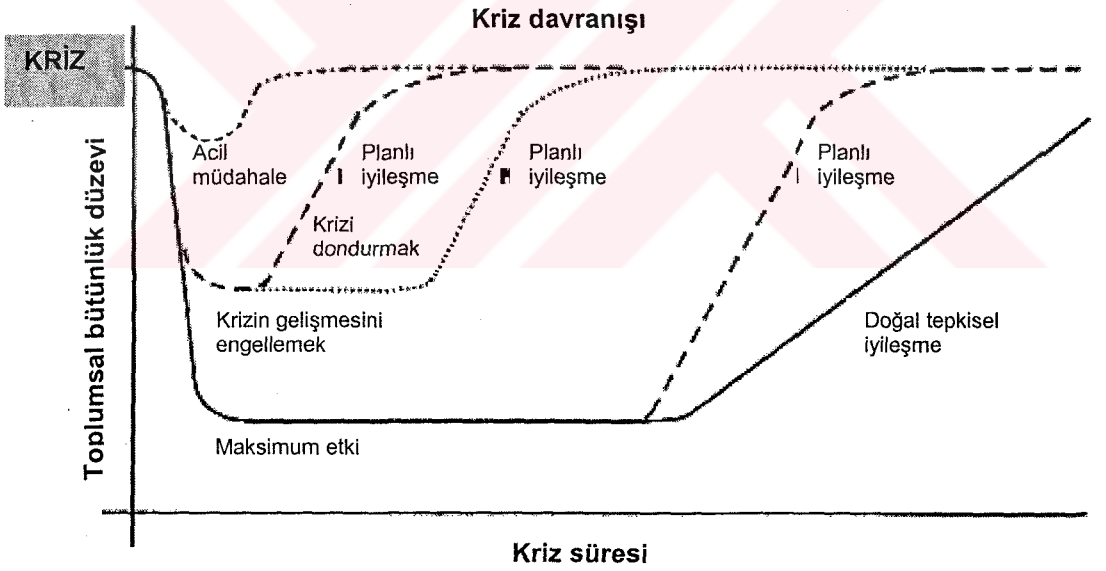
Müdahale aşamasında göz önünde bulundurulması gereken temel nokta yaşamları kurtarmak, acıları azaltmak ve bir an önce normal hayata geçişin koşullarını hazırlamaktır. Bu açıdan bakıldığında kriz müdahalesinde dokuz temel amaç bulunmaktadır:[133]

- Yaşamları kurtarmak,
- Krizin etkilerinin yükselmesini önlemek,
- Acıları hafifletmek,
- Çevreyi korumak,
- Eşya ve malları korumak,
- Araştırma, inceleme ve soruşturmalar için hukuksal, yönetsel, teknik ve diğer imkanları kolaylaştırmak,
- Halkı bilgilendirmek,
- Krizin boyutları da dikkate alınmak şartıyla, etkilerinin hafifletilmesinde örgütlerin kendi başına üstesinden gelme ve iyileştirmelerde destekleyici olmak,
- Mümkün olduğu kadar hızlı bir şekilde normale tekrar dönmeyi sağlamak.

[133] Wally Smith ve John Dowell, "A case study of co-ordinative decision-making in disaster management", **Ergonomics**, Vol. 43, No. 8, 2000, s. 1155.

Müdahale aşaması deneyime ve hızlı bilgilenmeye dayalı bir nitelik göstermektedir. Doğal afetlerden kaynaklanan krizlerin genelde yerel ölçekli olmaları nedeniyle, acil müdahale güçlerinin yerel otorite altında ve yerel kaynaklarla karşılanması, ancak afette bu kaynakların da zarar görmesi ihtimaline karşılık komşu ya da üst düzeyden müdahale yapılması seçeneklerinin hiyerarşik bir düzen içinde hazır tutulması, genel kabul görmüş bir ilkedir (sübsidiyarite).[134]

Özellikle arama ve kurtarma faaliyetleri konusunda halkın eğitimi çok büyük önem taşımaktadır. Yapılan araştırmalar ve uzmanlara göre depremzedelerin %90'ından fazlasının kendi aileleri, komşuları ya da arkadaşları tarafından kurtarıldığını ortaya koymaktadır.[135] Eğitilmiş halkın bu konuda üstlenecekleri sorumluluk sayesinde, profesyonel arama kurtarma birliklerinin olaylara gerekli standartlarda müdahale kapasiteleri de krizin süresi ve toplumsal bütünlük düzeyi üzerinde önemli bir role sahiptir. Bu açıdan müdahalenin en kısa sürede ve gerektiği şekilde yerine getirilmesi planlı iyileşme ve normal hayata geçilmesi açısından son derece önemlidir (bkz. Şekil 9).



Kaynak: Ren, **a.g.m.**, s. 14.

Şekil 9: Krizlerde Acil Müdahalenin Toplumsal Bütünlük Düzeyi ve Planlı İyileşme Üzerine Etkisi

[134] **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, s. 8.

[135] S. Emre Akdağ, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, Sayıştay Performans Denetim Grubu, Ankara, 2002, s. 10 http://www.sayistay.gov.tr (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2003); Quarantelli, "Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks", s. 247.

Şekil 9'da aktif acil müdahale unsurlarının kriz durumlarında toplumsal bütünlük düzeyi, kriz süresi ve planlı iyileşme üzerine etkisi gösterilmiştir. Kriz beklenmedik bir zamanda toplumsal hayatın normal gidişini önemli bir şekilde kesintiye uğratmakta, toplumsal bütünlük zarar görmektedir. Acil müdahalenin mümkün olan en kısa sürede gerçekleştirilmesi krizin etki süresini kısaltmakta, toplumun tekrar planlı bir iyileşme programı ile normal hayata dönmesi sağlanmaktadır. Krizlerde acil müdahalenin zamanında ve yerinde uygulamaya konulamaması toplumda bir kaos ortamının oluşmasına neden olmakta ve domino etkisi ile de krizin tetiklediği diğer olumsuzluklar etki süresini uzatmaktadır.

Diğer taraftan krizlere müdahaleyi pasif ve aktif anlamda iki ana grupta değerlendirmek de mümkündür.[136] Pasif anlamdaki müdahale yapıları doğal tehlikelere karşı güçlendirmek, hastanelerde yatak kapasitesini arttırmak, insanları potansiyel tehlikelerden uzak yerlere yerleştirmek gibi faaliyetleri içermektedir. Pasif anlamdaki müdahalenin birinci önceliği, krizin şiddetini en aza indirmektir. Buna karşılık aktif anlamdaki müdahalenin göz önünde bulundurması gereken temel adımlar ise şunlardır:

- Krizin acil olarak belirlenmesi ve tanımlanması,
- Mümkünse koruyucu tedbirlerin alınması,
- Krizin etkilerinin kontrol altına alınması,
- Mümkünse krizin etkisizleştirilmesi ve
- Krizin etkisizleştirilmesi ya da doğal olarak sona ermesi durumunda iyileştirme planının hayata geçirilmesi.

b. İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma

Acil müdahale uygulamalarının yerine getirilmesi ve kriz şokunun atlatılmasından sonra iyileşme sürecine girilmektedir. Bu süreç genel olarak iyileştirme ve yeniden yapılandırma çalışmalarını içermektedir.

İyileştirme, kriz sonrasında insanların yiyecek, su, barınma, psikolojik yardım, haberleşme, elektrik, ısınma, kanalizasyon gibi zorunlu ihtiyaçlarının karşılanması

[136] Chiang H. Ren, "Understanding and Managing the Dynamics of Linked Crisis Events", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 9, Number 1, 2000, ss. 13-14.

için yapılması gereken faaliyetler bütünüdür; bir anlamda acil müdahale aşaması ve yeniden yapılandırma faaliyetleri arasında bir "geçiş dönemi"dir.[137]

İyileştirme çalışmalarının temel hedefi, normale dönüş süresini kısaltmaktır. Bu aşamada öncelikli hedef her ne kadar afetzede halkın zararlarının giderilmesi ise de günümüzde bu yaklaşımın hızla değiştiği görülmektedir.[138] Artık yeni bir anlayış çerçevesinde iyileştirme, yerel ekonomik canlılığın yeniden kazanılması, altyapının geliştirilmesi, sanayinin ve ticaretin desteklenmesi, toplumun eğitimi ve işgücünün katma değerinin yükseltilmesi, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerinin sağlanarak toplumun olası bir yeni kriz durumu karşısında kendi başına daha dirençli kılınmasıdır. Bu anlayışın en önemli katkısı ise krizin neden olduğu psikolojik şokun en kısa sürede atlatılmasına yardımcı olmaktır.

Krizden etkilenen ya da zarar gören toplumsal tüm faaliyetlerin eskisinden daha ileri bir düzeye getirilmesi, toplumun başka kriz durumları ile karşı karşıya kalmamasını sağlayacak kalıcı tedbirlerin alınması ise yeniden yapılandırmanın temel hedefidir. Bir anlamda yeniden yapılandırma, kriz yönetiminin temel aşamalarında yer alan faaliyetlerin gözden geçirilip test edildiği bir aşamadır; eksikliklerin saptandığı, yanlışlıkların sorgulandığı, hizmetleri bekleyen pasif konumdan çıkıp, toplumun tüm aktörlerinin katılımına, işbirliğine ve çözümlerde ortaklığa dayalı bilgilendirilmiş ve bilinçlendirilmiş, tehlikeleri fırsatlara çevirebilme yeteneği kazanmış bir toplum oluşturma fikridir. Bu nedenle yeniden yapılandırma çalışmaları belki yıllar sürebilecek uzun dönemli bir süreçtir.

F. YÖNETİM ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELER VE KRİZ YÖNETİMİ

Günümüzde topluluk temelli, koordinasyona dayalı, etkilenebilir tüm aktörlerin güçlerini birleştirmeleri sonucunda daha büyük bir sinerji ortaya çıkarmaya yönelik katılımcı pratiklerin ön plana çıktığı yeni bir kriz yönetim anlayışı gelişmekte ise de özellikle Türkiye gibi henüz gelişme yolunda olan ülkelerde ağırlıklı olarak

---

[137] UNDMTP, **An Overview of Disaster Management**, s. 98.

[138] **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, s. 137.

varlığını sürdüren yaklaşım "komuta-kontrol modeli" olarak ifade edilebilecek bir modeldir. Bu modelin başlıca özellikleri şunlardır:[139]

- Çok fazla yasal ayrıntı ile belirlenmiş, yukarıdan aşağıya doğru karar alma süreçleriyle desteklenen, buna bağlı olarak da inisiyatif kullanmanın son derece sınırlı olduğu karmaşık bir bürokratik yapı.
- Kesin bir şekilde merkezden yerele doğru tanımlanmış hiyerarşik bir yönetim yapısı.
- Genellikle kriz sonrası acil müdahale aşamasına ağırlık veren bir yapı.
- Sınırlı sayıda ve özellikle aniden ortaya çıkan, fiziksel yıkımlara yol açabilecek doğal tehlikeleri göz önünde bulunduran bir yapı.

Son yıllara kadar ülkelerin hemen hemen çoğunda, doğal afetlerin neden olduğu krizlere yönelik planlamanın askeri stratejilere benzer bir şekilde hazırlanması yönünde bir eğilimin bulunduğu bilinmektedir. Dolayısıyla bu anlamda doğal afetlere yönelik örgütsel hazırlık ve yönetim biçiminin de komuta-kontrol modeli olduğu ileri sürülmüştür. Daha açık bir ifade ile bu düşünceye göre doğal afetlere karşı yukarıdan aşağıya doğru örgütlenmiş ve hiyerarşik bir sosyal örgütlenme modeli en iyi modeldir. Ancak bu model yeni gelişen toplumsal dinamikler ve yönetim stratejileri çerçevesinde gerçeklikten uzak bir yaklaşımı sergilemektedir. Bu açıdan iyi bir kriz planlamasında otoritenin merkezileştirilmesi yerine bireyler ve örgütler arası koordinasyonu vurgulayan, işbirliğine dayılı güç birliğini ortaya çıkaran bir modelin geliştirilmesi gerektiği ve iyi bir kriz planı ve yönetiminin temel sorunun komuta-kontrol değil kriz öncesi ve sonrası koordinasyon olduğu sıkça dile getirilmektedir.[140]

Komuta-kontrol modelinin topluluk katılımına yer vermeyen, yönetim sürecinin tüm aşamalarında merkezin etkili olduğu, buna paralel olarak da doğal

---

[139] Philip Buckle, **Community Based Management: A New Approach to Managing Disasters**, Draft Paper, August, 2001, ss. 2-3.

[140] Bkz. Enver Alper Gürel, **Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi: Doğal Riskler ve Afet Planlaması**, Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 2001, ss. 114-115; E. L. Quarantelli, "Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters", **Disasters**, 1997, 21(1), ss. 47-49; E. L. Quarantelli, **Major Criteria for Judging Disaster Palnning and Managing and Teir Applicability in Devoloping Societies**, Disaster Research Center, University of Delaware, 1998, ss. 10-11 http://www.udel.edu/DRC/preliminary/pp268.pdf (Erişim Tarihi: 9 Ekim 2001).

afetler kaynaklı krizlerde her şeyi devletten bekleme alışkanlığının yerini günümüzde toplum merkezli bir bakış açısı almaya başlamıştır. Kriz öncesi dönemde risk değerlendirmesi ve yönetimi tekniklerinin uygulamaya konulması ile modele daha dinamik bir nitelik kazandırılmaya çalışılmaktadır.[141] Kuşkusuz bu dönüşümün arkasında, yönetim stratejilerine ilişkin gelişmeler bulunmaktadır. Buna göre;

- Tehlikelerden etkilenebilirliğe,
- Tepkisellikten önleyiciliğe,
- Örgütsel davranıştan işbirliğine,
- Bilimsel sahiplenmeden disiplinler arası işbirliğine,
- Dürtü-tepki yönetiminden risk yönetimine,
- Toplum için planlamadan toplulukla birlikte planlamaya ve
- Tek taraflı bilgilendirmeden bilgileri paylaşmaya doğru bir eğilim değişikliği yaşanmaktadır.

Bu yönetsel strateji değişiklikleri sonuçta, yaşanabilir ve sürdürülebilir yaşam alanlarını, toplulukların daha güvenli ortamlarda yaşayabilmelerini, halkın kendisini ilgilendiren konularda yönetime etkin katılımı yoluyla bir güvenlik kültürü oluşturulmasını hedeflemektedir.

[141] Cumhur Mumcu, **Kriz Yönetimi Krizden Önce Başlar**, http://www.idea.com.tr/arsiv/arsiv/krizyonetimi.htm (Erişim Tarihi: 28 Mart 2002).

İKİNCİ BÖLÜM

SÜRDÜRÜLEBİLİR YERLEŞİMLER VE DOĞAL AFETLER

21. Yüzyılın başlarında dünya daha fazla insan nüfusunu barındırmakta, önceki dönemlere göre daha sağlıklı ve varlıklı bir yaşam süreci içinde bulunmaktadır. Fakat aynı zamanda önceki dönemlere göre benzeri görülmemiş riskler, doğal tehlikelerin neden olduğu ölümler ve yıkımlar ile de karşı karşıyadır. Bu çelişki insanoğlu ile doğa arasındaki etkileşimin neden olduğu bir durumu yansıtmaktadır. Bir taraftan aşırı bir şekilde artan nüfus ve bu nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için çevre üzerindeki baskılar, diğer taraftan da insanoğlunun doğal kaynakları sorumsuzca tüketerek kendisini risk altında bırakması söz konusudur.

Günümüzde gelinen bu nokta karşısında: Dünya giderek yaşanılması daha zor bir yer haline mi geliyor? Neden insanoğlu doğal tehlikelere karşı daha etkilenebilir bir düzeyde? Çevresel riskleri en aza indirmek mümkün mü? Afet nedir? Teknolojik gelişmelerin baş döndürücü bir hızla geliştiği günümüzde insanoğlu aynı zamanda kendi sonunu mu hazırlıyor? Doğal afetlerin neden olduğu kriz durumları domino etkisi ile tüm ülkeleri tehdit ediyor mu? gibi sorulara tam olarak açık ve kesin yanıtlar henüz bulunabilmiş değildir. Bununla birlikte, doğal afetleri önlemenin mümkün olamadığı durumlar dışında risklerini tahmin etmek ve buna yönelik korunma ve hazırlık yöntemleri geliştirmek son yıllarda üzerinde sıkça durulan konular haline gelmektedir.

Yirminci yüzyılın ortalarına kadar doğal tehlikeler alanında geniş kapsamlı çalışmalar/araştırmalar sınırlı sayılabilecek düzeyde bulunmaktadır. Bu yıllara kadar doğal tehlikeler tek başına bağımsız jeofiziksel olaylar olarak görülmekte, toplumdan ayrı mühendislik çalışmaları ile üstesinden gelinebileceği varsayılmaktadır. Gilbert White, Amerika Birleşik Devletleri'nde sıkça yaşanan sel felaketleri için nehir kontrol planlarının en iyi yol ya da tek başına yeterli olmadığını ileri süren ilk kişidir.[1] Coğrafya uzmanı olarak White, toplumsal bir bakış açısı ortaya koymuş, doğal tehlikeleri insan ve ekolojik bir çerçevede değerlendirmiş, hem doğal hem de toplumsal düzeyde dönüşümü sağlayacak sivil mühendislik çalışmalarına ağırlık

[1] Bkz. Smith, **a.g.e.**, ss. 3-6.

vermiş, doğal tehlikelerde insan faktörüne ve insan-doğa etkileşimine dikkat çekmiştir.

1970'lerin başlarında doğal tehlikeler üzerine çalışmalar çoğunlukla parçalı bir yapı göstermiştir. Jeologlar, jeofizikçiler gibi uzmanlar doğal afetlerin zararlarını en aza indirmek için çevresel kontroller ve fiziksel mühendislik çalışmaları ile konuya katkıda bulunmuşlardır. Fakat bu tarihlerde teorik çalışmalarda iki farklı bakış açısı göze çarpmaktadır. Coğrafyacılar tehlike algılaması, alan kullanım planlaması gibi varolan fiziksel kontrol mekanizmalarını kullanarak insan çevresi ve doğal afet zararlarını en aza indirme fikrini birleştirmek suretiyle tehlike temelinde bir yaklaşımı ortaya koyarlarken, diğer taraftan sosyologlar ise toplumların kriz durumlarında kolektif insan davranışlarının rolünü ve önemine işaret etmişlerdir.

1980'li yıllar beraberinde yeni gelişmeleri getirmiştir. Sürdürülebilirlik ile kalkınma ve doğal afetler arasındaki ilişki ortaya konmaya başlanmış, yoksul ülkelerde afet etkilerinin boyutlarının daha da arttığı belirtilmiştir. Sosyal bilimciler açısından özellikle yoksul ve dezavantajlı grupların etkilenebilirlik düzeylerinin araştırılmasına yönelik çalışmalar ve katılım anahtar kavramlar olarak ileri sürülmüştür. Diğer taraftan doğal ve insan yapımı afetlerin birlikte ele alındığı disiplinler arası çalışmaların gereği de ortaya çıkmıştır. Ancak yirminci yüzyılın sonlarına doğru çevresel tehlikeleri konu edinen çalışmalar karmaşık ve farklı bir duruma gelmiştir. Doğal tehlikelere yönelik çalışmalarda önemli ölçüde artış gözlenmesine karşın etkilenebilirlik, afet, kriz gibi kavramlar üzerinde henüz uzlaşılabilmiş tanımlar geliştirilememiştir. Her bilim dalının konuyu "akademik sahiplenme" çerçevesinde sıkı sıkıya elinde bulundurması, disiplinler arası bir yaklaşımı benimsememesi bunda önemli bir faktördür. Bu açıdan bir taraftan afetlere neden olarak jeolojik ve jeofiziksel olaylar çalışmalara sıkça konu olurken, diğer taraftan toplumsal yapılar ve afet ilişkisini ortaya koyan sosyoloji ve diğer sosyal bilim dallarının konuyu gündemlerine alması henüz çok yenidir.

Son yarım yüzyıl içerisinde depremler, sel baskınları, fırtınalar, yangınlar, volkanik patlamalar gibi doğal afetler çok sayıda can ve mal kaybına neden olmuş, çevresel zararlar yanında ekonomik ve sosyal yapıyı da olumsuz etkilemiştir. Doğal afetlerin meydana getirdiği ekonomik, sosyal ve çevresel kayıpların boyutlarının artması nedeniyle sürdürülebilirlik, son yıllarda devletlerin üzerinde daha fazla

durdukları bir konu haline gelmiştir. Bu noktada da "yoksulluğu giderici ve çevre korumacı uluslararası düzenlemelerin yanında, doğal tehlikelerin risklerini ve etkilerini göz önüne almadan yapılan çalışmaların" sürdürülebilirliği ve yaşanabilir mekanları sağlayamayacağı, toplum merkezli bir bakış açısının gerekli olduğu vurgulanmıştır.[2] Aşağıda bu yeni anlayışın dönüm noktaları uluslararası düzenlemeler çerçevesinde ele alınmıştır.

I. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE DOĞAL AFETLER

Günümüze gelinceye kadar birçok ülke yıllar süren çabalar sonucunda elde edilmiş kalkınmayı ortadan kaldıracak, yoksulluk ve eşitsizliği daha da arttıracak doğal afetler karşısında giderek daha savunmasız bir hale gelmektedir. İstatistiksel veriler, gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen doğal afetlerin %90'ının toplumların bu tür tehlikelere karşı savunmasızlığını giderek artırdığını, etkilerini, sosyal ve ekonomik maliyetlerini giderek katladığını göstermektedir (bkz Tablo 6).

Tablo 6: Bölgeler İtibariyle Meydana Gelen Afet Sayıları* (1990-1999)

Yıllar	Afrika	Amerika	Asya	Avrupa	Okyanusya	Toplam
1990	51	106	215	138	36	546
1991	69	141	245	95	18	568
1992	60	105	194	70	17	446
1993	52	110	247	60	14	483
1994	47	66	135	59	15	322
1995	62	110	180	71	8	431
1996	79	100	187	56	17	439
1997	87	101	208	63	15	474
1998	109	126	229	50	18	532
1999	182	123	231	72	15	623
TOPLAM	798	1.088	2.071	734	173	4.864

*Çatışmalar ve savaşlar ile AIDS gibi kronik hastalıklar afet veri tabanı içinde yer almamıştır.

Kaynak: IFRCRCS, **World Disaster Report 2000**, s. 167.

[2] UNISDR, **a.g.e**, s. 1.

Hem Türkiye'de hem de dünyanın diğer bölgelerinde meydana gelen doğal afetlerin neden olduğu can ve mal kayıplarının büyüklüğü, savunmasızlığı ve tehlikelerin son yıllarda ulaştığı ürkütücü boyutları açıkça göstermektedir. Bu nedenle afetlerdeki kayıplar ile çözümlenememiş kalkınma sorunları arasında doğrudan bir bağlantı olduğundan hareketle, önlem alınmadığı taktirde gelecekte daha fazla can kaybı, zarar görmüş fiziksel altyapı ve çevresel kaynakların azalması ile karşılaşılabileceği, bu kayıpların yıllar boyu süren çalışmalar sonucu edinilen başarıları ve kalkınma faaliyetlerini olumsuz etkileyebileceği üzerinde sıklıkla durulan konular olarak belirtilmektedir.[3]

Doğal afetlerin neden olduğu can kayıpları her yıl %97 gibi yüksek bir oranla en fazla az gelişmiş ülkelerde meydana gelmektedir.[4] En az gelişmiş 49 ülkeden 24'ü hâlâ yüksek bir oranda afet riski ile karşı karşıya bulunmakta ve bu ülkelerden ilk 6'sı son onbeş yıl içinde her yıl yaklaşık 2 ile 8 arasında büyük derecede hasara neden olan afetler yaşamaktadır.[5] Tablo 6'dan da görülebileceği gibi 1990 ile 1999 yılları arasında bölgeler itibariyle rapor edilen afet sayısı toplamı 4.864'tür. En fazla afetin gerçekleştiği bölgenin ise Asya olması bu verileri desteklemektedir. Yine bu tarihler arasında tüm bölgelerde meydana gelen toplam can kaybı yaklaşık 593.000 kişidir. Ancak çeşitli nedenlerle afetlerden etkilenen toplam insan sayısı yaklaşık 2 milyar kişi, toplam zarar ise 741 milyar dolardır.[6]

A. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Sürdürülebilir kalkınma bir anda ortaya çıkmış ve kesin çözümler içeren bir reçete niteliğinde değildir. Devletlerin belirli ilkeler çerçevesinde sürdürülebilir bir yaşamı mümkün kılabilecek yol gösterici hedefler bütünüdür. Bu nedenle sürdürülebilirlik, dinamik bir yapıya sahip olup sürekli geliştirilmesi gereken bir yaklaşımı içermektedir.

---

[3] Alfredo Witschi-Cestari, "Doğal Afet Yönetiminde UNDP'nin Rolü", **Uluslararası Acil Durum Yönetimi Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Ankara, 11-14 Kasım 2002, ss. 33-34.

[4] **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**, s. 170.

[5] Brown, **a.g.m.**, http://www.unctad.org/conference/adress/undp.htm

[6] Bkz. IFRCRCS, **World Disaster Report 2000**, s. 168, Tablo 3 ve Tablo 4.

Sürdürülebilir kalkınma çoğu defa ekonomik kalkınma ile çevre koruma arasındaki çekişmeye dayandırılmakta ya da sadece çevre koruma ile sınırlandırılmaktadır.[7] Kavram, çevre korumadan çok daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Gelecek kuşakların sağlığını gözetme, çevresel bütünlük, yaşam kalitesinin arttırılması, kuşaklar arası adalet, yoksullukla mücadele ve insan mutluluğunun sosyal ve etik boyutlarını kapsamaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınmanın çevreyle ilişkili olduğu kadar ekonomik, toplumsal, kurumsal ve kültürel boyutları da bulunmaktadır ve hem bu günün insanları hem de gelecek kuşaklar arasında eşitlik anlayışını içermektedir. Daha çok gelişmenin ancak, doğal ve insan yapısı sistemlerin yüklenme kapasitelerinin kaldırabileceği sürece gerçekleşeceği varsayılmaktadır.[8]

Sürdürülebilirlik, genel olarak kurumsal, ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere dört temel boyuta sahiptir. Çevresel sürdürülebilirlik ile kalkınma arasındaki ilişki ise yaşamsal bir düzeydedir.[9] Bununla birlikte bu dört temel boyuttan hiçbirisi kendi başına bir anlam ifade etmemektedir. Her biri diğerleri ile iç bağımlılıkları bulunan bütünsel bir sistemi ifade etmektedir. Diğer taraftan kavram olarak sürdürülebilirlik de salt kendi başına mutlak bir anlam taşımamakta; ancak sosyal ve politik bir değerlendirme sonucunda tanımlanması gerekmektedir. Bu durumda da soyut bir sürdürülebilirlikten çok, sürdürülebilirlik derecelerinden söz edilmektedir. Dolayısıyla sürdürülebilirlik, kesin standartların bulunduğu bir bütünü ifade etmediği için, tüm toplumların aynı derecede sürdürülebilirlik düzeyleri de bulunmamaktadır.[10] Bu açıdan güçlü sürdürülebilirlik ile, bir toplumdaki tüm insanlar arasında yaşam kalitesinin arttırılmasına yönelik faaliyetlerin yoğunluğu ve kaynakların sorumsuz bir şekilde tüketilmediği bir durum ifade edilirken; zayıf sürdürülebilirlik ile sadece çevre koruma merkezli bir yaklaşım sergilenmektedir.

---

[7] Commission of the European Communities, **Green Paper on the Urban Environment**, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 1990, s. 59.

[8] **Sürdürülebilir İnsan Yerleşimleri Yolunda**, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, 1996, s. 17.

[9] Kşl. Ahmet Saltık, "Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Yönetimi: Kavramsal Bir Yaklaşım", **Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, No. 126, Ankara, 1998, ss. 27-29.

[10] Jason Palmer, Ian Cooper ve Rita van der Vorst, "Mapping out Fuzzy Buzzwords-Who Sits Where on Sustainability and Sustainable Management", **Sustainable Development**, Vol. 5, 1997, ss. 90-91.

Sürdürülebilirlik, çevre hareketi içinde ortaya çıkmış, yaygın bir şekilde kabul görmüş ve içeriği de siyasal süreç içinde sürekli olarak yeniden belirlenmeye çalışılan bir ahlak ilkesidir.[11] İnsan faaliyetlerinin doğadaki taşıma kapasitesini gittikçe zorladığı ve bu faaliyetlerin birçoğunun yaşanabilirliği olumsuz etkilediği fikrinden hareketle, doğanın bilincinde olmamızdan ve ondaki kaynakların sınırlı olduğunu fark etmemizden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda çevrenin, toplumun, bireylerin ve bunların ekonomilerinin sağ kalabilmesinin temelini oluşturmaktadır.[12]

Doğal süreçlerin temel özelliklerinden birisini "değişme" oluşturmaktadır. Başka bir ifade ile doğada değişmeyen ne bir öğe ne de bir süreç bulunmaktadır. Gelişme de bir anlamda bu değişmelerin hem kendisi hem de sonucudur ve sürekli olan değişimdir. Buradan hareketle sürdürülebilirlik, nesnelerin ve süreçlerin değişebilme ve dolayısıyla da gelişebilme özelliğinin korunabilmesidir. Ancak günümüzde kavramın bu dinamik yönü çoğunlukla gözden kaçırılmaktadır. Dolayısıyla kavramın bu şekilde algılanışı ile ortaya çabalar, bir dizi mekanik önlemin alınmasından öteye geçememektedir.[13]

Diğer taraftan sürdürülebilirlik, bir bütün olarak yaşam kalitesinin hem ön koşulu hem de ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir. Eğer yaşanabilirlik sürdürülemez ise insanlar kendilerini güvende hissedemeyeceklerdir. Bu nedenle de sürdürülebilirlik, "güvenlik" ile ilişkilendirilmektedir. Bu noktada herhangi bir düzeydeki yaşam kalitesi ve bu kalitenin iyileştirilmesi sürdürülebilirlik açısından bir zorunluluğu içermektedir.[14] Nitekim değişen kapsamlı ve daha bütünsel bir anlam kazanan insan öncelikli güvenlik kavramı, UNDP tarafından hazırlanan İnsani Kalkınma Raporu'nda da ele alınmış,[15] insan güvenliğinin iki temel boyutunun olduğu vurgulanmıştır: Birincisi açlık, hastalık ve baskı gibi kronik tehditlerden

---

[11] İlhan Tekeli, "Sürdürülebilirlik Kavramı Üzerinde İrdelemeler", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, No. 25, Ankara, 2001, s. 729. Ayrıca bkz. Kerry James Grundy, "Sustainable Management: A Sustainable Ethic", **Sustainable Development**, Vol. 5, 1997, ss. 119-129.

[12] TÇV, **Geleceğe Özen**, Çev. Belkıs Çorakçı Dişbudak, Yayın No. 119, Ankara, 1997, s. 80.

[13] Yücel Çağlar, "Sürdürülebilirlik ve Türkiye Ormancılığı", **Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması**, TÇV Yayını, No. 126, Ankara, 1998, s. 61.

[14] TÇV, **Geleceğe Özen**, s. 81.

[15] UNDP, **Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security**, Oxford University Press, New York, 1994, s. 23.

korunma; ikincisi, günlük yaşamın akışına müdahale edebilecek ani ve zararlı tehditlerden korunma. Yine Rapor'a göre insan güvenliğinin ortadan kalkışı yavaş ve sessiz bir süreç içerisinde olabileceği gibi ani, sarsıcı bir olağanüstü durumda da gerçekleşmektedir. Bu durum, yanlış politik seçimlerden, çevresel bozulmalardan ve doğal afetlerden ya da her ikisinin bir sonucu şeklinde ortaya çıkabilmektedir.

Uluslararası gelişmelere de paralel olarak, geleneksel tanımı ile ulusal egemenliğe karşı siyasal ve askeri tehditler olarak ifade edilen güvenlik kavramı, günümüzde bu sınırlı tanımını aşmış görünmektedir. Artık ulusal güvenliği ve ulusun sürekliliğini yaşanılan çevre bunalımının da önemli ölçüde tehdit ettiği ileri sürülmektedir.[16] Buna göre derinleşen ve genişleyerek büyüyen çevresel bozulmalar, tüm insanlığı etkisi altına almaktadır. Çevresel sorunlar ve ortaya çıkan krizler hem ulusal güvenliği hem de ulusun sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Bugün için dünyayı tümüyle ortadan kaldırabilecek bir nükleer tehlike bulunmamakla birlikte, ozon tabakasının delinmesi, sera etkisi, kuraklık, ormansızlaşma, çölleşme ve su kaynaklarının kirlenmesi insanlığı tümüyle yok edebilecek ortak tehditler olarak görülmektedir. Nitekim yakın bir gelecekte çevresel bozulmalar ve yaşam alanlarının olumsuz etkilenmesi sonucunda ülkeler arasında yeni çatışmaların gündeme gelebileceği ileri sürülmektedir. Çevresel baskıların giderek büyüyen etkileri, böylesine bir tehdit karşısında insanların yeni bir güvenlik kavramı ve güvenlik kültürü oluşturmasını gerekli kılmaktadır.

Bununla birlikte Türkiye'de henüz bu kapsamda bir güvenlik anlayışı geliştirilebilmiş değildir. DPT tarafından hazırlanan rapora göre güvenlik kelimesinin, "devlet otoritesinin tartışmasız bir şekilde tesis edilmesi, devletin kurumlarının ve diğer ekonomik ve sosyal kurumların engelsiz bir şekilde çalışması ve kişilerin özgürlüklerinin hak ve sınırları içerisinde ve sorumlulukların yerine getirilmesi kaydıyla yaşama, can, mal ve namus güvenliklerinin sağlanması" ve "kurallara karşı çıkan, kendi haklarını aşan, sorumluluklarını yerine getirmeyen ve devletin, toplumun ve insanların güvenliklerine karşı çıkıcı eylemlerde bulunan kişilerin bu eylemlerinin önlenmesi ve önlenemeyen eylemlerden dolayı sanık ve suç delillerinin yargı organına teslim edilerek yasal çerçeve içerisinde cezalandırılmasının

[16] Güneş Gürseler, "Yeni Kavramları Tartışmak", **Günümüzün Çevre Sorunları**, BM Türk Derneği Yıllığı, Yayın No: 18, Ankara, 1993, ss. 145-146.

sağlanması" anlamındaki asayiş kavramlarını kapsadığı, kısaca polisiye tedbirlerin ifade edildiği anlaşılmaktadır.[17]

Sürdürülebilirliğin diğer önemli bir unsurunu ise kalkınma oluşturmaktadır. En geniş anlamıyla kalkınma "toplumu iyileştirmek" şeklinde ifade edilmektedir.[18] Toplum, insanların bir araya gelmesinden başka bir şey olmadığına göre kalkınmayı, insanların istediklerini elde etmelerini mümkün kılmak ve gerekli araçları sağlayarak kolaylaştırıcı olmak şeklinde algılamak mümkündür. Bu şekildeki bir açıklama üç önemli özelliği vurgulamaktadır:

- Her kalkınma modelini demokratik bir temele dayandırmak,
- Politik seçimler yapmak ve
- İnsanların istediklerini sağlamak yerine, elde etmelerini mümkün kılmak.

Bu üç özellik değerlendirildiğinde kalkınmanın insanlar için değil, insanlar tarafından gerçekleştirilmesi gereken bir konu olduğu anlaşılmaktadır. Bu ise yeni yönetim stratejilerinin hayatın tüm alanlarına uygulanması ile gerçekleştirilebilecek bir süreci ifade etmektedir.

Kalkınma, sadece ekonomik ölçütleri dikkate alan bir yaklaşım değildir. Bir ekonomide üretim ve kişi başına gelirin arttırılması yanında, sosyal ve kültürel yapının da değiştirilmesi ve geliştirilmesini içermektedir. Bir süreç olarak ise ulusal gelir ve üretimin zaman içinde sayısal olarak artması yanında, kurumlardaki köklü değişiklikleri, ekonomik ve toplumsal yapının yeniden düzenlenmesini, halkın değer yargılarında, dünya görüşünde ve davranış kalıplarındaki değişmeleri içeren çok geniş kapsamlı bir kavramdır.[19] Kısaca ekonomik, çevresel, sosyal ve kültürel alanlarda "yaşam kalitesinin" bir bütün olarak iyileştirilmesine yönelik tüm faaliyetlerdir.[20] Bu nedenle sürdürülebilirliğin pratikte gerçekleştirilebilmesi ekolojik

---

[17] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik ÖİK Raporu**, Ankara, 2001, s. 9.

[18] John Clark, **Kalkınmanın Demokratikleşmesi**, Çev. Serpil Ural, TÇV Yayını, Ankara, 1996, s. 36.

[19] Akyüz ve Ertel, **a.g.e.**, s. 151.

[20] WHO, **Sustainable Development and Health: Concepts, Principles and Framework for Action for European Cities and Towns**, European Sustainable Development and Health Series, Book 1, Copenhagen, 1997, s. 9.

sistemin iki alt sistemi; insanların oluşturduğu sosyo-ekonomik sistem olan toplum ile ekolojik sistemin insan dışı canlılar ile cansızlardan oluşan çevre arasındaki ilişkinin doğru bir şekilde kurulmasından geçmektedir. Bu ilişki, her iki alt sistemin kendisini geliştirerek yeniden üretebilmelerine fırsat vermelidir.[21]

1. Hazırlık Dönemi (1972-1987)

Sürdürülebilirlik, 1960'lı yıllardan günümüze modern çevresel kullanıma sahiptir. 1968 yılında Paris'te toplanan Biyosfer Konferansı sonucunda ortaya çıkan final raporda, çevresel değişikliklerde kritik bir eşiğe gelindiği ifade edilmektedir.[22] Rapor, ilk defa insan ile biyosferin birbirine olan bağımlılığını vurgulayarak sürdürülebilirlik fikrini gündeme getirmiş, biyosfer kaynaklarının rasyonel bir şekilde kullanılması gerektiğine işaret etmiştir.

a. 1972 Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı

BM İnsan Çevresi Konferansı 5-16 Haziran 1972 tarihlerinde Stockholm'de aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 113 ülkenin katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Kalkınma etiğinde ve çevresel etkileri söz konusu olan alternatif politikaların değerlendirilmesinde yeni bir faktör olarak insan algılayışındaki bir değişmeyi içeren Konferans, "Tek Bir Dünya" görüşü üzerinden hareket etmiştir.[23] Getirdiği fikirler sonucunda uluslararası alanda ilk defa çevre ile kalkınmayı birlikte düşünerek sürdürülebilir kalkınmanın temelleri atılmıştır.

Konferans sonunda yayınlanan Deklarasyon'da insan-çevre ilişkilerine, insan faaliyetlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerine, devletlerin ekonomik kalkınma sorunlarına, yaşam koşullarının geliştirilmesine, uluslararası örgütlere ve hukuka değinilmiş, özellikle uluslararası işbirliği ve dayanışma vurgulanmıştır. Deklarasyon'un 2. maddesi, çevrenin korunması ve geliştirilmesini tüm insanların esenliği ile ekonomik gelişme açısından temel öğe olarak saymakta, bunu tüm hükümetlerin görevi olarak görmektedir. 24. madde, çevre koruma ve geliştirmeye ilişkin uluslararası konuların tüm ülkeler tarafından işbirliğine olanak sağlayacak

[21] Tekeli, **a.g.m.**, ss. 736-737.

[22] Grundy, **a.g.m.**, s. 121.

[23] **y.a.g.m.**, s. 122.

biçimde ele alınmasını öngörmekte, 25. madde ise devletlerin ve uluslararası kuruluşların çevre koruma ve geliştirme konusunda aynı ölçüde etkili çalışmalarını garanti etmelerini istemektedir.[24]

Temel amacı, siyasi ve sınır tanımayan çevre sorunları karşısında ülkelerin birlikte karar almak ve uygulanabilir politikalar üretmek olan Konferansın en önemli sonucu, farklı siyasal rejimlere ve gelişmişlik düzeylerine sahip ülkelerin, çevre konusunda ortak sorumluluklarını kabul eden bir yaklaşımı benimsemeleri ve bunu insanlığın devamı için bir ön koşul olarak kabul etmeleridir. Diğer taraftan Konferans sonucunda ortaya çıkan önemli gelişmelerden birisi de, BM'nin doğrudan çevre işlerini yönetmekten sorumlu birimi olarak UNEP'in kurulmasıdır.

b. 1976 Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat I)

BM İnsan Yerleşimleri Konferansı'nın birincisi (Habitat I) 1976 yılında Kanada'nın Voncouver kentinde yapılmıştır. Konferans sonucunda iki temel belge ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi İnsan Yerleşimleri Konusunda Voncouver Bildirgesi, ikincisi Voncouver Eylem Planı'dır. Bildirge, amaçları ve ilkeleri ortaya koyan, yerleşme sorununa temelde bir insan hakkı olarak yaklaşan bir metindir. Bildirge'de ortaya konan anlayış içinde ulusların izleyecekleri yolu seçmelerine yardımcı olmak için geliştirilen Eylem Planı ise 64 tavsiyenin, "yerleşme politikaları ve stratejileri", "yerleşme planlaması", "konut, altyapı ve hizmetler", "toprak", "halkın katılımı" başlıkları altında ortaya konduğu bir metindir.[25] Ancak Habitat I'de ortaya konan çözüm önerilerinde devleti merkez olarak alan ve bu nedenle de sorumluluk ve yetki tanımlarının genelde kamu kesimi için yapıldığı bir anlayış hakim olmuştur.[26] Değişik bir ifade ile Habitat I'in varsayımlarının aradan geçen süre içerisinde gerçekleşmediği ortaya çıkmıştır. Bunun temel nedenlerinden birisini, gelişmiş ülkelerin kendilerinden beklenen rolleri yeterince yerine getirememeleri/getirmemeleri, diğerini ise tek öznesi devlet olan çözüm önerilerinin yetersiz kalması oluşturmaktadır.[27] Bununla birlikte Habitat I'in en önemli

---

[24] Can Hamamcı, "Çevrenin Uluslararası Boyutları", **İnsan Çevre Toplum**, Haz. Ruşen Keleş, İmge Ktb., 2.b., Ankara, 1997, s. 401-402.

[25] TOKİ, **Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, Ankara, Haziran 1996, s. 57.

[26] Yiğit Gülöksüz, "Habitat II Gündemi", **Yeni Türkiye**, Y. 2, S. 8, Mart-Nisan 1996, s. 65.

[27] TOKİ, **a.g.e.**, s. 58.

çıktılarından birisi de 1978 yılından itibaren Nairobi'de çalışmalarına başlayan BM İnsan Yerleşimleri Merkezi'nin (UNCHS) kurulması olmuştur.[28] UNCHS çalışmalarını Voncouver Eylem Planı'nda ortaya konan başlıklar ışığında, yerleşme politika ve stratejileri, yerleşme planlaması, kurumlar ve yönetim, konut, altyapı ve kent hizmetleri, toprak ve halk katılımının sağlanması gibi konularda çalışmalarını sürdürmektedir.

Habitat I'in devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliğinin ve yeni stratejide sorumluluğun sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmesi gerektiğinin anlaşılması üzerine[29] 1992'de yapılan Rio Konferansı Habitat sürecinde önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur.

c. 1980 Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi

Sınırötesi işbirliğinin temel prensibi, sınırlardaki bölgelerde anlaşmaya dayalı ilişkiler oluşturmak yoluyla benzer sorunlara ortak çözümler bulmaktır. Genel olarak yerel yönetimler arasında sınırötesi işbirliği oluşturma sürecinin altı aşaması bulunmaktadır:[30]

1. İlişkilerin olmadığı aşama,
2. Karşılıklı bilgi alışverişi aşaması,
3. Danışma aşaması,
4. İşbirliği aşaması,
5. Uyumlaşma aşaması,
6. Bütünleşme aşaması.

Son iki aşama ulaşılmak istenen nihai aşamaları göstermektedir. Ancak günümüzde Sınırların her iki tarafında farklı yasal düzenlemelerle yönetilen alanlarda yaşayan toplulukların, sınırötesi işbirliği sürecinin bu son iki aşamasına henüz ulaşamadıkları görülmektedir.

---

[28] Ruşen Keleş, "Habitat II Yaklaşırken", **Yeni Türkiye**, Y. 2, S. 8, Mart-Nisan 1996, s. 23

[29] Toprak, **Yerel Yönetimler**, s. 324.

[30] Yusuf Erbay vd., **Türk Yerel Yönetimlerinde Sınır Ötesi İşbirliği Araştırması**, TBD-KAV Yayını, Ankara, 1997, s. 7.

Sözleşme 21 Mayıs 1980 tarihinde imzaya açılmış, 22 Aralık 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye tarafından ise 4 Şubat 1998 tarihinde Strasbourg'da imzalanan ve 1/2/2000 tarihli ve 4517 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ve 2000/324 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de onaylanan Sözleşme'nin, Türkiye'nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye'deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edeceği belirtilmiştir.[31]

Sözleşme'nin giriş kısmında Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında daha sıkı bir birlik sağlamak ve aralarındaki işbirliğini geliştirmek olduğu; Avrupa Konseyi Statüsü'nün 1. maddesinde de tanımlandığı şekliyle, bu amacın özellikle idari alandaki anlaşmalarla takip edilebileceği; Avrupa Konseyi'nin amacına ulaşırken Avrupa'nın yerel topluluklarının veya yönetimlerinin katılımını sağlayacağı; bu hedefe ulaşılmasında da sınırlardaki yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin önemine dikkat çekilmektedir. Yine aynı şekilde Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliğinin, söz konusu yönetimlerin görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmelerini kolaylaştırdığını ve özellikle sınır bölgelerinin gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunduğunu gösteren geçmiş tecrübelerin göz önüne alınması gereği vurgulanmaktadır.

Sözleşme'ye göre "sınırötesi işbirliği", iki veya daha fazla Akit Taraf'ın yetki alanı içindeki yerel topluluk veya yönetimler arasındaki komşuluk ilişkilerini güçlendirmeye ve teşvike yönelik her türlü uyumlu eylem ve bu amaç için gerekli her türlü anlaşma veya düzenlemenin aktedilmesi; "yerel topluluk veya yönetimler", yerel ve bölgesel görevleri ifa eden ve her bir devletin iç hukukunda bu şekilde tanımlanan topluluklar, yönetimler veya organlar anlamında kullanılmaktadır (md. 2). Buna göre Sözleşme'ye taraf olan her devlet, sınırötesi işbirliğinin gelişmesini ve sorunsuz bir şekilde işleyişini engelleyebilecek hukuki, idari ve teknik zorlukları gidermek için çaba gösterecek ve diğer Akit Taraf veya Taraflara durumun gerektirdiği ölçüde danışacaktır (md. 4). Akit Taraflar, Sözleşme'nin hükümlerine uygun bir şekilde sınırötesi işbirliği içerisinde olan tüm yerel topluluk veya

[31] Bkz. 10.05.2000 Tarih ve 24045 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

yönetimlere, ulusal düzeyde işbirliği yapılıyormuşçasına aynı imkanları sunmakla yükümlü tutulmaktadır (md. 5).

Sözleşme'nin Ekinde sadece yönlendirici nitelikte olan ve bir anlaşma değeri taşımayan yerel topluluklar veya yönetimler arasındaki sınırötesi işbirliğine ilişkin model çerçeve anlaşmalar, statüler ve mukaveleler yer almaktadır. Sınırötesi bölgesel istişareye yönelik devletlerarası model anlaşmalarda ele alınabilecek temel konular şu şekilde belirtilmektedir:

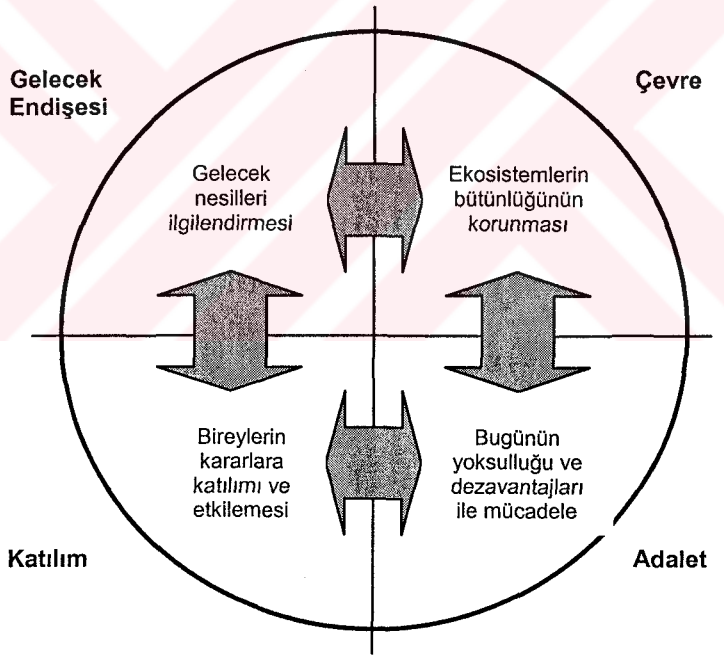
- Kentsel ve bölgesel kalkınma;
- Ulaştırma ve iletişim (kamu taşımacılığı, yollar ve otobanlar, müşterek havaalanları, suyolları, deniz limanları vb.);
- Enerji (enerji santralleri, doğal gaz, elektrik ve su kaynakları);
- Doğanın korunması (koruma gerektiren yerler, dinlenme alanları, doğal parklar vb.);
- Suyun korunması (kirlilik denetimi, arıtma tesisleri vb.);
- Atmosferin korunması (hava kirliliği, gürültünün azaltılması, gürültüden arındırılmış bölgeler vb.);
- Öğrenim, eğitim ve araştırma;
- Kamu sağlığı (örneğin bir bölgedeki tıbbi olanakların diğer bir bölgenin sakinleri tarafından kullanılması);
- Kültür, iş dışı zaman ve spor (tiyatrolar, orkestralar, spor merkezleri, tatil evleri ve kampları, gençlik merkezleri vb.);
- Afetlerde kurtarma çalışmalarında karşılıklı yardım (yangın, sel, salgın hastalık, uçak kazaları, deprem, dağ kazaları vb.);
- Turizm (turizmin geliştirilmesi için ortak projeler);
- Sınır çalışanlarını ilgilendiren sorunlar (ulaşım olanakları, konut, sosyal güvenlik, vergilendirme, istihdam, işsizlik vb.);
- Ekonomik projeler (yeni sanayi vb.);
- Muhtelif projeler (çöp arıtma tesisi, kanalizasyon vb.);
- Tarım sisteminin geliştirilmesi;
- Sosyal olanaklar.

Genel olarak değerlendirildiğinde Sözleşme, sınır bölgelerinde ve doğal afet riski altında bulunan alanlarda ortak girişimlerde bulunmayı hedeflemektedir. Doğal

afetlerden kaynaklanan bir kriz durumunda ilk yardımda bulunacak yine afet mahallindeki insanlar, kurum ve kuruluşlardır. Bununla birlikte yerel imkanların büyük ölçüde yetersiz kaldığı durumlarda ise özellikle sınır bölgelerinde meydana gelen afetlerin etkilerinin giderilmesinde, önceden taraflar arasında yapılan idari anlaşmalar ile bir müdahalenin gerçekleştirilmesi sağlanabilecektir.

d. 1987 Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu

Sürdürülebilirlik kavramının çevre hareketi içerisinde önemli bir konuma gelişi, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun 1987 yılında Brundtland Raporu olarak da bilinen Ortak Geleceğimiz isimli raporu ile olmuştur. Raporda sürdürülebilirlikten ne anlaşılması gerektiği, "sürdürülebilir kalkınma, bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamaktır" şeklinde ifade edilmektedir. [32]



Kaynak: Palmer, Cooper ve van der Vorst, **a.g.m.**, s. 88.

Şekil 10: Sürdürülebilir Kalkınmanın Önemli Kavramları

[32] Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Ortak Geleceğimiz**, Çev. Belkıs Çorakçı, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1991, s. 71.

Brundtland Raporu'ndaki tanıma paralel olarak sürdürülebilir kalkınma, ekonomik kalkınma ile çevre konularının birbirlerinden ayrı bir şekilde düşünülemeyeceği fikri üzerine kurulmaktadır. Yaşanabilirliğin sürdürülebilmesi temelde geleceğe yönelik olma, çevre koruma, kararlara katılım ve adalet kavramları üzerine kurulu bir sistemin varlığı ile yakından ilişkili bulunduğundan, bu kavramlar birbiriyle iç bağımlılıkları olan bir bütünü ifade etmektedir (bkz. Şekil 10). Dolayısıyla sürdürülebilir kalkınma, daha az ekonomik bir kalkınma düzeyini ifade etmemektedir.[33] Tersine, sağlıklı bir ekonominin insanların ihtiyaçlarını karşılamada daha etkin olacağı varsayımından hareket edilmektedir.[34] Bu nedenle sürdürülebilirlik insan sağlığı, doğal kaynakların korunması, risk analizleri, önleyici eylemler, çevresel etkiler gibi bir çok faktörü göz önünde bulunduran kapsamlı bir kavramdır.

Raporda ayrıca sürdürülebilir kalkınmanın sabit bir uyum değil, daha çok bir değişim süreci olduğu da vurgulanmaktadır. İnsanların kendi önceliklerini terk etmeden, deprem, sel, yangın, hava kirliliği, endüstriyel kazalar gibi tehlikeleri göz önünde tutarak daha bilinçli davranmaları ve uygun teknolojileri kullanmaları ile gelişmelerini sürdürebileceklerine inanılmaktadır.[35] Bu değişim süreci içinde kaynakların kullanımı, yatırımların yönlendirilmesi, teknolojik gelişmenin yönünün seçilmesi ve kurumsal değişiklikler ise hep birbiriyle uyum içinde ve insanlığın bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentilerini karşılama potansiyelini zenginleştirici bir nitelikte olması gerekmektedir.[36] Bunu sağlamak için ise birbirine bağlı temel sistemler şu şekilde belirtilmektedir:[37]

- Karar alınmasında vatandaşların etkin katılımını sağlayacak bir siyasal sistem,
- Kendi çabasıyla ve sürdürülebilir biçimde üretim fazlası ve teknik bilgi sağlayabilecek bir ekonomik sistem,

---

[33] OECD, **Sustainable Development: Critical Issues**, Policy Brief, Paris, 2001, s. 2.

[34] **Sustainable Development: The UK Strategy,** Department of the Environment, Summary Report, London, 1994, s. 8.

[35] Kşl. Tekeli, **a.g.m.**, s. 731.

[36] Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Ortak Geleceğimiz**, s. 74.

[37] **y.a.g.e.**, s. 96.

- Uyumsuz kalkınmadan doğan gerilimlere çözüm bulabilen bir sosyal sistem,
- Kalkınma için gerekli ekolojik tabanı korumaya saygı gösteren bir üretim sistemi,
- Durmadan yeni çözümler arayabilecek bir teknolojik sistem,
- Ticaret ve finansmanda sürdürülebilir düzenleri destekleyen bir uluslararası sistem ve
- Esnekliğe, kendini düzeltme yeteneğine sahip bir yönetim sistemi.

Sürdürülebilir kalkınma aslında yeni yönetim stratejilerinin yaşama geçirilmesi ile ilgili bir konudur. Belirli ilkeler ve koşular altında çok aktörlü, katılımcı bir anlayışla, yaşam kalitesinin yükseltilmesini hedef alan tüm uygulama alanlarında üretilebilecek politikalar çerçevesinde gerçekleştirilecek bir süreci ifade etmektedir. Bu sürece ilişkin gelişmeler ise 1992 Rio Konferansı çerçevesinde ileriki sayfalarda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

2. Toplum Merkezli Yönetime Geçiş Dönemi (1990-2000)

a. 1990 Uluslararası Doğal Afet Zararlarının Azaltımı On Yılı

Yirminci yüzyılın son on yılına damgasını vuran gelişme, BM tarafından 1990-2000 yıllarının Uluslararası Doğal Afet Zararlarının Azaltımı On Yılı (IDNDR) olarak ilan edilmesidir.

11 Aralık 1987 tarihinde Japonya ve Morocco'nun önerileri sonucunda, BM Genel Kurulu'nun 42. oturumunda 42/169 sayılı Kararı çerçevesinde 1990-2000 yıllarının IDNDR olarak ilan edilmesi kararlaştırılmıştır.[38] Temel hedefler olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde doğal afetlerin neden olduğu can ve mal kayıplarını azaltmak, sosyal ve ekonomik tahribatı ortadan kaldırmak, 1990'lı yıllar ve sonrası için uluslararası alanda işbirliğine dayalı bir eylem planı geliştirmek olarak benimsenmiştir.

---

[38] **International Decade for Natural Disasters Reduction 1990-2000 Australia**, Final Report of Australia's Coordination Committee for IDNDR, EMA, 1999, ss. 17-18; UNEP, **Global Environment Outlook 3: Past, Present and Future Perspectives (GEO-3)**, Earthscan Publications, London, 2002, s. 274.

Bu hedeflere ulaşabilmek için:[39]

- Gelişmekte olan ülkelere öncelik verilmesi kaydıyla ihtiyaç halinde erken uyarı sistemleri kurulması ve geliştirilmesi,
- Ülkelerin ekonomik ve kültürel farklılıkları dikkate alınarak geçmiş afetlerden elde edilen bilgiler ve deneyimlerin ışığı altında doğal afet zararlarının azaltılması için uygun strateji ve planların hazırlanması,
- Can ve mal kayıplarını en aza indirebilmek için gerek duyulan bilimsel ve teknik bilgi ihtiyacının karşılanması ve araştırmaların desteklenmesi,
- Doğal afet tehlikesinin belirlenmesi, önceden tahmini, önleme ve zararlarını azaltma konularındaki mevcut birikimlerin ve yeni bilgilerin paylaşımının sağlanması,
- Doğal afet tehlikesinin belirlenmesi, önceden tahmini, önleme ve zararlarını azaltma konularındaki önlemlerin teknik yardım, teknoloji transferi, gösteri programları, eğitim ve yayınlar yoluyla geliştirilmesi, özellikle spesifik tehlike arz eden yerlerde etkili uygulama programları geliştirilmesi ve desteklenmesi gibi ana faaliyetlerin yürütülmesi planlanmıştır.

Daha güvenli bir dünyada yaşama, doğal afetlerin zararlarını en aza indirme ve toplumsal bilinç düzeyini arttırma noktasında IDNDR çerçevesinde 23-27 Mayıs 1994 tarihlerinde Japonya'nın Yokohama kentinde düzenlenen Doğal Afet Zararlarının Azaltımı Dünya Konferansı önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Daha Güvenli Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı'nın[40] ortaya konduğu bu Konferans'ta belirlenen temel ilkeler şunlardır:

- Risk değerlendirmesi, uygun ve başarılı bir afet zararlarının azaltımı politika ve önlemleri için atılması gereken ilk adımdır.
- Afet önleme çalışmaları ve hazırlıkları, afet sonrası yardım ve iyileştirme aşamasında kolaylaştırıcı ve öncelikli konumdadır.

---

[39] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİK Raporu**, ss. 135-136.

[40] **Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation**, World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan, 23-27 May 1994.

- Afet önleme ve hazırlık çalışmalarının yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası kalkınma politikalarının ve planlarının tamamlayıcı ve vazgeçilmez unsuru olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.
- Kalkınma ve afetleri önleme, zarar azaltımı kapasitelerinin güçlendirilmesi geleceğe yönelik çalışmalarda On Yılın birinci öncelikli konusudur.
- Olası afetlere karşı erken uyarı sistemleri ve tahminleme hizmetlerini de içine alan telekomünikasyon sistemleri, başarılı afet önleme ve hazırlık çalışmalarının etkinliğini arttırmada gereklidir.
- Koruyucu ve önleyici tedbirlerin etkinliği yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde katılıma yer verdiği ölçüde geçerlidir.
- Etkilenebilirlik düzeyi, toplumsal düzeyde gerçekleştirilebilecek eğitim-öğretim sayesinde ve risk altındaki hedef gruplara yönelik gerçekleştirilebilecek uygun düzenlemeler çerçevesinde en aza indirilebilecektir.
- Uluslararası toplum, afet önleme ve zarar azaltımı konusunda gerekli teknolojileri paylaşmayı kabul etmektedir. Bu anlamda teknik işbirliği gereklidir.
- Yoksulluğun ortadan kaldırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın bir unsuru olarak çevresel koruma, doğal afetleri önleme ve zararlarını en aza indirme noktasında zorunlu bir çabadır.
- Tüm ülke insanlarını, doğal zenginliklerini, altyapısını ve diğer ülkelerin değerlerini doğal afetlerin etkilerinden koruma noktasında öncelikle sorumludur. Uluslararası toplum, mali, bilimsel ve teknolojik anlamda işbirliği içinde olacaktır. Varolan kaynaklar özellikle az gelişmiş ülkelerde meydana gelmiş ya da gelebilecek afetlerin zararlarını en aza indirmek için işbirliği çerçevesinde kullanılacaktır.

Bu temel ilkeler çerçevesinde 2000 yılı ve sonrasına yönelik uygulanabilir stratejiler ise şu şekilde belirlenmiştir:

- Doğal afet zararlarının azaltımı için küresel bir önleme kültürü geliştirmek,

- Doğal kaynakların en etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve etkilenebilir her ülke tarafından kendi kapasitesini arttırmaya yönelik politikalar benimsemek,
- Doğal afetlerde önleme, hazırlık ve zarar azaltımı konularında eğitim ve öğretimi geliştirmek,
- Doğal afetlerde önleme, hazırlık ve zarar azaltımı konularında insani ve kurumsal kapasiteyi arttırmak,
- Varolan birimler arasında önleme, hazırlık ve zarar azaltımı eylemlerini birbiriyle uyumlaştırmak,
- Etkilenebilir toplumlarda bilinç düzeyini arttırmak ve bu anlamda medyanın rolünü güçlendirmek,
- Doğal afetlerden kaynaklanan kriz durumlarına yönelik her uygulamada ve her düzeyde katılımı sağlamak,
- Etkilenebilirlik düzeyini en aza indirmek için toplum merkezli yaklaşımları benimsemek ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Risk değerlendirmesini, tahmin ve erken uyarı sistemlerini geliştirmek,
- Çevresel ve teknolojik kazaları da içine alan geniş ölçekli bütünleştirilmiş bir afet politikası benimsemek,
- Yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde varolan bilimsel ve teknik kurumlar ile üniversitelerde disiplinler arası araştırmaları desteklemek, bu araştırmalarda işbirliğini sağlamak,
- Etkin ulusal yasal düzenlemeler yapmak ve buna yönelik uygulanabilir idari faaliyetler ortaya koymak,
- Ülkeler arasında karşılıklı işbirliğini teşvik etmek, bu amaçla bölgesel örgütlenmeler gerçekleştirmek,
- Özel sektörü doğal afetlerin zararlarını azaltma çalışmalarına entegre etmek,
- Sivil toplum kuruluşlarının rolünü güçlendirmek ve kolaylaştırıcı düzenlemeler gerçekleştirmek.

IDNDR çerçevesinde belirlenen temel hedefler ve Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı ile bu hedefleri gerçekleştirmek için yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde atılması gereken adımlar kapsamında ortaya konan ilkeler, toplumun doğal afetlerden etkilenen tüm unsurlarını bütünleştiren bir anlayışı öne

çıkarmaktadır. Bu anlayış aynı zamanda işbirliğine dayalı, çözümde ortaklığı içeren yeni bir yönetim anlayışını da sergilemektedir.

Günümüzde artık hiçbir ülkede sadece yukarıdan aşağıya doğru (emret yapsın yaklaşımı) ve katılımcılığa kapalı bir yapılanma ile doğal afetlerin neden olduğu kriz durumlarının üstesinden gelinemeyeceği anlaşılmıştır. Bu yeni yönetim anlayışını gerçekleştirmek için de çeşitli uluslararası düzenlemeler ile devletleri küresel ölçekte bir güvenlik kültürü oluşturmada birbirlerine yaklaştırmaya doğru uygulamalar dikkati çekmektedir. Boyutları itibariyle çok büyük ölçeklerde meydana gelen doğal afetler bazen tek tek ülkelerin kendi başlarına üstesinden gelebilme gücünü aşmaktadır. Dolayısıyla kamu-özel-sivil işbirliğinde doğal afetler karşısında güçlü yerel yönetim birimleri ve işbirliği kaçınılmaz görülmektedir.

b. 1992 Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Konseyi (AK) Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi düzenlemelerinde doğal afetlerin neden olduğu kriz durumları ile başa çıkabilecek güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmaya ve devletin bir bütün olarak sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik stratejiler ortaya konmaktadır. Avrupa Kentsel Şartı da bu düzenlemelerden birisidir.

AK Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın 17-19 Mart 1992 tarihinde Strazburg'da yapılan olağan toplantısının 18 Mart 1992 günkü oturumunda kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı[41] bir dizi uygulanabilir rehber ilkeler bütününü içermektedir.

Şartın giriş bölümünü oluşturan Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu hak türlerini şu şekilde sıralamıştır:

- *Güvenlik*: Mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kent;

[41] Bkz. **Avrupa Kentsel Şartı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No. 10, Ankara, 1996; Mete Tunçay (Der.), **Kentsel Haklar: Karşılaştırmalı Bir Çerçevede Türkiye**, WALD, İstanbul, 1994.

- *Kirletilmemiş, sağlıklı bir çevre*: Hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre;
- *İstihdam*: Yeterli istihdam olanaklarının oluşturularak, ekonomik kalkınmadan pay alabilme şansının ve kişisel ekonomik özgürlüklerin sağlanması;
- *Konut*: Mahremiyet ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması;
- *Dolaşım*: Toplu taşım, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler gibi tüm yol kullanıcıları arasında, birbirinin hareket kabiliyetini ve dolaşım özgürlüğünü kısıtlamayan uyumlu bir düzenin sağlanması;
- *Sağlık*: Beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması;
- *Spor ve dinlence*: Yaş, yetenek ve gelir durumu ne olursa olsun, her birey için, spor ve boş vakitlerini değerlendirebileceği olanakların sağlanması;
- *Kültürler arası kaynaşma*: Geçmişten günümüze farklı kültürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içinde yaşamalarının sağlanması;
- *Kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre*: Tarihi yapı mirasının duyarlı bir biçimde restorasyonu ve nitelikli çağdaş mimarinin uygulanmasıyla uyumlu ve güzel fiziksel mekanların oluşturulması;
- *İşlevlerin uyumu*: Yaşama, çalışma, seyahat işlevleri ve sosyal aktivitelerin olabildiğince birbiriyle uyumlu olmasının sağlanması;
- *Katılım*: Çoğulcu demokrasilerde, kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde, gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması;
- *Ekonomik kalkınma*: Kararlı ve kurumsallaşmış tüm yerel yönetimlerin, doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik kalkınmaya katkı konusunda sorumluluk sahibi olması;
- *Sürdürülebilir kalkınma*: Yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması;
- *Mal ve hizmetler*: Erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetim, özel sektör ya da her ikisinin ortaklığıyla sağlanması;
- *Doğal zenginlikler ve kaynaklar*: Yerel doğal kaynak ve değerlerin yerel yönetimlerce akılcı, dikkatli, verimli ve adil bir biçimde, beldede yaşayanların (hemşehrilerin) yararı gözetilerek korunması ve yönetimi;

- *Kişisel bütünlük*: Bireyin sosyal, kültürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması;
- *Belediyeler arası işbirliği*: Kişilerin yaşadıkları beldenin, beldeler arası ya da uluslararası ilişkilerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri;
- *Finansal yapı ve mekanizmalar*: Bu deklarasyonda tanımlanan hakların sağlanması için, gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması;
- *Eşitlik*: Yerel yönetimlerin, tüm bu hakları bütün bireylere cinsiyet, yaş, köken, inanç, sosyal, ekonomik ve politik ayrım gözetmeden, fiziksel veya zihinsel özürlerine bakılmadan eşit olarak sunulmasını sağlamakla yükümlü olması.

Yerel düzeyde iyi bir kent yönetimi için gerekli bir dizi ilkeyi tek bir metinde bir araya getiren Avrupa Kentsel Şartın amacı:

- Yerel yönetimler için pratik bir kent yönetimi el kitabı oluşturmak;
- Gelecekteki olası bir Kentli Hakları Kongresi için temel ilkeleri oluşturmak;
- Şartın ilkelerini yerine getiren kentler için verilecek uluslararası ödüllere bir baz oluşturmak;
- Fiziksel çevre ve yasalarıyla ilgili yaptırımlar için AK'nın bu konulara ilişkin katılımına bir "vize" oluşturmak; aynı zamanda AK'nın ve özellikle Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin kent sorunlarına ilişkin tüm çalışma sonuçlarının bir çözümlemesini yapmaktadır.

Felsefesi açısından ise Şart bir dizi açık, belirli ve vurgulanmak istenen ipuçlarını içermektedir. Aynı zamanda Avrupa'da hemen her ülkeye uygulanabilecek bir dizi yol gösterici evrensel ilke de tanımlamaktadır. Şartın önemle benimsediği temel iki ilke "işbirliği" ve "dayanışma"dır. Bu anlamda Şart:

- Her bir üye ülkenin yerel yönetimleri arasında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımıyla artacak olan olanaklar, diğer kazançlar ve sorumluluklar göz önünde bulundurularak, kentsel yerleşimlerdeki yaşam kalitesini yükseltebilmek için;

- Merkezi ve yerel yönetimler arasında oluşturulacak politikalar ve para kaynaklarının aktarımıyla, karar verme mekanizmalarını merkezden çevre yerleşimlere yaymak amacıyla;
- Yerel yönetimler ve kent sakinleri arasında kentlerin çeşitli sorunlarını yakından anlamak ve yerel halkı karar verme süreçlerine katmak için;
- Özellikle ülke sınırlarını aşacak şekilde tüm Avrupa'daki kentler arasında işbirliği ve dayanışmayı gerekli görmektedir.

Deklarasyonda yer alan haklar çerçevesinde Şartta üzerinde durulan konu başlıkları ve ilkeler ise özet olarak şu şekilde sıralanmaktadır:

I.Ulaşım ve Dolaşım

İLKELER

1. Özellikle özel araçlarla seyahat hacminin azaltılması gerekliliği,
2. Dolaşım, yaşanabilir bir kent oluşturmaya yönelik bir biçimde düzenlenmeli ve çeşitli ulaşım alternatiflerine izin vermeli,
3. Sokağın sosyal bir arena olarak algılanması,
4. Sürekli bir eğitim ve öğretim çabası gerekliliği.

II.Kentlerde Çevre ve Doğa

İLKELER

1. Yerel yönetimlerin, doğal enerji kaynaklarını uygun ve akılcı bir biçimde yönetme ve idareli kullanma sorumluluğu,
2. Yerel yönetimlerin kirliliğe karşı politikalar uygulaması,
3. Yerel yönetimlerin doğayı ve yeşil alanları koruma yükümlülüğü,
4. Doğayı korumanın toplumsal gururu ve bağlılığı geliştiren bir faktör olması.

III.Kentlerin Fiziki Yapıları

İLKELER

1. Kent merkezlerinin Avrupa'nın kültür ve tarihi mirasının önemli sembolleri olarak koruma altına alınması,
2. Kentlerde açık alanların oluşturulması ve yönetiminin kentsel gelişmenin vazgeçilmez bir parçası olması,

3. Mimari tasarım ve imarın kentsel görünümün kalitesindeki önemli rolü,
4. Tüm insanların sağlıklı, yerleşik, güzel ve özendirici bir çevrede yaşama hakkı,
5. Bir kentin canlılığının, dengeli meskun alanların oluşturulması ve merkezdeki konut dokusunun korunmasıyla sağlanması.

IV.Tarihi Kentsel Yapı Mirası

İLKELER

1. Kentsel korumada hassas bir yasal çerçevenin gerekliliği,
2. Kentsel mirasın korunması için bilgilendirme politikalarının gerekliliği,
3. Yeterli ve yeni finans mekanizmaları ve ortaklıkların gerekliliği,
4. Eski el sanatları ve yapı tekniklerinin yaşatılması ve canlandırılması gereği,
5. Tarihi kentsel dokunun planlamaya temel veri biçiminde katılarak çağdaş yaşamla bütünleştirilmesi,
6. Ekonomik kalkınmanın kentsel mirasın korunmasıyla canlandırılması.

V.Konut

İLKELER

1. Konutta bireyin mahremiyetinin olması,
2. Her insan ve ailenin güvenli, sağlam bir konut edinme hakkı,
3. Yerel yönetimlerin, konutta seçenek, çeşitlilik ve ulaşılabilirliği artırması,
4. Sosyal ve ekonomik olanakları kısıtlı olan kişi ve ailelerin haklarının yalnızca pazar mekanizması koşullarına terk edilmemesi,
5. Yerel yönetimler tarafından ev sahibi olabilme ve kullanım süresi güvencesinin sağlanması,
6. Eskimiş konut dokusunun yenilenmesinin bedelinin burada oturan sosyo-ekonomik seviyesi düşük gruplara yüklenmemesi.

VI.Kent Güvenliğinin Sağlanması ve Suçların Önlenmesi

İLKELER

1. Tutarlı bir güvenlik ve suç önleme politikasının, alınacak önlemlere, kanuni yaptırımlara ve müşterek desteğe dayandırılması,
2. Yerel güvenlik politikasının güncelleştirilmiş, kapsamlı, istatistiki bilgilere dayandırılması,
3. Suçun önlenmesinin toplumun tüm üyelerini ilgilendirmesi,
4. Etkili bir kent güvenlik politikası için kolluk güçleri ve yerel halkın yardımlaşması,
5. Uyuşturucu karşıtı yerel politikanın oluşturulması ve uygulanması,
6. Suçların tekrarını önleyici programlar ve hapis cezaları yerine alternatif çözümler üretilmesi,
7. Yerel güvenlik politikasının temel unsuru olarak mağdurların kollanması,
8. Suçların önlenmesine öncelik verilmesi ve buna bağlı mali kaynakların oluşturulması.

VII.Kentlerdeki Özürlü ve Sosyo-Ekonomik Bakımdan Engelliler

İLKELER

1. Kentlerin, herkesin her yere erişebilirliğini sağlayabilecek şekilde tasarlanması,
2. Özürlü ve engellilere ilişkin politikaların, hedef gruplar için aşırı himayeci değil, toplumla bütünleştirici olması,
3. Özürlüler ve azınlıkları temsil eden derneklerin kendi aralarındaki işbirliği ve dayanışması,
4. Evler ve işyerlerinin özürlü ve engellilere uyarlanabilir biçimde tasarlanması,
5. Seyahat, iletişim ve kamu ulaşımının tüm insanlar için erişilebilir olması.

VIII.Kentsel Alanlarda Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme

İLKELER

1. Tüm kent sakinlerinin eğlence, dinlence ve spor faaliyetlerinde yer alma hakkı,

2. Spor alanlarının sağlıklı ve güvenlikli olarak tasarlanması,
3. Her kent sakininin kişisel potansiyelleri doğrultusunda istediği sporu yapma hakkı.

IX. Yerleşimlerde Kültür

İLKELER

1. Tüm kent sakinlerinin kültürel faaliyetlerden faydalanma hakkı,
2. Yerleşimlerin kültürel oluşumunun ekonomik ve sosyal gelişmeye katkısı,
3. Güçlü bir bağ olarak farklı milliyet, bölge ve ülke halkları arasındaki kültürel alışveriş,
4. Kültürel gelişim ve gerçek bir kültürel demokrasi için yerel yönetimlerin, toplum birimlerinin, gönüllü kuruluşların ve özel sektörün artan dayanışma gereksinimi,
5. Kültürel çoğulculuğun (çeşitlilik) yenilikleri ve yenilikçi denemeleri öngörmesi,
6. Yerel yönetimlerce dengeli biçimde tesis edilmiş kültürel turizmin toplum üzerindeki olumlu etkisi.

X. Yerleşimlerde Kültürler Arası Kaynaşma

İLKELER

1. Kent politikalarının temel unsuru olarak ayırımcılık karşıtlığı,
2. Yerel yönetimlerce göçmenlerin, yerel politik yaşama etkin katılımının sağlanması,
3. Kentlerde uygulanan kültür ve eğitim politikalarının ayırımcı olmaması,
4. Yerel yönetimlerin iş olanaklarından eşit faydalanmayı sağlaması,
5. Göçmen topluluklarının sosyal ve fiziki çevresiyle bütünleşmesi anlamında kültürler arası kaynaşma.

XI. Kentlerde Sağlık

İLKELER

1. Kentsel çevrenin tüm kentlilere iyi sağlık koşullarını sağlaması,
2. İyi sağlık koşulların temini için kişilerin temel ihtiyaç maddelerinin güvenilir ve sağlıklı biçimde sunumu,

3. Yerel yönetimlerin toplum kaynaklı sağlık girişimlerini ve katılımları teşvik etmesi,
4. Kent sağlığı uluslararası bir önem de taşıdığından, yerel girişimlerin uluslararası programlarla ortak yürütülmesinin öngörülmesi.

XII.Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması

İLKELER

1. Yerel politik yaşama halkın katılımını sağlamada temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı,
2. Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için halkın yerel politik ve idari yapılarda belirleyici olması,
3. Toplum geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışma,
4. Kent yönetimi ve planlamasının, kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması,
5. Yerel politik kararların uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması,
6. Karar verme sürecinin sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilirliği ve önemi,
7. Gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması.

XIII.Kentlerde Ekonomik Kalkınma

İLKELER

1. Yerel yönetimlerce kendi yörelerinin ekonomik kalkınmasını sağlama,
2. Sosyal ve ekonomik kalkınmanın ayrılmaz bütünlüğü,
3. Bölge ve yakın çevresinin sosyal ve ekonomik bir parçası olarak kent,
4. Üretim, destek ve gelişimi teşvik edecek yeterli altyapının mevcudiyetiyle sağlanacak ekonomik büyüme ve kalkınma,
5. Kent ekonomisinin büyümesi ve kalkınması için önemli bir faktör olan kamu-özel sektör işbirliği.

Kentsel sorunların çözümünde AK tarafından bir hareket noktası olarak da kullanılabilecek olan Avrupa Kentsel Şartı, diğer düzenlemeler ile birlikte kentsel mekanların yaşanabilirliği için yönetimlere yardımcı bir belge niteliği de taşımaktadır. Giriş bölümünde belirtildiği biçimiyle Şart, AK'nın temel hak ve özgürlüklerin korunması yolundaki çağrılarına paralel olarak kentsel gelişmenin niteliksel özellikleri ve yaşam kalitesiyle doğrudan ilgili bulunmaktadır.[42]

c. 1992 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (Rio Zirvesi)

Sürdürülebilirlik kavramının evrensel bir niteliğe bürünmesi, Haziran 1992'de Brezilya'nın Rio de Janerio kentinde yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı çerçevesinde sağlanmıştır. Konferans, çevre ile ekonomik ve sosyal kalkınmanın birbirinden ayrı konular olarak düşünülemeyeceği ana teması üzerine kurulmuştur. Aynı zamanda çıktıları ile de toplum merkezli bakış açısını ortaya koyan önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır.[43]

Konferans sonucunda beş önemli belge ortaya çıkmıştır. Bu belgeler:

- Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Deklarasyonu,
- Gündem 21,
- Ormanlar Üzerine Bildiri,
- İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve
- Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'dir.

Aşağıda bu metinler ayrıntıları ile ele alınmıştır.

(1) Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Deklarasyonu

Deklarasyonun başlangıç kısmında[44] 16 Haziran 1972 tarihinde Stockholm'de kabul edilen BM İnsan Çevresi Konferansı sonucunda yayınlanan Deklarasyonun teyit edildiği, yeni ve tarafsız küresel bir ortaklığın kurulabilmesi için

---

[42] Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, TBD-KAV Yayını, Ankara, 1999, s. 19.

[43] Bu konuda daha ayrıntılı bilgiler için bkz. Michael Keating, **Değişimin Gündemi**, UNEP Türkiye Komitesi Yayını, Ankara, 1995.

[44] BM Çevre ve Kalkınma Konferansı Rio Deklarasyonu metni için bkz. Uğur Kalelioğlu ve Noyan Özkan, **Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Çevre Sözleşmeleri**, İzmir Barosu Yayınları, İzmir, 2000, ss. 387-392; **Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED)**, T.C. Çevre Bakanlığı, Yeşil Seri 3, Ankara, 1993.

devletler, toplumun anahtar sektörleri ve insanlar arasında yeni işbirliği düzeylerinin oluşturulmasının hedeflendiği, bütün toplumların kendi ilgi alanlarını dikkate alan küresel ve çevre kalkınma sistemini koruyan uluslararası anlaşmalar için çalışacakları ve dünyanın birbirinden ayrılmayan ve bir bütün olan doğasını tanıyacakları vurgulanmıştır.

İnsani kalkınma ve refah için yapılan çalışmalarda ülkelerin hak ve sorumluluklarını tanımlayan Deklarasyon 27 ilkeden oluşmaktadır. Bu ilkeler kısaca aşağıda özetlenmiştir:[45]

- İnsanlar doğa ile uyum içinde sağlıklı ve verimli bir hayata lâyıktır.
- Kalkınma, şu andaki ve gelecekteki nesillerin kalkınma ve çevre ihtiyaçlarına zarar vermemelidir.
- Ülkeler doğayı korumak amacıyla tahribatı önleyici bir yaklaşım içinde olacaklardır.
- Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında çevre koruma ve kalkınma bir bütünlük oluşturacaktır.
- Ülkeler, dünya ekosisteminin sağlığını ve bütünlüğünü korumak ve onarmak için işbirliği yapacaklardır.
- Ülkeler, sürdürülebilir nitelikte olmayan üretim ve tüketim modellerini azaltmalı ya da ortadan kaldırmalı, uygun nüfus politikaları geliştirmelidirler.
- Ülkeler, geniş çapta çevre bilgilendirmesi yaparak kamuoyunun aydınlatılmasını sağlayacaklar ve katılımı gerçekleştireceklerdir.
- Kirletenin, kirletme bedelini ödeme zorunluluğu bulunmalıdır.
- Ülkeler, sınırötesi etkileri olabilecek doğal afetler ya da faaliyetler konusunda birbirlerini uyaracaklardır.
- Ülkeler, sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşmak için gerekli bilgiyi ve teknolojiyi paylaşmalıdırlar.
- Barış, kalkınma ve çevre koruma birbirinden ayrılmaz bir bütündür.

[45] Keating, **a.g.e.**, ss. 14-16.

(2) Gündem 21

Gündem 21, kalkınmanın sosyal, ekonomik ve çevresel yönden nasıl sürdürülebilir olacağı üzerine Deklarasyonda yer alan 27 ilkenin uygulanması için yol gösterici bir eylem programıdır. Aynı zamanda Gündem 21, çevre üzerinde etkisi olan ve etkilenen tüm kurumlar ve kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belge niteliğindedir. "Devlet merkezli değil", "toplum merkezlidir" ve çok aktörlü/katılımcı bir yönetim anlayışını vurgulamaktadır. Gündem 21'in en önemli önerisi, ulusal nitelikte eylem planlarının oluşturulmasına temel teşkil edecek yerel eylem planlarının hazırlanmasıdır. Bu anlamda Yerel Gündem 21, "yerel" ve "ortak" yerleşim sorunlarının dayanışarak birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynakların değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürebilir kılma çalışmalarını içermektedir. Kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde ise "emret yaptır" yerine, "özendir yapılsın" şeklinde bir davet bulunmaktadır.[46] Küresel Gündem 21 doğrultusunda Yerel Gündem 21, tüm insanlar için yaşam kalitesinin arttırılmasına yönelik olarak, yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmaya giden yolun yapı taşlarını oluşturmakta ve yalnızca geleceğe yönelik ve geniş kapsamlı değil, aynı zamanda ve özellikle de bir birliktelik projesini oluşturmaktadır. 1992 Rio Konferansından bu güne kadar da dünya çapında başlatılan Yerel Gündem 21 uygulamaları ile sürdürülebilir kalkınma konusunda önemli bir bilinçlenme sağlanmıştır.

Gündem 21'de İnsan Yerleşimlerinin Geliştirilmesi başlığı altında, afete maruz bölgelerde insan yerleşimleri planlanması ve yönetimi konusuna değinilmiştir.[47] Doğal afetler nedeniyle uğranılan can ve mal kayıplarının boyutlarına dikkat çekildikten sonra bölgesel, ulusal ve yerel düzeyde kurulacak erken uyarı sistemleri ile halkın bu yönde bilinçlendirilmesi ve eğitimi yoluyla "güvenlik kültürü" geliştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Afet öncesi planlamalar kapsamında yerleşim alanları ve altyapılarının karşı karşıya oldukları risklerin araştırılması ve acil durumlarda hizmet etmek üzere bilim adamları ve mühendislerin yetiştirilmesi gereğinden söz edilmiştir. Aynı zamanda afet sonrası yeniden yapılanma ve rehabilitasyon sürecinde uluslararası boyutta bir işbirliğinin gereği de vurgulanmıştır.

---

[46] Toprak, **Yerel Yönetimler**, ss. 324-325.

[47] **Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED)**, s. 24.

Birincisi Uluslararası Yerel Çevresel Girişimler Konseyi (ICLEI) tarafından 1997 yılında dünya çapında yapılan Yerel Gündem 21 Araştırması'nda, "uzun dönemli hazırlık ve uygulama ile yerel sürdürülebilir kalkınmanın önceliklerini belirleyen stratejik plan çerçevesinde yerel düzeyde Gündem 21'in amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan çok aktörlü, katılımcı ve sorumlu bir süreç" şeklinde tanımlanan Yerel Gündem 21'ler gelinen süreç sonunda şu şekilde değerlendirilmişlerdir:[48]

- Uzun dönemde sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için planlama sürecinde yerel sorumlu aktörlerin katılımı sayesinde sektörler arası koordinasyon ve politika geliştirme organı olarak çalışmaktadırlar.
- Ortak bir vizyon oluşturmak ve eylem planları gerçekleştirmek için kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve üniversiteler ile birlikte oluşturulan bir diyalog ortamıdır.
- Yerel sosyal, çevresel ve ekonomik ihtiyaçların belirlenmesinde katılımcı bir yapılanmadır.
- Belirlenen toplumsal eylem planında hedefleri gerçekleştirmek ve amaçlara ulaşmak için anahtar sorumlu aktörlerin bir araya gelerek oluşturdukları bir platformdur.
- Yerel göstergeler sayesinde eylem planlarının uygulanması ve izlenmesi ile birlikte tüm aktörlerin sorumluluklarının açık bir şekilde belirlenmesidir.

Yerel Gündem 21 Araştırması'nın ikincisi ise, Kasım 2000 ile Aralık 2001 tarihleri arasında yine ICLEI tarafından ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Sekreteryası ile UNDP Kapasite 21 işbirliğinde gerçekleştirilmiştir.[49] Araştırmanın amacı, Yerel Gündem 21'lerin uygulama süreçlerini değerlendirmek, karşı karşıya kaldıkları zorlukları belirlemek ve dünya çapında sürecin hangi düzeyde olduğunu belgelemek şeklinde ifade edilmektedir. Araştırmanın temel bulguları altı noktada toplanmıştır:

---

[48] ICLEI, **Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations to Agenda 21**, United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development, 1997, http://www.iclei.org/la21/la21rep.htm (Erişim Tarihi: 23 Nisan 2002).

[49] ICLEI, **Second Local Agenda 21 Survey**, Background Paper, No. 15, United Nations Department of Economic and Social Affairs, DESA/DSD/PC2/BP15, 2001, s. 3.

- 113 ülkedeki 6.416 yerel yönetim birimi Yerel Gündem 21 sürecini resmi olarak başlatmış ya da aktif olarak bu süreci başlatma aşamasındadır.
- 18 ülkede 2.640 Yerel Gündem 21 süreci ulusal kampanya şeklinde desteklenmektedir.
- Belediyeler, Yerel Gündem 21 sürecinde %73 oranında temel sorumlu birimlerdir.
- Belediyelerin %59'u Yerel Gündem 21 sürecini belediye sistemine entegre bir biçimde sürdürmektedir.
- Ekonomik durumu ne olursa olsun "sürdürülebilir su kaynakları yönetimi" belediyeler için birinci öncelikli konu durumundadır.
- Yine ekonomik durumu ne olursa olsun Yerel Gündem 21 süreci içindeki tüm yerel yönetim birimleri için hem finansal desteğin, hem de hükümet düzeyindeki desteğin yetersizliği başarılı uygulamalar için en büyük engeli oluşturmaktadır.

Türkiye'de de Yerel Gündem 21'lerin çıkış noktası 1992'de Rio de Janerio'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda ortaya çıkan Gündem 21 belgesine dayanmaktadır. Bu belgenin 28.2.(a) bölümünde dünyanın tüm ülkelerindeki yerel yönetimlere "1996 yılına kadar kendi toplulukları ile bir danışma sürecine girmek ve Yerel Gündem 21 üzerinde uzlaşmaya varmak" konusunda bir çağrıda bulunulmuştur. Bu küresel çağrıya dayanılarak Hükümetimiz ile UNDP arasında hazırlanan ve Hükümetimiz adına 2 Eylül 1997 tarihinde imzalanan "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" konulu Proje Belgesi ile süreç resmi olarak başlamıştır.[50] Projenin amacı, "Türkiye'de yerel yönetimler tarafından, Yerel Gündem 21 aracılığıyla, öncelikli yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok sektörlü bir sürecin geliştirilmesidir" şeklinde ifade edilmektedir.

Projenin birinci aşaması, 5 Ekim 1998 tarihinde Hükümetimiz ile UNDP arasında imzalanan "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" konulu Proje Revizyonu Belgesi ile yeni pilot kentlerin Projeye dahil edilmesi,

[50] Bkz. 06.03.1998 Tarih ve 23278 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

bilgilendirme programlarının kapsamının genişletilmesi, yayınların kapsamı ve sayısının arttırılması ve Projenin ikinci aşamasının hazırlanması amacıyla 1999 yılı sonuna kadar uzatılmıştır.[51] Bu süreçte Projeye dahil kent sayısı 23'e yükselmiş, birinci aşama sonunda da 30 kente ulaşılması hedeflenmiştir.

Projenin ikinci aşaması, yine 14 Şubat 2000 tarihinde Hükümetimiz ile UNDP arasında imzalanan "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" konulu Proje Belgesi ile başlamıştır.[52] 1 Ocak 2000 ile 31 Aralık 2001 tarihleri arasını kapsayan bu Projenin amacı, Yerel Gündem 21 proje ortağı kentlerin sayısının arttırılması, kent ölçeğinde katılımcı mekanizmalar oluşturulmasının desteklenmesi, Yerel Gündem 21 eylem planları hazırlanmasının desteklenmesi, bilgi ve işbirliği ağlarının güçlendirilmesi, parlamenterler, basın ve özel sektör ile ortaklıklar oluşturulması/güçlendirilmesi ve uluslararası tanıtım yapılması yoluyla Türkiye'de Yerel Gündem 21 süreçlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması şeklinde ifade edilmektedir. Mayıs 2002 tarihi itibariyle "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" başlığını taşıyan proje, 9'u Büyükşehir Belediyesi ve 3'ü İl Özel İdaresi olmak üzere 48 yerel yönetim biriminin katılımıyla yürütülmektedir.[53] Günümüzde ise bu sayı yeni kentlerin de katılımıyla 57'ye yükselmiştir.[54]

Projenin ikinci aşaması, 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 depremlerinin yıkıcı etkilerinin hafifletilmesi ve yeniden yapılanma çabalarına katkıda bulunmayı da öngörmektedir. Yerel Gündem 21'lerin, katılımcı bölgesel işbirliği platformları yoluyla yeniden yapılanma sürecinin yönetimi konusunda bölgesel bir yaklaşım geliştirmesi ve/veya uygulanmasının kolaylaştırılması, depremden etkilenen yerel toplulukların ihtiyaçları, sorunları ve beklentilerine ilişkin bilgilerin bütünleştirilmesinin desteklenmesi ve depremzedelerin yaşam koşullarının iyileştirilmesini hedefleyen, sivil toplum örgütleri tarafından yürütülecek küçük ölçekli projelerin geliştirilmesi ve uygulanması yoluyla yaraların sarılması ve yeniden yapılanma sürecinde yapabilir kılıcı ve kolaylaştırıcı bir rol oynayabileceği belirtilmektedir. Buna yönelik olarak da hazırlanan İş Planı'nda, yapılması gerekli faaliyetler güncelleştirilmek üzere yer

---

[51] Bkz. 08.02.1999 Tarih ve 23605 Sayılı Resmi Gazete.

[52] Bkz. 22.01.2001 Tarih ve 24295 Sayılı Resmi Gazete.

[53] **Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması**, IULA-EMME, Proje Bülteni, S. 12, Mayıs 2002, s. 3.

[54] Bkz. http://www.la21turkey.net (Erişim Tarihi: 2 Haziran 2004).

almıştır. Bu İş Planı'nda beş temel hedef, temel hedeflere yönelik çıktılar ve çıktılara yönelik de faaliyetler belirlenmiştir (bkz. Tablo 7).

Tablo 7: Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesinde Depreme Yönelik İş Planı

Temel Hedefler	Çıktılar	Çıktılara Yönelik Faaliyetler
Temel Hedef 5	*Çıktı 1:* Marmara depreminden önemli ölçüde etkilenen kentlerde Yerel Gündem 21 süreçlerinin başlatılması.	✓ Yeni Proje ortağı kentlerin belirlenmesinde, Marmara depreminden önemli ölçüde etkilenen kentlere gerekli ağırlığın verilmesi. ✓ Deprem bölgesindeki yerel toplulukların, Yerel Gündem 21 sürecine etkin katılımlarının teşviki.
	Çıktı 2: Yerel Gündem 21 süreçlerinin, katılımcı bölgesel işbirliği platformları oluşturulması yoluyla yeniden yapılanma sürecinin yönetimi konusunda bölgesel bir yaklaşım geliştirilmesi ve/veya uygulanmasını kolaylaştırması	✓ Yeniden yapılanma sürecinin yönetimine ilişkin bölgesel bir perspektif ve koordineli bir bölgesel yaklaşım geliştirilmesi konusunda bir öneri hazırlanması. ✓ Katılımcı bölgesel işbirliği platformları oluşturulması yoluyla, bölgesel perspektifin ve koordineli bölgesel yaklaşımın uygulanmasının kolaylaştırılması.
	Çıktı 3: Yerel Gündem 21 süreçlerinin, depremden etkilenen yerel toplulukların ihtiyaçları, sorunları ve beklentilerine ilişkin bilgilerin bütünleştirilmesini desteklemesi.	✓ Deprem bölgesinde, depremden etkilenen yerel toplulukların ihtiyaçları, sorunları ve beklentilerine ilişkin gerekli ve yeterli bilgilerin derlenmesi. ✓ Derleme bilgilerin, ilgili kuruluşlar ve yetkili mercilerle paylaşılması ve dağıtımı.
	Çıktı 4: Yerel Gündem 21 süreçlerinin, depremzedelerin yaşam koşullarının iyileştirilmesini hedefleyen küçük ölçekli projelerin geliştirilmesi ve uygulanmasını desteklemesi.	✓ Depremzedelerin yaşam koşullarının iyileştirilmesini hedefleyen küçük ölçekli projelerin belirlenmesi ve seçimi. ✓ Fon teminine bağlı olarak, küçük ölçekli projelerin uygulanmasının izlenmesi ve gerektiğinde teknik destek sağlanması.

Kaynak: 22.01.2001 Tarih ve 24295 Sayılı Resmi Gazete'den yararlanılmıştır.

İkinci Proje Belgesinde belirtildiği gibi genel olarak Yerel Gündem 21 sürecinin Proje ortağı kentlere kendi damgasını vurmaya başladığı bilinmekle birlikte, statükoyu değiştirebilecek bir aşamaya (yönetişim) henüz ulaşamadığı da görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları ve toplumdaki diğer kesimlerin etkin katılımına rağmen bugüne kadar pilot kentlerdeki proje uygulamaları, ilgili belde halkının örgütlü olmayan geniş kesimlerine ulaşılmasında ortak bir sıkıntı çekildiğini göstermektedir. Proje çalışmalarını olumsuz yönde etkileyen diğer bir konu ise özel

sektörün Yerel Gündem 21 faaliyetlerine katılım düzeyinin dikkat çekici ölçüde düşük olmasıdır.

Yerel Gündem 21 Projesi'nin mevcut durumu ile ilgili bir değerlendirme yapmak, karşılaşılan darboğazları ortaya koymak ve bunların aşılması için neler yapılması gerektiği konusunda görüş alışverişinde bulunmak amacıyla, Proje ortağı kentlerin belediye başkanları ve yöneticileri ile diğer ortakların temsilcileri, 19 Nisan 2002 tarihinde Bursa'da bir araya gelmişlerdir.[55] Yerel Gündem 21'lerin, Türkiye'nin demokratikleşmesi yolunda önemli bir başarı olduğu, bu Proje sayesinde yerel düzeyde halkın katılımının büyük ölçüde sağlandığı ve bunun da halka çok daha iyi bir şekilde tanıtılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Toplantıda ele alınan sorun alanları arasında özellikle şu konular ön plana çıkmıştır:

- *Küresel tanımların karmaşıklığı*: Yerel Gündem 21 tanımının ve bununla ilişkili olarak "sürdürülebilir kalkınma" başta olmak üzere uluslararası terminolojinin karmaşıklığına dikkat çekilerek, halkın daha kolaylıkla anlayabileceği tanımların geliştirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Halkın katılım eksikliğinin giderilmesi yönünde sağlıklı ve etkin bilgilendirme sürecinin önemine dikkat çekilmiştir.
- *Sürdürülebilir kalkınmanın anlaşılamaması*: Kavramın yeterince anlaşılamaması, merkezi yönetimin bu konuya desteğinin yetersiz kalmasına yol açtığına değinilmiştir.
- *Avrupa Birliği (AB) sürecinde Yerel Gündem 21'in anlatılamaması*: Yerel Gündem 21'in AB'ye uyum sürecindeki öneminin yeterince anlaşılamaması ve anlatılamaması önemli bir eksiklik olarak vurgulanmıştır. Özellikle AB'ye katılım sürecindeki ülkelerde, "Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi", "Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu", "Ulusal Gündem 21" gibi konuya merkezi yönetimce sahip çıkılmasını sağlayan mekanizmaların kurulmuş olmasına karşın, bu mekanizmaların Türkiye'de henüz kurumsallaştırılamamış olmasından kaynaklanan sıkıntıların varlığı dile getirilmiştir.
- *Mali sıkıntılar*: UNDP'nin kurumsal ve mali desteğinin devamı konusu henüz açıklığa kavuşturulamadığından, mevcut Proje kaynaklarının

[55] **Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Proje Bülteni**, S. 12, ss. 6-7.

bitme noktasına gelindiği bu aşamada mali sıkıntılar ele alınmıştır. Kurumsal destek konusunda bir sıkıntı beklenmemekle birlikte, mali desteğin devam edip etmeyeceği, etmesi durumunda kapsamının ve miktarının ne olacağı konusundaki belirsizlik devam etmektedir. Mevcut çalışmaları en azından asgari düzeyde yürütmek için acilen yeni kaynakların sağlanması yönündeki çabaların sürdürülmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

- *Yeni ortaklık yapısının belirsizliği*: Projeye katılmak için başvuruda bulunmuş ve uzun bir süredir beklemekte olan yerel yönetimlerin en uygun şekilde ortaklar arasına nasıl dahil edilebileceği konusu üzerinde durulmuş, mali sıkıntılar aşılmadan ve diğer birtakım belirsizlikler giderilmeden yeni ortaklık yapısının nasıl oluşturulabileceği konusu netleşememiştir.
- *Kurumsal yapının belirsizliği*: Yerel Gündem 21 hareketinin giderek daha çok sayıda ili ve kenti kapsayacak şekilde genişlemesi durumunda nasıl bir koordinasyon yapısının oluşturulması gereği tartışılmıştır. Gelecekteki kurumsal yapının, bir proje yaklaşımı yerine ülke bütününde bir ağ şeklinde oluşturulması görüşü ağırlık kazanmış ve yerel düzeyde de kaynak kullanımına olanak veren bir yapının gerekli olduğu vurgulanmıştır. Ulusal ölçekte bürokratik bir yapı yerine, merkezi yönetimin temel bir politikası olarak desteklenen, planlama ve koordinasyon işlevlerini yürütecek esnek bir yapıya gerek duyulduğu belirtilmiştir.
- *Tanıtım eksikliği*: Yerel Gündem 21'in ülke ölçeğinde tanıtımının sınırlı kalmasının, hareketin sağlıklı bir şekilde genişlemesi açısından ortaya çıkardığı darboğazlar ele alınmıştır. Özellikle belediye başkanlarının katılımıyla televizyonda bir tanıtım programı düzenlenmesine öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır. Bir çıkış ve dönüm noktası olarak Ankara'da Yerel Gündem 21 ortaklarının buluştuğu bir zirve düzenlenmesine karar verilmiştir.

Diğer taraftan Türkiye'deki merkezi ve yerel kuruluşların bir çoğu, Gündem 21'i salt "çevre söylemi" olarak görmeyi sürdürmektedir. Bu görüşün uzantısı olarak da Yerel Gündem 21'ler, diğer alanlarda faaliyet gösteren, başkalarını ilgilendirmeyen "çevre projesi" olarak görülmektedir. Bu bağlamda, tüm yerel ilgi

gruplarınca çevrenin, sürdürülebilir kalkınmanın boyutlarından birini oluşturduğunun, ekonomik ve sosyal boyutlar ile bütünleşmesi gerektiğinin görülmesi son derece önemli bir konudur.[56]

Hükümetimiz ile UNDP arasında hazırlanan ve Hükümetimiz adına 3/2/2003 tarihinde imzalanan "Türkiye'de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması" konulu Proje Belgesi Yerel Gündem 21 kentleri açısından yeni bir açılım sağlamıştır.[57] Proje, halen uygulanmasına devam edilen Türkiye Yerel Gündem 21 Programı'nda edinilen deneyimden yararlanarak, sürdürülebilirliğini ve işlerliğini daha önceden katılımcı süreçlere dahil olmuş yerel iletişim ağlarının gücünden ve sinerjisinden alan ulusal düzeyde bir ilişkiler ağının oluşturulmasını ve bu yolla Türkiye'de yerel demokratik yönetişimin güçlendirilmesini mümkün kılan bir ortam oluşturulmasını hedeflemektedir.

Türkiye'de Yerel Gündem 21 Projesi'nin günümüzde uygulanan III. Etabı ise Hükümetimiz ile UNDP arasında hazırlanan ve Hükümetimiz adına 6 Mayıs 2003 tarihinde imzalanan "Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi" konulu Proje Metni çerçevesinde sürdürülmektedir.[58] Proje, kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak yerel ve ulusal düzeylerde Yerel Gündem 21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılmasını ve BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amacıyla bir Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı başlatılmasını amaçlamaktadır.

Sonuç olarak Yerel Gündem 21'ler, yaşanabilir mekanlar oluşturmada bir işbirliği projesidir.[59] Bu projenin sürdürülebilir kılınması, tüm tarafların etkin katılımı ve kolaylaştırıcılığı ile mümkün görünmektedir. Özellikle de merkezi yönetim kuruluşlarının verecekleri destek belirleyici niteliktedir. Nitekim Projenin birinci

---

[56] Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin durumu konusunda daha geniş bilgiler için bkz. UNDP, **Approaches to Sustainabilitiy, Local Agenda 21 in Turkey: Moving from Local to National**, Capacity 21, Operational Policy and Applied Research Group, Bureau for Development Policy, New York, (Tarih Yok).

[57] Bkz. 11.06.2003 Tarih ve 25135 Sayılı Resmi Gazete.

[58] Bkz. 12.11.2003 Tarih ve 25287 Sayılı Resmi Gazete.

[59] Bkz. Zerrin Toprak Karaman, "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu", **TİD**, Y. 70, S. 421, Aralık 1998, Ayrı Basım, ss. 347-363.

aşamasında T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 19 Mart 1998 tarihinde yayımlanan "Gündem 21" konulu Genelge, Yerel Gündem 21'lerin Türkiye'deki en güçlü dayanaklarından birisini oluşturmuştur. Genelgede, Projeye yeni dahil olan kentlerin bulunmasının sevindirici olduğu vurgulandıktan sonra, "konunun kamuoyuna maledilmesinde ve Yerel Gündem 21 ile ilgili olarak ülkemizde başlatılan hazırlıklarda Vali, Kaymakam ve Belediye Başkanlarımızın gösterecekleri ilgi ve yapacakları işbirliği büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, konuya gerekli hassasiyetin gösterilmesi; mahalli idareler, mahalli idare birlikleri, dernekleri ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde eğitim çalışmaları, toplantılar ve yayınlar yapılması, tanıtıcı faaliyetlerde bulunulması" istenmektedir.

İçişleri Bakanlığı, Yerel Gündem 21 uygulamalarını başlatan yerel yönetimler açısından yaşamsal bir önem taşıyan ve büyük bir teşvik kaynağı oluşturan desteğini sürdürerek 7 Kasım 2000 tarihinde ikinci bir genelge daha yayımlamıştır.[60] Bu genelgede de bir önceki Genelgeye atıfta bulunarak "...projenin uygulanmasında Vali, Kaymakam ve Belediye Başkanları'nın gösterecekleri ilgi, gerçekleştirecekleri faaliyetler ve yapacakları işbirliklerinin önemi artmaktadır" denilmektedir.

(3) Ormanlar Üzerine Bildiri

Ormanlar Üzerine Bildiri, ekonomik kalkınmanın sürekliliği ve tüm canlıların hayatlarını devam ettirebilmeleri için gerekli olan ormanların yönetimine, korunmasına ve sürdürülebilirliğine ilişkin bir rehberlik bildirisidir.[61]

Bildirinin temel ilkeleri şunlardır:

- Tüm ülkeler ağaçlandırma ve koruma yoluyla dünyanın yeşillendirilmesi çalışmalarına katılmalıdır.
- Ülkeler, ormanları kendi sosyal ve ekonomik kalkınma ihtiyaçları doğrultusunda kullanma hakkına sahiptir. Bu kullanım, sürdürülebilir kalkınma ilkeleriyle uyumlu yasal politikalara dayanmalıdır.

---

[60] Bkz. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 19.03.1998 Tarih, B050MAH0750000/50042 Sayı ve Gündem 21 Konulu Genelge ile T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 07.11.2000 Tarih, B050MAH076000/409 Sayı ve 19.03.1998 Tarih ve 50042 İlgi Sayılı Genelge.

[61] Bkz. Keating, **a.g.e.**, ss. 127-129.

- Ormanlar, şimdiki ve gelecek nesillerin sosyal, ekonomik, ekolojik, kültürel ve psikolojik ihtiyaçlarını karşılayabilecek şekilde kullanılmalıdır.
- Kalkınmakta olan ülkelere ormanlarını koruyabilmeleri için bir kısmı özel sektörden olmak üzere uluslararası finansman desteği sağlanmalıdır.
- Ormancılık planlaması, ormanların hem ekonomik değerlerini hem de kesime gidilmesinin ya da korunmasının çevreye getireceği yarar ve zararları göz önünde tutmalıdır. Ormanların azalmasını destekleyici politikalardan kaçınılmalıdır.
- Ormanlara zarar veren asit yağmuru gibi kirleticiler kontrol altına alınmalıdır.

Ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik gelişmelerin hızlı bir şekilde yaşandığı günümüzde ormanlar, sadece ağaç topluluklarının bulunduğu mekanlar olma yanında, başta odun hammaddesi olmak üzere çok değişik ürünler ve hizmetler üreterek topluma fayda sağlayan, kendi içinde birtakım dengeleri olan, canlı, dinamik ve karmaşık yapıda, karasal ekosistemler içinde en büyük paya sahip çok boyutlu bir sistem ve yenilenebilir özellikte bir doğal kaynaktır.[62] Bu nedenle orman ekosistemleri, sürdürülebilir kalkınma sürecinin odak noktasında bulunmaktadır.

Gündem 21'in 11'inci bölümünde de, "Ormansızlaşma ile Mücadele" başlığı altında konuya özel bir önem verilmiştir. Burada ormanların, tüm dünyada büyük bir tehdit altında olduğu vurgulanmaktadır. Orman alanlarının yasa dışı yollarla başka arazi kullanım şekillerine dönüştürülerek bozulduğuna, artan insan ihtiyaçlarının ormanlar üzerinde baskı yaptığına, tarımsal genişleme ve çevre sağlığına zararlı politikalar nedeniyle, ormanların ve doğal alanların olumsuz etkilendiğine işaret edilmektedir. Olumsuz etkiler arasında orman yangınlarının önlenememesi, kaçakçılığa karşı etkin önlemlerin yetersizliği, sürdürülebilirlik ilkelerine uymayan orman kesimleri, aşırı otlatma, hava kirliliği, ekonomik baskılar gibi faktörler yer almaktadır.

Ormanların bozulması ve orman kaybı, küresel ısınma konusunda ciddi bir oranda olumsuz etkide bulunmaktadır. Ormanların çeşitli nedenlerle yakılması,

---

[62] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ormancılık ÖİK Raporu**, Ankara, 2001, ss. 2-3.

küresel karbon emisyonunun %20'sinden sorumlu bulunmaktadır.[63] Diğer taraftan orman alanlarının yok olması, biyolojik çeşitliliğin kaybına, toprak erozyonuna, su kaynaklarının azalmasına, dolayısıyla yaşam kalitesinin düşmesine ve yaşanabilirliliğin zorlaşmasına neden olmaktadır.

Orman alanlarının yok olmasının önemli sonuçlarından birisi de uzun dönemde ortaya çıkabilecek çölleşme ve kuraklık afeti ile karşı karşıya kalma tehlikesidir. Çölleşme ve kuraklığın beraberinde getireceği en önemli sorun ise yoksulluk ve açlık olarak belirtilmektedir.[64] Çölleşme ve kuraklık ile ilgili olarak son yıllarda yapılan en önemli düzenleme, Türkiye tarafından da imzalanan "Özellikle Afrika'da Ciddi Kuraklık ve/veya Çölleşmeye Maruz Ülkelerde Çölleşmeyle Mücadele İçin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi"dir.[65]

Sözleşmeye göre "çölleşme", kurak, yarı-kurak ve az yağışlı alanlarda, iklim değişiklikleri ve insan faaliyetleri de dahil olmak üzere çeşitli faktörlerden kaynaklanan toprak bozulmasını; "kuraklık" ise yağışların kaydedilen normal düzeylerin önemli ölçüde altına düşmesi sonucu arazi ve kaynak üretim sistemlerini olumsuz olarak etkileyen ve ciddi hidrolojik dengesizliklere yol açan doğal olayı ifade etmektedir.

Sözleşmenin amacı, etkilenen ülkelerde sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına katkıda bulunmak üzere, Gündem 21 ile uyumlu entegre bir yaklaşım çerçevesinde, uluslararası işbirliği ve ortaklık düzenlemeleri ile desteklenen her düzeyde etkin eylemler yoluyla, özellikle Afrika'da olmak üzere ciddi kuraklık ve/veya çölleşmeye maruz ülkelerde, çölleşmeyle mücadele etmek ve kuraklığın etkilerini hafifletmek; bu amaca ulaşmak için etkilenen alanlarda, aynı anda hem arazinin verimliliğini iyileştirerek hem de arazi ve su kaynaklarının rehabilitasyonunu, korunmasını ve sürdürülebilir yönetimini sağlayarak özellikle yerel topluluklar düzeyinde yaşam koşullarının iyileştirilmesi üzerinde odaklaşan uzun dönemli stratejilerin uygulanması şeklinde ifade edilmektedir. Sözleşmenin amacına ulaşması için Taraflar aşağıda yer alan genel yükümlülükleri yerine getirme konusunda uzlaşmışlardır:

---

[63] TÇV, **Geleceğe Özen**, s. 52.

[64] Keating, **a.g.e.**, s. 54.

[65] Bkz. 16.05.1998 Tarih ve 23344 Sayılı Resmi Gazete.

a. Çölleşme ve kuraklık süreçlerinin fiziksel, biyolojik ve sosyo-ekonomik yönlerine eğilen entegre bir yaklaşımı benimseyeceklerdir.
b. Sürdürülebilir kalkınmayı destekleyici nitelikte yapabilir kılan bir uluslararası ekonomik ortamın oluşturulmasını sağlamak amacıyla, uluslararası ticaret, pazarlama düzenlemeleri ve borçlar açısından etkilenen gelişmekte olan Taraf Ülkelerin durumlarına ilgili uluslararası ve bölgesel kuruluşlarda gereken ilgiliyi göstereceklerdir.
c. Yoksulluğu giderme stratejilerini, çölleşmeyle mücadele ve kuraklığın etkilerini hafifletme çabaları ile bütünleştireceklerdir.
d. Çölleşme ve kuraklık sorunu ile ilişkili olarak gerek çevre koruma gerekse toprak ve su kaynaklarının korunması konularında etkilenen Taraf Ülkeler arasında işbirliği yapılmasını destekleyeceklerdir.
e. Alt-bölgesel, bölgesel ve uluslararası işbirliğini güçlendireceklerdir.
f. İlgili hükümetler arası kuruluşlar çerçevesinde işbirliği yapacaklardır.
g. Tekrarların önlenmesi gereğini göz önünde tutarak, gerekirse kurumsal mekanizmaları gözden geçireceklerdir.
h. Çölleşmeyle mücadele ve kuraklığın etkilerini hafifletme amacıyla önemli finansman kaynaklarını harekete geçirerek, etkilenen gelişmekte olan ülke Taraflara yönlendirilmesinde, iki taraflı ve çok taraflı mali mekanizma ve düzenlemelerin kullanılmasını destekleyeceklerdir.

(4) İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi

İnsanlığın devamına yönelik en büyük tehlikelerin başında atmosferle ilişkili olanlar gelmektedir. Bunlar arasında oksijen azalması, karbondioksit ve metan gibi sera gazları denilen gazların emisyonu sonucu küresel ısınma ve ormanların yok olması sayılabilir. Küresel ısınmanın yol açtığı iklim değişikliğinin çok yavaş seyrettiği kesinleşmiş olsa bile, ortaya çıkarabileceği etkiler bakımından sonuçları bir felakete dönüşebilecektir. 2100 yılına kadar olası verilere dayanılarak bulunan sonuçlarda ortalama sıcaklıkta 2,9 ^{0}C bir artışın, deniz seviyesinde ise 30-100 cm arasında bir yükselişin olacağı öngörülmektedir. Bu öngörüye dayalı olarak da Büyük Okyanus'un çok yüksek olmayan adalarının su altında kalacağı beklenmektedir. Bu etkiler nedeni ile kitle göçlerinin yaşanacağı ve büyük çatışmaların doğacağı da geleceğe ilişkin diğer tahminler arasındadır.[66]

[66] TÇV, **Geleceğe Özen**, ss. 50-51.

BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Rio'da yapılan Konferansın önemli belgelerinden birisini oluşturmaktadır. En genel anlamı ile iklimsel değişiklik küresel, bölgesel ya da yerel iklimsel düzeyde, doğal ve/veya insan faaliyetlerinin neden olduğu süreçler sonucunda gözlemlenen değişiklikler olarak tanımlanmaktadır.[67] Haziran 1992'de imzaya açılmış bulunan Sözleşme, 50 imzanın onay sürecini tamamlamasıyla 21 Mart 1994'te yürürlüğe girmiştir. Bugüne kadar da 186 ülke ve AT Sözleşmeyi imzalamıştır. Sözleşmenin temel amacı, atmosferde sera etkisine neden olan gazları, küresel iklim sistemini tehlikeye sokmayacak düzeylerde tutmak olarak ifade edilmektedir.[68] Taraflar açısından temel yükümlülük ise gelişmiş ülkelerin insan kaynaklı sera gazı salınımlarını 2000 yılına kadar 1990 yılı düzeyine indirmeleri şeklinde özetlenmektedir.

İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ile ilgili önemli bir gelişme de 1-10 Aralık 1997'de Japonya'nın Kyoto kentinde yapılan 3. Taraflar Konferansı'dır. Bu Konferansta karbondioksit ve diğer sera gazlarının salınımlarını 1990 yılı düzeyinin altına indirmeyi amaçlayan bir Protokol kabul edilmiştir. Toplantılar devam etmekle birlikte Kyoto Protokolü, 19 Mayıs 2003 tarihi itibariyle 84 ülke tarafından imzalanmıştır.[69] Protokolün en önemli çıktısı, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin nihai amacına ulaşma yolunda atılan önemli bir adımı oluşturmasıdır.

Türkiye iklim değişikliğine ilişkin çeşitli uluslararası toplantılara katılmakla birlikte Sözleşmeye 2003 yılında katılmıştır.[70] Bundan önce Kyoto öncesi ve sonrası görüşmelerde her zaman gözlemci statüsünde bulunmuştur. Bunun temel nedeni Türkiye'nin Sözleşme eklerinde gelişmiş ülkeler statüsünde ele alınması ve bunun sonucunda da gelişme yolundaki ülkelere sağlanan mali ve teknolojik yardımdan yararlanamayacak olmasıdır. Türkiye'nin Sözleşme eklerinden çıkma çabası bu

---

[67] UNDHA, **a.g.e.**, s. 17.

[68] BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi metni için bkz. http://unfccc.int/resource/conv/index.html (Erişim Tarihi: 29 Nisan 2002); Keating, **a.g.e.**, ss. 130-132.

[69] Kyoto Protokolü'nü imzalayan ülkeler için bkz. http://unfccc.int/resource/kpstats.pdf (Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2003).

[70] Bkz, 21.10.2003 Tarih ve 25266 Sayılı Resmi Gazete, **Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Katılmamızın Onaylanmasına Dair Kanun**; 16.10.2003 Tarihli ve 4990 Sayılı Kanunla katılmamız uygun bulunan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine katılmamız ise 11.11.2003 tarihinde gerçekleşmiştir. Bkz. 18.12.2003 Tarih ve 25320 Sayılı Resmi Gazete.

güne kadar sonuç vermemiştir ve ABD, Kanada, Avustralya gibi ülkeler tarafından en azından gönüllü bir yükümlülük alması istenmiştir.[71]

Türkiye'nin bu sürece tamamıyla entegre olmamasından önce birtakım iç düzenlemeleri de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi, Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi hükümleri ile Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü[72] hükümlerine dayanılarak çıkarılan Ozon Tabakasını İncelten Maddelerin Azaltılmasına Dair Yönetmelik'tir.[73] Yönetmelik, ülkemizin taraf olduğu Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü ve değişiklikleri ile kontrol altına alınan maddelerin kullanılmasına ve bazılarının tüketiminin bir takvim çerçevesinde azaltılarak kullanımdan kaldırılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla çıkarılmış ve kontrol altına alınan maddelerin dış ticaretini, kullanımını, bu maddelerin ve bu maddeleri içeren ürünlerin piyasaya sunulmasını, 1999 yılı sonrası ithalat ve kullanımları ile kamuoyunun bilgilendirilmesini kapsamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde iklim değişikliğinin neden olabileceği etkiler uzun vadede ortaya çıkacaktır. Küresel ısınmaya bağlı olarak iklim değişikliğinin etkileri yalnız küresel ölçekte olmamaktadır. Geçmişteki iklim değişikliklerinde olduğu gibi bölgesel ve zamansal farklılıkların görülebilecektir. Örneğin gelecekte dünyanın bazı bölgelerinde kasırgalar, kuvvetli yağışlar ile bunlara bağlı olarak ortaya çıkabilecek seller ve taşkınlar gibi afetlerin şiddetlerinde ve sıklıklarında artışlar olurken, bazı bölgelerinde uzun süreli ve şiddetli kuraklıklar ve bunlarla ilişkili yaygın çölleşme olayları daha fazla etkili olabilecektir.

Türkiye'nin küresel ısınmanın neden olduğu özellikle su kaynaklarının zayıflaması, orman yangınları, kuraklık ve çölleşme ile bunlara bağlı çevresel bozulmalar gibi olumsuzluklardan etkileneceği sıkça dile getirilmektedir. Bu yüzden de küresel ısınmanın potansiyel etkileri açısından risk grubu ülkeler arasında yer almaktadır. Uzun dönemde gerçekleşebilecek bir iklim değişikliğinin Türkiye'de

---

[71] İklim Değişikliği konusunda daha ayrıntılı bilgiler için bkz. DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İklim Değişikliği ÖİK Raporu**, Ankara, 2000.

[72] Bkz. 08.09.1990 Tarih ve 20629 Sayılı Resmi Gazete.

[73] Bkz. 25.07.1999 Tarih ve 23766 Sayılı Resmi Gazete.

neden olabileceği çevresel ve sosyo-ekonomik etkilerden bazıları aşağıda özetlenmiştir:[74]

- Sıcak ve kurak devrenin uzunluğundaki ve şiddetindeki artışa bağlı olarak, orman yangınlarının sıklığı, etki alanı ve süresi artacaktır.
- Doğal karasal ekosistemler ve tarımsal üretim sistemleri, zararlılardaki ve hastalıklardaki artışlardan zarar görecektir.
- Hassas dağ ve vadi-kanyon ekosistemleri üzerindeki insan baskısı artacaktır.
- Türkiye'nin kurak ve yarı kurak alanlarındaki, özellikle kentlerdeki su kaynakları sorunlarına yenileri eklenecek, tarımsal ve içme amaçlı su ihtiyacı daha da artacaktır.
- Kurak ve yarı kurak alanların genişlemesine ek olarak, yaz kuraklığının süresinde ve şiddetindeki artışlar çölleşme sürecini, tuzlanma ve erozyonu destekleyecektir.
- Aşırı sıcak günlerin frekansındaki artışlar, insan sağlığını olumsuz yönde etkileyecektir.
- Deniz seviyesi yükselmesine bağlı olarak Türkiye'nin yoğun yerleşme, turizm ve tarım alanları durumundaki kıyıları sular altında kalacaktır.
- Mevsimlik kar, kalıcı kar ve buz örtüsünün kapladığı alan ve karla örtülü devrenin uzunluğu azalabilecek ve buna bağlı olarak ani kar erimeleri ve çığlar artacaktır.

(5) Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi

Rio Konferansı'nın önemli belgelerinden birini de Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi oluşturmaktadır.[75] Konferans sırasında imzaya açılan Sözleşme, gerekli olan 50 imzanın onay aşamasını tamamladığı Aralık 1993'te yürürlüğe girmiştir. Günümüzde toplam 182 ülke tarafından imzalanmış bulunmaktadır.

Sözleşme, biyolojik çeşitliliğin korunmasını ve bu çeşitliliğin unsurlarının sürdürülebilir kullanımını amaçlamaktadır. Ekolojik, genetik, sosyal, ekonomik,

---

[74] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İklim Değişikliği ÖİK Raporu**, ss. 8-10.

[75] Biyolojik Çeşitlilik Anlaşması için bkz. Kalelioğlu ve Özkan, **a.g.e.**, ss. 348-386.

bilimsel, kültürel ve estetik nedenlerle çok önemli olan, dünyada yaşayan tüm canlıların korunması ve geliştirilmesi, dünyanın bugünü ve geleceği için büyük önem taşımakta olduğu gerçeğine dayanmaktadır.

Diğer taraftan günümüzde büyük orman yangınları, seller, kuraklık, çölleşme gibi doğal afetler ve insan faaliyetlerinin yaşam kaynakları üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle biyolojik çeşitliliğin büyük bir tehdit altında olduğu vurgulanmaktadır.[76] Bu tehdidin ise sürdürülebilir bir kalkınma için canlı doğal kaynakların kendilerini yenileme kapasitelerini yitirmeden gelecek kuşaklara aktarılmalarını güçleştirdiği ifade edilmektedir.[77]

d. 1995 Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı

Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı 1995 yılında hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuş taslak bir metindir ve henüz geliştirilmektedir.[78]

Amacının, AK ülkelerine yönelik olarak ortak bir şekilde dağlık bölgelerin yönetimi, kalkındırılması ve korunması politikasının genel ilkelerinin belirlenmesi (md. 1) olarak ifade edilen Şartta "dağlık bölgeler"; rakımı, eğimli yüzey yapısı ve iklimi insan faaliyetlerinin ifasını etkileyecek nitelikte özel koşullarda olan alanlar şeklinde tanımlanmaktadır (md. 2).

Giriş bölümünde ise Şartın hazırlanma gerekçesi ve felsefesi ortaya konmaktadır. Buna göre:

---

[76] Secretariat of the Convention on Biological Diversity, **Sustaining Life on Earth: How the Convention on Biological Diversity Promotes Nature and Human Well-Being**, Montreal, Quebec, 2000, ss. 5-6.

[77] Aykut Kence, "Biyolojik Çeşitlilik ve Kalkınma", **Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı**, 29-30 Kasım 1989, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1990, s. 204.

[78] Taslak, 22 Mayıs 2003 yılı itibariyle önemli görülen konuların tartışılması amacıya da AK Bakanlar Komitesi tavsiyesine sunulmaya hazır hale getirilmiştir. AK Parlamenterler Asamblesi de Taslağı desteklemeye davet edilmiştir. Parlamenterler Asamblesinin fikrinin alınmasından sonra, Yerel ve Bölgesel Demokrasi Sürekli Kuruluna Şart gönderilecektir. Bu çalışmaların ise 2004 yılı içerisinde tamamlanması beklenmektedir. Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı metni için bkz. http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1995/rec14(95)e.htm (Erişim Tarihi: 9 Eylül 2002).

- Dağlık bölgelerin Avrupa'da geniş alanlar kapladığı ve genel faydaya ait önemli çevresel, ekonomik, sosyal ve kültürel işlevlere sahip olduğu,
- Avrupa'nın dağlık bölgelerinin çeşitliliklerine rağmen özel jeomorfolojik ve iklimsel konumlarından kaynaklanan ortak ekonomik, toplumsal ve çevresel sorunlar yaşadıkları,
- Bazı dağlık bölgelerin sınıraşan karakterde olduğu ve sınırın her iki yakasında birbiriyle uyumlu politika uygulamanın güçlükleri,
- Dağlık bölgelerin kendine özgü koşullarının, bölgede yaşayanların temel ihtiyaçlarını karşılamayı daha da güçleştirdiği,
- Dağlık bölgelerin nüfuslarının ve doğal çevrelerinin bu bölgelerin en temel mal varlığı olduğuna ve bu bölgelerin, arazi ve doğal kaynak yapısı muhafaza edilmediği, insan varlığı korunmadığı, ekonomik kalkınma gerçekleştirilip yeterli çevre koruma ve yönetimi uygulanmadığı sürece genel faydaya yönelik işlevlerini yerine getiremeyeceği,
- Dağlık bölgelerdeki nüfusun hayatlarını devam ettirebilmelerinin, doğrudan doğruya geleneksel ve kaçınılmaz olarak tarım, ormancılık ve zanaatkârlık şeklindeki ekonomik faaliyetlerin sürdürülebilirliğiyle bağlantılı olduğu,
- Avrupa dağlarının muhafaza edilip zenginleştirilmesi gereken çok önemli zengin bir miras oluşturduğunu ve bu bölgelerin sosyal kimliğine, geleneklerine ve kültürüne saygı gösterip çeşitliliğin korunması ve desteklenmesi gerektiği,
- Bu amacı gerçekleştirmek için önce bu bölgelere, bölge halkına ve bölge sorunlarına daha yakın olan Avrupa yerel ve bölgesel yönetimlerine güvenmek, ve işbirliği ve yapabilecekleri girişimler konusunda destek vermek gerektiği konuları göz önünde bulundurulmalıdır.

Şarta göre Taraflar, dağlık bölgelerde her bir bölgenin belirleyici durumuna uygun olarak ekonomik kalkınmayı teşvik edici, nüfusun kültürel ve sosyal haklarını geliştirici ve çevreyi koruyup yönetici çözümleri birlikte içeren, kapsamlı bir bölgesel/alansal planlama politikası uygulamayı taahhüt edeceklerdir (md. 5/1). Buna göre genel olarak ortaya konan politika ilkeleri şunlardır:

- Büyük doğal afetlerden kaynaklanan hasarın tazmin edilmesi ve dağlık alanların doğal ve ekolojik kısıtlılıklarının dengelenmesi (md. 8/2-b).

- Terkedilmiş kurak alanlar ve çorak arazilerin çoğalmasına, meraların kullanım dışı kalmasına ve mal sahipliğinin parçalanmasının engellenmesi ve mülk konsorsiyumlarının ve tarım topraklarını koruyan birliklerin teşvik edilmesi (md. 8/2-c).
- Ormanların, özellikle yüksek rakımlı yerlerde doğal afetlere karşı korunması (md. 9/1-c).
- Doğal çevrenin dengesini bozabilecek nitelikteki rekreasyonel faaliyetler için denetim uygulanması ve bazı sporların yaratacağı tehlikelere karşı turistlerin uyarılması (md. 13/1-f).
- Enerji santrallerinin doğal çevreyi koruyacak şekilde kurulmaları (md. 15/b).
- Toprağın, suyun ve havanın korunması ve yönetilmesi, uygun durumlarda doğal manzaranın koruma altına alınması, fauna, flora ve yaşayan canlıların muhafaza edilmesinin sağlanması (md. 18/1-a).
- Çevre için kısıtlanmaları, kaçınılmaları ve gerekiyorsa yasaklanmaları gereken yapılaşma, kamu tesisleri, trafik ve diğer faaliyet alanlarının belirlenmesi (md. 18/1-b).
- Avrupa dağlık bölgelerinde çevrenin yönetilmesi ve korunması için uluslararası düzeyde bilimsel, teknik ve siyasal işbirliği yapılması (md. 18/1-c).
- Altyapı, sanayi ya da turizm programlarında ve ayrıca dağlık bölgelerde çevresel kaynaklara ciddi çevresel hasarlar verebilecek program ve politikaların onay işlemlerinde uygulanmak üzere etki değerlendirmesi çalışmasının yaptırılması (md. 18/2-b).
- Dağlık bölgelerde toprak kullanımı ile ilgili ayrıntılı çalışmaların yapılması (md. 18/2-c).
- Tehlikeli bölgelerin listesinin çıkarılarak çığ, sel, heyelan ve orman yangınları gibi doğal afetlerde doğal çevreyi, insanları ve mal varlığını koruyacak etkili önlemlerin alınması (md. 18/2-d).
- Su akışından kaynaklanan erozyonu denetleme ve orman yangınlarını engelleme ve söndürme sistemleri ile ilgili olarak çalışıp tanıtım yapılması (md. 18/2-e).

e. 1996 Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II)

BM İnsan Yerleşimleri Konferansı'nın ikincisi (Habitat II) 3-14 Haziran 1996 tarihleri arasında İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. "Herkese yeterli konut" ve "kentleşen bir dünyada sürdürülebilir insan yerleşmelerinin geliştirilmesi" üzerine iki ana tema üzerinde duran Konferans sonucunda ortaya çıkan metin, ortaklık, katılımcılık, yapabilir kılma, kentli bağlılığı, işbirliği gibi ilkelerin uygulamaya konulabilmesi açısından yol gösterici bir nitelik taşımaktadır.[79]

Temel stratejik noktalar üzerinde duran ve 15 maddede özet olarak belirtilen Deklarasyonda, "insan yerleşmeleri içinde yaşam kalitesinin iyileştirilmesi için, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, çoğu defa kriz ölçüsüne ulaşmış olan bozulan koşullarla mücadele etme gereği" ortaya konmakta ve afetlerden artan oranda etkilenmeye karşı bütünüyle dikkat çekilmektedir (Deklarasyon, md.4). Bölüm IV'te ise uygulama stratejilerinin yer aldığı Küresel Eylem Planı içerisinde kentleşen bir dünyada sürdürülebilir insan yerleşmelerinin gelişmesi için "Afet önleme, etkilerini hafifletme, hazırlıklı olma ve afet sonrası rehabilitasyon kabiliyetleri" başlığı altında konu ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.[80] Burada doğal ve insan kaynaklı afetlerin insanlar ve insan yerleşmeleri üzerindeki etkisinin giderek arttığı, afetlerin genellikle kontrolsüz ve yetersiz planlanmış insan yerleşmeleri, temel alt yapının eksikliği ve afete maruz alanların iskana açılması gibi insan eylemlerinden doğan zayıflıklar nedeniyle sık sık meydana geldiği, afetlerin ve acil durumların etkilerinin özellikle önleme, hazırlıklı olma, hafifletme ve müdahale kapasitesinin yetersiz olduğu ülkelerde çok büyük boyutlara ulaştığına dikkat çekilmektedir. Ayrıca, afetlere karşı en etkin hazırlıklı olma sistemleri ve afet sonrası müdahale kabiliyetinin genellikle gönüllülerin katkılarıyla ve yerel yönetimlerin mahalle düzeyindeki eylemleri ile sağlanabileceği belirtilmektedir. Bu anlamda çeşitli düzeylerde yapılması gerekenler başlıklar altında aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Doğal ve insan kaynaklı afetleri önlemek, hazırlıklı olmak, hafifletmek ve müdahaleleri iyileştirmek amacıyla yerel yönetimler dahil uygun düzeylerde hükümetler, sigorta şirketleri, sivil toplum örgütleri, semt

---

[79] Bkz. **Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu: Hedef ve İlkeler, Taahhütler ve Küresel Eylem Planı**, TOKİ, Ankara, 1999.

[80] **y.a.g.e.**, ss.62-65.

kuruluşları, örgütlenmiş topluluklar, akademik kuruluşlar, sağlık ve bilim topluluklarıyla yakın işbirliği içinde;

- ✓ Arazi kullanma norm ve yönetmelikleri ile yapı ve planlama standartlarını geliştirmeli, benimsemeli ve yürürlüğe koymalıdır.
- ✓ Doğal ve insan kaynaklı afetlere karşı özellikle korunmasız oldukları dikkate alınarak kadın, çocuk, yaşlı ve özürlüler dahil olmak üzere, ilgili bütün tarafların afet planlama ve yönetimine katılmalarını sağlamalıdır.
- ✓ Afet azaltma faaliyetleri için yurtiçi ve yurtdışı kaynakların sürekli hareketliliğini teşvik etmelidir.
- ✓ Yapılar ve genellikle bayındırlık işleri için afete dayanıklı inşaat yöntem ve teknolojileri ile ilgili bilgileri arttırmalı ve yayınlamalıdır.
- ✓ Mümkün olan durumlarda, insanların afete daha az yatkın olan yerlere gönüllü olarak yerleştirilmelerini kolaylaştıracak programlar geliştirmelidir.
- ✓ Tasarımcı, yüklenici ve inşaatçılar için afete dayanıklı inşaat yöntemleri üzerine eğitim programları geliştirmeli, bu programlardan bazıları, gelişmekte olan ülkelerde konutların ve diğer küçük yapıların büyük çoğunluğunu yapan küçük işletmelere özellikle yöneltilmelidir.
- ✓ Gerekirse, özellikle de hasarlanması halinde ikincil afetlere yol açabilecek ve/veya acil yardım operasyonlarını kısıtlayabilecek nitelikte ise önemli alt yapıların, ulaşım bağlantılarının ve kritik tesislerin vasıflarını yükseltecek önlemleri almalıdırlar.

- Afetlerin hafifletilmesi ile ilgili olarak yerel yönetimler dahil olmak üzere uygun düzeylerde hükümetler ilgili taraflar ile işbirliği yaparak;

  - ✓ Afete yatkın alanlardaki riskleri tanımlayan ve değerlendiren kapsamlı bilgi sistemleri oluşturmalı ve bunu insan yerleşmelerinin planlama ve tasarımı ile bütünleştirmelidir.
  - ✓ Risk haritalarının çıkarılması ve korunmasızlığı azaltıcı nitelikte topluluk odaklı programlar yoluyla, korunmasız toplulukların karşı karşıya bulundukları kritik riskleri ele alan düşük maliyetli, ulaşılabilir çözümler ve yenilikçi yaklaşımlar geliştirmeli ve desteklemelidir.

- ✓ Risk haritalarının çıkarılması ve korunmasızlığı azaltıcı nitelikte topluluk odaklı programlar yoluyla, korunmasız toplulukların karşı karşıya bulundukları kritik riskleri ele alan düşük maliyetli, ulaşılabilir çözümler, yenilikçi yaklaşımlar ve uygun yapı standartları geliştirmeli ve desteklemelidir.
- ✓ Tehlike ve risk değerlendirmesi, izleme, tahmin, önleme, yardım, yeniden yerleştirme ve acil müdahale gibi olaydan önceki afet yönetme, hafifletme ve hazırlıklı olma faaliyetlerinde çeşitli kilit fonksiyonlar ve aktörler arasında rolleri, sorumlulukları ve iletişim kanallarını açık bir şekilde tanımlamalıdır.
- ✓ Toplumun her kesimini su ve gıda depolama, yakıt ve ilk yardım gibi alanlarda afete hazırlık planlamasına ve bir güvenlik kültürü oluşturan faaliyetler kanalıyla afetin önlenmesine katılmaya teşvik etmelidir.
- ✓ Halkı yaklaşan afetlere karşı uyarmak için küresel, bölgesel, ulusal ve yerel erken uyarı sistemlerini güçlendirmeli ve/veya geliştirmelidir.

- Afet sonrası yardım, rehabilitasyon, yeniden inşa ve yeniden yerleştirme için hazırlanmak ve bunları uygulamak için yerel yönetimler dahil uygun düzeylerde hükümetler ilgili bütün taraflarla işbirliği yaparak;

  - ✓ Acil durum yönetimi, yardım ve rehabilitasyon çalışmaları dahil olmak üzere, afete hazırlık ve afet sonrası yönetimdeki çeşitli fonksiyon ve aktörlerin rollerini ve sorumluluklarını ve aralarındaki iletişim kanallarını açık bir şekilde tanımlayan afete hazırlanma ve müdahale sistemlerini kurmalı ve güçlendirmelidir.
  - ✓ Acil durum müdahale ve yardım planlarını test edecek tatbikatlar yapmalı, afet sonrasında yeniden imarın teknik, sosyal ve ekonomik yönleri üzerine araştırmaları teşvik etmeli ve afet sonrasında yeniden inşa için etkili stratejiler ve rehber ilkeler benimsemelidir.
  - ✓ Ulusal ve yerel düzeylerde ve topluluklar düzeyinde güvenilir iletişim, müdahale ve karar kapasiteleri kurmalıdır.
  - ✓ Rehabilitasyon, yeniden inşa ve yeniden yerleşme için beklenmedik durum planları, yönetim, yardım sistemleri ve düzenlemeleri yapmalıdır.

- ✓ Hasar tespiti, hasar izleme ve özel rehabilitasyon ve yeniden inşa teknikleri için bilimsel kapasiteleri ve mühendislik kapasitelerini güçlendirmelidir.
- ✓ İlgili bütün tarafları yardım, rehabilitasyon ve yeniden inşa faaliyetlerinde desteklemelidir.
- ✓ Cinsiyete özgü gereksinmeleri dikkate almak suretiyle, yerine göre temel kolaylıkları haiz geçici barınaklar inşası da dahil olmak üzere, geri dönenlerin ve yurtiçinde yerinden olmuş kişilerin acil barınma gereksinmeleriyle başa çıkabilecek yaklaşımları tanımlamalı ve desteklemelidir.
- ✓ Öğretimde kesintiyi asgariye indirecek yaklaşımları tanımlamalıdır.
- ✓ Kadınların, çocukların, özürlülerin ve korunmasız grupların belirli gereksinimlerinin iletişim, kurtarma, yeniden yerleştirme, rehabilitasyon ve yeniden inşa alanlarında dikkate alınmasını sağlamalıdır.
- ✓ Yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerde afet önleme, hazırlık, hafifletme ve müdahalede Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu'nun ve üyesi olan derneklerin rolünü tanımalı, desteklemeli ve kolaylaştırmalıdır.

f. 2000 Avrupa Peyzaj Sözleşmesi

Türkiye tarafından 20.10.2000 tarihinde Florence'da imzaya açıldığı gün imzalanan Avrupa Peyzaj Sözleşmesi, gerekli olan 10 onay aşamasının tamamlanması ile 01.03.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[81] Sözleşme, Avrupa peyzajlarının korunması, geliştirilmesi, planlanması ve yönetimi konularını göz önünde bulunduran ilk sözleşme niteliğini de taşımaktadır.

Sözleşmeye göre peyzaj, özellikleri insan ve/veya doğal faktörlerin etkileşimi ve eylemi sonucunda insanlar tarafından algılandığı şekliyle oluşan bir alan; peyzaj

[81] Türkiye tarafından 10/06/2003 tarih ve 4881 numaralı Kanun ile Sözleşmenin onaylanması uygun bulunmuştur (Bkz. 17.06.2003 Tarih ve 25141 Sayılı Resmi Gazete). Sözleşmenin onaylanması ise Dışişleri Bakanlığı'nın 26/06/2003 tarihli ve ESGY/262371 sayılı yazısı üzerine, 31/05/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine göre Bakanlar Kurulu'nca 11/07/2003 tarihinde kararlaştırılmıştır (Bkz. 20.07.2003 Tarih ve 25181 Sayılı Resmi Gazete). Avrupa Peyzaj Sözleşmesi metni için bkz. http://conventions.coe.int (Erişim Tarihi: 2 Mart 2004).

yönetimi ise sürdürülebilir gelişme açısından sosyal, ekonomik ve çevresel süreçlerin meydana getirdiği değişikliklere uyum sağlamak ve rehber olmak için yapılan bir çalışma şeklinde tanımlanmaktadır.

Sözleşme, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasının sosyal ihtiyaçlar, ekonomik faaliyetler ve çevre arasındaki ilişkinin dengesine ve uyumuna dayandığına dikkat çekerek, peyzajın kültürel, ekolojik, çevresel ve sosyal alanlarda kamu yararı niteliği taşıdığını, ekonomik faaliyetler için uygun ve korunması, yönetimi ve planlamasının iş olanakları oluşturulmasına katkı sağlayabilecek önemli bir kaynak oluşturduğunu vurgulamaktadır. Aynı şekilde peyzajın her yerde yaşayan insanlar için, kırsal ya da kentsel alanlarda, yüksek kaliteli olduğu kadar bozulmuş alanlarda, sıradan olduğu kadar sıra dışı güzellik olarak tanımlanmış alanlarda da yaşam kalitesinin önemli bir parçası olduğu belirtilmektedir.

Tarımda, ormancılıkta, endüstride, madencilikte, üretim tekniklerinde, bölge planlamasında, kent planlamasında, ulaşımda, altyapıda, turizm ve rekreasyonda ve daha genel bir düzeyde dünya ekonomisindeki değişimlerin bir çok durumda peyzajların da dönüşümünü hızlandırdığı göz önünde bulundurularak, peyzajın bireysel ve sosyal refahın en önemli öğesi ve bunun korunmasının, yönetiminin ve planlamasının toplumdaki her bireyin hak ve sorumluluğu olduğuna dikkat çekilmektedir.

Sözleşmenin Türkiye açısından da önemli unsurlarından birisi, referans olarak gösterdiği uluslararası düzenlemeler ve bu düzenlemeler ile olan entegre algılanış biçimidir. Buna göre Sözleşmede özellikle belirtilen düzenlemeler şunlardır:

- Avrupa Yaban Hayatı ve Yaşam Ortamlarının Korunması Sözleşmesi, Bern, 19 Eylül 1979 (20.02.1984 Tarih ve 18318 Sayılı Resmi Gazete).
- Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Madrid, 21 Mayıs 1980, (10.05.2000 Tarih ve 24045 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete).
- Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi, Granada, 3 Ekim 1985, (22.07.1989 Tarih ve 20229 Sayılı Resmi Gazete).
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Strasbourg, 15 Ekim 1985, (03.10.1992 Tarih ve 21364 Sayılı Resmi Gazete).

- Avrupa Arkeolojik Mirasının Korunması Sözleşmesi (gözden geçirilmiş), Valetta, 16 Ocak 1992.
- Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Rio, 5 Haziran 1992.
- Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Verme Sürecinde Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Konusunda Avrupa Sözleşmesi, Aarhus, 25 Haziran 1998.

Yukarıdaki düzenlemelerin ilk altısı Türkiye tarafından daha önceden imzalanarak yürürlüğe konulmuş, buna karşılık Aarhus Sözleşmesi ise imzalanmamıştır. Sözleşme, 20(1) maddesi hükmü uyarınca 19 onay belgesinin tamamlandığı 30 Ekim 2001'de yürürlüğe girmiştir.[82] Önemi dikkate alınarak Aarhus Sözleşmesi'ne aşağıda kısaca değinilmiştir.

25 Haziran 1998 tarihinde imzaya açılan Aarhus Sözleşmesi'nin hazırlanış amacı, bugünkü ve gelecek kuşakların her bir üyesinin sağlığı ve iyiliği açısından yeterli bir çevrede yaşama hakkını korumaya yardımcı olmak için, bu düzenlemeye taraf olacak her devletin, halkın çevreyle ilgili bilgilere ulaşma hakkını ve bu Sözleşme uyarınca çevreyi ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine etkin biçimde katılma ve yargı yoluna başvurma hakkını güvence altına alması olarak belirlenmiştir (md.1).

Her ne kadar çevresel veriler, bilgiye erişim, katılım gibi konular çeşitli platformlarda sıkça ele alınmakla birlikte, ortaya konulan görüşlerin uygulamaya yansıtılarak temennilerden öteye gidilmesi beklenmektedir. Son yıllarda bu konudaki önemli üç gelişme Avrupa Güvenlik Şartı, IV. Çevre Şurası ve Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Rapor'dur.

Avrupa Güvenlik Şartı, "Yüzyılın Son zirvesi" olarak nitelendirilen ve 54 Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) üyesi ülkenin devlet veya hükümet Başkanlarının katılımıyla 18-19 Kasım 1999 tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştirilen

---

[82] Aarhus Sözleşmesi'nin metni için bkz. http://www.unece.org/env/pp/ (Erişim Tarihi: 30 Temmuz 2003). Aarhus Sözleşmesi konusunda Türkçe kaynaklar için bkz. Özden Sav, "Uluslararası Hukukta Çevreyle İlgili Konularda Halkın Bilgiye Erişimi ve Karar Almaya Katılımı", **Çevre Kanunu'nun Uygulanması**, TÇV Yayını, Ankara, 1999, ss. 143-164; Zerrin Toprak, **Çevre Yönetimi ve Politikası**, 2.b., İzmir, 2003, ss. 267-272.

AGİT İstanbul Zirvesi'nde imzalanmıştır.[83] Çevresel bozulmanın ve doğal kaynakların hızla tüketilmesinin güvenliğe önemli derecede riskler yüklediği, ekonomik bağımsızlığın, sosyal adaletin ve çevresel sorumluluğun refah için vazgeçilmez unsurlar olduğu dile getirildikten sonra, Aarhus Konvansiyonu'nun ruhuna uygun olarak hareket edileceği Türkiye'nin de aralarında bulunduğu imzalayıcı ülkeler tarafından taahhüt edilmiştir.

6-8 Kasım 2000 tarihleri arasında İzmir'de toplanan IV. Çevre Şurası da sekiz çalışma komisyonu çerçevesinde konuyu ele almıştır.[84] Bu komisyonlar şunlardır:

1. Adaylık Sürecinde Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri
2. Çevre teknolojileri
3. Doğal Hayatın Korunması ve Sürdürülebilir Yönetimi
4. Sektörel Arazi Kullanımları
5. Çevre Hakkı ve Yargının Rolü
6. Çevre Eğitimi, Halkın Bilinçlendirilmesi ve Katılımı
7. Çevresel Veri Oluşturulması ve Bilgiye Erişim
8. Yerel Yönetimlerde Çevre Mevzuatının Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar

5, 6 ve 7. Komisyonlar doğrudan Aarhus Sözleşmesi ile yakından ilgilidir. Özellikle Çevresel Veri Oluşturulması ve Bilgiye Erişim Komisyonu'nda dile getirilen, ülkemizde Ulusal Çevre Veri Tabanı Sisteminin Oluşturulması Projesi önemli bir gelişmeyi ifade etmektedir. Nitekim mevcut bilgilerin veri tabanına yerleştirilmesine yarayacak ve veri tabanı kullanıcılarının bilgiye kolay ulaşımını sağlayacak Proje'de yer alması düşünülen 26 konu başlığının ilk sırasında afetler gelmektedir.[85] Bununla

---

[83] AGİT süreci ve belgeleri için bkz. http://www.belgenet.com/ (Erişim Tarihi: 30 Haziran 2003).

[84] Bkz. **IV. Çevre Şurası Çalışma Belgeleri**, İzmir, 6-8 Kasım 2000.

[85] Proje'de yer alması düşünülen diğer konular şunlardır: Arazi kullanımı ve toprak, ÇED uygulamaları, çevre rehberi, denizler, enerji, gürültü, harita bilgileri, hassas yöreler ve korunan alanlar, hava, atmosfer ve iklim, jeoloji, kentsel ve kırsal yerleşim, kirlilik, kıyı alanları, kültürel, doğal ve tarihi miras, madenler, nüfus ve sosyo-ekonomik yapı, ormanlar, sağlık ve çevre, sanayi, su, tarım ve hayvancılık, turizm, ulaştırma, yaban hayatı, yasal çerçeve. **IV. Çevre Şurası Çalışma Belgeleri,** s. 60.

birlikte tüm komisyonlar açısından değerlendirildiğinde birtakım ortak sorunlar da belirlenmiştir.[86] Bu sorunlar:

- Güvenilir çevresel veri oluşturmadaki güçlükler,
- Veriye ulaşmadaki zorluklar,
- Mevzuat yetersizlikleri,
- Uzmanlaşmış personel eksikliği,
- Kurumlar arası çatışmalar,
- Denetim yetersizliği ve
- Aktif katılımın olmamasıdır.

2001 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Rapor'da ise konu Çevresel Bilgiye Erişim Avrupa Çevre Ajansı başlığı altında yer almakta ve nihai hedef olarak çevresel bilgiye erişimi gerçekleştirebilmek için, Türkiye'de gerekli yasal, teknik ve idari altyapının oluşturulması amacıyla 2001 yılında bir ulusal plan hazırlanacağı; bu ulusal planın aynı zamanda Türkiye'nin Aarhus Sözleşmesi'ne katılım stratejisini belirleyeceği ve Avrupa Çevre Ajansı ile EIONET'e entegrasyonunu hızlandıracağı belirtilmektedir.[87]

Genel olarak değerlendirildiğinde tüm diğer düzenlemeler gibi Peyzaj Sözleşmesi ve referans olarak aldığı düzenlemeler, bir bütün olarak sürdürülebilir kalkınma hedefini ortaya koyarak yaşanabilir bir gelecek ve demokratik bir yapılanma öngörmektedir. Bu ise temelde köklü bir değişim ve dönüşümü beraberinde getirmektedir. Bu değişim ve dönüşümü yaşayabilmek ise genelde toplum dinamikleri ile ilgili bir konuyu gündeme getirmektedir.

3. Küresel Değerlendirmeler ve Uygulamaların Teşvik Edildiği Dönem (2002 Johannesburg Zirvesi)

1992 yılında Rio'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'ndan sonra geçen on yıllık sürenin değerlendirildiği Sürdürülebilir Kalkınma Üzerine Dünya Zirvesi, 26 Ağustos-4 Eylül 2002 tarihleri arasında 174 ülkeden yaklaşık 64 bin

---

[86] Toprak, **Çevre Yönetimi ve Politikası**, s. 271.

[87] **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**. Bkz. 24.07.2003 Tarih ve 25178 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

temsilcinin katılımıyla Güney Afrika'nın Johannesburg kentinde gerçekleştirilmiştir.[88] "Sürdürülebilir Kalkınma" başlığının ilk defa küresel bir konferansta kullanıldığı bu Zirve, "Rio+10" İzleme Konferansı adıyla da anılmaktadır.

Zirveye hazırlık amacıyla üçü New York'ta ve biri de Bali'de olmak üzere dört toplantı düzenlenmiştir. Toplantılarda tartışılan temel konu başlıkları şunlardır:

- İş dünyası ve sanayi,
- Çiftçiler,
- Yerli halk,
- Yerel yönetimler,
- Sivil toplum kuruluşları,
- Bilişim ve teknoloji,
- İşçiler ve sendikalar,
- Kadınlar,
- Çocuklar ve gençler.

Bu dokuz temel konu başlıkları; nüfus, iklim değişikliği, enerji, su kaynakları, sağlık, hava kirliliği, ormanlar, yoksulluk, gıda ve tarım gibi konularla ilişkilendirilerek incelenmiştir.

Zirve'de Gündem 21 başlıklı eylem planının ulusal ve uluslararası ölçekte ne ölçüde yaşama geçirildiği de değerlendirilmiş ve alınan kararlar ile sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasında tüm aktörlerin rollerinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Aynı zamanda Zirve, sürekli nüfus artışı karşısında dünya kaynaklarını koruma ve yaşam kalitesini arttırma noktasında sürdürülebilir kalkınma hedefini gerçekleştirmede karşılaşılan zorluklara da dikkat çekmiştir.

Türkiye Zirve'ye Çevre Bakanlığı'nın eşgüdümünü sağladığı hazırlıklar sonucunda oluşan Ulusal Rapor ile katılmıştır.[89] Rapor;

---

[88] Johannesburg Zirvesi için bkz. http://www.johannesburgsummit.org (Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2003).

[89] **Sürdürülebilir Kalkınma Türkiye Ulusal Raporu 2002**, T.C. Çevre Bakanlığı ve UNDP, Ankara, 2002, s. 9.

- İklim değişikliği,
- Biyolojik çeşitliliğin korunması,
- Yönetişim,
- Yoksullukla mücadele,
- İş dünyası ve sanayi,
- Bilgi ve iletişim olmak üzere ulusal öncelikler ve uluslararası gündem değerlendirilmek suretiyle altı temadan oluşmuştur.

Zirve'nin iki temel çıktısı bulunmaktadır:[90] Bunlardan ilki ulusal, bölgesel ve küresel ölçeklerde eylem önerileri sunan Uygulama Planı; ikincisi ise devlet ve hükümet başkanları tarafından imzalanan Siyasi Bildiri'dir.

Zirve'ye katılan tüm hükümetler tarafından imzalanan Uygulama Planı, Rio'da kabul edilen temel konuların yaşama geçirilmesini kolaylaştıracak bir eylem çerçevesi sunmakta ve aşağıdaki başlıklardan oluşmaktadır:

- Giriş
- Yoksulluğun Ortadan Kaldırılması
- Sürdürülebilir Olmayan Tüketim ve Üretim Kalıplarının Değiştirilmesi
- Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi
- Küreselleşen Dünyada Sürdürülebilir Kalkınma
- Sağlık ve Sürdürülebilir Kalkınma
- Gelişmekte Olan Küçük Ada Devletlerinin Sürdürülebilir Kalkınması
- Afrika İçin Sürdürülebilir Kalkınma
- Uygulama Araçları
- Sürdürülebilir Kalkınma İçin Kurumsal Yapı

Güney Afrika Cumhuriyeti yetkilileri tarafından hazırlanan Siyasi Bildiri taslağı 4 Eylül'de BM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Bildiri'de öncelikle tüm liderler tarafından sürdürülebilir kalkınmaya yönelik, eşitlikçi ve insancıl bir toplum oluşturulması için ortak taahhütler tekrarlanmış, sürdürülebilir kalkınmanın üç ayağı

[90] Zirve çıktıları için bkz. **Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması**, IULA-EMME, Proje Bülteni, S. 13, Eylül 2002; http://www.cevre.gov.tr/johannesburg/zirvedokuman (Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2003); http://www.johannesburgsummit.org (Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2003).

(sosyal, ekonomik ve çevresel) vurgulanarak tüketim/üretim kalıplarının değiştirilmesi, yoksulluğun ortadan kaldırılması ve doğal kaynakların korunması/yönetimi konularında ortak vaatler verilmiştir. Hedeflere ulaşmada karşılaşılan zorluklar arasında ise zengin ve yoksullar arasındaki uçurumun derinleşmesi, biyolojik çeşitliliğin bozulması, küreselleşmenin olumsuz etkileri ve demokratik sistemlere duyulan güvenin azalmış olması gibi faktörler gösterilmiştir.

Bildiride, insani dayanışmanın önemi ve toplumlararası işbirliğinin ilerletilmesi gereği vurgulanmıştır. Temiz suya, sanitasyona, enerjiye, sağlık hizmetlerine, gıdaya erişimin artırılması ve biyolojik çeşitliliğin korunması için ortaklıkların kurulmasının yanında, belirli hedefler konulmasının da Zirve'nin kalıcı sonuçlar bırakmasında etkili olacağı belirtilmiştir. İşgal, terör ve yolsuzluktan kaynaklanan tehditlere dikkat çekilmiş ve bulaşıcı/kronik hastalıklarla mücadele edilmesi gereği hatırlatılmıştır.

B. SÜRDÜRÜLEBİLİR KENTSEL YERLEŞİMLER VE KENTSEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK İLKELERİ

Bundan önceki kısımlarda sürdürülebilir kalkınma, "bugünün ihtiyaçlarının, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılanması" şeklinde tanımlanmakla birlikte, bir bütün olarak yaşam kalitesinin arttırılmasına yönelik tüm konuların ele alındığı ve sorunların çözümüne yönelik projelerin üretilerek eyleme geçirildiği, katılımcı bir süreci ifade ettiği üzerinde sıkça durulmuştur. Dünyayı topyekün yok edecek bir tehdit henüz görülmemekle birlikte, genel olarak doğal afetler yerel ölçekli olaylar olarak değerlendirilmekte, ancak etkileri siyasi ve ekonomik karşılıklı bağımlılıkların yaşandığı günümüz dünyasında küresel boyutlara ulaşabilmektedir. Bu nedenle özellikle aşırı nüfuslu, sosyal ve ekonomik faaliyetlerin yoğun bir şekilde yaşandığı kentsel mekanlarda sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin benimsenmesi ve hayata geçirilmesi öncelikli konular arasında değerlendirilmektedir.

1. Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma

Literatürde sürdürülebilir kentler, "sürdürülebilir kentsel kalkınma", "sürdürülebilir insan yerleşimleri", "temiz kentler", "yaratıcı kentler", "sağlıklı kentler",

"öğrenen kentler", "eko kentler", "yaşanabilir kentler" gibi değişik şekillerde yer almakta, aralarında küçük anlam farkları olmakla birlikte temelde insanın ve dolayısıyla kentlerin çevre ile uyumlu birlikteliği ve bu birlikteliğin sürdürülebilir kılınması ifade edilmektedir.

Günümüzde hayatın gerçekleri alışılagelen bir ekonomik kalkınmanın sürdürülmesini imkansız kılmaktadır. Bunun nedeni, günümüzün ekonomik faaliyet şekillerinin insan yaşamı ve uygarlığı açısından diğer önemli iki gelişme süreci olan "ekolojik gelişme süreci" ile "toplumsal gelişme sürecini" hızla zayıflatmasıdır. Ekolojik gelişme, dünyadaki yaşamın gerektirdiği biyolojik zenginliği ve iklim koşullarını; toplumsal gelişme ise toplumları, aileleri, eğitimli, sorumluluk sahibi yurttaşları ve uygarlığı yeniden oluşturmaktadır. Bu süreçlerin günümüz ekonomik faaliyetleri tarafından engellenmesi, yeryüzünün artan sayıda bölgelerinde insan topluluklarının yaşayabilirliğine olduğu kadar, dünya ölçeğinde diğer pek çok topluluk ve mahalle birimlerindeki insan yaşamının niteliğine de zarar vermektedir. Bu nedenle sürdürülebilir gelişme aslında, bütünüyle tanımlanması gerekli olan, yerel ve küresel dönüşüm için bir eylem planıdır. Bu yeni programın iddiası, ekonomik gelişme sürecini, yaşamı mümkün ve yaşanmaya değer kılan ekosisteme ve kent, köy, mahalle, aile gibi topluluk sistemlerine zarar vermeyecek şekilde değiştirecek yollar bulmak, denemek ve yaymaktır. Yerel düzeyde ise sürdürülebilir gelişme, belde sakinlerinin yetenek ve kaynaklarından yararlanılarak, topluluk yaşamının ve gücünün, stratejik planlamalar sayesinde yerel ekonomik gelişme ile desteklenmesini gerektirmektedir.[91]

Özellikle AB'nin çevre politikalarıyla ilgili olarak ele aldığı kentsel sürdürülebilirlik konusu ve sürdürülebilir kalkınma arayışına "aşağıdan yukarıya" yaklaşımlar geliştirme gereğinin kavranması, "Sürdürülebilirlik Yolunda" adlı Beşinci Çevresel Eylem Programı'nın ayrılmaz parçasını oluşturmaktadır. 1993 yılından 2000'li yıllara kadar uzanan bu programla AB şu noktalara açıklık getirmektedir: Çevre politikasında, AB'nin de uzun süre benimsediği ve yalnızca mevzuat temeline dayanan "yukarıdan aşağıya" yaklaşımın belirleyici özelliği, politikaların biçimlenmesi ile uygulanması arasında büyük bir açığın ortaya çıkması ve bunun da sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılmasını engellemesidir. Bu nedenle

[91] ICLEI, **Yerel Gündem 21 Planlama Rehberi: Sürdürülebilir Gelişme Planlamasına Giriş**, 1996, s. 1.

Program, çevresel sorunların ele alınmasında yeni bir yaklaşım benimsemekte ve "özellikle gönüllü eylemlerden yararlanabilmek" üzere uygulanabilir araçlar yelpazesinin genişletilmesini önermektedir. Bu yeni yaklaşımın kapsadığı diğer anahtar unsurlar ise; hem çeşitli çevre konuları arasındaki içsel hem de çevre alanındaki hedefler ile sanayi, ulaşım, enerji, tarım, turizm gibi diğer AB politikaları arasındaki dışsal "bütünleşme", yerel yönetimler ve diğer tüm ilgili taraflar arasında çevre konusunda "sorumluluk paylaşımı"dır. Sonuçta, Avrupa'da kentleşmenin ileri boyutlara ulaşmış olması nedeniyle, çevre alanındaki uygulamaların çoğunun ağırlıklı olarak kentsel bir boyutu bulunmakta ve çevre politikasının uygulanmasına çoğu zaman yerel düzeyden başlanması gereği vurgulanmaktadır.[92] Bu nedenle AK, 1993 yılında aşağıdaki amaçları gerçekleştirmek üzere Sürdürülebilir Kentler Projesi'ni başlatmıştır:

- Avrupa'nın kentsel ortamlarında sürdürülebilirlik konusunda yeni fikirlerin gelişmesini özendirmek,
- Toplumsal bilinç düzeyini yükseltmek ve sürdürülebilir kentsel yönetimde yeni beceriler geliştirmek,
- Yaygın bir deneyim alışverişine destek olmak,
- Kentsel düzeyde sürdürülebilirlikle ilgili başarılı uygulamaları duyurmak,
- AB kurumları ile ulusal, bölgesel ve yerel yetkililere Beşinci Eylem Programı'nın uygulanmasında yardımcı olacak öneriler geliştirmek.

Sürdürülebilir Kentler Projesi ile ilgili olarak Kentsel Çevre Uzmanlar Grubu tarafından ilki 1994 diğeri ise 1996 yılında olmak üzere iki rapor yayınlanmıştır. Özellikle 1996 yılı Raporu'nda kentsel sürdürülebilirlik sorunu şu şekilde belirtilmektedir:[93] "Hem kentlerde yaşanan sorunları hem de kentlerin yol açtığı sorunları çözmek, bunu yaparken de kentlerin kendilerinin çok sayıda potansiyel çözüm sunduğunu açıklıkla görmek. Kent yöneticileri yerel, bölgesel ve küresel doğal sistemlere saygılı biçimde kent sakinlerinin toplumsal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırken sorunları başka yerlere yönlendirmek ya da geleceğe havale etmek yerine olabildiği ölçüde yerel düzeyde çözmelidirler".

---

[92] **Sürdürülebilir İnsan Yerleşimleri Yolunda**, s. 5.

[93] **European Sustainable Cities Report**, Expert Group on Urban Envirnment, European Commission, Brussels, 1996, s. 195.

Kentsel alanlarda hem doğal hem de insan yapımı birçok değerin zarar görmesine neden olan doğal afetler, yaşanabilirliği gün geçtikçe daha da zorlaştırmaktadır. Geleneksel yönetim kalıpları ve sadece kamusal imkanlara dayalı bir anlayışın günümüz dünyasında doğal afetler ile başa çıkmada ne oranda yetersiz kaldığı bilinmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yerel ölçekte yapabilir kılıcı uygulamalara yön gösterecek ve üzerinde uzlaşılmış temel ilkelere ihtiyaç duyulmaktadır. Aşağıda kentsel sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik temel aşamalar incelenmiştir.

a. Aalborg Şartı

Aalborg Şartı (Sürdürülebilirlik Yolunda Avrupa Kentleri ve Kasabaları Şartı), 27 Mayıs 1994 tarihinde Danimarka'nın Aalborg kentinde gerçekleştirilen Birinci Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı sonucunda imzalanmıştır.[94] Konferans sonucunda aynı zamanda imzacı belediyeler tarafından yürütülmekte olan Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Kampanyası da yürürlüğe konmuştur. 2003 yılı itibariyle 2030 yerel ve bölgesel yönetim birimi Şartı imzalamıştır.[95]

Aalborg Şartı, Şart temelindeki felsefeyi ve yerel seviyedeki sürdürülebilirlik fikrini açıklayan "Sürdürülebilirlik Yolunda Avrupa Kentleri ve Kasabaları Uzlaşma Deklarasyonu", kampanyanın başlatılmasını anlatan "Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Kampanyası" ve Yerel Gündem 21 sürecinin imzalayıcılarının taahhütlerini içeren "Yerel Gündem 21 Sürecine Katılma: Sürdürülebilirlik Yolunda Yerel Eylem Planları" adı altında üç bölümden oluşmaktadır. Şart, AB bütününde nüfusun %80'inin kentlerde ve kasabalarda yaşamakta, dolayısıyla da kentsel alanlarda çevre sorunlarının yurttaşların yaşam kalitesini en fazla etkilediği yerler olduğuna dikkat çektikten sonra kentsel sürdürülebilirlik ile ilgili olmak üzere başlıca aşağıdaki konulara yer vermektedir:

---

[94] **Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter)**, Aalborg, Denmark, 27 May 1994.

[95] Bkz. http://www.sustainable-cities.org/home/join.htm (Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2004).

- Sürdürülebilirlik yolunda yerel stratejilerin geliştirilmesi,
- Planlamalarda yaratıcı, yerel ve uzlaşılmış süreçlerin benimsenmesi,
- Problemlerin tartışılarak çözülmesi,
- Kentsel alan kullanımı,
- Sosyal eşitlik,
- Sektörler arasında işbirliği çerçevesinde kentsel ekonomik gelişmenin sağlanması,
- Kentsel hareketliliğin sağlanması,
- Ekosistem bilinci,
- Yerelde yönetişim,
- Topluluk girişimleri ve temel aktörler olarak hemşehriler.

Tüm bu konuların geliştirilmesi ve sorunların çözümünde, uzun dönemli uygulanabilir bütüncül planlar yapma ve Yerel Gündem 21'lerin desteklenmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Özellikle "Yerel Gündem 21 Sürecine Katılma: Sürdürülebilirlik Yolunda Yerel Eylem Planları" başlığını taşıyan üçüncü bölümde yerel eylem planlarının önemine değinilmekte, yerel eylem planı hazırlığının aşağıdaki aşamaları içermesi gerektiği önerilmektedir:

- Var olan planlama ve finansal çevrelerin diğer plan ve programlar kadar tanınması,
- Sorunlar ve sebepleri üzerine halkla danışma aracılığıyla çözümlerin üretilmesi,
- Tanımlanmış sorunların, görevlerin öncelik sırasına konması,
- Toplumun bütün sektörlerini içeren işbirliğine dayalı bir yönetim yardımıyla sürdürülebilir toplum için bir vizyonun oluşturulması,
- Alternatif stratejik seçeneklerin dikkate alınması ve değerlendirilmesi,
- Sürdürülebilirlik yolunda uzun dönemli yerel eylem planlarının oluşturulması,
- Ortaklar arsındaki sorumlulukların paylaşılması ve zaman tablosunun oluşturulması,
- Planın uygulanmasına yönelik rapor verme ve izleme sistemlerinin kurulması.

b. Lizbon Eylem Planı

Lizbon Eylem Planı (Lizbon Eylem Planı: Şarttan Eyleme), Ekim 1996'da Portekiz'in Lizbon kentinde gerçekleştirilen İkinci Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı sonucunda kamuoyuna duyurulmuştur.[96] Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Kampanyası'ndan bu tarihe kadar geçen süre içinde, Avrupa'da yerel yönetim birimlerinin kentsel sürdürülebilirlik konusunda attıkları adımların ve aldıkları yolun değerlendirildiği Konferans sonunda 12 maddeden oluşan Lizbon Eylem Planı'nda genel olarak şu konulara yer verilmiştir:

- Aalborg Şartı Yerel Gündem 21 sürecinde önemli bir dönüm noktasıdır.
- Yerel yönetimler, Yerel Gündem 21 sürecinde kolaylaştırıcı roller üstlenmelidir.
- Yerel Gündem 21 süreci ilgili tüm aktörleri kapsamalıdır.
- Sinerji oluşturmak ve yeni stratejiler ve eylem mekanizmaları geliştirebilmek için sektörler arası işbirliği ve dayanışma gereklidir.
- Sorunların tartışılarak ve üzerinde uzlaşılarak çözümlere kavuşturulduğu sistematik eylem planlamaları gerçekleştirilmelidir.
- Sosyal ve ekonomik kalkınma ile çevre yönetimi bütünleştirilmelidir.
- Sürdürülebilir kentsel kalkınma konularında toplumsal duyarlılık arttırılmalı, konu eğitimin bir parçası olmalıdır.
- Bilgi ağları ve kampanyalar çerçevesinde işbirliği imkanları arttırılmalıdır.

c. Bölgesel Konferanslar

1994 yılında Birinci Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı'nda başlatılan Kampanya çerçevesinde, 1998-1999 yıllarında Avrupa'nın kuzey, güney, doğu ve batısında dört bölgesel konferans düzenlenmiştir.[97] Bu konferansların çıktıları sırası ile şunlardır:

---

[96] **The Lisboa Action Plan: from Charter to Action**, Lisboa, Portugal, 8 Oktober 1996.

[97] Bölgesel Konferanslar ve sürdürülebilir kentsel kalkınmaya ilişkin ilgili tüm dokümanlar için bkz. http://www.sustainable-cities.org (Erişim Tarihi: 4 Haziran 2003).

- Birinci Bölgesel Konferans, "Baltık Yerel Gündem 21 – Sağlık ve Sürdürülebilir Kentler Konferansı" (3-5 Eylül 1998, Turku, Finlandiya),
- İkinci Bölgesel Konferans, "Orta ve Doğu Avrupa'da Yerel Sürdürülebilirlik Yolunda" (12-15 Kasım 1998, Sofya, Bulgaristan),
- Üçüncü Bölgesel Konferans, "Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Avrupa Akdeniz Konferansı" (21-23 Ocak 1999, Seville, İspanya),
- Dördüncü Bölgesel Konferans, "Sürdürülebilir Kentler İçin Stratejiler" (23-25 haziran 1999, Den Haag, Hollanda).

Genel olarak değerlendirildiğinde 1994 Aalborg Şartı ve 1996 Lizbon Eylem Planı'nın sunduğu kentsel sürdürülebilirliğe ilişkin geniş çerçeveye karşın Bölgesel Konferanslar, daha spesifik güçlükleri ve belirli gerekleri bölgesel düzeyde vurgulamayı amaçlayan girişimler olarak değerlendirilmektedir.

d. Hannover Çağrısı

Kampanya çerçevesinde yürütülen çalışmalar sonucunda kamuoyuna duyurulan 1994 Aalborg Şartı, 1996 Lizbon Eylem Planı ve 1998-1999 yıllarında Finlandiya, Bulgaristan, İspanya ve Hollanda'da gerçekleştirilen dört Bölgesel Konferans, sürdürülebilir kentsel kalkınma ve Yerel Gündem 21'lerin önemini ortaya koymuştur. Bu adımlar "Üçüncü Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı" için referans oluşturmuş, gelinen aşamanın değerlendirilmesine yönelik önemli fırsatlar sunmuştur.

52 Avrupa ve bölge ülkelerinden yaklaşık 1200 katılımcı ile 9-12 Şubat 2000 tarihleri arasında ICLEI öncülüğünde Almanya'nın Hannover kentinde düzenlenen Üçüncü Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı sonucunda, 250 Avrupa belediye başkanı, özellikle yerel sürdürülebilir kalkınmanın sorumluluğunu taşıdıklarını ve konunun en üst düzeyde siyasi bir öncelik taşıdığını "Hannover Çağrısı" adı altında kamuoyuna duyurmuşlardır.[98]

Kentsel sürdürülebilir gelişme konusunda sorumlulukların, sektörler ve kamu-özel-sivil sorumlu aktörler arasında işbirliğine yönelik uluslararası topluma, Avrupa

[98] **The Hannover Call of European Municipal Leaders at the Turn of the 21st Century**, Hannover, Germany, 9-12 February 2000.

kurumlarına (özellikle Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu), ulusal yönetimlere, diğer yerel yönetim temsilcilerine, Yerel Gündem 21 süreci sorumlu aktörlerine, özel sektör ve mali kurumlara sürdürülebilirliğin önemi bir kez daha hatırlatılmıştır.

2. Kentsel Sürdürülebilirlik İlkeleri

Kentsel çevre nüfus, büyüme, kent yönetimi ve kentin de içerisinde yer aldığı doğal çevre hep birlikte fiziki çevreyi kapsamaktadır. Aynı zamanda kentsel çevre sağlık, altyapı, enerji, ulaşım ve alan kullanımı gibi kentin diğer unsurları ile de birbirine bağlıdır. Sürdürülebilir bir kentsel kalkınmanın temel boyutu, büyüme ve kalkınma arasında kısa ve uzun dönemde öncelikleri dengeleyerek sürdürülebilirliği sağlamaktır. Bu konu ise genel olarak yaşam kalitesi ile yakından ilgilidir.

Kentsel çevreyi yönetmek siyasi, yönetsel, ekonomik ve toplumsal karmaşık bir yapıda topluma yönelik adil hizmetler sunma ve kendi kendini sürdürebilir kaynakları verimli kullanmaya bağlıdır. Kentsel yönetim sadece kendi yönetsel sınırları çerçevesinde hizmetler sunmakla kalmamaktadır; kentsel çevresel sorunların etkilerinin sınırı çok daha geniş bir alanı etkileyebilmektedir. Bu nedenle bir kentsel çevresel yönetim stratejisi, herhangi bir kent kalkınma stratejisinin ayrılmaz bir unsurunu oluşturmaktadır.[99]

Özellikle azgelişmiş ülkelerde kentsel çevre sorunları "kahverengi gündem" olarak adlandırılmakta, sürdürülebilir kentsel kalkınma ile yakından ilişkilendirilmektedir. Hava kirliliği, su kirliliği, toprak kirliliği, kıyı kirliliği, tehlikeli atıklar, doğal ve insan yapımı afetler gibi kentsel çevre sorunlarının niteliğini ve bunlarla başa çıkma çabalarını etkileyen beş önemli faktör bulunmaktadır:

- Kentsel alanlara özgü doğal özellikler,
- Nüfus büyüklüğü ve nüfus artış oranı,
- Gelir düzeyi ve ekonomik kalkınma,
- Kentlerde çevresel sorunların çeşitli alansal boyutları,
- Yerel aktörlerin rolleri.

---

[99] Carl R. Bartone, **Urban Environmental Priorities**, Environment Strategy Background Paper (Draft), World Bank, Washington D.C., 2001, ss. 1-2.

Azgelişmiş ülkelerde birçoğu potansiyel kriz niteliğinde olan kentsel çevre sorunlarına yaklaşım genelde iki temel özellik göstermektedir. Bunlardan birincisi, azgelişmiş ülkelerin yeni yönetim anlayışlarına kapalı geleneksel yönetim yapıları; ikincisi ise çoğunlukla mali kaygılarla koruyucu-önleyici tedbirleri içeren programların olmayışıdır. Bu iki temel özellik genelde ekonomik kalkınma uğruna çevresel ve toplumsal boyutları göz ardı eden ve çoğunlukla ortaya çıkan sorunlarda "yara sarma politikası" güden, ancak bunun da maliyetinin altından bir türlü kalkılamayan bir görüntü sergilemektedir. [100]

Tablo 8: Temel Kentsel Göstergeler

Arka Plan Bilgileri D1 Alan kullanımı D2 Kent nüfusu D3 Nüfus artış oranı D4 Kadın aile reisliği D5 Ortalama hanehalkı sayısı	D6 Hanehalkı kurma oranı D7 Gelir dağılımı D8 Kişi başına düşen kentsel verimlilik D9 Mülkiyet ve kullanım türü
1.Sosyo-ekonomik kalkınma 1.yoksulluk düzeyi altındaki hanehalkı 2.kayıtdışı istihdam 3.hastane yatak sayısı 4.çocuk ölümleri 5.bebeklikte yaşam süresi 6.erişkin okur-yazarlık oranı 7.okula devam oranı 8.okul derslikleri 9.suç oranları	**5.Yerel yönetim** 23.temel gelir kaynakları 24.kişi başına harcama miktarı 25.borçlar 26.yerel yönetim çalışanları 27.personel harcamalarının bütçe içindeki yeri 28.sözleşme ile yerine getirilen hizmetlere ayrılan bütçe miktarı 29.yönetim düzeylerinde hizmetlerin görülme durumu 30.denetim ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin niteliği
2.Altyapı 10. temel hizmetlere erişebilme 11. içme suyuna erişim 12. su tüketimi 13. ortalama su fiyatı	
3.Ulaşım 14. ulaşım türleri 15. ulaşım süresi 16. yol altyapı giderleri 17. otomobil sahipliği	**6.Barınma** 31.konut fiyatının hanehalkı yıllık gelirine oranı 32.kiraların hanehalkı gelirine oranı 33.kişi başına düşen konut kullanım alanı 34.kalıcı yapılar 35.yasal konutlar 36.alan kalkınma çarpanı 37.altyapı harcamaları 38.krediler için ipotek oranı 39.konut üretimi 40.konut yatırımları
4.Çevre Yönetimi 18. arıtılmış atık su 19. katı atık miktarı 20. katı atık uzaklaştırma yöntemleri 21. düzenli katı atık depolama 22. yıkılmış konutlar	

[100] Carl Bartone vd., **Towards Environmental Strategies for Cities: Policy Considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries**, Urban Management Programme Policy Paper, No. 18, World Bank, Washington D.C., 1994, ss. 1-3.

Kentsel çevresel sorunlar ile mücadelede önemli unsurlardan birisi çeşitli göstergeler ve bu göstergelerin elde edilebileceği konu başlıklarıdır.[101] Bu amaçla Habitat ve Dünya Bankası işbirliğinde 1988 yılında "Kentsel Göstergeler Programı" başlatılmıştır. D1-D9 arasında yerel ve ulusal arka plan bilgilerinin yer aldığı, 6 temel konu başlığı altında ve 40 anahtar gösterge türünden oluşan kentsel göstergeler Tablo 8'de belirtilmiştir. Birçok nedene bağlı olarak ortaya çıkan çevre sorunları ile mücadele etmek, çevresel verilerin düzenli bir şekilde toplanması, izlenmesi ve değerlendirilerek uygun stratejiler belirlenmesi ile mümkündür. Gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda kentsel çevre sorunları ile mücadele kapasitesi, sistematik verilerin bulunmayışına bağlanmaktadır. Bu noktada kent yönetimlerinin ve ilgili tüm aktörlerin kentsel verilere olan ihtiyacı sürdürülebilir mekanlar açısından önem kazanmaktadır.

Tablo 9: Kentsel Sürdürülebilirlik İlkeleri

İlkeler	Daha az sürdürülebilirlik	Daha fazla sürdürülebilirlik
Güçlü ekonomi	Rekabet, vergi düzenlemeleri, kamu yatırımları, düzenlemelerde ve yaptırımlarda istisnai uygulamalar, sürekli işçi alımları.	Stratejik birleşmeler ve işbirlikleri, işgücü yeteneklerinin geliştirilmesi, altyapı ve bilginin temel olması, vergi temelli paylaşımlar, çekici mekanların oluşturulması.
Temiz çevre	Çok fazla olan kaynakların aşırı kullanımı, en fazla ve en iyiyi kullanım, kullanımların ayrışması ve mekanda yayılma.	Kaynakların korunması, kirliliğin önlenmesi, karışık kullanım, ulaşım sistemleri ile koordinasyon, parklar ve koruma alanlarının oluşturulması, belirli alanlarda yüksek yoğunluk.
Toplumsal eşitlik	Gelir grupları ve farklı sosyal gruplar arasında farklılıkların artması, bireysel müşteriler için özel hizmetler.	İşgücüne stratejik yatırımlar, kamusal ve özel sorumluluk açısından fırsatlar sunma, aileler ve topluluklar için bütünleşik hizmetler.
Topluluk girişimleri ya da katılım	En az düzeyde toplumsal katılım, merkezi yönetim.	Katılımın özendirilmesi, yerel özerklik, stratejik işbirlikleri, farklı sektörler arasında işbirlikleri, yönetişim.

[101] Bkz. **Global Urban Observatory: Monitoring Human Settlements with Urban Indicators - Draft Guide**, UN Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, 1997.

Kentsel sürdürülebilirlik güçlü bir ekonomi, temiz bir çevre, toplumsal eşitlik ve katılım temel ilkeleri etrafında kendisini sürekli yenileyen bir kavramdır. Tablo 9'da bu kavramlar daha az sürdürülebilirlik yaklaşımı ve daha fazla sürdürülebilirlik yaklaşımı çerçevesinde ele alınmıştır.[102] Her ne kadar kentsel sürdürülebilirlik bu dört temel ilke etrafında belirleniyor gibi gözükse de yaşanabilir kentsel mekanları sağlayacak anahtar kavramlar daha kapsayıcı konumda bulunmaktadır. Bunlar bir bütün olarak kentsel sürdürülebilirliği sağlama yolunda önemli araçlardır. Bunlara da aşağıda kısaca değinilmiştir.

a. Ekosistem Bilinci

Genel olarak yönetim ortak yaşamın bir ürünüdür ve toplumsal bir nitelik göstermektedir. Yerel düzeyde de geçerli olan bu özellikler, kentlerin yaşayan birer organizma olmaları özelliğiyle birleştiğinde ortaya yeni sorumluluklar çıkmaktadır. İnsanı, hayvanı, bitkisi, doğal kaynakları ve binalarıyla yaşamsal bir bütün oluşturan, kentsel ya da kırsal ekosistemlerin yönetim sorumluluğu yerel düzeyden başlamak zorundadır. Çünkü kent bir organizmadır ve yaşamsal döngülerle örülmüştür. Kentin, kentlilerin oluşturduğu bir ilişkiler ağı olarak algılanması ve halka da bu tür bir bilincin aşılanması önem taşımaktadır.[103]

Diğer taraftan kent yöneticileri, günümüzde kent sözcüğünün ifade ettiğinden çok daha kapsamlı bir sistemi; insan nüfusu, insan eliyle yapılmış olan fiziksel çevre, ekonomik faaliyetler, sosyal ve kültürel yapılar ve onların yanında o mekanda bulunan diğer türler ve onları da yönlendiren dinamiklerden oluşan bir ekosistemler bütününü yönetmektedirler. Bu nedenle kent yöneticileri aslında sadece insan faaliyetlerinden ibaret değil, sosyal, fiziksel, kimyasal, biyolojik birçok boyutu olan, her bir boyutunun da yaşamın sürdürülebilir kılınması için diğer boyutlarla uyum içinde bulunmaları gereken kentsel ekosistemleri yönetmektedirler. Böyle bir düzende ise en önemli sorun, sistem içindeki herhangi bir alt sistemin performansının diğer alt sistemler dikkate alınmadan, sadece kendi kriterlerine göre geliştirilmesinin, belirli bir aşamadan sonra tüm sistemi ve kendisini altüst edeceği

---

[102] Camille Cates Barnett ve Francine Luloffs, "Sustainable Cities", http://www.rti.org/cid/scsummary.cfm (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2001).

[103] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİK Raporu**, s. 147.

şeklinde karşımıza çıkmaktadır.[104] Nitekim doğal dengelerin günümüzde giderek bozulduğuna dikkat çekilerek insanın, yaşadığı ortamda meydana getirdiği olumsuz etkilerin uzun dönemde sonuçlarına katlanmayı göze almadan, bugünkü gibi onu değiştirmeye devam edemeyeceği, insanın doğanın bir parçası olduğu ve bundan kendisini kurtaramayacağı ve aslında insanın bindiği dalı kestiği[105] üzerinde önemle durulan konular olarak belirtilmektedir.

b. Sübsidiyarite

Yeni yönetim stratejilerinin gittikçe önem kazandığı günümüzde toplumlar "hiyerarşi", "bağımlılık" gibi kavramlara daha fazla karşı çıkar olmuşlar, kendilerini ilgilendiren konularda katılmak ve sorumluluk sahibi olmak istemektedirler. Temelinde "zirveye rağmen tabanı tercih etme", "yerel ölçekte hizmette yerellik önceliği", "hizmette halka yakınlık " gibi eğilimleri yansıtan sübsidiyarite (subsidiarity) ilkesi ile merkez-yerel hizmet bütünlüğü ve etkinliği içinde yerel halkın isteklerinin önem kazanması vurgulanmaktadır.[106] Genel bir tanım vermek gerekirse sübsidiyarite, istendiğinde ya da mutlak bir zorunluluk söz konusu olduğunda destek vermek üzere yerinden yönetim birimlerinin işlerine sınırlı olarak karışan merkezi yönetim ya da Devlet'in durumunu ifade etmektedir.[107]

Kavramın köklerine yönelik olarak Aristotales ile Thomas von Aquin'e[108] kadar götürülmesi bir tarafa bırakılmak şartıyla, sübsidiyarite ilkesi ilk kez, kelime olarak değinilmemekle birlikte, AK tarafından 1985 yılında imzaya açtığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ifadesini bulmuştur. Şartın 4/3 maddesine göre "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır."

---

[104] Ferzan Bayramoğlu Yıldırım, **Çevre ve Yerel Yönetim**, TOKİ-IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul, 1993, s. 7.

[105] Dominique Simonnet, **Çevrecilik**, Çev. Mehmet Selami Şakiroğlu, İletişim Yayınları, Cep Üniversitesi, 3.b., İstanbul, 1990, s. 8.

[106] Toprak, **Yerel Yönetimler**, ss. 14-16.

[107] TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu ÖİK Raporu**, Ankara, 1996, s. 24.

[108] Bkz. Mehmet Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet), **ÇYD**, C. 9, S. 3, Temmuz 2000, ss. 25-43.

Sübsidiyarite kavramının ilk kez bir ilke olarak yer aldığı belge ise 1992 yılında imzalanan Maastricht Andlaşması'dır. İçeriği açık olarak belirtilmemekle birlikte bu anlaşmanın 3/B maddesine göre şu şekilde bir açıklama getirilmiştir: Topluluk, bu Andlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir. Topluluk, kendi mutlak (münhasır) yetki alanına girmeyen alanlarda sübsidiyarite ilkesine uygun olarak ancak, önerilen eylemin amaçları Üye Devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla önerilen eylemin derecesi ya da etkileri nedeniyle Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun herhangi bir eylemi bu Andlaşma'nın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçmeyecektir.

Yerel halkın potansiyel gücünden yararlanmayı amaçlayan sübsidiyarite ilkesi ile hizmetlerin yerinde ve aynı zamanda yerinden görülmesi asıldır. Geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başladığı, yeni yönetim stratejilerinin sorunlara çözüm olabileceği bir dönemde ilkenin gündeme gelmesi önemlidir. Bazı çevreler tarafından devlet yapısı içinde yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil, merkezi yönetime ise asıl gözüyle bakılmaktadır. Oysa sübsidiyarite ilkesi ile arzulanan ve yapılmak istenen bunun tam tersidir. Çünkü bu ilke çerçevesinde devlet ikincil konumdadır. Değişik bir ifade ile üst düzeyde bulunan otoritenin, alt düzeydeki yönetimin işlerine karışmasına, ancak o düzeydekilerin bu işleri görmemeleri ya da göremeyeceklerinin kanıtlanması durumunda imkan vardır.[109]

Her ne kadar alt düzeylerdeki birimlerin, kendi başlarına görevlerinin gerektirdiği hizmetleri yerine getirebildiği sürece bu görevlerin onların sorumluluk ve görev alanı içinde kalmalarını, alt düzeydeki birimin hizmeti yapamayacak durumda olması söz konusu ise böyle durumda bu alt birimin desteklenmesini, tamamen görevden el çektirilmemesini ve işbirliği içinde hizmetin yerine getirilmesini ifade eden sübsidiyarite,[110] yerel yönetim birimlerinin kendi görevlerini yapamayacak durumda bırakılmamalarını, öncelikle özerk birimler oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Merkezi yönetimin bu şekilde yerel yönetim birimlerini sürekli kontrol altında tutma ve her şeye karışma anlamı çıkarılmamalıdır. Burada önemli olan,

---

[109] Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, ss. 30-33.

[110] Özel, **a.g.m.**, s. 29.

sorunların çözümüne yönelik sorumlu tüm aktörlerin rollerinin açıkça belirlenmesi, merkeziyetçi anlayış ile yerinden yönetim anlayışının uzlaştırılmasıdır.

c. Yönetişim

Türkçe'ye yönetişim olarak çevrilen "governance" sözcüğü özellikle UNDP, Dünya Bankası ve OECD siyasa belgelerinde ortaya konmuş ve yönetsel bir değişmeyi ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bir ülkenin tüm düzeylerindeki işlerinin yönetiminde siyasi, ekonomik ve idari otoritenin kullanılması şeklinde ifade edilebilecek yönetişim, vatandaşların ve grupların çıkarlarını iletebilecekleri, yasal haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıklarda buluşabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır.

Yönetişimin üç boyutundan söz edilmektedir: Ekonomik yönetişim bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomik sistemlerle olan ilişkilerini etkileyen karar süreçlerini; siyasi yönetişim siyasa oluşturmadaki karar süreçlerini; idari yönetişim ise siyasa uygulama sistemini içermektedir. Yönetişimin aktörler çerçevesinde üç boyutu ise devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıdır.[111]

İyi bir yönetişimin temel özellikleri; katılımcılık, hukuk devleti, saydamlık, duyarlılık, uzlaşmacılık, eşitlikçilik ve hakçalık, etkinlik ve verimlilik, sorumluluk ve hesap verebilirlik, stratejik vizyon olarak sıralanmaktadır.[112]

Yönetişim, siyasal sistemin idaresinde hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşim, ortak çalışma, karar almada paydaş olma koşullarına dayanmaktadır. Siyasal sorunları, gündemi oluşturan ve kamuoyunu yakından ilgilendiren konularda hükümetin iktidar kullanımı bu etkileşimin odağında bulunmaktadır. Nitekim iyi yönetişimden, kamunun yakından ilgilendiği konular hakkında, iktidarın nasıl kullanılması, siyasal kararların nasıl, neden alınması ve yurttaşların kendi sözlerini kabul ettirebilmeleri için neler yapmaları gerektiği ile ilgili olan kurum, süreç ve gelenekleri de göz önüne alarak sorumlu ve duyarlı bir biçimde güç kullanımı

---

[111] UNDP, **Reconceptualising Governance**, Discussion Paper 2, New York, 1997, ss. 9-10; UNDP, **Governance for Sustainable Human Development**, A UNDP Policy Document, New York, 1997, ss. 2-3. Yönetişimin temel felsefesinin kentsel mekanlarda uygulanan en güzel örneğini Yerel Gündem 21'ler oluşturmaktadır. Bkz. Gündem 21 başlığı.

[112] UNDP, **Governance for Sustainable Human Development**, ss. 4-5.

anlaşılmaktadır.[113] Aynı zamanda iyi yönetişimin bir karar alma süreci etrafında yapılandırıldığını, buna katılan paydaşlar olduğunu, paydaşların eşit ve saygın olarak kabul edildiğini, yurttaşların bireysel olduğu kadar örgütlü sivil toplum kuruluşları olarak, kamu bürokratlarının ve siyasal otoritelerin paydaşlarını oluşturduğunu düşünmek mümkündür.[114]

Yönetişim ile aslında toplumsal yapı içinde iktidar olgusuna farklı bir bakış sergilenmektedir. Kurumsal yapı içinde belirlenen emir, komuta ve kontrol yetkisini elinde bulunduran merkezi iktidar olgusuna dayalı yönetim anlayışının yetersizliğine dikkat çekilerek, çoğulcu ve interaktif nitelikte bir model öne çıkarılmaktadır. Değişik bir anlatımla devlet merkezli yönetim (government) kavramından farklı olarak hiyerarşik ilişki yerine, toplum merkezli, karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olabilme etkinliklerini ifade eden heterarşik bir ilişki vurgulanmaktadır.[115]

d. Katılım

Genel olarak halkın katılımı politik çalışmaların bir parçası olan karar alma süreçlerine, planlama ve yönetime halkı katma, ona bilgi verme ve ona danışma olarak tanımlanmaktadır.[116]

Katılma konusu farklı boyutlarda karşımıza çıkmaktadır:[117] Örneğin katılma, makro politik bir boyutta ele alınarak iktidarın oluşumu açısından konuya yaklaşılmakta; ya da bir örgütsel yapı içinde örgüt üyelerinin ve örgütün hizmet götürdüğü kesimlerin kararların oluşumuna etkisi açısından tartışılmaktadır. Ayrıca katılma sorunu sosyolojik ve antropolojik açıdan toplumda bir kültür değeri olarak ele

---

[113] **Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim**, BM Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema III, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 2002, ss. 12-13. Yönetişim kavramının ayrı kullanım alanları için bkz. R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government", **Political Studies**, 1996, XLIV, ss. 652-667. Ayrıca bkz. Ersin Kalaycıoğlu, **İyi Yönetişim ve Yerel Yönetimler**, WALD, İstanbul, 2003.

[114] **Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim,** s. 17.

[115] Mehmet Yüksel, "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No. 25, Ankara, 2001, ss. 849-850.

[116] Halil Ünlü (Haz.), **Yerel Yönetim ve Çevre**, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1991, s. 79.

[117] Gencay Şaylan, "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar", **AİD**, C. 2, S. 2, Haziran 1979, s. 19.

alınmakta, kültürel boyutlu bir kavram olarak katılma araştırmalara konu olabilmektedir. Hangi biçimde ve boyutta ele alınırsa alınsın katılmanın özünde bir demokratikleşmeyi içerdiği, herhangi bir katılma biçiminin o toplum ya da örgütle ilişkili demokratikleşme derecesini ortaya koyduğu ileri sürülmektedir. Başka bir anlatım ile katılma her zaman bir demokratikleşme sorunu olarak ortaya çıkmaktadır.

Katılımın demokrasinin vazgeçilmez bir gereği olduğunu vurgulamak ya da katılımın yasalarda yer alması yeterli bulunmamaktadır.[118] Burada önemli olan, politika oluşturma sürecinden hizmetlerin yürütülmesine kadar uzanan bir çerçevede halkın her düzeyde yönetime katılmasını sağlayacak ve kurumlaştıracak somut mekanizmalara işlerlik kazandırılmasıdır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde katılım konusu, özellikle merkeziyetçi bir kültürün tüm özelliklerini taşıyan karar alıcı konumda bulunanlar açısından, formaliteden öte geçmeyen basit bir konu olarak algılanmaktadır. Bu nedenle hemen hemen tüm yetkileri elinde bulunduran yöneticiler açısından konu, onların ikna edilmesi ile ilgili olduğu kadar; katılıma işlerlik kazandıracak mekanizmaların oluşturulmasıyla da yakından ilgilidir. Diğer bir husus ise bilgilendirilmiş toplumun katılımıdır. Nereye, ne zaman, nasıl ve hangi bilgilerle katılacağını bilen bir toplum, sorgulayan olduğu kadar, denetleyen bir özellik de taşımaktadır.

II. DOĞAL AFETLER NEDENLİ KRİZ YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI UYGULAMALAR VE BAŞARILI ÜLKE DENEYİMLERİ

A. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE KRİZ YÖNETİMİ

Günümüzde doğal afetler konusu sadece bu olaylardan etkilenmiş ya da etkilenme potansiyeli bulunan tek tek ülkeler açısından değil, küresel bir düzeyde de ele alınmakta; çeşitli uluslararası/ulusüstü organizasyonlar bu konularda çalışmalar yapmakta ve doğal afetlere hazırlık noktasında afet zararlarını en aza indirebilecek yönlendirici ilkeler geliştirmektedirler.

---

[118] Sadun Emrealp ve Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, TOKİ ve IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993, s. 19.

1. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

BM Genel Kurulu, afetlerin azaltılması, önlenmesi ve afetlere hazırlılık ile ilgili ulusal kapasitelerin güçlendirilmesine yönelik olarak UNDP'yi, BM'nin temel birimi olarak görevlendirmiştir.[119] UNDP bu görevin hedeflerine ulaşmak amacıyla, İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA), Dünya Sağlık Örgütü (WHO/PAHO), BM Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) veya Dünya Gıda Programı (WFP) gibi diğer BM uzmanlık birimleriyle yakın işbirliği içerisinde çalışmaktadır. UNDP aynı zamanda, Kızılay ve Kızılhaç gibi ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri ve yine ulusal ve uluslararası seviyedeki hükümet birimleri ile yakın ilişkiler geliştirmektedir.

UNDP'nin görevleri arasında, doğal afetler sebebiyle oluşan can kaybını azaltmak ve afet iyileştirme çalışmalarının sürdürülebilir insani kalkınmayı güçlendirmesini sağlamak bulunmaktadır. Bu çalışmaların amaçları ise doğal, çevresel ve teknolojik tehlike riskini ve bu tehlikelere karşı korunmasızlığı azaltmak, sosyal ve ekonomik yoksunluğu azaltmaya özel önem göstermek, can kayıplarının minimum düzeye indirilmesini sağlamak ve geniş temelli kalkınma kazanımlarını korumaktır. UNDP bu amaçlara yönelik görevlerini, Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı'nı yürütmekte olan IDNDR çerçevesinde yerine getirmektedir.

Aynı zamanda UNDP Daimi Temsilcisi de olan BM Daimi Koordinatörü, ülke seviyesinde, BM sistemi içerisindeki koordinasyonun işleyişinden sorumludur. Bu açıdan OCHA'nın özel desteği ile Daimi Koordinatör ve UNDP, ülkeler düzeyindeki uygulamalara dönük faaliyetlerin etkinliğini artırmayı amaçlayan uygulamalar yürütmektedir. Tüm bu çabalar, ihtiyaçlara koordineli ve disiplinler arası bir yaklaşımın desteklenmesini, BM sisteminin çok yönlülüğünün en iyi şekilde kullanılmasını, BM fonlarının, programlarının ve uzman birimlerinin kapsamları dahilinde etkin bir iş bölümünün sağlanmasına yönelik olarak yerine getirilmektedir.

UNDP, afetlerin azaltılmasına yönelik çalışmalarda başarılı sonuçlar almak için, uluslararası ve hükümetler arası örgütler, bilim çevreleri, kamu ve özel sektörler, sivil toplum örgütleri yakın işbirliği ve koordinasyonu çerçevesinde

---

[119] Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın doğal afetlerdeki rolüne ilişkin olarak bkz. Witschi-Cestari, **a.g.m.**, ss. 34-36; **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 31-33.

çalışılması gerektiğini kabul etmektedir. Ancak bu koordinasyonun etkin olabilmesi için, ilgili hükümetlerin tam desteğinin alınması ve hükümetlerin hedef ve öncelikleri ile uyum içerisinde olunması gerekmektedir. Bu nedenle UNDP, BM sistemi ile mekanizmaları koordine eden hükümetler arasındaki etkin iletişim ve etkileşimi desteklemektedir.

UNDP'nin temel misyonlarından birini, yirminci yüzyılın yıkıcı felaketlerinin tekrarlanmamasını sağlamaya yönelik çalışmalar oluşturmaktadır. Bu nedenle UNDP çalışmalarını doğal, insan kaynaklı veya teknolojik afetler ile bunların etkilerini azaltmak üzerine yoğunlaştırmaktadır. Bu anlamda, sürdürülebilir insani kalkınmaya doğru ilerlemeye devam etmek amacıyla, zarar azaltma ve önceden hazırlık aşamalarına olduğu kadar, iyileştirme ve yeniden yapılandırma sürecini hızlandırmaya aşamalarına da özel bir önem vermektedir.

2. Birleşmiş Milletler Çevre Programı

Genel olarak BM, uluslararası alanda çevreye yönelik sorunların algılanmasında ve işbirliğinin geliştirilmesinde en etkin biçimde çalışan kurumların başında gelmektedir. Diğer bir ifade ile uluslararası alanda çevre konusuna kapsamlı bir şekilde yaklaşan ilk kuruluş BM'dir.

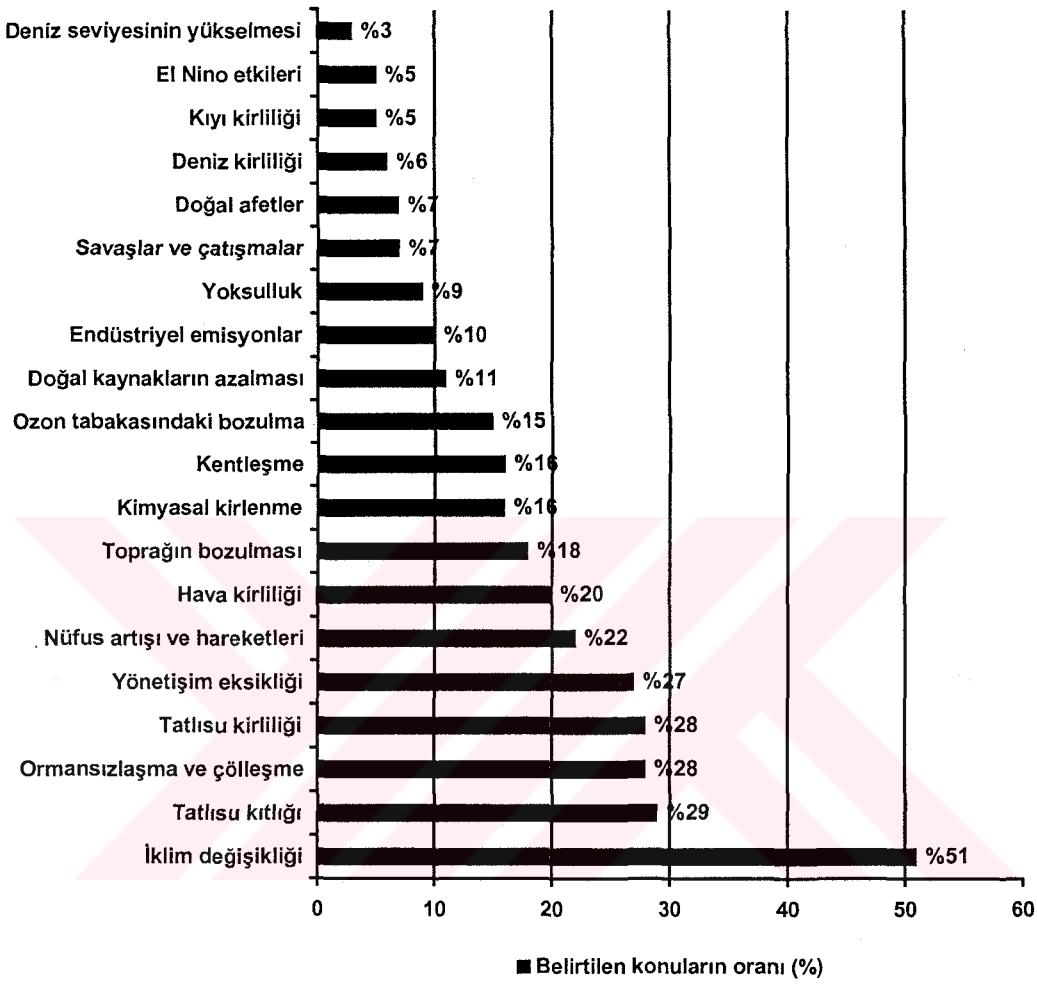
BM uluslararası düzeyde barışı, güvenliği, işbirliğini, dostça ilişkileri sağlamak, korumak, geliştirmek ve üye ülkelerin dış politikalarını uyumlaştırmak amaçlarına yönelik olarak kurulmuştur. Bu amaçlarını gerçekleştirebilmesi ve istenen hedeflere ulaşabilmesi için ise kendisinden çevresel sorunları çözmesi ve buna yönelik stratejiler geliştirmesi beklenmiştir. Sonuçta BM'nin doğrudan çevre ile ilgili işlerini yürütmekten sorumlu uzmanlık kuruluşu BM Çevre Programı (UNEP),[120] Stockholm Konferansı olarak bilinen ve 1972 yılında gerçekleştirilen BM İnsan Çevresi Konferansı'nın hemen ardından yaşama geçirilmiştir.[121]

---

[120] UNEP için bkz. http://www.unep.org (Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2003).

[121] Bkz. Toprak, **Çevre Yönetimi ve Politikası**, s. 59; Hamamcı, **a.g.m.**, s. 403; Ruşen Keleş ve Can Hamamcı, **Çevrebilim**, İmge Ktb., Ankara, 1993, s. 156.

Doğal afetler, UNEP tarafından geleceğe yönelik çizilen perspektiflerin yer aldığı bir araştırmada yirmibirinci yüzyılın "acil" diye nitelendirilen 36 temel gündem konusu içerisinde yer almıştır (bu konulardan bazıları için bkz. Şekil 11).



Kaynak: Kşl. UNEP, **Overwiev Global Environment Outlook 2000**, 1999, s. 13'ten özetlenmiştir. Bu çalışmanın tam metni için bkz. http://www.unep.org/Geo2000 (Erişim Tarihi: 8 Mart 2002). Çalışmanın orijinal metni için bkz. UNEP, **Global Environment Outlook 2000 (GEO-2000)**, Earthscan Publications, London, 1999.

Şekil 11: Yirmibirinci Yüzyılın Bazı Temel Gündem Konuları

Şekil 11'de de görüldüğü gibi iklim değişikliği %51'lik bir oran ile araştırmada ilk sırada, deniz seviyesinin yükselmesi %3'lük bir oran ile son sırada yer almıştır. Doğal afetler ise %7'lik bir oran ile yirmialtıncı sırada bulunmaktadır.

Araştırmada ortaya konan ve "acil" diye nitelendirilen konular birbirleriyle yakından ilişkilidir. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde bu konular, doğal afetlerin

risklerini yükseltmekte ve doğal afetler sonrasında meydana gelebilecek olumsuzlukların etkisini artırma noktasında hızlandırıcı bir rol üstlenmektedir.

Örneğin, %28'lik bir oran ile üçüncü sırada bulunan, insanların olumsuz faaliyetleri ve bilinçsiz kullanımları sonucunda yok edilen ormanlar, gelecekte yaşanabilecek çölleşme sorunu ve bir kuraklık afetinin de habercisi durumundadır. Aynı şekilde %16'lık bir oran ile ondördüncü sırada bulunan ve kontrolsüz bir şekilde yaşanan kentleşme olgusu, örneğin bir deprem afeti açısından düşünüldüğünde, üzerinde aşırı bir nüfus barındıran, sosyal ve ekonomik etkinliklerin yoğun bir şekilde sürdüğü kentsel mekanlar açısından gerçek bir afete dönüşmesi noktasında olumsuz bir ortam hazırlamaktadır. Yoksulluk ise herhangi bir afet için başlı başına en önemli unsur olarak değerlendirilmektedir.

Bu örnekleri daha da artırmak mümkündür. Araştırmada ortaya konan tüm konular açısından varılabilecek sonuç, yaşanabilirliğin sürdürülmesine yönelik "hazırlıklı olma" anlamında çalışmaların yapılması gerekliliğidir. Bu çalışmalar ise kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının "aktif katılımı" ve "işbirliği" ile gerçekleştirilebilecek bütünleştirilmiş bir süreci ifade etmektedir.

Doğal afetler ve domino etkisi olarak adlandırılan ikincil tehlikeler günümüzde birlikte ele alınan konular durumundadır. Diğer taraftan büyük endüstriyel kazalar ve genel olarak teknolojik riskler de doğal afetlerden kaynaklanabilmektedir. Bu amaçla UNEP 1986 yılının sonlarında, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, büyük endüstriyel kazalar sonucunda oluşan acil durumlar ve zararlı etkilerini en aza indirmeye yönelik bir dizi önlemleri içeren, Yerel Düzeyde Acil Durumlar İçin Hazırlıklı Olma ve Bilinçlenme (APELL) programını başlatmış ve programı tanıtmak amacıyla da çeşitli kurumlar ile işbirliği içerisinde bir el kitapçığı hazırlamıştır.[122]

Endüstriyel kazaların önlemesi ve acil durumlara yönelik hazırlıklar çerçevesinde toplumsal bilinçlenme ve kriz planlamasında etkilenebilir tüm aktörlerin katılımına yönelik bir işbirliği programı ve süreci şeklinde ifade edilebilecek APELL'in başarısını engelleyebilecek ve aşılması gereken birtakım engeller bulunmaktadır. Bunlar;

---

[122] Bkz. UNEP, **Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level: A Process for Responding to Technological Accidents**, 1988.

- Aşırı güven (zaten bir planımız var),
- Kayıtsızlık (burada bir şey olmaz) ve
- Maliyettir (bizim gücümüz yetmez).

Etkilenebilir tüm aktörlerin katılımı ve uzlaşması çerçevesinde gerçekleştirilebilecek bir program sayesinde bu engellerin üstesinden gelmek mümkündür. Burada önemli olan nokta, yaşanabilirliği sürdürme kararlılığındaki tüm aktörlerin ikna edilmesidir.

APELL iki temel görüşe dayanmaktadır:

- Tehlikeli sayılabilecek maddelerin üretilmesinden kullanılmasına kadar geçecek tüm aşamalarda, potansiyel tehlikeler ile yerel makamlar ve sanayi tarafından toplumu korumak için alınabilecek tüm önlemler için toplumsal bilinçlenmenin oluşturulması ve geliştirilmesi,
- Bu bilinçlenme çerçevesinde de yerel bir işbirliği oluşturularak toplumsal kriz planlarının hazırlanması.

Bu ana görüşler etrafında APELL iki bölümden oluşmaktadır:

- Toplumsal bilinçlenme,
- Toplumsal koruyucu planların formüle edilmesi.

APELL'in yerel düzeyde başarıya ulaşabilmesi için önemli üç ortağı bulunmaktadır:[123]

- Yerel yönetimler,
- Sanayi,
- Yerel toplum ve ilgi grupları.

APELL, toplumsal bilinçlenme ve acil durumlar için hazırlanmış bir reçete niteliğinde sunulmamaktadır. Beldelerindeki potansiyel risklere karşı ilgili tüm

[123] Janet B. Stevens, "Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 7, Nu. 5, 1998, ss. 407-408;

aktörleri işbirliğine doğru yönelten bir süreçtir. Bu süreç genel olarak 10 adımdan oluşmaktadır:[124]

- Katılımcılar ve rollerinin belirlenmesi.
- Tehlikeler ve risklerin değerlendirilmesi.
- Planların gözden geçirilmesi ve zayıflıkların tespiti.
- Görevlerin belirlenmesi.
- Kaynaklar ve katılımcılar ile görevlerin uyumlaştırılması.
- Bireysel planların kapsamlı planlar ile bütünleştirilmesi.
- Taslak plan oluşturma ve onaylama.
- Planın duyurulması ve öğretimi.
- Planın test edilmesi, gözden geçirilmesi ve güncelleştirilmesi,
- Toplumsal bilgilendirmenin sağlanması.

Temelde yukarıdaki adımlar izlenerek oluşturulacak APELL süreci, potansiyel risklere karşı duyarlı toplumlar oluşturmaya yönelik stratejiler sunmaktadır. APELL Türkiye de dahil olmak üzere Arjantin, Bahreyn, Brezilya, Şili, Kolombiya, Çek Cumhuriyeti, Mısır, Macaristan, Hindistan, Endonezya, Kore, Meksika, Filipinler, Rusya, Tunus, Venezüella, Yemen gibi pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Ancak Programın başarısı samimi uygulamaların varlığı ile yakından ilgilidir.[125]

Türkiye'de APELL uygulamaları Kocaeli Sanayi Odası'nın önderliğinde başlatılmıştır.[126] APELL'e ihtiyaç duyulmasının temel nedeni, gelişmiş ülkelerde bile ölümlere neden olan büyük endüstriyel kazaların, yerleşim birimleriyle iç içe olan sanayi bölgesi Kocaeli'nde ne tür felaketlere dönüşebileceği endişesinden kaynaklanmıştır. Bu çerçevede gönüllülük esası ile; açıklık, eğitim, bilinçlendirme, kendi içinde yaptırım uygulama, uluslararası ilişki ve iletişim konularında sürekli işbirliği benimsenmiştir. Ne yazık ki 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde

---

[124] UNEP DTIE, **Explaining APELL: Background to Awareness and Preparedness for Emergencies at the Local Level**, Brochure, http://www.uneptie.org/apell (Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2003); Stevens, **a.g.m.**, s. 407.

[125] Stevens, **a.g.m.**, s. 410.

[126] DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİK Raporu**, s. 146.

bölgede meydana gelen depremler ve ortaya çıkan sonuçlar, APELL programının gerektiği gibi uygulanmadığını ortaya çıkarmıştır.

3. Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Bürosu

Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Bürosu (ECHO) 1992'de kurulmuştur.[127] Görevi, Avrupa Komisyonu'nun insani yardım programlarını eşgüdümlemek, acil durum ve afet yardımlarını finanse etmek ve afet hazırlığı projelerini desteklemektir. ECHO, AB dışındaki doğal afetlerin ya da insanların neden olduğu kriz durumlarının sonuçlarıyla kendi kendilerine başa çıkamayacak durumdaki bütün ülkelerde mağdurlara yardım sunmaktadır.

ECHO'nun doğal afetler nedenli kriz durumları için hazırlık noktasındaki hedefi, en fazla risk altında bulunan topluluklara yönelik tehlikeleri azaltmak ve alınan önlemlerin yerel topluluklar için yararlı ve sürdürülebilir nitelikte olmasını sağlamaktır. ECHO'nun finanse ettiği afet hazırlığı projeleri üç kategoride toplanmaktadır:

- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi,
- Yönetsel ve kurumsal yeterliliğin arttırılması,
- Afet hazırlığına yönelik topluluk temelli, düşük maliyetli teknoloji projeleri.

Yerel bir zeminin geliştirilmesi, yerel kapasitenin arttırılması, kendi kendine yeterlilik ve uluslararası yapılanmaların güçlendirilmesi, doğal afetlerden kaynaklanan kriz durumlarında maliyet bakımından en etkin ve sürdürülebilir yaklaşımlar olarak değerlendirilmektedir. Projelerde daha yüksek bir verime ulaşabilmek için ECHO'nun afet hazırlığı programları bölgesel yaklaşımlara doğru kaydırılmaktadır.

ECHO, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki afet olasılığı yüksek, aşırı nüfuslu kentsel alanlarda afet hafifletici stratejilerin önemini dikkate almaktadır. Buna göre bu stratejiler aşağıdaki gereklilikleri yerine getirmek durumundadır:

---

[127] ECHO için bkz. http://europa.eu.int/comm/echo/ (Erişim Tarihi: 16 Mayıs 2003); **Sürdürülebilir İnsan Yerleşimleri Yolunda**, ss. 11-13.

- Yerleşime izin vermeden önce ön risk analizlerinin yapılması,
- Arazi kullanım planlarıyla, imar için güvenli ve uygun olan alanların belirlenmesi,
- Kaynakların, temel altyapı unsurlarının, özellikle kriz sonrasında önem taşıyan unsurların dayanıklılığını arttırma yönünde yoğunlaştırılması,
- Yeni altyapı planlamasında, projelendirmede ve inşaatlarda afet hafifletici ilkelerin uygulanması,
- Yerel toplulukların, karşı önlem mekanizmalarının geliştirilmesi,
- Yerel toplulukların, riskleri azaltabilecek ve afetlere hazırlanabilecek nitelikleri kazandırıcı biçimde eğitilmesi.

ECHO doğrudan Habitat II önerileriyle bağlantılı çok sayıda projeyi finanse etmiştir. Bunlardan bazıları; Orta Amerika'da okul inşaatlarında afetlere direnç sağlayıcı tekniklerin kullanılması, Kosta Rista, Ekvator ve Lima'da risk değerlendirme, Peru'da Lima kentinde düşük gelirli aileler için daha güvenli ve daha sağlıklı konutlar, Jamaika'da çevre planlaması, Jamaika'da kasırgaya dayanıklı düşük maliyetli konut yapımı, hastanelerde dayanıklılığın incelenmesi ve yükseltilmesi, Peru'da topluma dayalı afet önleme ve yönetme projesidir.

4. Dünya Bankası

Dünya Bankası (WB) ya da resmi adı ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, 1944 yılında Bretton Woods'ta kurulan Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) ikiz kardeşi durumundaki bir finansman kuruluşudur. 1946 yılında fiilen faaliyete geçen ve merkezi ABD'nin Washington kentinde bulunana WB, kuruluşunun ilk yıllarında Batı Avrupa ekonomilerinin onarımı için finansman sağlama fonksiyonunu üstlenmiş, daha sonra da az gelişmiş ülkelere kalkınma kredisi vermeye başlamıştır.[128]

WB'nin doğal afetler ile ilgili olarak on temel önceliği bulunmaktadır:[129]

---

[128] Dünya Bankası için bkz. http://www.worldbank.org (Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2003); Halil Seyidoğlu, **Uluslararası Politika: Teori, Politika ve Uygulama**, Geliştirilmiş 9.b., İstanbul, 1993, ss. 548.

[129] Gilbert ve Kreimer, **a.g.e.**, ss. 3-4.

- Sürdürülebilir kalkınmanın amaçlarından biri olarak doğal afetlerin neden olduğu kayıpları en aza indirmek,
- Doğal afetlerin zararlarını ve potansiyel kayıplarını değerlendirmek,
- Doğal afet yönetiminin yararları ve maliyetini değerlendirmek,
- Kalkınma planlarına afet yönetimini dahil etmek,
- Hız-koordinasyon-katılım üçgeni temelinde etkili yeniden yapılandırma stratejileri geliştirmek,
- Pazar ekonomileri ile doğal afetlerde zarar azaltımını bütünleştirmek,
- Uygun zarar azatlım önlemleri için teşvikler sağlamak,
- Planlama faaliyetleriyle zarar azaltımı önlemlerini bütünleştirmek,
- Harcamaları paylaşmak ve mali iyileştirme imkanları sunmak,
- Risk transferi ve finansmanı konusunda yol göstermek.

Yukarıdaki öncelikli konular göz önünde bulundurularak WB, Temmuz 1998 yılında Afet Yönetim Servisi'ni (DMF) kurmuştur.[130] Genel olarak doğal ve insan yapımı afetlerin neden olduğu ekonomik kayıpları ve insani sorunları en aza indirme misyonunu üstlenmiş olan DMF, afetler konusunda WB'ye teknik destek sağlayarak, bu konuya yönelik işbirliği imkanlarını geliştirmekte, kapasite arttırıcı projeleri desteklemekte, uluslararası ve bilimsel çalışmalar yapmaktadır. Bu amaçla DMF aşağıdaki hedefleri gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır:

- Afet risk yönetimini geliştirmek ve etkilenebilirliği en aza indirmek,
- Etkili önleme, zarar azaltımı girişimleri ve sürdürülebilir projeleri desteklemek,
- WB operasyonlarında risk analizlerini değerlendirmek, ülke yardım stratejilerini desteklemek,
- Afet önleme, zarar azaltımı ve acil müdahale alanlarında eğitimi desteklemek,
- Siyasal, kurumsal ve fiziksel araçları kullanarak yapısal ve yapısal olmayan önlemler ile doğal afetlerden kaynaklanan kayıpları ortadan kaldırmak için topluluk girişimleri ve özel sektör arasında ortaklık kurmak.

[130] Bkz. http://www.worldbank.org/dmf (Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2003).

B. DOĞAL AFETLERİN NEDEN OLDUĞU KRİZLERDE BAŞARILI ÜLKE DENEYİMLERİ

Afet yönetimi, acil durum yönetimi, olağandışı durum yönetimi, kriz yönetimi gibi farklı adlarla da olsa hemen hemen tüm ülkelerin doğal afetlere yönelik bir yapılanması mevcuttur. Ulusal düzeyde bu yapılanmalar bazı ülkelerde doğrudan başbakana bağlı olarak, diğer bazı ülkelerde bakanlık seviyesinde, başka diğer ülkelerde ise hemen her bakanlığın bünyesinde kurulmuş bulunan sorumlu bir birim şekilndedir.[131] Aşağıda bazı gelişmiş ülkelerde varolan uygulamalardan örnekler verilmiştir.

1. Amerika Birleşik Devletleri

1979 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Federal Acil Durum Yönetim Birimi (FEMA) kurulmuştur.[132] FEMA, ABD Federal Hükümeti'nden bağımsız ve doğrudan Başkana bağlı 2.600 personel ve 4.000 de geçici personel çalıştırabilme kapasitesine sahip etkin bir kuruluştur. Merkezi Washington'dadır. FEMA Başkanı ABD Başkanı tarafından atanmakta ve Senato tarafından onaylanmakta, ABD Başkanı adına ulusal ve yerel acil durum yönetimi birimlerini, 27 federal örgüt, Amerikan Kızılhaç Örgütü ve diğer gönüllü birimlerin faaliyetlerini koordine etmekle görevlidir.

Tüm yerel birimler ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdüren FEMA, aynı zamanda tüm ülkeye yayılmış bölgesel ve yerel bürolara sahiptir. Ülke 10 ayrı bölge teşkilatına ayrılmış, her bir bölge teşkilatı da birkaç eyalete birden hizmet verecek şekilde yapılandırılmıştır.

FEMA, misyonunu; zarar azaltma, hazırlık, acil müdahale ve iyileştirmeyi içeren kapsamlı, aynı zamanda risk-temelli bir acil yönetim programı yoluyla can ve mal kayıplarını en aza indirmek ve tüm ülkenin altyapısını her türlü tehlike ve afetten korumak şeklinde belirlemiştir.

---

[131] UNDMTP, **Model for a National Disaster Management Structure, Preparedness Plan and Supporting Legislation**, 1998, ss. 2-3.

[132] FEMA için bkz. http://www.fema.gov/about/ (Erişim Tarihi: 3 Temmuz 2003).

ABD'de doğal afetler, öncelikle yerel düzeydeki imkanlar çerçevesinde ele alınmaktadır (sübsidiyarite gereği). Ancak boyutları yerel kaynakları aşan her krizde Federal Hükümet devreye girmektedir.

ABD'de yerel yönetimlerin bir bütün olarak kamu esenliği ile ilgili görevleri arasında itfaiye özel bir konumdadır.[133] Yerel yönetimler açısından itfaiye hizmetleri sadece yangının söndürülmesi ile sınırlı bulunmamaktadır. Söndürmenin yanında, arama-kurtarma, yanıcı ve parlayıcı maddelerle ilgili izin ve belge verme, denetleme ve yangınla ilgili eğitim görevleri de aynı hizmet kapsamında değerlendirilmektedir. Bazı yerel yönetim birimlerinde ise itfaiye teşkilatı ile polis teşkilatının tek bir çatı altında birleştirildiği de görülmektedir.

Bütünleşik Acil Durum Yönetimi Sistemi (IEMS), ABD'de acil durum yönetimi ile ilgili ortaya konan bir yaklaşımdır.[134] Her bir acil durum için ayrı ayrı plan yapmak yerine, işlevsel ve bütünleşik bir yaklaşım kullanılmaktadır. Örneğin afetlerin ortak bir noktası bulunmaktadır. Kasırga durumunda da deprem durumunda da insanlar yemeğe ve barınmaya ihtiyaç duymaktadır. Arama ve kurtarma çalışmalarının yapılması ve kamu hizmetlerinin tekrar işleve konması gerekmektedir. Bu sistem, mevcut tüm kaynakları bir araya getirmektedir. Burada yerel, eyalet ve federal düzeyde kaynakların yanında, gönüllü kuruluşların ve özel sektörün kaynakları da kullanılmaktadır. IEMS ile geniş yelpazede yer alan tüm afetler değerlendirilmekte, ortaya çıkan krizlerin yönetiminde zarar azaltma, önceden hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılandırma aşamalarını kapsamaktadır. IEMS ayrıca, yerel düzeyde belediyelerden, federal düzeyde hükümete kadar bütün idari birimleri bir araya getirmekte ve özel sektörü de işin içine katmayı ihmal etmemektedir.

ABD'de çoğu afet yerel ve eyalet birimlerince ele alınmaktadır. "Tüm afetler önce yereldir" ifadesinden hareketle, olaya ilk müdahaleden ve olayın yönetiminden yerel otoriteler sorumludur. Afetlerin büyüklüğü ve şiddeti arttıkça, konuyu Eyalet birimlerinin ve Federal hükümetin dikkatine sunma ihtiyacı da artmaktadır. Buna rağmen Federal Hükümet müdahalesi gerektiren olayların sayısı oldukça azdır.

---

[133] Muammer Türker, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdareler", **Dünyada Mahalli İdareler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999, s. 606.

[134] Bkz. **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 76-88.

2. Japonya

Japonya coğrafi konumu, jeolojik yapısı, iklimi ve diğer doğal faktörlere sahip oluşu nedeniyle doğal afetlere karşı oldukça savunmasız ve korunmasız bir yapı sergilemektedir. Ancak birçok ülkede yıkıcı etkiler meydana getiren afetler (özellikle depremler) Japonya için aynı olumsuz sonuçlara neden olmamakta, sıradan, gündelik yaşamın bir parçası olarak algılanmaktadır. Bunda, yapı teknolojilerindeki ve yapı kalitelerindeki gelişmişlikleri kadar, geliştirdikleri topluluk merkezli girişimleri etkili olmuştur.

Japonya'nın afet yönetim programları 1961 yılında yürürlüğe giren Afetlere Karşı Önlemler Temel Kanunu'na dayanmaktadır.[135] Söz konusu Kanun 1959 yılında Ise Körfezi'ni vuran ve yaklaşık 5.000 kişinin hayatını kaybetmesine yol açan tayfun felaketinden sonra yürürlüğe girmiştir. 1997 yılında son şeklini alan Kanun;

- Kanuni yetkilerin tanımı ve afet yönetimi sorumluluklarını,
- Afete hazırlıklı olma, afet acil yardım ve iyileştirme çalışmalarının yürütülmesini,
- Afet yönetimi için kapsamlı ve objektif bir yönetim sisteminin oluşturulmasını,
- Mali önlem ve
- Acil durum ilanı konularını içine almaktadır.

Kanun, daha önceleri farklı kanunlar kapsamında yürütülmekte olan afet yönetimi için kapsamlı ve sistematik bir çerçeve öngörmektedir.

Japonya'da doğal afetler konusundaki örgütlenme ve koordinasyondan sorumlu makam, Başbakanlığa bağlı bir kurum olan NLA (Ministry of Land, Infrastructure and Transport) içindeki Afetleri Önleme Bürosu'dur (Disaster Prevention Bureau).[136]

---

[135] Akdağ, **a.g.e.**, ss. 16-19; **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 89-95.

[136] Bkz. http://www.nla.go.jp (Erişim Tarihi: 3 Temmuz 2003).

Japonya'da, ulusal düzeyde Başbakanın başkanlık ettiği bir Merkezi Afetleri Önleme Konseyi bulunmaktadır. Konseyin temel görevi, Afetleri Önleme Temel Planını oluşturmak ve uygulanmasını sağlamaktır. Temel Plan, herhangi bir doğal afet durumunda ilk dakikadan itibaren hangi kurumun ne yapacağını, kurumlararası koordinasyonun nasıl sağlanacağını ve afetlere karşı önceden, afet sırasında ve sonrasında alınacak önlemler ile yapılacak işleri belirleyen kapsamlı bir belge niteliğindedir.

Japonya'da halkın doğal afetler konusunda eğitim işi belediyelere bırakılmıştır. Her kent belediyesi o kentin karşılaşma olasılığı bulunan doğal afeti dikkate alarak halka eğitici broşürler hazırlayarak dağıtmakta, ilkyardım kursları düzenlemekte, her semt için gönüllülerden oluşan yardım ekipleri kurmakta, ayrıca her yıl Afet Önleme Günü olarak ilan edilen 1 Eylül'de ilgili tüm kuruluşların katılımı ile kapsamlı afet yönetimi tatbikatları yapılmaktadır.

Japonya'da belediyeler vatandaşlarının canlarının ve mallarının korunması için itfaiye başta olmak üzere, acil yardım ve kurtarma hizmetlerini yerine getirmektedirler. Ayrıca belediyeler (sivil savunma hizmetleri kapsamında) depremlere, volkanik patlamalara ve diğer doğal afet türlerine karşı da hazırlık yapmakta ve gerekli tesisleri kurmakta, can ve mal kaybının en az seviyede tutulabilmesi için sivil savunma ekipleri oluşturmaktadırlar.[137]

Japonya'da, büyük Kobe Depreminden sonra yeniden yapılanma çalışmalarında bir arada yaşayan ve komşuluk ünitesi içinde yer alan halkın örgütlenmesi ile doğal afetlerin neden olduğu sorunlara çözüm aranmıştır. Yerel yönetimlerin desteği ile yapılacak tüm düzenlemelerde, gerektiğinde yönlendirerek, halkın kendi kararlarını vermesi, yaşam çevrelerini belirlemesi olanağı sağlanmıştır. Bu şekilde bir taraftan sosyal yaşamın sürekliliği bozulmamış, diğer taraftanda halkın aktif katılımı sağlanarak, insanların yaşadıkları bir felakete, geçmişten ders alan, olumlu ve yapıcı yaklaşmalarını sağlayan bir bakış açısı gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda doğal afetlere yönelik, özellikle depremlere hazırlık konusunda halkın bilgi ve bilinç düzeyi de yükseltilmiştir. Bu deneyim, Türkiye gibi gelişmekte olan

[137] **Dünyada Mahalli İdareler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999, s. 678.

ülkelerdeki pasif ve yardım bekleyen insan örneğinden farklı; aktif ve yaşam alanları konusunda kararlara katılan bir anlayışı yansıtmaktadır.[138]

3. Kanada

Kanada'da meydana gelebilecek doğal afetlere karşı hazırlıklı olunmasını sağlamakla görevli temel birim, Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde bulunan EPC (Emergency Preparedness Canada) adlı federal bir hükümet kuruluşudur.[139]

Kanada'da acil durumlarda temel sorumluluk, bireyin ve ailesinindir. Acil durum yönetiminde her bireyin sorumluluğu vardır. Toplumun, eyalet hükümetlerinin veya federal hükümetin rolü, bir afet sonucunda kendi ihtiyaçlarını karşılamada kapasitelerinin yetersiz kaldığı zamanlarda bir diğerini desteklemektir.

Kanada'daki acil durumlara ilişkin yönetim sürecinde "Tabakalandırma Modeli" uygulanmaktadır: Afetten etkilenen topluluk, mümkünse müdahale sağlayacak ilk tabakadır. Eyalet seviyesi, ancak yerel seviye müdahaleyi kendi imkanlarıyla yapamazsa devreye girmektedir. Aynı şekilde federal hükümet de eyalet seviyesindeki imkanlar yetersiz kaldığında destek vermektedir. Genelde bir afeti yönetme sorumluluğu, görevi başaramayacak kadar yetersiz kalmadıkları takdirde, yerel yönetimlerindir. Bu kuralın istisnaları da bulunmaktadır. Bunlar; savaş, egemenliğin tehdidi ve ülkenin büyük kısmının bütünlüğünü etkileyecek büyüklükte bir felakettir. Bu gibi durumlarda federal hükümet doğrudan harekete geçmektedir.

Diğer taraftan OCIPEP (Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness), kritik altyapının korunmasında ulusal düzeyde çalışmalarda bulunan, federal hükümetin önemli bir başka kuruluşudur. OCIPEP, Kanada'nın afetlere hazır bulunma durumundan da sorumludur. Düzenleyici bir birim olmayan OCIPEP her tür acil durumda, acil durum yönetiminin etkinliğini artırmak üzere bütüncül bir misyon üstlenmiştir.

---

[138] Kşl. Emine Komut, **Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler** içindeki konuşması, TBD-KAV Yayını, Ankara, 2002, s. 65.

[139] Bkz. http://epc-pcc.gc.ca/ (Erişim Tarihi: 3 Temmuz 2003); Akdağ, **a.g.e.**, ss. 19-21; **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 110-122.

Her yılın Mayıs ayında Kanadalılar, acil duruma hazırlıklı olma bilinçlerini, bir hükümet inisiyatifi olan "Ulusal Afete Hazırlılık Haftası"nda arttırmaktadırlar. Bu haftada Kızılhaç, özel sektör temsilcileri ve gönüllü kuruluşlar hükümet ile birlikte çalışarak kişisel hazırlılık mesajları vermektedirler.

Kanada'da afet zararlarının azaltılması çalışmalarında gönüllülük ve işbirliği temel ilkedir. Çalışmalarda genelde gönüllü çalışan mahalle halkı görev almakta ve bu kişiler çoğunlukla sivil toplum kuruluşlarının, müteahhit derneklerinin, meslek odalarının, belediyelerin ve kooperatiflerin de üyesi olmaktadırlar. Aynı zamanda mahalle ölçeğinde örgütlenen küçük oluşumlar çerçevesinde yürütülen çalışmalar sırasında belediyelerle sürekli işbirliği içerisinde olunmakta, doğal afetlere yönelik ne gibi hazırlıkların yapılabileceği konusunda bireyden topluma kadar planlanmakta ve sürekli gözden geçirilmektedir. Bu örgütlenme modelinde bireyler, sürekli bir bilgi alışverişi içerisinde neler yapabileceklerini paylaşarak çalışmalarını yürütmekte ve bunda çok başarılı olmaktadırlar. Ancak bu modelin uygulanmasında her ülkenin kendi yönetim şekli ve örgütlenme biçimiyle uygun bir sistemin geliştirilmesi gereği de ortaya konulması gereken önemli bir sorun alanı olarak belirtilmektedir.[140] Bu tür sorunların aşılmasında ise, özellikle geleneksel yönetim kalıplarının hakim olduğu ülkelerde, sadece kamusal imkanlara dayalı merkeziyetçi anlayışların önemli bir engel oluşturduğu dikkati çekmektedir.

4. İtalya

İtalyan Ulusal Sivil Koruma Servisi,[141] ülkede yürütülen tüm sivil koruma faaliyetleri için kurumsal bir çerçeve oluşturmak amacıyla 1992 yılında kanunla kurulmuştur. Servisin genel amacı hayatı, mülkiyeti ve çevreyi, doğal ve teknolojik afetlerin ya da diğer zararlı olayların yol açtığı hasarlardan korumaktır. Başbakan veya adına İçişleri Bakanı, sivil koruma politikaları oluşturmaktan ve Ulusal Sivil Koruma Servisi'nin diğer birimlerinin faaliyetlerini koordine ve teşvik etmekten sorumludur.

Belediye başkanı birinci sivil koruma otoritesidir. Belediyenin yetki sınırları içinde acil bir durum meydana geldiğinde, Belediye Başkanı kurtarma faaliyetlerinin

---

[140] Kşl. Komut, **a.g.k.**, s. 65.

[141] **Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri**, ss. 96-102.

yönetimi ve koordinasyonundan sorumlu olup, durumdan etkilenen nüfusa yardım etmekle yükümlüdür. Bir olayın yerel seviyede ele alınamaması halinde Belediye Başkanı, daha üst birimlerden yardım müdahalesi isteyebilmektedir. Ancak olayın koordinasyonu, yoğunluk ve büyüklüğü nedeniyle yalnızca olağanüstü önlemler ve acil durum güçlerinin yardımıyla müdahale gerekli olduğunda, ulusal düzeyde bir girişim de sağlanabilmektedir. Bakanlar Kurulu Başkanı, acil durumdan etkilenen bölgenin sınırlarını ve önlemlerin süresini belirtmek suretiyle acil durum ilan ilan yetkisine sahiptir.

Acil durum ilan edildiğinde, etkin yardım çalışmaları hızlandırmak için yasal sistemin ilkelerine sadık kalmak şartıyla mevcut kanunlara ek düzenlemeler getirilebilmektedir.

Başbakan veya adına atadığı temsilcisi gerekli görüldüğü takdirde yardım operasyonlarını koordine etmek için kendi özel temsilcilerini atayabilmektedir.

Acil durum yönetimi ve kurtarma faaliyetlerinin koordinasyonu ise belediye, eyalet, bölge ve ulusal düzeyde olmak üzere kontrol seviyesindeki 4 Operasyon Merkezi yoluyla yürütülmektedir.

5. Fransa

Fransa'da afet yönetimi[142] oldukça karmaşık bir görünüm sergilemektedir. İller, bölgeler ve yerel yönetimler değişen oranlarda konuyla ilişkili bulunmaktadır.

Ülke düzeyinde İçişleri Bakanlığı tüm afet yönetimi örgütlenmesinin başında yer almaktadır. Bakanlık konuya ilişkin tüm kanun ve kuralların hazırlanmasında etkin bir rol almaktadır. 1975 yılında kurulmuş olan ve 1991 yılında yeniden yapılandırılan Merkezi Güvenlik Genel Müdürlüğü'nün üç temel görevi bulunmaktadır.

- Her tür doğal riskin önlenmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak çalışmayı sağlamak ve onları harekete geçirmek,

[142] Akdağ, **a.g.e.**, ss. 22-23.

- Can ve mal güvenliği için gerekli olan arama ve kurtarma çalışmalarını başlatmak ve koordine etmek,
- İtfaiye hizmetleriyle ilgili olan mevzuatın gözden geçirilmesini, yenilenmesini ve düzeltilmesini sağlamaktır.

Afet yönetimi için kullanılacak her tür material, araç ve gereçler, özellikle son 15 yıldır yerel yönetimlerin mali kaynaklarından temin edilmektedir.

İlçelerde ve küçük belediyelerde itfaiye ve arama kurtarma örgütlerinin yapısı ülkemizdekinden oldukça farklı bir görünümdedir. Bu kurumların sadece idari ve eğitmen kadroları daimi kadrolu devlet memuru olarak çalışırken, geri kalanları "gönüllülük" esasına dayanan sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

Günümüzde belediye yönetimlerine ağır mali yük getiren ve hukuksal karışıklığa neden olan örgütlenmenin yerine "il" düzeyinde bir örgütlenmeye gidilmiştir. Bu modelde ise en üst yetkili validir. Merkezi yönetimin görevlisi olan valinin doğal olarak afet yönetimi konusunda merkezi otoritenin etkisinin artmasına yol açacağı düşünülmektedir.

Doğal afetlere yönelik kriz yönetiminde başarının gönüllülerin aktif katılımları ile artacağı fikri önemlidir. Fransa'da toplumun afetlere karşı eğitilmesi ve motivasyonu kriz yönetiminin öncelikli adımlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda televizyon ve radyo kanallarının her ay en az iki saat ilkyardım, sivil savunma, örgütlenme gibi konularda yayın yapma zorunluluğu da bulunmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde gelişmiş ülkeler biçiminde ifade edilen ülkelerde ele alınan afetlere ilişkin yapılanmalarda bazı özellikler göze çarpmaktadır. Bu özellikler kısaca şu şekilde özetlenmektedir:

- Konu disiplinler arası bir yaklaşımla değerlendirilmektedir.
- Doğal afetlere yönelik kurulan sistemlerde olaylar öncesi, anı ve sonrasına yönelik olarak ele alınmaktadır.
- Bu ülkelerde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve gönüllülerin önemli rolleri bulunmaktadır.

- Temel olarak düzenleyici kurallar koyma ve sistemi sürdürülebilir kılma tek bir birime bırakılmıştır.
- Ulusal düzeyde bir plan söz konusudur.
- Bilişim teknolojilerine önem verilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERİN YÖNETİMİNE İLİŞKİN MEVZUAT DÜZENLEMELERİ, KURUMSAL YAPILANMALAR VE MERKEZ-YEREL İLİŞKİLER

I. TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERE İLİŞKİN TEMEL MEVZUAT DÜZENLEMELERİ

Tarih boyunca doğal afetlerin büyük yıkımlara yol açtığı, binlerce can kaybına neden olduğu bilinmektedir. Bunun sonucunda da ortaya çıkan sorunlara bazı yasal düzenlemeler ile çözümler getirilmek istenmiş, ancak bir bütün olarak güvenlik kültürü oluşturmaya yönelik bütünleşik yaklaşımlar hayata geçirilememiştir. Türkiye'de de durum farklı olmamış, doğal afetlere yönelik birtakım düzenlemeler yapılmış, ancak bu düzenlemeler geleceğe yönelik stratejileri bir bütün olarak ortaya koyamadığı için kriz anında ve sonrasında bir çok sorunla karşılaşılmıştır.

Aşağıda Türkiye'de doğal afetlere yönelik olarak yapılan başlıca mevzuat düzenlemeleri tarihsel bir bakış açısı ile ele alınmış; konu, temel birtakım dönüşümlerin yaşandığı tarihler dikkate alınarak dört dönemde incelenmiştir.[1]

A. 1944 ÖNCESİ DÖNEM

Osmanlı İmparatorluğu döneminde bir çok doğal afetin yaşandığı ve büyük yıkımlara yol açtığı bilinmektedir. Bu konudaki ilk yazılı örnek, halk arasında "Küçük Kıyamet" olarak adlandırılan 10 Eylül 1509 tarihinde merkez üssü İstanbul Adalar yakınında olan depremdir.[2] Ambraseys ve Finkel'in bu depreme ait tarihsel verileri büyük bir titizlik içerisinde inceleyerek ortaya koyduğu bilgilerde, 160.000 nüfuslu

---

[1] Doğal afetlere yönelik temel mevzuat düzenlemeleri konusunda genel olarak T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, **Kanunlar, Yönetmelikler ve Kararnameler**, Ankara, 2000; Deprem felaketi konusunda yapılan çalışmaların tüm yönleriyle incelenerek alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla kurulan 23.12.1999 Tarih ve 10/66, 67, 68, 69, 70 Esas Numaralı **Meclis Araştırma Komisyonu Raporu**; Akdağ, **a.g.e.** ve **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Revizyonu Tasarısı Cilt 1**'den yararlanılmıştır.

[2] 1509 Depremi için bkz. http://www.ibb.gov.tr/deprem/deprem/deprem_1509.htm (Erişim Tarihi: 3 Kasım 2003).

kentte 5.000-6.000 kişinin öldüğü, 1.000 ev yıkıldığı, İstanbul ve Pera'da hasara uğramayan hiç bir evin kalmadığı, şehir surlarının büyük zarar gördüğü bildirilmektedir. Bunun sonucunda dönemin Osmanlı Hükümdarı II. Beyazıt çıkardığı bir ferman ile yeniden ev yapmak amacıyla aile başına 20 altın bağışta bulunmuştur. Aynı zamanda İmparatorluğun her bölgesinden toplattığı 66.000 işçi, 3.000 ustabaşı ve 11.000 asistanı görevlendirerek imar işlerini başlatmış ve ayrıca halktan deprem için özel bir vergi toplatmıştır. Diğer taraftan deniz kenarındaki dolgu zeminler üzerinde ev yapmak da yasaklanmış, ahşap-karkas yapıların oluşturulması teşvik edilmiştir.[3]

Bu dönemde kentleşme ve yapıların büyük oranda can kaybına neden olması sonucuna bağlı olarak yapılaşmaları bazı kurallara bağlama ihtiyacı ortaya çıkmış, ilk kez 1848 yılında çıkarılan "Ebniye (Bina) Nizamnamesi" ile İstanbul'daki binalar açısından uygulama başlatılmış; 1877 yılında bu uygulama tüm İmparatorluk sınırları içerisinde yaygınlaştırılmıştır. 1882 yılında çıkarılan "Ebniye Kanunu" ile de belediye teşkilatı olan yerlerde alt yapılar ve yolların düzenlenmesi konusu yapılarla birlikte bazı esaslara bağlanmıştır.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı "Belediye Kanunu" ile belediyelere, yerleşme ve yapılaşmalarla ilgili denetim ile ihtiyaç sahipleri için konut inşa ettirmek görevi verilmiştir. Yine aynı tarihlerde çıkarılan "Umumi Hıfzısıhha Kanunu" (1930) ve 1933 yılında yürürlüğe giren 2290 Sayılı "Belediye Yapı ve Yolları Kanunu" ile de kentlerin imar planlarının hazırlanması, yeni yapılacak yapılar, yollar, ruhsat alınması, fennî mesuliyet, yapı denetimi gibi konularda dönemin şehircilik anlayışına uygun olarak yeni esaslar getirilmiş, kentlerin planlı bir biçimde gelişmesi yolunda adımlar atılmıştır. Daha sonraki dönemlerde çıkarılan imar kanunlarının temelini oluşturan bu düzenlemeler ile yerleşme ve yapılaşmaların sağlık, fen ve sanat kurallarına uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. Her ne kadar yasada doğal afet zararlarının azaltılması konularında doğrudan hükümler bulunmamakla birlikte, bu yasanın yerleşme ve yapılaşmalara yeni esaslar getirdiği için dolaylı olarak afet zararlarının azaltılması çalışmalarına yardımcı olduğu söylenebilmektedir.

26 Aralık 1939 yılında, ülkemizde son yüzyılın en büyük depremi olarak adlandırılan Erzincan Depreminde 32.962 kişinin hayatını kaybetmesi ve 116.720

[3] Akdağ, **a.g.e.**, s. 28.

yapının yıkılarak değişik oranlarda hasar görmesi üzerine, o günkü Cumhuriyet Hükümeti, bazı yasal düzenlemeler yapma ihtiyacı duymuş ve ilk kez 17 Ocak 1940 tarihinde 3773 Sayılı "Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Yine ilk kez bu Kanunla, depremden etkilenen yörelerdeki vergi mükelleflerinin tüm vergileri terkin edilmiş, memur ve diğer çalışanlara 3 maaş tutarında avans verilmesi öngörülmüş, ayrıca evleri yıkılan veya kullanılamayacak hale gelen kişilere ücretsiz arsa verilmesi ve yapı malzemesi yardımı yapılmasına ilişkin esaslar da benimsenmiştir.

1940'lı yılların başlarında ülkemizin bir çok yöresinde yaşanan sel ve su baskınları üzerine 14 Ocak 1943 yılında 4373 Sayılı "Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu" çıkarılmıştır.[4] Bu Kanun ile de ilk kez sel ve su baskınlarına karşı kriz ortamı oluşmadan önce alınacak tedbirler belirlenmeye çalışılmıştır.

B. 1944-1958 DÖNEMİ

26 Aralık 1939 büyük Erzincan depremi ile başlayıp, 1944 yılı Şubat ayına kadar olan süreçte yaşanan deprem felaketlerinde 43.446 kişinin ölmesi, yaklaşık 75.000 kişinin yaralanması ve 200.000 yapının yıkılması ya da ağır hasarlı hale gelmesi üzerine, deprem olayının doğurduğu sonuçların yalnızca yıkılanın yerine yeni ev yapılarak çözülemeyeceği, ülkemizde mutlaka deprem zararlarının azaltılması için bazı çalışmalar yapılmasının gereği ortaya çıkmıştır.[5] Bunun sonucunda da 18 Temmuz 1944 tarihinde 4623 Sayılı "Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Ülkemizde gerçek anlamda doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmalar, bu Kanunla başlamıştır. Kanunun önemli bir özelliği de çıktığı yıllarda Japonya (1924), Amerika Birleşik Devletleri (1933) ve İtalya (1940) dışında benzer kanuna sahip başka bir ülkenin bulunmamasıdır. Bu Kanun ile ülkenin deprem tehlikesi ile karşı karşıya kalacak bölgelerinin tespiti, bu bölgelerde yapılacak yapılar için bazı özel yaptırımların yönetmelikle zorunlu hale getirilmesi, acil durumlarda uygulanmak üzere il ve

---

[4] 21.01.1943 Tarih ve 5310 Sayılı Resmi Gazete.

[5] Türkiye'de hasar yapan depremler listesi için bkz. http://www.deprem.gov.tr/yikicidepremler.htm (Erişim Tarihi: 3 Kasım 2003).

ilçelerde "yardım ve kurtarma programları"nın önceden hazırlanmış olarak bulundurulması, belediyelerin jeolojik etütler yapılmadan yeni gelişme alanlarına izin vermemesi gibi bazı önlemler zorunlu hale getirilmiştir. Diğer taraftan depremler sırasında yapılacak işlemler konusunda yönetici ve halkın görev ve sorumlulukları da esasa bağlanmıştır. Bu Kanun gereğince Bayındırlık Bakanlığı ve ilgili üniversitelerle işbirliği yapılarak 1945 yılında deprem tehlike bölgelerini gösteren Türkiye'nin ilk "Deprem Bölgeleri Haritası"[6] ile "Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği" (bugünkü adıyla Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik) hazırlanmış ve uygulanması zorunlu hale getirilmiştir.

1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir Deprem Bürosu kurulmuştur. Daha sonra 1955 yılında bu büro DE-SE-YA (Deprem-Seylap-Yangın) Şubesi haline getirilmiş ve doğal afet zararlarının azaltılması çalışmaları bu Şube tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

1950'li yılların ortalarından itibaren gittikçe yoğunlaşan sanayileşme, göç ve kentleşme hareketleri kentlerimizde olumsuz gelişmelere yol açmış ve 1933 yılında çıkarılmış olan "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" yerleşme ve yapılaşmaların denetimi açısından yetersiz kalmaya başlamıştır. Bunun üzerine 1956 yılında 6785 Sayılı "İmar Kanunu" çıkarılmıştır. Bu Kanunla yerleşim alanlarının belirlenmesi sırasında, doğal afet tehlikesinin ortaya çıkarılması ve fenni mesuliyet sistemi ile yapı denetimi sağlanması konularına önem ve öncelik verilmiştir.

Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra önemi gittikçe artan imar, konut ve afet politikalarının, görevlerinin yoğunluğu nedeniyle Bayındırlık Bakanlığı tarafından etkili bir şekilde yürütülemeyeceği görüşü ağırlık kazanmış ve bu görevleri üstlenmek üzere "İmar ve İskân Bakanlığı" adı altında yeni bir bakanlığın kuruluş hazırlıklarına da başlanmıştır.

C. 1958-1999 DÖNEMİ

1958 yılı ve sonrası dönem ülkemizde doğal afet zararlarının azaltılması çalışmaları açısından önemli politika değişikliklerinin yaşandığı ve uluslararası alandaki yeni gelişmelerin izlendiği yıllar olmuştur.

---

[6] Şahin, **a.g.e.**, s. 41.

Özellikle temel görevi, afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak, ülkenin bölge, şehir ve köylerinin planlanmasını yapmak, konut ve iskan sorunlarını çözmek, ülkedeki yapı malzemelerinin geliştirilmesi ve standartlarını hazırlamak olan İmar ve İskân Bakanlığı'nın Mayıs 1958 tarihinde 7116 sayılı Kanunla kurulması ve bu konularla ilgili görevleri Bayındırlık Bakanlığı'ndan devir alması olumlu bir gelişme olarak ortaya çıkmıştır.

Yine aynı yıl 7126 Sayılı "Sivil Müdafaa Kanunu"nun çıkarılması[7] ve bu Kanun kapsamına doğal afetler ve büyük yangınlar sırasında yapılması gereken kurtarma ve ilkyardım çalışmalarının da dahil edilmesi bu konuda önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Bu dönemde en önemli gelişme ise günümüzde de çeşitli değişikliklerle bugün yürürlükte olan 15 Mayıs 1959 tarihinde 7269 Sayılı "Umumî Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun"un çıkarılması olmuştur[8] (bu Kanun bundan sonra Afetler Kanunu olarak adlandırılacaktır). Doğal afet zararlarının azaltılması amacıyla Cumhuriyet döneminde çıkarılmış bulunan tüm kanunları tek bir kanun halinde toplayan ve afet zararlarının azaltılabilmesi için afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmaları düzenleyen bu kanunun en önemli özelliği, o güne kadar her afet sonrasında Genel Bütçeden "Fevkalade Tahsisat" adı altında ek ödenek ve ayrı bir kanun çıkarılmasını önlemiş olması ve bu amaç için Genel Bütçe dışında bir "Afetler Fon"u kurmuş olmasıdır.

Çıkarıldığı tarihte uluslararası alanda en çağdaş ve kapsamlı afet kanunlarından biri olarak değerlendirilen ve bir çok ülke tarafından örnek alınan bu Kanun, ülkemizde 1960 - 1967 yılları arasında çok yoğun olarak yaşanan depremler, su baskınları ve heyelanlardan elde edilen deneyimlerin ve yeni ihtiyaçların ışığı altında, 1968 yılında 1051 Sayılı Kanunla önemli oranda değiştirilmiş ve Kanuna yeni 7 madde eklenmiştir. Bu değişiklik ve ilavelerle, hizmetlerin daha hızlı ve etkili hale getirilmesi ve afetlerden etkilenen vatandaşlara daha geniş yardımlar

---

[7] Bkz. 13.06.1958 Tarih ve 9931 Sayılı Resmi Gazete. 1999 yılında 586 Sayılı KHK ile Sivil Müdafaa Kanunu'nun adı "Sivil Savunma Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Bkz. 27.12.1999 Tarih ve 23919 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

[8] 25.05.1959 Tarih ve 10213 Sayılı Resmi Gazete.

yapılmasının esasları getirilmiştir. Ancak Kanun sorunlara tamamen kamusal imkanlarla ve merkeziyetçi bir yapı içinde çözümler bulmak amacıyla hazırlandığı için kendisinden beklenen etkinliği gösterememiştir.

Bir doğal olayın afet olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği önemli bir konudur. Bu amaçla olmuş ya da olması muhtemel afetlerin o yerin genel hayatına etkili olup olmadığının hangi kriterlere göre tespit edileceği 1968 yılında çıkarılan "Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde belirlenmektedir.[9] Yönetmelik, afetleri "olan" ve "olması muhtemel durumlar" olmak üzere ikiye ayırmış, her iki durumda da genel hayata etkililik bazı kriterlere dayandırılmıştır. Buna göre meydana gelen bir afet durumunda (md.2);

- 100 haneye kadar olan köylerde ve bucaklarda mevcut konutlardan en az 1/10'nunun,
- 100 haneden fazla olan köylerde ve bucaklarda en az 10 konutun,
- Nüfusu 5 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 20 binanın,
- Nüfusu 5-10 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 25 binanın,
- Nüfusu 10-30 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 30 binanın,
- Nüfusu 30-50 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 40 binanın,
- Nüfusu 50 binden fazla olan ilçe ve illerde en az 50 binanın, yıkılması ya da bir daha oturulamayacak ya da kullanılamayacak derecede ağır hasar görmesi halinde afet o yerin genel hayatına etkili sayılmaktadır.

Nüfusu 15 binden fazla olan il ve ilçelerin mahalle teşkil eden kesimlerinde en az 10 binanın yıkılması ya da onarımı mümkün olamayacak derecede ağır hasar görmesi halinde de afet, o yerin genel hayatına etkili sayılabilmektedir (md.3).

Afetin muhtemel bulunması durumunda ise genel hayata etkili olup olmadığının tayin ve tespitinde olmuş afetler için verilen ölçü ve sayıların aynen esas alınacağı belirtilmiştir (md.4).

Burada dikkat edilmesi gereken konu, köylerde konut, il ve ilçelerde ise bina sayısının esas alınmasıdır. Heyelan, su baskını, kaya düşmesi, çığ gibi olmuş ya da

[9] 21.09.1968 Tarih ve 13007 Sayılı Resmi Gazete.

olması muhtemel afetler için de konut sayısı aynıdır. Örneğin; 100 haneden az konuttan oluşan bir köy yerleşiminde konut sayısının en az %10'ununun afetten zarar görmüş ya da görmesi muhtemel olması durumunda Afetler Fonu'ndan yardım alınabilecektir. Yani 70 haneden oluşan bir köyde afet olduğunda en az 7 konutun olaydan etkilenmesi durumunda yardım alınabilecek, daha az sayıda konutta hasar olduğunda ise zararlar yerel imkanlar ölçüsünde karşılanabilecek, ancak afet olayı genel hayata etkisiz kabul edileceğinden de Afetler Fonu'ndan yardım alınamayacaktır.[10]

Afetlerin o yerin genel hayatına etkililiğinin tespitinde göz önünde tutulacak diğer hususlar ise 6 fıkra halinde sayılmıştır (md.5). Buna göre;

- Afet sebebiyle ölü ya da ağır yaralıların bulunması,
- Tarım ürünlerinden en az 1/3'ünün zarar görmüş olması,
- Büyük ve küçükbaş hayvanın telef olması,
- O yerde kışların çok şiddetli ve inşaat mevsiminin kısa süreli olması,
- O yerdeki yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi kamu tesislerinin kullanılamayacak ya da çalışamayacak derecede hasar görmüş olması,
- Ulaşım imkanlarının çok sınırlı olması durumlarında afet o yerin genel hayatına etkili sayılabilmektedir.

Meydana gelen ya da gelmesi muhtemel olan afetlerin genel hayata etkili olup olmadığına ilişkin karar ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca verilmektedir (md.6).

Doğal afetler ile ilgili düzenlemelerin Anayasalarda da yer aldığı görülmektedir. 1961 Anayasa'sında 123 ve 124. maddelerde ifadesini bulan olağanüstü yönetim usulleri, "vatandaşlar için konabilecek para, mal ve çalışma yükümlerini içeren olağanüstü haller" ve "sıkıyönetim ve savaş hali" olmak üzere iki grupta ele alınmıştır.[11] 1982 Anayasası'nın 119-122. maddeleri de benzer bir

---

[10] Seyfettin Ayçiçek ve M. Bülent Özçelik, "Afet Kanunu'na Göre Genel Hayata Etkililik ve Afete Maruz Bölge Kararı Nedir?", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Yıl 2001, s. 58.

[11] 1961 ve 1982 Anayasalarıyla getirilen olağanüstü yönetim usulleri konusunda bkz. A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Turhan Ktb., 5.b., Ankara, 1995, ss. 225-226; A. Şeref Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Ktb., Ankara, 1995, ilgili Anayasa maddeleri.

düzenlemeye giderek olağanüstü yönetim usullerini "olağanüstü haller" ve "sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali" şeklinde iki gruba ayırmış, ancak olağanüstü hal ilanı konusunda yeni bir düzenlemeye giderek;

1. Doğal afet ve ağır ekonomik bunalım,
2. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması şeklinde iki nedene dayandırmıştır.

Anayasanın 119. maddesi uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı Olağanüstü Hal Kanunu'nda düzenleneceği belirtilmiştir. Buna dayanarak 25.10.1983 tarih ve 2935 Sayılı "Olağanüstü Hal Kanunu" çıkarılmıştır.[12] Bu Kanuna dayanılarak çıkarılan "Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik" ile de gerekli düzenlemeler yapılmıştır.[13] Buna göre olağanüstü halin uygulanmasında tüm görev ve yetkiler valiye verilmiştir. Olağanüstü hal ilanının birden çok ili içine alması ya da tüm ülkeyi kapsaması durumunda ise koordinasyon ve işbirliği Başbakanlık ya da görevlendireceği bakanlıkça yerine getirilmektedir.

Olağanüstü Hal Kanunu ile getirilebilecek para, mal ve çalışma yükümlülüklerinin yanında, doğa afet ve tehlikeli salgın hastalıklar nedeniyle olağanüstü hal ilanında, olağanüstü hal ilanını gerektiren hususlar göz önünde bulundurularak aşağıdaki tedbirler alınabilmektedir (2935, md.9):

a) Bölgenin belirli yerlerinde yerleşimi yasaklamak, belirli yerleşim yerlerine girişi ve buralardan çıkışı sınırlamak, belli yerleşim yerlerini boşaltmak veya başka yerlere nakletmek,

---

[12] 27.10.1983 Tarih ve 18204 Sayılı Resmi Gazete.

[13] 08.04.1984 Tarih ve 18335 Sayılı Resmi Gazete.

b) Resmi ve özel her derecedeki öğretim ve eğitim kurumlarında öğrenime ara vermek ve öğrenci yurtlarını süreli veya süresiz olarak kapatmak,

c) Gazino, lokanta, birahane, meyhane, lokal, taverna, diskotek, bar, dansing, sinema, tiyatro ve benzeri eğlence yerleri ile kulüp ve diğer oyun salonlarını, otel, motel, kamping, tatil köyü ve benzeri konaklama tesislerini denetlemek ve bunların açılma ve kapanma zamanını tayin etmek, sınırlamak, gerektiğinde kapatmak ve bu yerleri olağanüstü halin icaplarına göre kullanmak,

d) Bölgede olağanüstü hal hizmetlerinin yürütülmesi ile görevli personelin yıllık izinlerini sınırlamak veya kaldırmak,

e) Bölge sınırları içerisindeki tüm haberleşme araç ve gereçlerinden yararlanmak ve gerektiğinde bu amaçla geçici olarak bunlara el koymak,

f) Tehlike arz eden binaları yıkmak, sağlığı tehdit ettiği tespit olunan taşınır ve taşınmaz mallar ile sağlığa zararlı gıda maddelerini ve mahsullerini imha etmek,

g) Belli gıda maddeleri ile hayvan ve hayvan yemi ile ürünlerinin bölge dışına çıkarılmasını ya da bölgeye sokulmalarını kontrol etmek, sınırlamak ya da gerektiğinde yasaklamak,

h) Gerekli görülen zaruri ihtiyaç maddelerinin dağıtımını düzenlemek,

i) Halkın beslenmesi, ısınması, temizliği ve aydınlanması için gerekli gıda madde ve eşyalarla her türlü yakıtın, sağlığın korunmasında, tedavide ve tıpta kullanılan ilaç, kimyasal madde, alet ve diğer şeylerin, inşaat, sanayi, ulaşım ve tarımda kullanılan eşya ve maddelerin, kamu için gerekli diğer mal, eşya, araç, gereç ve her türlü maddelerin imali, satımı, dağıtımı, depolanması ve ticareti konularında gerekli tedbirleri almak, bu yerlere gerektiğinde el koymak, kontrol etmek ve bu malları satıştan kaçınan, saklayan, kaçıran, fazla fiyatla satan, imalatını durduran veya yavaşlatanlar hakkında fiilin işleniş şekli veya niteliği de nazara alınarak işyeri, bulunduğu yer için hayati önem taşımadığı takdirde işyerini kapatmak,

j) Kara, deniz ve hava trafik düzenine ilişkin tedbirleri almak, ulaştırma araçlarının bölgeye giriş ve çıkışlarını kısıtlamak ya da yasaklamak.

Afetlerin yönetimine ilişkin mevzuatta planlama unsuruna da yer verildiği görülmektedir. 7269 sayılı Afetler Kanununun 02.07.1968 tarih ve 1051 Sayılı

Kanunla değişik 4. maddesine göre "İçişleri, İmar ve İskan, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Tarım Bakanlıklarınca acil yardım teşkilatı ve programları hakkında genel esasları kapsayan bir yönetmelik yapılır" hükmü uyarınca 1988 yılında 88/12777 sayılı "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" çıkarılmıştır.[14] Yönetmeliğin amacı 1. maddesinde, "Devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde Devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemek" olarak belirtilmiştir.

Yönetmelik, afetlerde teşkilat ve planlama esaslarına dair ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir. Hizmetlerin yürütülmesinden ise birinci derecede valilerin ve kaymakamların sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Acil yardım planlaması genel esasları çerçevesinde koordinasyon ve işbirliğinin vurgulandığı Yönetmelikte (md.10), il ve ilçe acil yardım planlarının yapılmasında göz önünde bulundurulması gereken hususlar da belirtilmiştir (md.11). Buna göre;

a) Olacak afetin geçmiş yıllarda o bölgede olmuş en büyük çaplı afetten daha büyük ve kapsamlı olabileceği, geçmişte bilinen afet hasarı yoksa deprem bölgeleri haritasındaki deprem tehlikesi ile muhtemel su baskınlarının dikkate alınabileceği,
b) Deprem ve benzeri afetlerde yangınların çıkabileceği, yangın afetlerinde çok büyük patlamaların, ayrıca sınai ve enerji tesislerinde yangın, patlama ve gaz kaçaklarının olabileceği,
c) Hasara uğrayan ve yıkılan binaların çok olabileceği, açıkta kalan ailelerin iskan problemlerinin artabileceği,
d) İç ve dış ulaşım ihtiyacının artabileceği,
e) Ulaşım yollarında ve tesislerinde hasarlar meydana gelebileceği, ulaşımın bir süre aksayabileceği veya durabileceği,
f) Barajların, santrallerin, akaryakıt depo ve tesislerinin ve diğer önemli bina ve tesislerin afette hasar görebileceği veya tamamen yıkılabileceği,
g) Radyo, telefon, telsiz haberleşmesinin aksayabileceği,
h) Elektrik ve içme suyu tesislerinin çalışamaz hale gelebileceği, susuzluğun baş gösterebileceği, halkın karanlıkta kalabileceği,

[14] 08.05.1988 Tarih ve 19808 Sayılı Resmi Gazete.

ı) Afetin gece veya sabaha karşı meydana gelebileceği, kış veya yaz şartlarından birisinde olabileceği,

i) Hasarın büyük olabileceği, enkaz altından insanların kurtarılması gerekeceği,

j) İhtiyaç maddelerinde özellikle gıda, ilaç ve ısınma maddelerinde ve gereçlerinde sıkıntı meydana gelebileceği,

k) Hükümet binası, sağlık tesisleri gibi idare merkezlerinin hasara uğrayabileceği, geçici idare merkezlerine gerek duyulabileceği,

l) İlk yardım ve kurtarma hizmetlerinde görevlendirilecek personel ve ailelerinin veya askeri birliklerin de afete maruz kalabileceği,

m) Afet bölgesine yardıma giden ekiplerin barınma, ısınma, yiyecek ve içecek ihtiyaçlarının olabileceği,

n) Afet bölgesinde yağmacılık teşebbüslerinin olabileceği,

o) Yiyecek, içecek, giyecek, barındırma ve benzeri acil yardım ihtiyaçlarının belirlenmesinde ve temininde acil yardım süresinin gerekli hallerde daha fazla olabileceği,

r) İllerinde tespit edilen muhtemel afetlerin gerçekleşebileceği,

s) Kış ve yaz şartlarının umumi hayatı etkileyecek derecede olumsuz geçebileceği dikkate alınması gereken hususlar olarak belirtilmiştir.

Bu hususların genel planlamalar için önceden kabul edilebilir olduğu, bölgenin özelliği dikkate alınarak olası her afet için somut bazı noktaların tespit edilerek planların buna göre yapılacağı da Yönetmelikte ifade edilmektedir.

Ancak günümüz şartlarında bile ileri düzeyde bir planlama anlayışı içerisinde ele alındığı görülen Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında bir sorun olduğu anlaşılmaktadır. Bu sorunun temel nedenini planlama ile uygulama arasındaki kopukluk oluşturmaktadır. Diğer taraftan çoğunlukla temel anlayışın afet sonrasına yönelik bir yaklaşımı sergilediği bu sistemde entegre bir yönetim anlayışı bulunmamaktadır. 1999 Marmara Depremlerinde yaşanan kargaşa, can ve mal kayıplarının büyük olması var olan normlara uyulmadığını, planların ne derece uygulanabilir olduğunu açıkça ortaya koymuştur.

1992 yılında Erzincan'da meydana gelen deprem felaketi, deprem olaylarının yalnızca fiziksel kayıplara değil, göç, işsizlik, üretim kaybı gibi sosyal ve ekonomik

kayıplara da yol açtığı gerçeğini ortaya çıkarmış ve halen yürürlükte olan 7269 Sayılı Kanunun bu tür sosyal ve ekonomik kayıpları azaltma noktasında önemli eksikliklerinin olduğu görülmüştür. Bunun üzerine 28.08.1992 tarihinde 3838 Sayılı "Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Yalnızca Erzincan depreminden etkilenen bölgeleri kapsayan bu Kanundan sonra, meydana gelen afetlerden etkilenen diğer yöreler için de benzer bir kanun hazırlanması ihtiyacı ortaya çıkmış ve 23.07.1995 tarihinde 4123 Sayılı "Tabiî Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun" çıkarılmıştır.[15]

7269 Sayılı Kanunun 1051 sayılı Kanunla değiştirilen 2. maddesine göre, saptanan ve duyurulan afet bölgelerinde yeniden yapılacak, değiştirilecek, büyütülecek, onarılacak ya da güçlendirilecek resmi ve özel tüm binaların ve bina türü yapıların bağlı olacağı teknik koşulları düzenleyen 1997 tarihli "Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik"[16] çıkarılmıştır. Bu Yönetmelik çerçevesinde su baskını, yangın ve deprem afetinden korunmaya yönelik olarak yapılacak yapılarda göz önünde bulundurulması gereken teknik özellikler ayrıntılarıyla tespit edilmiştir.

D. 1999 MARMARA DEPREMLERİ SONRASINDA OLUŞTURULAN TEMEL DÜZENLEMELER

1. Doğal Afet Sigortaları Kurumu ve Zorunlu Deprem Sigortası

Yerleşim birimleri açısından sel ve su baskını, fırtına ve heyelanların yanı sıra depremler ülkemizde etkili olan doğal afetlerin başında yer almaktadır. Depremler, başta afetin meydana geldiği bölgeler olmak üzere hemen hemen tüm ülkeyi etkilemekte ve dolayısıyla ülkede yaşayan vatandaşların hepsi depremin sonuçlarından belli ölçülerde de olsa etkilenmektedir. Ortaya çıkan maddi zararların telafi edilmesi, deprem bölgesinde bir an önce normal hayata dönülebilmesi, acil olarak yardıma ihtiyaç duyan kimselerin bu ihtiyaçlarının giderilmesi gibi yapılan harcamalar ülke ekonomisi üzerine büyük bir mali yük oluşturmaktadır.

---

[15] 25.07.1995 Tarih ve 22354 Sayılı Resmi Gazete.

[16] 02.09.1997 Tarih ve 23098 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

Doğal afetlere karşı toplumun bir bütün olarak korunmasında ülkeler arasında farklı uygulamalar söz konusudur. Bazı ülkelerde devlet, doğal afetler karşısında afete uğrayan vatandaşlarına yardım yaparak zararlarını karşılama yoluna gitmektedir. Böyle bir sistemde devletin doğal afetler karşısındaki durumu genellikle kendi inisiyatifi ve yönetimi altındadır. Bu ülkeler İspanya, Fransa, Norveç, ve İsviçre'dir. Diğer bazı ülkeler ise doğal afetlerden doğan zararlara karşı doğrudan müdahale etmemekte, bunun yerine sigortacılık sistemi ile meydana gelen maddi zararlar karşılanmaktadır. Bu sistemi uygulayan ülkelerden bazıları ise Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İtalya, Hollanda, İngiltere, Portekiz, ve İsveç'tir.[17]

Zorunlu deprem sigortasına ilişkin 587 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname düzenlenmeden önce gelişmiş ülke uygulamaları, özellikle deprem riski ülkemize benzeyen ABD'nin Kaliforniya Eyaleti ve Yeni Zelanda'daki uygulamalar ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve ülkemiz şartlarına en uygun sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Örneğin Yeni Zelanda Deprem Komisyonu (NZEQC-New Zealand Earthquake Commission), yaşanan büyük deprem felaketi sonrasında bir fon şeklinde 1941 yılında oluşturulmuş, ancak 1993 yılında bağımsız bir kamu kurumu olarak bugünkü yapısına kavuşmuştur ve deprem başta olmak üzere bazı doğal afetler için tamamen konutlara yönelik sigorta teminatı sunmaktadır. NZEQC, Yeni Zelanda'da konutlara yönelik deprem teminatının tek sağlayıcısı durumundadır. Kaliforniya Deprem Kurumu (CEA-California Earthquake Authority) ise 1994 Northridge Depremi'nden sonra ABD'nin Kaliforniya Eyaleti'nde özel sigorta şirketlerinin deprem teminatı sunmaktan kaçınması nedeniyle konutlara yönelik olarak deprem teminatı sunmak üzere 1996 yılında kurulmuştur. CEA bir kamu kurumu olmakla birlikte, DASK gibi, vergi dışında özel fonlarla da finanse edilmektedir.[18]

Türkiye'de 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999'da Marmara'da yaşanan depremler ekonomik ve sosyal boyutları itibariyle büyük bir yıkıma yol açmış ve yeniden yapılanma çalışmaları için bir ivme kazandırmıştır. Bu amaçla depreme yönelik olarak zorunlu deprem sigortasının düzenlenmesi, 4484 Sayılı Kanunla

---

[17] İsmail Yıldırım, "Zorunlu Deprem Sigortası Nedir?", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Yıl 2001, ss. 52-53.

[18] DASK ile ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. http://www.dask.gov.tr (Erişim Tarih: 19 Ekim 2003).

değişik 27.08.1999 Tarih ve 4452 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak,[19] Bakanlar Kurulu'nca 25.11.1999 tarihinde kararlaştırılmış ve 587 Sayılı "Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" çıkarılmıştır.[20] Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde de kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere ve yıllık hesap, işlem ve harcamaları Hazine Müsteşarlığı tarafından denetlenen, kamu tüzel kişiliğini haiz Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) kurulmuştur (587 KHK, md.4). Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulanmasına yönelik olarak da Hazine Müsteşarlığı tarafından "Zorunlu Deprem Sigortası Genel Şartları ile Zorunlu Deprem Sigortası Tarife ve Talimatı" yayınlanmıştır.[21]

Kanun Hükmünde Kararnamenin çıkarılış amacı, "meydana gelecek deprem afeti sonucu bina maliklerinin veya intifa hakkı sahiplerinin, binaların ziyaı veya hasarlanması nedeniyle uğrayacakları maddî zararlarının karşılanmasını teminen zorunlu deprem sigortası yaptırmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir." (587 KHK, md.1) şeklinde ifade edilmektedir. Devletin doğal afetler sonucunda vatandaşların konutlarında meydana gelen hasarlar nedeniyle üstlendiği yükümlülüklerin sigortacılık ilkeleri çerçevesinde sigortacılık sistemine aktarılması hedeflenmiştir. Temin edilecek reasürans ile de bu riskler uluslararası reasürans piyasasına aktarılmaktadır. Bunun sonucu olarak devlet, çok önemli bir yükümlülüğünü ülke düzeyinde vatandaşlarından sağladığı primlerle sigortacılık sistemine devretmiş bulunmaktadır. Bu nedenle poliçe sahiplerinden toplanan fonla sınırlı olmaksızın poliçe bedelinin tamamının tazminat olarak alınması amaçlanmaktadır.[22]

---

[19] "MADDE 2.- Bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler; imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik hizmetleri ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma, doğal afetler, sivil savunma, mevcut fonların işleyişi ve her türlü bağış ve yardımların etkin kullanımı ve gerektiğinde ilave fon kurulması, ekonomik konularda yapılacak düzenlemeleri, doğal afetler sonucunda doğacak zararların karşılanmasına yönelik bir sigorta sisteminin oluşturulmasını ve teşkilat kanunlarında yapılacak değişiklikler ile çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde doğal afetlerle ilgili değişiklikleri kapsar." Bkz. 27.08.1999 Tarih ve 4452 Sayılı **Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu**, 29.08.1999 Tarih ve 23801 Sayılı Resmi Gazete.

[20] Bkz. 27.12.1999 Tarih ve 23919 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

[21] Bkz. 08.09.2000 Tarih ve 24164 Sayılı Resmi Gazete.

[22] Yıldırım, **a.g.m.**, s. 54.

Zorunlu Deprem Sigortası ile ülkedeki tüm yapılar sigorta kapsamı içine alınmamıştır. Buna göre sigorta kapsamına giren yapılar (587 KHK, md.2);

- 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu kapsamındaki bağımsız bölümler,
- Tapuya kayıtlı ve özel mülkiyete tabi taşınmazlar üzerinde mesken olarak inşa edilmiş binalar,
- Bu binalar içinde yer alan ve ticarethane, büro ve benzeri amaçlarla kullanılan bağımsız bölümler ile
- Doğal afetler nedeniyle Devlet tarafından yaptırılan veya verilen kredi ile yapılan meskenlerdir.

Yine aynı madde uyarınca bu sigorta ile depremin, yangın, infilak ve yer kayması dahil sigortalı binalarda ve temellerinde doğrudan oluşturabileceği maddi zararlar sigorta bedeline kadar DASK tarafından teminat altına alınmıştır.

Zorunlu Deprem Sigortası kapsamı dışında kalan binalar ise (Zorunlu Deprem Sigortası Genel Şartları, md.A.2);

- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar,
- Köy yerleşim alanlarında yapılan binalar,
- Tamamı ticari veya sınai amaçla kullanılan binalar,
- 27 Aralık 1999 tarihinden sonra inşa edilmiş olan ancak ilgili mevzuat çerçevesinde inşaat ruhsatı bulunmayan binalardır.

Zorunlu deprem sigortası ile doğrudan depreme yönelik olarak teminat dışında kalan durumlar da belirlenmiştir. Buna göre (Zorunlu Deprem Sigortası Genel Şartları, md.A.3);

- Enkaz kaldırma masrafları, kar kaybı, iş durması, kira mahrumiyeti, alternatif ikametgah ve işyeri masrafları, mali sorumluluklar ve benzeri başkaca ileri sürülebilecek diğer bütün dolaylı zararlar,
- Her türlü taşınır mal, eşya ve benzerleri,
- Ölüm dahil olmak üzere tüm bedeni zararlar ve
- Manevi tazminat talepleri sigorta teminatının dışında tutulmuştur.

Zorunlu Deprem Sigortası uygulaması ile köy yerleşim alanlarındaki binalar ile kamu kuruluşlarına ait binaların sigorta kapsamında bulunması önemli bir sorun alanını oluşturmaktadır.

Köy yerleşim alanlarında yapılan binalar için belediye denetiminin olmaması, buralarda yaşayanların genel olarak gelir düzeylerinin düşük olması ve bu aşamada bu alanlarda sigortanın sunumunun zorluğu gibi nedenlerle sigorta yaptırma zorunluluğu bu yerler için öngörülmemiştir. Ancak, söz konusu yerlerde bulunan yapılar için istendiği takdirde ihtiyari deprem sigortası yaptırılması önünde de bir engel bulunmamaktadır.

Bütçe ilkeleri gereği ise Devlet malları sigortalanmadığından dolayı bu aşamada kamu binaları zorunluluk kapsamı dışında bırakılmıştır.

Zorunlu Deprem Sigortası uygulaması ile sınırsız bir teminat söz konusu değildir. Amaç, asgari miktarda ve standart bir teminat sunulmasıdır. Bu nedenle DASK, her yıl yapı maliyetlerindeki artışa paralel olarak belirlenen azami bir tutara kadar teminat vermektedir. DASK tarafından verilen azami teminat tutarı Zorunlu Deprem Sigortası Tarife ve Talimatında Değişiklik Yapılmasına Dair Tarife ve Talimatla değiştirilmiş ve bütün yapı tiplerinde 2003 yılı için 60 Milyar TL. olarak belirlenmiştir. 1 Ocak 2004 tarihi itibariyle ise bu miktar 75 Milyar TL. olarak uygulanmaktadır.

Yükümlüler açısından sigorta yapma ve yaptırma zorunluluğu 587 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 9. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki bağımsız bölümler ve binalar için, malikler ya da varsa intifa hakkı sahipleri tarafından zorunlu deprem sigortası yaptırılması gerekmektedir.

Diğer taraftan sigorta yükümlülerinin saptanması ve izlenmesi konusunda da DASK önemli bir rol üstlenmektedir. 12. madde çerçevesinde sigorta yaptırmakla yükümlü olanlar DASK tarafından tespit edilmekte ve bu işlem sırasında ilgili valilik ya da belediye ile tapu sicil müdürlüklerinin kayıtlarından yararlanılmaktadır. Yine aynı madde uyarınca kamu kuruluşlarının, zorunlu deprem sigortasının yaptırılmış ve priminin ödenmiş olduğu belgelenmediği sürece bu sigortaya tabi binalarla ilgili

tapu tescil işlemleri dahil hiçbir işlem yapamayacakları belirtilmiştir. Bu konuda getirilen son uygulama ile de Ankara, Bursa, Eskişehir, İzmir ve Tekirdağ illerinde 15 Nisan 2003 tarihinden itibaren su ve doğalgaz abonelik tesis işlemlerinde abonelik tesis ettirenlerden Zorunlu Deprem Sigortası poliçesi isteneceği belirtilmektedir.

Tablo 10: Zorunlu Deprem Sigortası Yaptırma Oranı En yüksek Beş İl*

İl	Konut Sayısı	Poliçe Sayısı	Sigortalılık Oranı (%)
Bolu	38.918	12.820	32,94
Yalova	64.227	20.900	32,54
İstanbul	2.714.462	784.827	28,91
Tekirdağ	178.113	50.958	28,61
Eskişehir	166.174	44.451	26,75
TÜRKİYE	12.988.665	2.005.551	15,44

*24.03.2004 tarihi itibariyle

Kaynak: http://www.dask.gov.tr (Erişim Tarihi: 24 Mart 2004).

Türkiye topraklarının yaklaşık %96'sının farklı oranlarda tehlikeye sahip deprem bölgeleri içinde yer almasına ve yine ülke nüfusunun %98'inin bu bölgelerde yaşıyor olmasına karşılık Zorunlu Deprem Sigortası yaptırma oranı istenilen düzeyde bulunmamaktadır (bkz Tablo 10). Adında her ne kadar "zorunlu" kelimesi bulunmakla birlikte, bu sigortayı yaptırmayanlara yönelik herhangi bir yaptırım söz konusu değildir. Dolayısıyla sigorta yaptırmama durumunda, o yıl içinde hasara neden olabilecek bir deprem karşısında bir anlamda risk alınmış olunmaktadır.

2. Yapı Denetim Sistemi

Kentsel mekanların en önemli göstergelerinden birisini binalar oluşturmaktadır. Yolların, meydanların, parkların düzgünlüğü ve ferahlığı, altyapının mükemmelliği olumlu unsurlardır. Bununla birlikte, ayrı ayrı binaları ruhsuz, sahipsiz ve kırık dökük görünüşlü bir kentsel doku tehlikeli ve görsel yönüyle de hoş olmayan bir görünüm sergilemektedir. Dıştan gelebilecek zorlayıcı yüklere ve diğer etkilere dayanabilme özelliği başta olmak üzere, bu ayrı ayrı binaların her birinde insanca yaşama koşullarının yeterli bir düzeyde sağlanması da gerekmektedir. Bu şekilde kentsel dokudaki yapıların tümünde öncelikle mutlak bir biçimde sağlamlığın, sonra da insanca yaşama koşullarını kolaylaştıracak diğer unsurların işlerliğinin teknik olarak sağlanması gerekmektedir. Basit gibi görünen bu hedefler aslında tam olarak yerine getirilmesi istendiğinde karmaşık ve bir o kadar da zor süreçlerden

geçilmesine yol açmaktadır. Çünkü, toplu ve ortak kullanım amaçlı yapıların yapım ve düzenlenmesi işleri kamunun yetkisi, sorumluluğu ve planlama-uygulama deneyiminin desteği altında yürütülmektedir. Bir yörede, bir diğer yöredekinden biraz daha iyisi ya da daha az iyisi gerçekleşebilmektedir. Ancak, ilgili yerel yönetim ve merkezi yönetim birimlerinin uygulaya geldiği yerleşmiş kuralları bulunmaktadır. Belirli bir standarda ulaşılması belirli ölçülerde sağlanabilmektedir. Bununla birlikte, hemşehrilerin bireysel girişimleriyle ve tekil olarak inşa edilen binaların yapımında kalite ve standart, yaptıran kişinin sorumluluğuna terk edilmektedir. Yaptıran tarafın bilgisizliği, aceleciliği ile bir bedel karşılığı bu işi yapan tarafların başka türden bilgisizliği, umursamazlığı ve bazı durumlardaki niyet ve etik bozukluğu yan yana gelince, sağlamlık ve insanca yaşamanın asgari düzeyde sağlanması beklentileri tatmin edilememektedir.[23]

Tarihteki ilk yazılı kamu düzeni yasası olarak bilinen ve anayasa ile medeni kanun karışımı bir nitelik taşıyan Hammurabi Yasaları'nda olduğu gibi bu tür düzenlemelere yaklaşık 4000 yıl önce yer verildiği görülmektedir.[24] Ayrıca demokratik toplum düzeninin ilk yazılı medeni kanunu olarak bilinen "1802 Napoleon-Code Civile" içerisinde de benzeri hükümlerin yer aldığı bilinmektedir. Bu açıdan bakıldığında Batı dünyası kültürü içinde geliştirilmiş ulusal medeni kanun metinlerinin tümünde, vatandaşını insan gibi yaşatma arayışının bir parçası olarak yaşam alanlarının sağlamlığının gereği vurgulanmıştır.[25]

Dünyanın pek çok ülkesinde yapı denetimine ilişkin farklı uygulamalar bulunmaktadır. Günümüzde çağdaş düzenlemeler içinde Almanya ve Fransa, özünde benzer olmakla birlikte, uygulamada farklı iki anlayışın temsilcileri olarak yapıda kalite denetimi literatürünün önderliğini yapmaktadırlar. Bu iki devletin yaklaşımları, "yapı kalitesini sigortalama" boyutunun işin içine girip girmemesi ayrıntısında farklılık göstermektedir. Bu farklılık temelde denetim fonksiyonu

---

[23] **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Revizyonu Tasarısı Cilt 1,** s. 1-6.

[24] "Burada yapı daha özele indirgenmiş olarak, bina biçimiyle ele alınmakta ve yıkılıp mal ve hele de can kaybına yol açması halinde yapan, çok ağır bir şekilde sorumlu tutulmaktadır." Erhan Karaesmen ve Elif Başak Buğdaycıoğlu, "Yapı Denetimine Bir Yaşam Kalitesi Olayı Olarak Yaklaşmanın Özgeçmişi", **3. Yapı Denetimi Sempozyumu,** İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi, Yayın No. 37, 2000, s. 18.

[25] **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Revizyonu Tasarısı Cilt 1,** s. 6-1.

yönünden gerçekten ayrıntı düzeyinde bir konu olarak görülebilir. Ancak felsefesi ve ilkeleri yönünden daha derin bir anlayış farkını yansıtmaktadır.[26]

Almanya'da uygulanan sistemde, yerel yönetim birimlerinin özel durumlarda kendilerinin yürütmekte olduğu bazı yapı kalite denetimi uygulamalarının dışında, ülkedeki yapıların büyük çoğunluğunun denetimi denetim mühendisi büroları tarafından yürütülmektedir. Bu bürolar teknik bilgi, profesyonel ciddiyet yönlerinden hiçbir kuşkuya meydan bırakmayacak saygın, yerleşmiş, oturmuş mühendislik kuruluşlarıdır. Aynı zamanda bu birimlerin oluşturduğu her eyalet için ayrı ayrı ve bütün Almanya için daha üst düzeyde birlikler bulunmaktadır. Bu birlikler, etik yönden ya da teknik bilgi eksikliği yönünden herhangi bir açıklık verilip verilmediğinin dikkatli bir kontrolünü yapmaktadırlar. Böylece denetim mekanizması kendi içinde de üst kontrol süzgecinden geçirilmektedir. Tüm bunların sonucu olarak bu bürolar ve mühendislik mesleği kamuoyunda saygın ve prestijli bir görünüm sergilemektedir. Bu şekilde bir güç ve moral değerlere sahip olan toplumun bireyleri de ayrıca yapı kalitesinin sigortalanmasına ihtiyaç duymamakta, yapı kalitesi sigortalanması isteğe bırakılmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde, Almanya'da uygulanan sistem özellikle güvenilirlik unsurunu sadece mal sahibi ya da kullanıcılar bakış açısından değil, toplumun bütün bireylerinin güvenliğini sağlamaya yönelik bir özellik göstermektedir. Bu çerçevede, yasalarca belirlenmiş bazı yapılar dışında, küçük büyük her türlü özel yapıda güvenilirlik ve asgari yaşam standardının sağlanması zorunlu kılınmıştır. Sistemin özü, projelendirme aşamasından başlayarak inşaatın bitimine kadar süren çok sıkı bir denetime dayanmaktadır.

Fransa'da ise, az sayıda büyük büro aracılığıyla ülke çapında yürütülen denetim mekanizması, ek bir garanti unsuru olarak yapıda sigortalamayı da beraberinde getirmiştir. Yapı kalitesi sigortalaması 1978'de yapılan yasal bir düzenlemeyle zorunlu hale gelmiştir. Bu açıdan Fransa, yapı denetim uygulaması alanında medeni kanundan kaynak alma olgusunu, çağdaş tüketici bilinci ile çok üst düzeyde birleştirmiş olan bir ülkedir. Sistem, bir yapı kusurunun meydana getirebileceği mali kaybın en az seviyede olmasını sağlayacak şekilde zorunlu kalite

[26] Almanya ve Fransa'da uygulanan yapı denetim sistemi konusunda bkz. **3194 Sayılı İmar Kanunu ve Revizyonu Tasarısı Cilt 1,** ss. 6-1 ve 6-14 arası; Karaesmen ve Buğdaycıoğlu, **a.g.m.**, s. 21.

garantisinin sigortalanması uygulamasının yapı denetimi içinde aktif yer alışıyla dünyadaki en iyi uygulamalardan birini yansıtmaktadır.

Özellikle 1950'li yıllardan itibaren Türkiye'de hızlı göçler nedeniyle plansız ve sağlıksız gelişen kentleşmenin önüne geçilememiş ve en önemlisi kaçak ve denetimsiz yapılaşma ile can ve mal güvenliği bakımından son derece güvensiz yapılar inşa edilmiştir. 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Marmara Depremleri bunun en çarpıcı örneğini oluşturmaktadır. Ortaya çıkan can ve mal kayıpları ise yeni önlemler alma ihtiyacını doğurmuştur.[27] Bu amaçla, 27.08.1999 Tarih ve 4452 Sayılı Yetki Kanunu'na dayanarak 595 Sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" çıkarılmıştır.[28] Ancak bu KHK'nın, Anayasa Mahkemesi tarafından 24.05.2001 Tarih 2000/35 Esas ve 2001/5 Sayılı Kararı ile yürürlüğü durdurulmuş,[29] 24.05.2001 Tarih 2000/35 Esas ve 2001/90 Sayılı Kararı ile de iptal[30] edilmiştir.

Ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere 29.06.2001 Tarih ve 4708 Sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun"[31] ve bu Kanuna dayanılarak "Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği"[32] çıkarılmıştır.

Kanunun amacı, can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak belirtilmektedir (4708, md.1). Yine aynı madde hükmüne göre bu Kanun, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapıları hariç tutarak, belediye ve

---

[27] Hakkı Ustaömer, "Yapı Denetimi", **3. Yapı Denetimi Sempozyumu**, İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi, Yayın No. 37, 2000, s. 29.

[28] 10.04.2000 Tarih ve 24016 Sayılı Resmi Gazete.

[29] 26.05.2001 Tarih ve 24413 Sayılı Resmi Gazete.

[30] Bkz. 17.01.2002 Tarih ve 24643 Sayılı Resmi Gazete. Anayasa Mahkemesi iptal kararının gerekçesi olarak dava konusu yapı denetimine ilişkin kuralların, arazi üzerinde yapılan inşaata ve inşaatın sürecine ilişkin olması nedeniyle mülkiyet hakkına işaret ederek dava konusu kuralların Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi olanaklı bulunmayan ikinci kısım ikinci bölümünde yer alan mülkiyet hakkıyla ilgili bulmuştur.

[31] 13.07.2001 Tarih ve 24461 Sayılı Resmi Gazete.

[32] 12.08.2001 Tarih ve 24491 Sayılı Resmi Gazete.

mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsadığı ifade edilmektedir.[33] İptal edilen 595 Sayılı KHK'da da değişik şekillerde ifade edilerek kapsam dışında tutulan hükümet konağı, emniyet müdürlüğü, ilköğretim okulu gibi kamuya ait yapı ve tesislerle ilgili getirilen en önemli eleştiri, kamu yapılarının da yıkıma uğradığı, devlet yapıları ile özel kişi ve kuruluşların yapıları arasında eşitsizlik oluşturulduğudur.[34] Diğer taraftan, Bayındırlık ve İskan, Milli Eğitim, Sağlık, Milli Savunma gibi birçok bakanlığın inşaat işlerinden sorumlu birimleri bulunmakla birlikte, inşaatların çürük ve kalitesiz çıkması ya da herhangi bir doğal afet durumunda hasar görmesi durumunda, denetimden sorumlu olanların bir yaptırım ile karşı karşıya kaldığı da görülmemiştir. Muhtemelen kamu yapılarında da farklı olmamak üzere, "ülkemizde yerleşme ve yapılaşmalara, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümleri ile getirilen denetime ilgili idarelerce uyulmadığı, yapılan araştırmalarda proje denetimi aşamasında dahi projelerin %91'inde tasarım, hesap ve çizim hataları olduğu, uygulamanın ise hiç denetlenmediği ve şantiyelerin %90'ında yönetmelik ve standartlara aykırı beton döküldüğü ve beton mukavemet değerlerinin projesinde öngörülenden ortalama olarak %40 daha az olduğunun tespit edildiği", "3194 sayılı Kanunda yapım işlerinde rol alan teknik uygulama sorumlusunun (fenni mesul), yapı projelerini ve uygulamalarını denetlemekle sorumlu olan belediyeler ve valiliklerin uygulamayı hiç

---

[33] 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 26. ve 27. maddeleri şu şekildedir:

Kamuya Ait Yapı ve Tesisler İle Sanayi Tesislerinde Ruhsat

Madde 26- Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyet bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir. Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin harekât ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara belediyelerden alınan imar durumuna, kat nizamı, cephe hattı, inşaat derinliği ve toplam inşaat metrekaresine uyularak projelerinin kurumlarınca tasdik edildiği, statik ve tesisat sorumluluğunun kurumlarına ait olduğunun ilgili belediyesine veya valiliklere yazı ile bildirildiği takdirde, 22. maddede sayılan belgeler aranmadan yapı ruhsatı verilir. (Üçüncü fıkra Anayasa Mahkemesi'nin 11.12.1986 tarih ve Esas 1985/11, Karar 1986/29 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir)

Ruhsata Tabi Olmayan Yapılar ve Uyacakları Esaslar

Madde 27- (Birinci, ikinci ve üçüncü fıkralar Anayasa Mahkemesi'nin 11.12.1986 Tarih ve Esas 1985/11, Karar 1986/29 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir) Belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracağı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskân ruhsatı aranmaz. Ancak yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir.

[34] Cevat Geray, "Yapı Denetimine İlişkin Son Yasal Düzenlemeler", **3. Yapı Denetimi Sempozyumu**, İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi, Yayın No. 37, 2000, s. 41.

denetleyemedikleri" 4708 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi'nde açık bir şekilde ifade edilerek denetim eksikliği vurgulanmıştır.

Kanun öncelikle 19 pilot ilde uygulanmak üzere başlatılmıştır. Pilot illerin genişletilmesi ve daraltılmasına, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır (4708, md.11). Ancak madde gerekçesinde "Madde ile, bu Kanunun öngördüğü idari düzenlemelerin ülke düzeyinde kısa sürede gerçekleştirilmesinin zorluğu nedeniyle, doğal afet riski yüksek ve hızlı şehirleşmenin etkisi altındaki illerden başlayarak, uygulamanın yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır" denilmesine rağmen, 595 sayılı KHK'da 27 olan uygulama kapsamındaki pilot il sayısının kanunla düzenlenmiş şeklinde 19'a düşürülmesi dikkat çekmektedir.[35]

Kanunun getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi, Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile münhasıran yapı denetimi görevini yapan, ortaklarının tamamı mimar ve mühendislerden oluşan tüzel kişiyi ifade eden "yapı denetim kuruluşları"nın kurulmasıdır (4708, md.2). Bu uygulama ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nda fenni mesul kurumunun yerine tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşları ikame edilmektedir. Bu kuruluşlar, merkezi yönetimden aldıkları izin belgesi ile faaliyet göstermekte ve faaliyetleri merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir (4708, md.4). Kamu güvenliği ve kamu yararı amacıyla yapılan bu düzenleme ile yapı denetim kuruluşlarına yerel yönetimlerin yerine geçme ve karar alma yetkisi verilmemiş, yerel nitelikteki ortak ihtiyaçların karşılanması için teknik destek sağlanmış, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda var olan yapı denetim yetkileri de kaldırılmamıştır.[36]

Kanunun 3. maddesi sorumlulukları ve yapılamayacak işleri düzenlemiştir. Buna göre Kanunun uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları imar mevzuatı

---

[35] **595 sayılı KHK'da belirtilen pilot iller (Geçici Madde 1):** Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bartın, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Düzce, Eskişehir, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Kütahya, Sakarya, Samsun, Tekirdağ, Trabzon, Yalova ve Zonguldak.

4708 sayılı Kanunda belirtilen pilot iller (Madde 11): Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Düzce, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ ve Yalova.

[36] Anayasa Mahkemesi'nin 26.06.2002 Tarih ve 2001/377 Esas, 2002/59 Sayılı Kararı. Bkz. 09.11.2002 Tarih ve 24931 Sayılı Resmi Gazete.

uyarınca öngörülen fenni mesuliyeti ilgili idareye karşı üstlenmektedirler. Yapı denetim kuruluşları, denetçi mimar ve mühendisler, proje müellifleri, laboratuar görevlileri ve yapı müteahhidi ile birlikte yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından dolayı yapı sahibi ve ilgili idareye karşı kusurları oranında sorumlu tutulmuşlardır. Bu sorumluluğun süresi yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sisteminden dolayı 15 yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarda ise 2 yıl olarak belirlenmiştir.

Diğer taraftan yapıda, yapı kullanma izni alındıktan sonra, ilgili idareden izin alınmadan yapılacak esaslı tadilattan doğacak yapı hasarından izinsiz tadilat yapan sorumlu tutulmuştur. Yapı denetim kuruluşu, yazılı ihtarına rağmen yapı sahibi tarafından önlemi alınmayan, parsel dışında meydana gelen ve yapıda hasar oluşturan yer kayması, çığ düşmesi, kaya düşmesi ve sel baskınından doğan hasarlardan sorumlu tutulmamaktadır.

Aynı zamanda yapı denetim kuruluşlarının denetim faaliyeti dışında başka herhangi bir ticari faaliyette bulunamayacakları da düzenlenmiştir. Denetçi mimar ve mühendislerinin, denetim faaliyeti süresince başka mesleki ve inşaat işleri ile ilgili ticari faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır.

II. TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERE İLİŞKİN KURUMSAL YAPILANMALAR

Türkiye'de doğal afetlerin yönetimiyle ilgili çok sayıda kurumsal yapılanma söz konusudur. Mevzuata göre Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile bu Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü afetlerden sorumlu temel kuruluş olmakla birlikte, başka kamu kurum ve kuruluşlarının da afetlerle ilgili görev ve yetkileri bulunmaktadır. Aşağıda bu kamu kurum ve kuruluşlar iki başlık altında incelenmiştir. Bunlardan birincisi afet sonrasında faaliyete geçen ve afet süresince de çalışmalarını devam ettiren merkezi geçici yapılanmalardır. İkincisi ise afet öncesi ve sonrasına yönelik temel görevleri bulunan başlıca kurumsal yapılanmalardır.

A. AFET SONRASI MERKEZİ GEÇİCİ YAPILANMALAR

1. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, krizin boyutuna ve etkisine göre oluşturulan, geçici süreli görev yapan, en üst düzeydeki karar ve koordinasyon organıdır.[37] Bakanlar Kurulu'nun 30.09.1996 tarihli kararı ve 96/8716 Sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği[38] çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Ancak Yönetmelik 04.07.2002 tarihinde 2002/4518 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile önemli değişikliğe[39] uğramıştır.

Yönetmeliğe göre kriz hali, "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, tabi 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" olarak ifade edilmektedir (md.4/a).

Kriz yönetimini gerektiren haller ise Yönetmelikte şu şekilde belirtilmiştir (md.5):

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

---

[37] Akdağ, **a.g.e.**, s. 49.

[38] 09.01.1997 Tarih ve 22872 Sayılı Resmi Gazete.

[39] 21.08.2002 Tarih ve 24853 Sayılı Resmi Gazete.

c) Tabi afetler;

(1) Deprem,

(2) Sel baskını,

(3) Çığ düşmesi,

(4) Toprak kayması ve kaya düşmesi,

(5) Büyük ölçekteki kazalar (kara, deniz ve havada meydana gelen),

(6) Diğer meteorolojik afetler,

d) İltica ve büyük nüfus hareketleri,

e) Tehlikeli ve salgın hastalıklar,

f) Büyük yangınlar,

(1) Bina ve tesis yangınları,

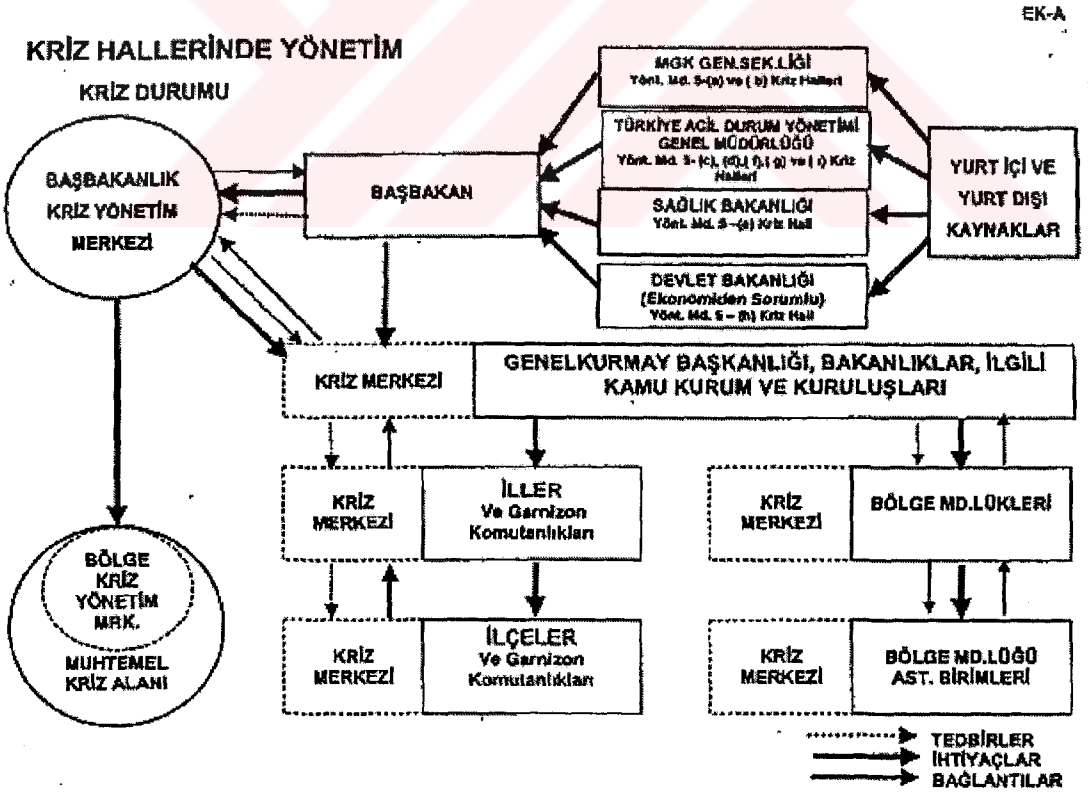
(2) Orman yangınları,

(3) Gemi yangınları,

g) Nükleer ve kimyasal madde kazaları,

h) Ağır ekonomik bunalımlar,

ı) Diğer haller.



Şekil 12: Kriz Hallerinde Yönetim

Yönetmeliğe göre "Müessir bir kriz yönetimi için; kriz durumlarının zamanında teşhisi, kriz durumlarında takip edilecek usullerin önceden tespiti, işler olarak muhafazası ve kriz tedbirlerinin gecikmeden uygulamaya konması esastır. Kriz Yönetimi, bir kriz durumunun teşhisinden başlayarak, gerekli yönlendirici kararların alınmasına, uygulanmasına, takip ve kontrolüne kadar uzanan bir seri faaliyetlerin manzumesidir." (md.6/a). Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, kriz emarelerinin belirmesi ve başlaması ile birlikte ilgili organlardan birinin (MGK, Bakanlar Kurulu, ilgili Bakanlar, MGK Genel Sekreteri ve Başbakanlık Müsteşarı) teklifi ve Başbakan'ın direktifi ile faaliyete geçmektedir (md.6/b). Yine aynı madde uyarınca kriz hallerinde yönetim ve birimlerin aralarındaki ilişkileri gösteren yapı da bir şema halinde Şekil 12'de gösterilmiştir

İsminde her ne kadar "Başbakanlık" olmakla birlikte, kamuoyunun genellikle bildiğinin aksine Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Krizle ilgili hususları çözümlemek ve krizi sona erdirmek üzere Başbakanlık sorumluluğunda MGK Genel Sekreterliği bünyesinde teşkil edilen bir merkezi ifade etmektedir (md.4/c). Diğer taraftan, Yönetmeliğin ilk çıktığı tarihte MGK Genel Sekreteri bu Yönetmelik esasları dahilinde yürütülen kriz yönetim faaliyetlerini Başbakan (veya krizden sorumlu Devlet Bakanı) adına koordine etmekten ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin devamlı faal halde tutulmasından, sistem içerisinde yer alan birimlerin bilgilendirilmesinden sorumlu tutulmuşsa da; daha sonra yapılan değişiklikle birlikte 5. maddede belirtilen a) ve b) kriz hallerine ait faaliyetleri Başbakan adına koordine etmekten sorumlu tutulmuştur. Yine aynı madde hükmüne göre, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü c), d), f), g), ı) bentlerinde belirtilen kriz hallerini; ekonomiden sorumlu Devlet Bakanlığı h) bendinde belirtilen kriz halini ve Sağlık Bakanlığı e) bendinde belirtilen kriz halini koordine etmekten MGK Genel Sekreterliği yanında yürütmektedirler.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi üç organdan oluşmaktadır (md.7-10):

a) *Kriz Koordinasyon Kurulu*: Başbakan veya yetki vereceği bir Devlet Bakanı başkanlığında, krizin cinsine göre Yönetmelik EK-B'de belirtilen yetkililerden oluşan, kriz ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulacağı en üst kuruldur.

b) *Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu*: Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, krizin cinsine göre Yönetmelik EK-C'de belirtilen yetkililerden oluşmakta ve krizin şiddetine göre Koordinatör'ün teklifi, Kurul'un kararı ile uygun görülecek periyotlarda toplanmaktadır. Gerektiğinde Sekreterya tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilmektedir.

c) *Sekreterya*: Bu amaçla görevlendirilecek bir Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında krizin cinsine göre Yönetmelik EK-D'deki yetkililerinden oluşmaktadır.

Merkeziyetçi bir anlayış ile hazırlandığı görülen Yönetmelik'te gizlilik faktörü de "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi başlangıçta krizin şiddeti, ihtiyaç duyulan tedbirlerin özellikleri ve merkezin faaliyete geçme maksadının gizlilik derecesi dikkate alınarak, EK-B, C ve D'de (+) olarak işaretlenen kurum ve kuruluşlardan Başbakan tarafından seçilen bir kaçı ile faaliyete geçirilebilir. Bunlar çekirdek kadro olarak mütalaa edilir." (md.6/c) hükmü ile açıkça ifade edilmiştir. Türkiye'nin toprak bütünlüğü, egemenlik hakları, milli hedef ve menfaatlerine yönelik tehdit emarelerinin belirmesi ve gelişmesi ya da terör olayları gibi kriz hallerinin gizlilik çerçevesinde değerlendirilmesi mümkün ise de, günümüzde açıklık, bilgiye ulaşma gibi yeni stratejilerin gelişmesi karşısında doğal afetler ile gizliliğin nasıl bağdaştırılacağı önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu

Afet sonrası harekete geçen bir diğer geçici yapılanma Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu'dur.[40] Doğal afetlerle ilgili tüm hizmetlerin ve yardımların önceden planlanması, kurtarma ve yardım çalışmalarındaki kopuklukların, yetersizliklerin ve gecikmelerin giderilmesi amacıyla bir Devlet Bakanının başkanlığında İçişleri Bakanı, Maliye Bakanı, Bayındırlık ve İskan Bakanı ve Sağlık Bakanı'ndan oluşan Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurulun görevleri şunlardır:[41]

---

[40] 20.03.2003 Tarih ve B.02.0.PPG.0.12-320-4700 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

[41] Akdağ, **a.g.e.**, s. 50.

- Doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması konusunda afet öncesi ve sonrasında alınması gereken tedbirleri, sorumlu kuruluşlarla işbirliği içerisinde belirlemek, bu tedbirlerin uygulanmasını ve ihtiyaç halinde yeni yasal düzenlemeleri koordine etmek,
- Afet anında Bakanlık, kurum ve kuruluşların afet bölgelerine ilişkin uygulamalarını izlemek, koordine etmek ve aksamaları ortadan kaldırıcı tedbirleri almak,
- Afet bölgesinin fiziksel, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyaçların en kısa sürede karşılanması konusunda Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nca alınan kararları izlemek, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, çözülemeyen sorunları çözüm alternatifleri ile birlikte Başbakan'a sunmak,
- Afet bölgesinin sosyal ve ekonomik ihtiyaçları ile ilgili kanun ve kararnamelerin ivedilikle çıkarılması için gerekli tedbirleri almak ve koordinasyonu sağlamak,
- Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlamaktır.

3. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu

1988 yılında çıkarılan 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik çerçevesinde oluşturulan Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu (md. 51, 52 ve 53), genel hayatı geniş ölçüde etkileyen afetlerde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında;

- Milli Savunma Bakanlığı,
- Dışişleri Bakanlığı,
- İçişleri Bakanlığı,
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı,
- Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı,
- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı,
- Ulaştırma Bakanlığı,
- Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Müsteşarları ile,

-Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdüründen, oluşmaktadır. Görev ve sorumlulukları ile ilgili konularda Genelkurmay Başkanlığı da bu Kurula temsilcisi ile katılmaktadır. Kurulun Görevleri;

1. Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlamak,
2. Afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve varsa sorunlarının çözümlenmesi için kararlar almak. Bu kararlar doğrultusunda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile afet bölgeleri arasında işbirliğini ve koordinasyonu sağlamak, çözümlenemeyen sorunlar varsa Başbakanlığa sunmak,
3. Dış ve iç yardımlarla ilgili koordineyi sağlamak,
4. Alınan bilgi ve raporların değerlendirilmesi sonucunda Başbakanlığa sürekli bilgi vermek,
5. Bakanlık, kurum ve kuruluşların illeri takviye ve destek planları gereğince yapılması gereken işlemleri her safhada izlemek, aksamalar varsa tedbirler almak ya da aldırtmak olarak belirlenmiştir.

Büyük bir afet meydana geldiğinde Kurul, başkanın çağrısı üzerine toplanmakta ve kararlarını oy çokluğu ile almaktadır. Kurulun toplanma yeri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca önceden belirlenerek üyelere duyurulmaktadır. Kurulun sekreterya görevini Afet İşleri Genel Müdürlüğü 24 saat çalışma esasına göre yürütmektedir.

4. Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 12, 13, 16 ve 17. maddelerine dayanılarak 21.02.1984 Tarih 84/7778 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik çerçevesinde oluşturulmuştur.[42]

Doğal afet nedeniyle olağanüstü hal ilan edildiği durumlarda Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, Başbakanının görevlendireceği bir Bakanın başkanlığında Başbakanlık, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Ulaştırma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları Müsteşarları ve Milli

[42] 08.03.1984 Tarih ve 18335 Sayılı Resmi Gazete.

Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Çevre Bakanlıkları müsteşarları ve Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdürü ile Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu'nun sekreterya hizmetlerini yürütmekle görevlendirilen Validen oluşmaktadır (md.3/a).

Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu'nun görevleri şunlardır (md.5):

a) Bakanlar Kurulunca olağanüstü hale ilişkin olarak verilecek görevlerini yerine getirir.
b) Olağanüstü hal ilan edilen bölgelerdeki bölge ve il valiliklerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilere ve gönderilen raporlara göre olağanüstü hal ilanını gerektiren olayları izler, değerlendirir ve uygulamaya ilişkin olarak bölge ve il valililerine gerekli emir ve direktifler verir.
c) İhtiyaçların giderilmesi ve sorunların çözümlenmesi için gerekli gördüğü kararları alır. Bakanlıklar, kuruluşlar ve bölgeler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlar.
d) Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Bakanlar Kurulunca çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler hakkında Başbakanlığa teklifte bulunur.
e) İlgili bakanlıklar ile bölge ve il valilerince Kurula gönderilecek raporların muhtevasını, şeklini ve gönderilme zamanlarını olağanüstü halin konusuna göre belirler.
f) Olağanüstü hale ilişkin olarak Başbakan tarafından istenecek konuları inceler ve görüş bildirir.

B. AFETLERDE GÖREVLİ TEMEL KURUMSAL YAPILANMALAR

1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Ülkemizde doğal afetlerden sorumlu temel kurum Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'dır.[43] Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden evvel ve sonra meskun alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak, bu konularda ilgili

[43] Bkz. 13.12.1983 Tarih ve 180 Sayılı **Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, 14.12.1983 Tarih ve 18251 Sayılı Resmi Gazete.

bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak (180 KHK, md.2/g) görevi bu Bakanlığa verilmiştir.

Bakanlık, 180 sayılı KHK'ya göre üç ana hizmet birimi şeklinde örgütlenmiştir (md.8): Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü. Bu üç ana hizmet biriminin diğer görevlerinin yanında doğrudan afetlere ilişkin görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü: Kamu konutları ve afetle ilgili daimi iskana ait genel bütçeye dahil kuruluşlarca yaptırılacak her türlü yapıların ve konutların; etüt, proje ve keşiflerini yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaatını, bakım ve küçük onarımları dışında esaslı büyük onarımlarını yapmak veya yaptırmak, proje standartlarını tespit etmek, uygulama konusunda gerekli tedbirleri almak, gerçekleşmeyi izlemek, denetlemek, gereğinde teknik yardımlarda bulunmak (md.9/f); afetle ilgili daimi iskan yerleşmelerinde imar planlarını ve alt yapı tesisleri planlarını ve bunlara ait etüt, harita, proje ve keşifleri yapmak veya yaptırmak, re`sen onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaat işlerini yapmak veya yaptırmak(md.9/g).

Afet İşleri Genel Müdürlüğü: Afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonunu yapmak (md.11/a); afete uğramış bölgelerde süratle geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun süreli tedbirleri alıp uygulamak ve uygulatmak, bu bölgelere götürülmesi uygun görülen hizmetler için gerekenleri yapmak, ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon ve işbirliğini sağlamak (md.11/b); afete uğramış ve uğraması muhtemel yerlerin imar ve geçici yerleşmeleriyle ilgili hazırlık, her türlü plan, proje, uygulama, yönetim ve denetim işlerini yapmak ve yaptırmak (md.11/ c); doğal afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almak (md.11/ d); afete uğrayabilecek bölgelerde afetlerden en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbir ve esasları ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde belirleyip uygulanmasını sağlamak (md.11/e).

Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü: Deprem zararlarının azaltılması konusunda araştırmalar yapmak, depremleri ve etkilerini incelemek, elde edilen sonuçlara göre Türkiye'nin deprem durumunu gösteren yayınları ve haritaları

hazırlamak, geliştirmek, deprem bölgelerinde inşa edilecek yapılarla ilgili tedbirleri, inşaat tekniklerini ve bu yapıların projelendirme esaslarını belirlemek (md.12/b); Türkiye'de kurulu bulunan deprem kayıt şebekesi ve kuvvetli yer hareketi kayıt şebekelerinin ülke ihtiyacına cevap verecek şekilde geliştirilmesini sağlamak, mevcut şebekelerin bakım ve onarımı ile bu şebekelerde kullanılan cihazların geliştirilmesi, yaptırılması için çalışmalar yapmak ve yaptırmak (md.12/c).

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Marmara Depremleri sonrasında kendi teşkilat yapısında bazı yeni düzenlemeler yapmıştır. Ana hizmet birimleri olan üç Genel Müdürlük ve taşra teşkilatına ilave olarak deprem sonrasında yapılacak işleri daha etkin ve verimli yürütmek amacıyla "Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü"[44] ve dış kredi ile finanse edilen kalıcı konutlarla ilgili işleri yürütmek amacıyla "Proje Yönetim Birimi" kurulmuştur.

Bakanlığın ana hizmet birimleri olan Müsteşarlığın ve Genel Müdürlüklerin taşradaki uzantısı olarak kurulmayan, doğrudan Bakan'a bağlı olarak hareket eden ve ilgili Genel Müdürlüklerin yapacakları görevleri yapmakla görevlendirilen Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü, tüm iyi niyet ve çabalara karşın Koordinatörlüğün ve Genel Müdürlüklerin görev, yetki ve sorumluluk alanları net bir şekilde belirlenmediği için istenilen verimli ve etkin sonuçlara ulaşılamamıştır. Görev yetki ve sorumluluk bakımından uygun ve elverişli bir ortamın oluşturulamaması herhangi bir faaliyetin iyi bir şekilde yürütülmesini engelleyen faktörlerin en önemlisidir. Gerek taşradaki gerekse merkezdeki birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğunu tam ve net olarak açıklayan rehberler olmadığı için uygulamada görev örtüşmeleri, yetki ve sorumluluk belirsizlikleri ortaya çıkmıştır. Örneğin, geçici ve kalıcı konutların ihale işlemlerinin Koordinatörlük tarafından yerine getirileceğine ilişkin görevlendirme olmasına rağmen bu görevler Bakanlığın ana hizmet birimleri tarafından yerine getirilmiştir.

Benzer şekilde dış kredi ile finanse edilen kalıcı konutların ihale işlemleri de Proje Yönetim Birimi'nin sorumluluğu altında yürütülmüştür. Bütün bu uygulamalar sınırları önceden belirlenen planlar dahilinde değil, günlük ihtiyaçlar sonucu ortaya çıkmıştır. Görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belli olmaması, faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yürütülmesini olumsuz şekilde

[44] 28.02.2000 Tarih ve 23978 Sayılı Resmi Gazete.

etkilemektedir. Ayrıca görev örtüşmeleri, yetki ve sorumluluk belirsizlikleri koordinasyon konusunu daha da zorlaştırmaktadır.[45]

2. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

Savaşta ve afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirme amacını taşıyan ve topyekün savunmanın en önemli unsurlarından birisi olan "sivil savunma"; savaş zamanı halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi, afetlerde can ve mal kurtarılması, büyük yangınlarda can ve mal kaybının azaltılması, yok olmaları veya çalışamaz hale gelmeleri durumunda yaşamı büyük ölçüde etkileyecek olan kamu ve özel kurum ve kuruluşların korunması ile bunların acil onarımlarının yapılması, savaş zamanı her türlü savunma faaliyetlerinin sivil halk tarafından desteklenmesi, cephe gerisinde halkın moralinin kuvvetlendirilmesi konularını kapsayan silahsız, koruyucu, kurtarıcı önlem ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır.[46]

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinden birisi şeklinde örgütlenmiştir (3152 Kanun, md.8/d).[47] Görevleri, 3152 Sayılı Kanunun 12. maddesinde ve 09.06.1958 Tarih ve 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu'nun ilgili maddelerinde belirlenmiştir. Buna göre Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır:

- Sivil savunma hizmetlerini yurt düzeyinde teşkilatlandırmak, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda bu hizmetlerin planlamasını, uygulanmasını, koordinasyonu sağlamak ve denetimini yapmak,
- Her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,
- Yangından korunma ve önleme tedbirlerini, itfaiye teşkillerinin standartlarını tespit etmek, personelini eğitmek, teşkilleri denetlemek ve koordinasyon sağlamak,

---

[45] Sayıştay, **Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri**, Ankara, 2002, ss. 19-22.

[46] Sivil Savunma Genel Müdürlüğü için bkz. http://www.ssgm.gov.tr (Erişim Tarihi: 19 Kasım 2003).

[47] Bkz. 14.02.1985 Tarih ve 3152 Sayılı **İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun**.

- Sivil savunma personelini eğitmek ve halka sivil savunma bilgileri vermek,
- Sivil savunma fonunu yönetmek,
- Sivil savunma arama ve kurtarma birlikleri ile ekiplerini hazır halde bulundurmak, gerektiğinde göreve sevketmek,
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile binalardaki sığınakların kontrolünü yapmak, kayıtlarını tutmak, şehir içindeki genel sığınak olabilecek yerleri belirlemek ve buralarda gerekli düzenlemeyi yaptırmak,
- Afetlerde kurtarma, ilkyardım, acil iaşe ve geçici barındırma hizmetleri vermek,
- Düşman saldırılarına karşı halkın önceden uyarılması için erken haber alma, ikaz ve alarm sistemlerini kurmak ve işletmek,
- Barış dönemlerinde halktan seçilmiş ve eğitilmiş sivil savunma yükümlülerini göreve sevketmek,
- Bakanlığın savunma sekreterliği görevini yapmak,
- Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek.

Bu görevlerin ülke düzeyinde yürütülmesi için Sivil Savunma Genel Müdürlüğü hizmetlerini, il ve ilçelerde Sivil Savunma Müdürlükleri, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri ile kamu ve özel kurum ve kuruluşlarda Sivil Savunma Uzmanlıkları aracılığıyla yürütmektedir.

Sivil Savunma Birliği ilk kez 1986 yılında Silahlı Kuvvetlerden sağlanan ihtiyaç fazlası erlerden oluşturulmuş, ancak zaman içerisinde Silahlı Kuvvetlerin ihtiyacı nedeniyle birlik emrine yükümlü er verilmediğinden birliğin kadrolu personelden kurulması çalışmalarına başlanmış ve 1993 yılında 63 personel ile Ankara'da, 1996 yılında da İstanbul ve Erzurum'da Sivil Savunma Birlikleri kurulmuştur.

17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999'da Marmara'da meydana gelen depremler, sivil savunma konusunda yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Buna yönelik olarak çıkarılan 586 sayılı KHK ile 11 merkezde (Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van) sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri kurulmuştur.[48]

[48] 27.12.1999 Tarih ve 23919 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

Birlikler ile ekiplere ilişkin "Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" ise 2000 yılında çıkarılmıştır.[49] Buna göre Birlik ve Ekiplerin görevleri şu şekilde belirlenmiştir (md.7):

a) Savaşta, afetlerde, büyük yangınlarda ve önemli kazalarda; arama, kurtarma, ilk yardım ve sosyal yardım hizmetlerini yürütmek,
b) Savaşta, afetlerde ve kazalarda; nükleer, biyolojik, kimyasal maddelerin ölçüm hizmetlerini imkanlar ölçüsünde yürütmek, ilgili birimlere ulaştırmak, nükleer, biyolojik, kimyasal maddelerinin temizlenmesine yardım etmek,
c) Ülkemize gelen sığınmacılara sosyal yardım hizmeti vermek, bunların geçici barındırılma hizmetlerine yardım etmek,[50]
d) Arama ve kurtarma faaliyetlerine katılan yerli ve yabancı, kamu ve özel kuruluşların arama ve kurtarma ekipleri ile gönüllü kişi ve kuruluşların çalışmalarını koordine etmek,
e) Birlik ve ekip personelinin nazari, tatbiki, bilgi ve becerileri ile fiziki kabiliyetlerini arttırmak ve göreve her an hazırlıklı bulunmaları için haftalık, aylık, yıllık eğitim programları hazırlamak, uygulanmasını sağlamak,
f) Kamu ve özel kuruluşların arama ve kurtarma hizmetlerinde görevlendirilen ekipleri ile gönüllü kuruluş ve kişilerin eğitimlerini Bakanlık veya valiliğin uygun görüşü ile yapmak,
g) Gece ve gündüz tatbikatları planlamak ve uygulamak,
h) Eğitim amacı ile yurtiçi ve yurtdışında yapılacak eğitim ve tatbikatlara, istek yapılması halinde veya gerektiğinde yurtdışında meydana gelecek afetlerde de kurtarma ve yardım faaliyetlerine katılmak,
i) Sivil savunma koleji ve valiliklerce açılan kursların kurtarma, ilk yardım ve sosyal yardım konularındaki tatbiki bölümlerine yardımcı olmak,
j) Afet bölgelerine en seri şekilde ulaşabilmek için haberleşme, toplanma, yükleme ve intikal tatbikatları yapmak,
k) Bakanlık ve valilikçe verilecek diğer görevleri yapmak.

---

[49] 21.07.2000 Tarih ve 24116 Sayılı Resmi Gazete.

[50] Ek bent, 05.09.2000 Tarih ve 24161 Sayılı Resmi Gazete.

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'nda 596 sayılı KHK ile yapılan değişiklik çerçevesinde sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri ile il sivil savunma müdürlükleri bünyesinde oluşturulan arama ve kurtarma ekiplerinde mesai saatleriyle bağlı olmaksızın sözleşmeli personel istihdam edebilme imkanı da getirilmiştir.[51] Buna yönelik olarak çıkarılan "Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri ile Ekiplerinde Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilecek Personelin Nitelikleri, Çalıştırılmaları ile Ücret ve Diğer Mali Haklarına İlişkin Usul ve Esaslar"ın yürürlüğe konulması, Bakanlar Kurulu'nca 28.09.2000 tarihinde kararlaştırılmıştır.[52]

3. Türkiye Kızılay Derneği

Toplumun güç ve kaynaklarını harekete geçirerek, insan saygınlığının korunması doğrultusunda her koşulda, yerde ve zamanda muhtaç ve korunmasız insanlara yardım etmek ve toplumun afetlerle mücadele kapasitesinin geliştirilmesini desteklemek misyonunu yüklenmiş olan Kızılay, savaş alanında yaralanan ya da hastalanan askerlere hiçbir ayrım gözetmeksizin yardım etmek arzusundan doğmuştur. 11 Haziran 1868 tarihinde "Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti" adıyla kurulmuştur. 1947'de ise "Türkiye Kızılay Derneği" adını almış ve kısaca Kızılay olarak belirtilmektedir.[53]

Kızılay'ın amacı, her nerede görülür ise, hiçbir ayrım yapmaksızın insanın acısını önlemeye veya hafifletmeye çalışmak, insanın hayatını ve sağlığını korumak, onun kişiliğine saygı gösterilmesini sağlamak ve insanlar arasındaki karşılıklı anlayışı, dostluğu, saygıyı, işbirliğini ve sürekli barışı getirmeye uğraşmaktır. Kızılay ihtiyaç anında dayanışmanın, ıstırap anında eşitliğin, savaşın en kızgın anında ise insancıllığın, tarafsızlığın ve barışın simgesi olarak nitelendirilmektedir.

Çalışmalarını bir Tüzük çerçevesinde yürüten Kızılay, tüzel kişiliğe sahip ve özel hukuk hükümlerine tabi bir kurumdur.[54] Aynı zamanda Uluslararası Kızılay-

---

[51] 28.04.2000 Tarih ve 24033 Sayılı Resmi Gazete.

[52] 09.12.2000 Tarih ve 24255 Sayılı Resmi Gazete.

[53] Kızılay konusunda ayrıntılı bilgiler için bkz. http://www.kizilay.org.tr (Erişim Tarihi: 24 Temmuz 2003).

[54] **Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü**, 22.05.1993 Tarih ve 21588 Sayılı Resmi Gazete. Tüzüğün 12. maddesi 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun 71. maddesinin ikinci fıkrasının (1) numaralı bendine göre, 2000/1726 Sayılı Karar ile Bakanlar Kurulu'nca 28.11.2000 tarihinde kararlaştırılarak değiştirilmiştir. Bkz. 23.12.2000 Tarih ve 24269 Sayılı Resmi Gazete.

Kızılhaç temel ilkeleri olan; insaniyetçilik, ayırım gözetmemek, tarafsızlık, bağımsızlık, hayır kurumu niteliği, birlik ve evrensellik ilkelerine bağlı olarak faaliyet göstermektedir (md.2). Bir dernek statüsünde olan Kızılay'ın afetler sırasındaki yardımları, devletin bu işle görevli organlarına yardım ve destek mahiyetindedir. Bu hizmetleri yürütmek ise devletin asli görevidir.[55]

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 69. maddesi ile Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü'nün görevleri şu şekilde belirtilmiştir:

1. Afet hizmetinin gereğine uygun olarak gerek genel merkezde, gerekse afet bölgesinde yapılacak çadır, battaniye, yiyecek, giyecek gibi yardımların en süratli şekilde yapılması için Kızılay organizasyonu kurmak,
2. Komite kararları doğrultusunda, ilgili kuruluşlarla işbirliği içerisinde afetin yaygınlık ve şiddet derecesini göz önünde tutarak afetzedelerin geçici barınma, iaşe, giyim, kuşam ve gerekli acil ihtiyaç maddelerini karşılamak,
3. Yurt içinden ve yurt dışından gelen yardım malzemelerini teslim alarak depolar ve komitenin tahsis edeceği yerlere dağıtımını sağlamak,
4. Afet bölgelerine çadır, battaniye, yiyecek ve giyecek gibi yardım malzemelerinin sevkıyatını yapmak,
5. Yerel planlamalara göre bölge hizmet grupları ile işbirliği yaparak ayni yardımların tahsis edildiği yerlere ulaşımını ve afetzedelere bu Yönetmelik esaslarına göre dağıtımını sağlamak,
6. Gerekli görüldüğü takdirde, sağlık hizmetlerinde yardımcı olmak üzere ihtiyaç duyulan yerlere sağlık ekibi ile kan ve kan ürünleri ve tıbbi malzeme göndermek. Bu konularda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve kuruluşlar ile işbirliği yapmak,
7. Afet bölgesinin acil yardım ihtiyaçları konusunda uluslararası Kızılay ve Kızılhaç Dernekleri Birliği (LİG) ile temasa geçmek ve yurt dışından gelecek yardımlar konusunda Dışişleri Bakanlığı ile işbirliği yapmak,

---

[55] 23.12.1999 Tarih ve 10/66, 67, 68, 69, 70 Esas Numaralı **Meclis Araştırması Komisyonu Raporu**.

8. Gerektiğinde kan bağışı için kampanya açmak ve ihtiyaca göre sevkini yapmak,
9. Kızılay ekipleri ile toplu yerleşim yerlerinde, acil yardım safhasında gerekli görülecek süre zarfında seyyar aş ocakları kurarak sıcak yemek verme işlemlerini yapmak,
10. Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planları hazırlamak, gerekli direktifleri vermek ve izlemek.

Kızılay'da deformasyon olduğu, güncel koşullara ayak uyduramadığı, malzeme ve teçhizatının yetersiz olduğu, güçlü merkeziyetçi bir yapılanma sergilediği, denetlenemediği gibi bir çok olumsuz nitelendirme 17 Ağustos 1999 depreminden sonra Kızılay için sıkça kullanılmıştır. Kuruluş ve teşkilât yapısının Marmara Depreminde yaşanan sıkıntılar ışığında yeniden gözden geçirilmesi gereği vurgulanmıştır. Hatta depremden yaklaşık iki ay sonra 26.10.1999 tarihinde Türkiye Kızılay Derneği'nin Sorunları ile Faaliyetlerinin Araştırılarak Gelir Kaynaklarının Daha Etkin Kullanılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Bir Meclis Araştırması Komisyonu kurulmuş,[56] Komisyon Raporu (10/73,74) TBMM'nin 20.06.2000 Tarihli 113. Birleşiminde görüşülmüştür.[57]

Raporda Kızılay Derneği'nin, deprem vesilesiyle üzerine düşen görevleri yapamadığı; o günkü yöneticileriyle ilgili olarak medyada önemli yolsuzluk iddialarının gündeme geldiği; Kızılay'ın yapmış olduğu birtakım alım satımlarda kamu vicdanını rahatsız eden usulsüzlüklerin yapıldığı; Kızılay'ın hizmet kusurundan doğan birtakım sıkıntıları bu ülkenin yaşamamış olacağı; çok küçük çapta afetlere karşı ancak tedbirlerinin olduğu, belli bir çapın üzerindeki felaketlerle ilgili olarak ise bir planlamasının bulunmadığı; teşkilatının buna müsait olmadığı, stoklarının bu anlamda felaketleri karşılayacak bir yapıda olmadığı, teşkilatın hantal ve merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğu, bu merkeziyetçi yapının ise hizmetlerine olumsuz yansıdığı; yönetim yapısının bir ahbap–çavuş ilişkisine göre düzenlendiği, Kızılay Derneği'nin trilyonlara varan servete ve mal varlığına sahip olmasına rağmen, doğru dürüst denetlenmeyen tek kuruluş olduğu; bir sivil toplum örgütünde olması gereken demokratik iç işleyişten ve denetimden uzak, merkeziyetçi ve kapalı

[56] 03.11.1999 Tarih ve 23865 Sayılı Resmi Gazete.

[57] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 21, Cilt 35, Yasama Yılı 2.

bir yapıya sahip, hantal bir KİT görünümünde olduğu üzerinde durulan önemli eleştiri konuları olmuştur.

Kızılay'ın eksikliklerinin giderilmesi ve yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar Sadece Marmara Depremleri sonrasında değil, Hükümetimiz ile UNDP arasında hazırlanan ve 20.05.1993 tarihinde imzalanan "Türkiye Kızılay Derneği'ne Afet Hazırlık ve Yönetimin Takviyesi İçin Yardım" konulu proje belgesine de yansımıştır.[58] Nitekim Projeye girişilmesinin nedeni olarak 1992 Erzincan'daki depremde, Türkiye'nin doğusunda meydana gelen çığ afetlerinde ve Körfez Savaşı'ndan sonra hudutları geçen yerinden olmuş kimselerin kitlesel akımı sırasında Türkiye Kızılay Derneği'nin hazırlık ve yönetim kapasitesinde görülen eksiklikleri gidermek olduğu açıkça belirtilmiştir. Ancak 17 Ağustos 1999'da yaşanan depremin ardından Kızılay'da gerekli çalışmaların yapılmadığı ortaya çıkmıştır.

4. Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü

17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesi'nde meydana gelen depremde oluşan hasarların en kısa zamanda bertaraf edilmesi için, Dünya Bankası'ndan depreme ilişkin harcamalarla ilgili olarak bütçenin finansmanı amacıyla 252.53 milyon ABD doları ve proje kredisi olarak 505 milyon ABD doları olmak üzere toplam 757.53 milyon ABD doları tutarında kredi sağlanmasına dair ikraz anlaşması[59] çerçevesinde oluşturulan Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında 583 sayılı KHK ile Başbakanlık bünyesinde Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı olarak kurulmuştur.[60] Daha sonra çıkarılan 600 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü adını almıştır.[61] Başbakanlık merkez teşkilatı ana hizmet birimlerinden biri olarak faaliyetlerini sürdüren Genel Müdürlüğün görevleri şu şekilde belirtilmiştir:

a) Acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını

---

[58] 02.10.1993 Tarih ve 21716 Sayılı Resmi Gazete.

[59] 05.12.1999 Tarih ve 23897 Sayılı Resmi Gazete.

[60] 22.11.1999 Tarih ve 23884 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

[61] 14.06.2000 Tarih ve 24079 Sayılı Resmi Gazete.

sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlamak,

b) Acil durum yönetimi gerektirecek olayların önlenmesi ve zararlarının azaltılması için kurum ve kuruluşlarca gerekli önlemlerin alınmasını, kısa ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek,

c) Acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanılmasında koordinasyon hizmetlerini yürütmek,

d) Acil durumlarda yardım sağlayan gönüllü kuruluş ve kişiler için teşvik edici düzenlemeler yapmak, yardım malzemelerinin teslim alınmasını, korunmasını ve ihtiyaç noktalarına sevk edilmesinde koordinasyonu sağlamak,

e) Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Bu kuruluş yeni bir afet yönetim anlayışını ülkemize getirmek amacıyla Dünya Bankası'nın önerisi doğrultusunda kredi şartına bağlı olarak oluşturulmuş bir yapılanmadır. Türkiye'de doğal afetlere yönelik uygulanan yönetim sistemi içerisinde ihtiyaç analizi sonucu oluşan bir yapı olmadığından çok sayıdaki ilgili yapılanmalar karşısında ayrık kalmış bir görünüm sergilemektedir. Nitekim sayıca az ve konusunda uzman olmayan personelle görev yapmakta olduğundan bu güne kadar kendisinden beklenen görevleri de yeterince yerine getiremediği önemli eleştiri konularındandır.[62]

5. Ulusal Deprem Konseyi

17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 tarihli Marmara Depremleri sonrasında yazılı ve özellikle görsel yayın kuruluşlarının gündeminde geniş bir şekilde yer alan deprem sorunu hakkında, yetkililer ve bilim adamlarınca yararlı bilgiler verilerek kamuoyunun aydınlatılmasına yardımcı olunmaya çalışılmakla birlikte, henüz uzlaşmaya varılamamış konularda kişisel yaklaşımların, kuramların ve hatta hipotezlerin kamuoyu önünde sergilenmesi ve savunulması sonucu ortaya çıkan karmaşa, başta deprem bölgelerinde olmak üzere vatandaşların kaygı, telaş ve

[62] Akdağ, **a.g.e.**, s. 63.

gelecek korkusu içine düşmelerine yol açmıştır.[63] Ayrıca, bilimsel ortamda tartışılması doğal olan farklı görüşlerin yayın kuruluşlarında açıklanması, kamuoyunun bilime duyduğu güveni, bilim adamına duyduğu saygıyı da sarsma boyutuna gelmiştir. Bu noktadan hareketle Başbakanlık tarafından Ulusal Deprem Konseyi adı altında bir kuruluş kurulmasına karar verilmiştir.[64] Buna göre Ulusal Deprem Konseyi'nin özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Hiçbir kuruluşa bağlı değildir; deprem konusuyla ilgili tüm kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapar, görüş alışverişinde bulunur,
- Üyeleri kendi kuruluşlarını temsil etmezler, bağımsız uzmanlar olarak Konseyde görev yaparlar,
- Bilimsel bir değerlendirme ve yön gösterme kuruludur. Bu nedenle herhangi bir yaptırım gücüne sahip değildir,
- *Kamuoyuna doğru ve güvenilir bilgi sunar, kamuoyuna başkalarınca* yapılan kişisel açıklamalarla ilgilenmez,
- Çalışmalarında ve açıklamalarında bilimsel dürüstlükten ve etik ilkelerinden ayrılamaz.

Deprem sorunuyla ilgili çeşitli alanlardan gelen uzmanlardan (yer bilimleri, mühendislik, mimarlık, sosyal bilimler, yönetim bilimleri vb.) oluşan, bilimsel değerlendirmeler yaparak kamuoyuna güvenilir bilgi, yöneticilere öneriler sunmakla görevli bir kurul olan Ulusal Deprem Konseyi'nin başlıca görevleri ise şunlardır:

- Bilim insanlarınca yapılan deprem tahminlerini bilimsel açıdan değerlendirerek sağlıklı sonuçlar üretmek ve kamuoyunun bu konuda en güvenilir bilgiyi sağduyu biçiminde alabilmesini sağlayacak açıklamalar yapmak,
- Ülkemizin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, deprem zararlarının en aza indirilmesine yönelik araştırma çalışmaları için öncelikli alanları belirlemek,

---

[63] Ulusal Deprem Konseyi konusunda ayrıntılı bilgiler için bkz. http://udk.tubitak.gov.tr (Erişim Tarihi: 5 Kasım 2002).

[64] 21.03.2000 Tarih ve 2000/9 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

- Deprem sorunlarına ilişkin konularda kamu yetkililerine danışmanlık yapmak, gerekli görülen alanlarda politika ve stratejiler üreterek uygulamaya yardımcı olmak,
- Deprem tahminleriyle ilgili etik problemler içeren başvuruları değerlendirmek, bu çalışmalarında Avrupa Konseyi'nin "Depremin Önceden Tahminiyle İlgili Etik Kuralları"nı esas alarak uygulamaya yol göstermektir.

6. Türk Silahlı Kuvvetleri

Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) özellikle arama ve kurtarma konularında başta olmak üzere doğal afetlerde son derece önemli yere sahip kuruluşlardan birisidir. TSK'nın temel görevi, Türk yurdunun ve anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti'nin korunması ve kollanması ile ilgili kendisine verilen görevleri yerine getirmektir. Bununla birlikte, ilgili yasalarda yer alan hükümler çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kuruluşlarla müştereken ve koordineli olarak doğal ve yapay afetlere yardım etmektedir.

Genel Kurmay Başkanlığı'nın 938 Sayılı "Silahlı Kuvvetler Tabii Afetler Yönergesi"nde Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na, Türkiye sınırları içinde meydana gelen her türlü doğal afetlerde, mahalli mülki amirler tarafından TSK'ya yapılan yardım taleplerinin karşılanması için gerekli planlama, koordine ve icrasında ana koordinatör makam olarak birinci derecede sorumluluk verilmiştir.[65]

04.01.1961 Tarih ve 211 Sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nun Tabii Afetlerde Yardım başlığını taşıyan 112. maddesinde yer sarsıntısı, yangın, su basması, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri tabii afetler zuhurunda 7269 Sayılı Kanun ve ekleri hükümleri dahilinde hareket edileceği belirtilmiştir. Nitekim "afet bölgelerinde veya civarında bulunan ordu, jandarma, kıta, birlik ve müessese kumandanları, hazarda, kendilerinden vali veya kaymakamlar tarafından istenilecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmaya mecburdurlar" (7269, md.7). Ayrıca, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 2. maddesi, bu Yönetmelik çerçevesinde gerekli acil yardım planlarının ve afet sırasında yapılacak acil yardım, hizmet ve faaliyetlerinin gerektirdiği

[65] Bkz. http://www.kkk.tsk.gov.tr (Erişim Tarihi: 5 Aralık 2003).

görevlerin, işbirliğinin, koordinasyonun ve karşılıklı yardımlaşma esaslarının askeri birlikleri de kapsadığı belirtildikten sonra; 4. maddesi uyarınca da vali ve kaymakamların, görevli bakanlık, kurum ve kuruluşlar ile askeri birliklerin ilgili mevzuat ve bu Yönetmelik gereğince düzenlenecek acil yardım planları ve acil yardımla ilgili yönergelerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekten ayrı ayrı sorumlu tutulmuşlardır.

Marmara Bölgesi'nde 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem felaketi, TSK'nın doğal afetlere müdahale ve yardım konusunda bazı yeni yapılanmalara gitmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır.

Genelkurmay Başkanlığı tarafından deprem, yangın, sel, çığ, kimyasal/biyolojik sızıntı ve benzeri doğal afetlerde, afet bölgesinde arama/kurtarma faaliyetleri yerine getirmek üzere uluslararası standartlarda donatılmış ve eğitilmiş, tabur seviyesinde TSK Doğal Afetler Arama/Kurtarma Birliği'nin (DAK) oluşturulması çalışmalarına başlanılmıştır.

Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığı'na mensup subay, astsubay ve uzman erbaşlardan meydana gelen, tamamı profesyonel olan personel, atamaların ardından ilgili kamu kuruluşları ve TSK unsurları ile koordineli olarak doğal afetler arama kurtarma eğitimleri görmüşlerdir.

Doğal Afetler Arama ve Kurtarma Timleri her türlü doğal afetlerde kendisine verilecek arama ve kurtarma görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmek amacıyla, çağdaş teknoloji ürünü en modern teçhizat ve malzemeyle donatılmıştır.[66]

III. TÜRKİYE'DE MERKEZ-YEREL İLİŞKİLER AÇISINDAN DOĞAL AFETLERİN BAŞLICA YÖNETİM SORUNLARI

Doğal afetlerin yönetimiyle ilgili "kriz yönetimi", "afet yönetimi", "acil durum yönetimi" gibi farklı ifadelerin kullanılması her şeyden önce bir kavram kargaşasına neden olmaktadır. Aralarında birtakım farklılıkların olduğu kabul edilmekle birlikte,

[66] Bkz. http://www.tsk.mil.tr/genelkumay/digerkonular/DAK/dak.htm (Erişim Tarihi: 5 Aralık 2003).

bu farklılıkların olduğundan daha fazla bir şekilde gösterilmesi, konuya yönelik organizasyon yapısından başlayarak görev ve yetkilerin belirsizliğine ve karmaşıklığına kadar varan bir dizi sorunu ortaya çıkarmaktadır.

Kriz yönetiminin, kamu yönetimi literatürüne girişi oldukça yenidir. Kriz yönetimi kavramının 1999 Marmara Depremleri sonrasında sıkça kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Buna karşın, şemsiye bir kavram olarak kriz yönetiminin içinde değerlendirilebilecek olan afet yönetimi daha bildik bir kavramdır. Bunda, afet kavramının daha çok doğal afetler ile özdeşleşmiş gibi görünmesinin payı büyüktür.[67]

Bazen birbiri yerine geçen bir şekilde kullanılan "afet" ve "kriz" farklı olmakla birlikte ilişkili iki kavramdır. Afet öncesi-kriz öncesi, afet anı-kriz anı, afet sonrası-kriz sonrası gibi düzeyler yönetim anlayışları açısından da benzerdir.[68] Bununla birlikte afet yönetimi daha çok normatif düzenlemelerin öne çıktığı bir yönetim yapısına işaret ederken, kriz yönetimi insan-çevre ilişkileri bağlamında risk yönetimini de içerecek şekilde konuya daha kapsamlı yaklaşan bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Nitekim, Türkiye'deki sistematik afet yönetimi planları ve programlarının olmadığının sıklıkla dile getirilmesi,[69] içselleştirilememiş normatif bir yapıya işaret etmektedir.

Diğer taraftan kriz, afete göre daha kapsamlı bir durumdur. Bununla ilişkili olarak kriz yönetimi ise, afet yönetimini de içine alan daha geniş bir yönetim biçimini anlatmaktadır.[70] Ancak aralarındaki en önemli fark, doğa ile insan arasındaki etkileşimde yüklenilen sorumluluğun paylaşılmasında yatmaktadır. Afet yönetimi daha çok, doğal olayların bir ölçüde kendiliğinden afete dönüştüğünü, insanın doğa üzerindeki olumsuz etkilerini çok fazla dikkate almayan bir yönetim biçimini sergilemektedir. Oysa kriz yönetimi, insanın doğaya olumsuz müdahalesinin önemini daha fazla vurgulamakta ve afet yönetimine oranla kriz öncesi hazırlıklara çok daha fazla önem vermektedir. Değişik bir anlatım ile doğal afetlere ilişkin yönetim

---

[67] Yusuf Şahin, "Kriz Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 333-364.

[68] Bkz. Ibrahim M. Shaluf, Fakhru'l-razi Ahmadun and Aini Mat Said, "A Review of Disaster and Crisis", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 12, Nu. 1, 2003, ss. 24-32.

[69] Turan Erkoç, "Afet Yönetimi", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Yıl 2001, s. 21.

[70] Akdağ, **a.g.e.**, s. 6.

yapılanmasında dürtü-tepki modeli günümüzde terk edilmekte, risk değerlendirmesi ve yönetimi modeline geçilmektedir. Bu dönüşüm ile kriz yönetimine daha dinamik bir nitelik kazandırılarak risk yönetimi teknikleri uygulamaya konulmaktadır.[71] Diğer taraftan kriz yönetimi, krizlerin olmadığı bir toplum oluşturmaya yönelik faaliyetlere değil; krizler olsa bile bu krizleri çözme yeteneğinin var olduğu (kapasite oluşturma) bir toplumu oluşturmaya yönelik bir duruma işaret etmektedir. Bu anlamda krize hazırlıklı olma konusu kapsayıcı bir strateji olarak ele alınması gereken bir konudur.[72]

Türkiye'de kriz yönetim uygulamasının bu çalışmanın İkinci Bölümünde ayrıntıları ile açıklandığı şekliyle bir süreç olarak ele alınmaması ve tamamen kamusal imkanlar eliyle yürütülmeye çalışılması doğal olarak kamu yönetiminin sorgulanmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan yasal düzenlemelerin içselleştirilememesi sonucunda uygulamalar gündelik hayata yansıtılamamaktadır. Bu anlamda günümüzde kamu yönetimine ilişkin çok sayıda eleştiri getirilmekte, yönetim sisteminin yeni yönetim stratejileri çerçevesinde tekrar ele alınması gereği sıkça vurgulanmaktadır. Nitekim Karaesmen mevcut düzenin eksikliklerine dikkat çekerek "Fayın harekete geçişindeki kudrete rağmen deprem hasarının büyüklüğünü, ülkemizdeki toplumsal örgütlenme ve planlama geleneğindeki zafiyetlere, umursamazlıklara ve ciddiyetsizliklere borçluyuz... Deprem çeşitli zarar ve melanetinin yanı sıra bir küçük sosyal yarara da sahiptir. Bölge ölçeğinde, hatta bazen ulusal ölçekte varlığını hissettiren bu afet çerçevesinde toplumdaki birikmiş, kısmen gizlenmiş tüm düzensizlikler ve bozukluklar su yüzüne çıkmaktadır. Deprem sayesinde 8'de 7'si gizli duran bir buz dağı aniden gözükür hale gelmektedir." şeklindeki haklı tespiti ortaya koymaktadır.[73] Bu açıdan bakıldığında bir bütün olarak kamu yönetimi alanında yaşanan tartışmaların günümüzde yoğun bir şekilde gerçekleşmesinin temel nedeni, yaşanan değişimin yalnızca kamu yönetimindeki yapı ve işleyiş bakımından bir yeniden yapılanma ile sınırlı olmaması, asıl olarak devletin işlevlerinin sorgulanması gerektiği, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesi

---

[71] Mumcu, **a.g.m.**, http://www.idea.com.tr/arsiv/arsiv/krizyonetimi.htm (Erişim Tarihi: 27 Ocak 2002).

[72] Şahin, **a.g.m.**, s. 353.

[73] Erhan Karaesmen, "Bu Felaketi Sürgit Düzen Hazırladı", Söyleşi, **Cumhuriyet**, 22 Ağustos 1999.

talebinin ortaya konulmuş olmasından kaynaklanmaktadır.[74] Dolayısıyla doğal afetler kaynaklı krizlerin yönetiminde istenilen değişimlerin süratle yerine getirilebilmesi, aşağıdaki sorun alanlarının gerçekçi bir şekilde göz önünde bulundurmasını gerektirmektedir.

A. TEMEL SORUN: GÜÇLÜ MERKEZİYETÇİ YAPI ETKİSİ

Türkiye'nin Tanzimat'tan günümüze en önemli sorununun güçlü merkeziyetçilik olduğu söylenebilir. En genel anlamı ile merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkilerin başkent örgütleri tarafından sıkı bir şekilde kullanılmasıdır.[75] Güçlü merkezden yönetimin kriz yönetimiyle ilgili olarak planlamadan denetime kadar olan süreç içindeki mutlak egemenliği altında, kamu hizmetlerinin tümüyle ilişkili planlar ayrıntılı bir biçimde merkezde yapılmakta, her türlü kararlar ve bunlarla ilgili değişiklikler merkezde alınmakta, kaynaklar en ince ayrıntısına kadar merkezden dağıtılmakta, personel merkezden atanmakta ve personele ilişkin her türlü değişiklikler ve özlük işleri merkezden yönetilmekte, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin her türlü yöntemler yine en ince ayrıntısına kadar merkezde saptanmakta, bunların sonucu olarak da kamu hizmetlerinin ülke ölçeğinde izlenmesi, koordinasyonu ve denetimi yine merkezden yürütülmektedir.[76] Osmanlı'dan, özellikle Tanzimat'tan sonra, Cumhuriyet'e geçişte de miras olarak alınan yönetim gelenekleri ve bürokrasinin güçlü merkeziyetçi bu niteliğini sürdürmesi, "toplum sorunlarının yasalarla tepeden çözülmesi" şeklinde bir amaca göre biçimlenmekte ve dolayısıyla yerinden yönetime, yetki devrine, işbirliğine, açıklığa ve sivilleşmeye doğru giden yeni yönetim stratejilerine önem verilmemesi sonucunu doğurmaktadır.[77] Bunun doğal afetlerin yönetimine yönelik yansıması ise acil durumlarda gerekli esnekliğin sağlanamaması şeklinde ortaya çıkmaktadır.[78]

---

[74] Cahit Emre, **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayınları, Ankara, 2003, s. 165.

[75] Bilâl Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1999, s. 234.

[76] T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları**, Ankara, 25-27 Nisan 2002, s. 82.

[77] Bkz. Bilâl Eryılmaz, "Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun ve Hazma Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, ss. 153-166.

[78] Selçuk Yalçındağ, **Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD, İstanbul, 1995, s. 47.

Güçlü merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak ortaya çıkan statükoculuk ve bunu sürdürme eğilimi, Türkiye'de kamu yönetiminin genel özelliklerinden birisini oluşturmaktadır.[79] Bu statükoculuğun boyutu ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, ülkenin siyasal sistemine, kurumsallaşma düzeyine, örgüt kültürüne, benimsenen yönetim felsefesine, tarihsel sürece bağlı olarak oluşan kamu bürokrasisine ve genel yönetim anlayışına göre bazı değişiklikler gösterebilir. Ancak kamu yönetimlerinin, yeni gelişmelere, değişimlere, toplumsal taleplere duyarlılığı; başka bir ifadeyle esnek yönetim düzeyi daha düşüktür.

Güçlü merkeziyetçiliğin getirdiği sorunların doğal afetlerle ilgili yönetim unsurlarına yansımaması da düşünülemez. Dolayısıyla Türkiye'de doğal afetlerde uygulanan yönetim sistemi, yerel yönetimlerden daha çok ağırlıklı biçimde merkezi yönetimin sorumluluğuna dayanmaktadır. Mahallin en büyük mülki amiri olarak valiler, İçişleri Bakanlığı'na bağlı istisnai devlet memuru statüsünde görevlendirilmişlerdir. Aktif bir şekilde işi yapmaktan çok organizasyon ve devletin diğer birimlerini harekete geçirme gibi rolleri üstlenen üst düzey yönetici pozisyonundadır.[80] Merkezi idare tarafından atanma yoluyla görev yapan valilerin aksine belediye başkanları seçimle işbaşına gelmektedir. Kanun, afetlerin yönetiminde birinci derecede sorumluluğu valilere yüklemiş olup, belediye başkanlarına valilere destek olma gibi bir sorumluluk vermiştir. Doğal afetlerde uygulanan bu yönetim sisteminin hiyerarşik görünümü, yerel inisiyatifin önüne geçmekte ve böylece afetzedelerle yüz yüze kalmak durumunda olan yerel yönetimlerin rolünü azaltmaktadır.

Bununla birlikte, bir afet anında yapılmaması gereken tek şeyin yetki ve sorumluluğun farklı makamlara dağıtılması olduğu da sıkça vurgulanmaktadır. Bu şekilde hiç kimsenin bir şey yapamayacağı, herkesin bildiğini yapacağı, tam bir kaos ortamının doğacağı ifade edilmektedir. Dolayısıyla kriz yönetiminin tek elden yönetilmesi gereken bir yönetim şekli olduğu, Türk kamu yönetiminde ise bu tek elin illerde valiler ilçelerde ise kaymakamlar olduğuna işaret edilmektedir.[81] Ancak

---

[79] Kamu yönetiminde kriz yönetimi konusunda bkz. Burhan Aykaç, "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", s. 1, http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/3210.pdf (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2003).

[80] Bkz. 20.03.1997 Tarih ve 22939 Sayılı Resmi Gazete.

[81] Oktay Ergünay, **Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler** içindeki konuşması, TBD-KAV Yayını, Ankara, 2002, s. 81.

uygulanagelen bu tip bir örgütlenmenin krizlerde istenilen performansı gösteremediği, Türkiye'de son yarım yüzyıl içinde meydana gelen doğal afetlerdeki can ve mal kayıplarında kendisini göstermiştir. Oysa kamu-özel-sivil ortaklığı çerçevesinde katılımcı ve birlikte yönetim anlayışını vurgulayan yeni yönetim stratejilerinin hayata geçirilmesi sorunlara çözüm noktasında katkı sağlayabilecektir. Bu nedenle tek tek ve birbirlerinden habersiz aynı çalışmaları yapan kurumların merkeziyetçi bir anlayışla fazla bir seçeneklerinin olmadığı yeni bir döneme girilmiştir.[82]

Diğer taraftan yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, doğal afetlere yönelik kendilerine mevzuatla verilen bazı görevleri bulunmaktadır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda "...afete uğrayanları koruyup gözetmek" (md.15/18) sosyal karakterli bir görev olarak Kanunda yer almıştır. 1999 yılında Marmara'da meydana gelen yıkıcı depremler sonrasında Belediye Kanunu'nun 15. maddesine eklenen 82. fıkra[83] ile belediyelere; afetlerde mülki idare amirinin emriyle gerek kendi görev sahası içinde gerekse diğer il, ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım hizmetlerinde bulunmak, afetzedelere yardımcı olmak görevi verilmiştir. Yine aynı hüküm uyarınca bu görevin büyükşehir statüsündeki yerlerde büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Ancak bu değişiklikler bile doğal afetlerden sonra yara sarma politikası olarak algılanan ve birlikte iş yapma anlayışından uzak bir yönetim anlayışının sürdürülmekte olduğunu göstermektedir.

Bir çok ülkede doğal afetlerde yönetim yapısı merkezi bir özellik göstermekle birlikte, başta Kanada ve Fransa olmak üzere birçok gelişmiş ülkede yerel yönetimlerin çok önemli işlevleri söz konusudur. Türkiye'de ise yerel yönetimlerin afetlerde rolü son derece sınırlı tutulmuştur. Oysa afetin etkisi yereldir ve yerel organlar eliyle daha etkin çalışmaların yapılması mümkündür. Afet yöresine ve halka en yakın olan kuruluşlar yerel yönetimlerdir. Bu açıdan afete yönelik kent bilgi sistemleri yapmak, halkı afetler konusunda hazırlıklı kılmak ve halka eğitim vermek gibi bir çok konuda yerel yönetimlerin devreye sokulması mümkündür. Ancak

---

[82] Türkiye'deki merkezden yönetim kuruluşlarının böyle yeni yönetim stratejilerini uygulamada bazı sıkıntılarının olduğu ileri sürülebilir. Çünkü konu daha çok yetki devri şeklinde anlaşılmaktadır. Yetkinin devredilmesi ile kurumun fonksiyonunun sorgulanacağı ya da ortadan kalkacağı endişesi ve dolayısıyla da kurum varlığının tartışmaya gireceği gündeme gelebilecektir. Oysa yeni terminolojide kurumların birbirine rakip olmadığı aksine ortaklar düzeyinde sorunların çözümünde hepsinin bir katkısı olabileceği düşüncesi hakimdir.

[83] 27.12.1999 Tarih ve 23919 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer).

merkeziyetçi yönetim geleneğini sıkı bir şekilde sürdüren Türkiye'de, bir yandan tüm yetkileri elinden bırakmama eğilimi, diğer yandan da doğal afetlerde katılımcı ve işbirliğine dayalı bir sistem geliştirememe ikilemi, afetlerde yönetim sistemimizin en önemli eksiğini oluşturmaktadır.[84]

"Devlet baba anlayışı" sistemin her aşamasında kendini gösteren en belirgin özelliktir ve tamamıyla değiştirilmesi en zor olan unsurudur. Sistem, Türkiye'deki doğal afet yönetiminde çok sayıda bakanlık ve diğer ilgili kuruluşun bir arada çalışmasını öngörmekle birlikte, risk altında yaşayan toplum kesiminin bu sisteme aktif olarak katılımını teşvik eden mekanizmalara ya da araçlara sahip değildir. Sistem son derece muhafazakar olup, insanlara sürekli güven vermektedir. Güçlü bir devlet imajıyla, sonuç olarak tüm mal kayıplarını gidermekte, çarşıları yeniden inşa etmekte, afetten etkilenmiş ekonomik yatırımları da düşük faizli krediler, borçların silinmesi ya da karşılıksız borç yoluyla rehabilite etmektedir. Ekonomik sınırlamalar tüm bu planların gerçekleştirilmesini güçleştirmekle birlikte, afetten etkilenmiş toplumda, "doğal bir afet olduğunda devlet acilen müdahale eder ve ihtiyaçları giderir, ayrıca yaşadıkları çevreyi eski haline getirir" şeklinde bir izlenim bulunmaktadır. Bu doğal olarak, bir risk altındaki toplum gruplarında olaylara karşı seyirci kalma eğilimi oluşturmaktadır. Öte yandan Afetler Kanununun en çok dikkati çeken eksikliği, afet yönetiminde yer alan ve seçimle işbaşına gelenlere ihmal edilebilir roller vermesidir. Örneğin afetten etkilenen toplumun belediye başkanı, gerçekte il veya ilçe afet yönetimi kurulunun bir üyesi olmakla birlikte etkin bir rol üstlenememektedir. Acil yardım hizmet gruplarının teşkili ise bürokratlardan oluşan bir görünüm sergilemektedir. Bu yönüyle il kurtarma ve yardım komitesi ile acil yardım hizmet gruplarında siyasi parti temsilcilerinin ve sivil toplum örgütlerinin yer almaması büyük bir eksiklik[85] olarak değerlendirilmektedir.

B. MEVZUAT ETKİSİ

Anayasanın yetkili kıldığı organlar tarafından çıkarılan ve uygulamaya konulan yazılı hukuk kurallarının tümüne mevzuat denilmektedir. Bunlar kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, tüzükler ve yönetmeliklerdir.[86] Doğal afetlerde etkili

---

[84] Akdağ, **a.g.e.**, s. 66.

[85] Recep Yazıcıoğlu, **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık, 5.b., İstanbul, 2000, s. 158.

[86] Ali Şafak, **Hukuk Başlangıcı**, Ankara, 1992, s. 48.

bir yönetim yapısının kurulması ve afet sonrası düzgün bir şekilde işlemesinde mevcut yasal düzenlemeler son derece önemlidir. Doğal afetler karşısında can ve mal kayıplarının çok fazla olduğu ülkemizde afet mevzuatımız bu günün şartlarına cevap vermekten uzak bulunmaktadır.

Afet mevzuatımızın en önemli eksiği, afetlerin taşrada ve küçük boyutlarda olacağı varsayımına dayanmasıdır. Değişik bir ifade ile günümüz inşaat teknolojilerini göz önüne almamakta ve bu nedenle yanlış hasar tespitleri yapılabilmektedir. Diğer taraftan ülkemizde yalnızca doğal afet türlerine uygun düzenlemeler yapılmıştır.[87] Afet türleri olarak günümüz dünyasının geldiği noktada olması muhtemel teknolojik, kimyasal ve nükleer afetlerin de birlikte düşünülmesi henüz çok yeni bir konudur.[88]

Kamu yöneticilerinin önemli bir özelliği aşırı mevzuatçı olmalarıdır. Yaptıkları bütün eylem ve işlemlerin yasalarda yazılı olması arzu edilmektedir.[89] Kamu yöneticilerinin, yasaların izin verdikleri hususları bir görev olarak yerine getirme yükümlülükleri bulunmakla birlikte, bunun ötesinde yasaların yasaklamadıkları eylem ve işlemleri, inisiyatif kullanarak, kamu yararı gerekçesiyle yerine getirme sorumlulukları da bulunmaktadır. Bugüne kadar bütün ülkelerdeki kamu yönetimleri, ortaya çıkan sorunlar karşısında yavaş hareket etmekle suçlanmışlardır. Gerçekten de kamu yönetiminin kendisini mevzuatla sınırlı tutması yüzünden ortaya çıkan beklenmedik sorunlar karşısında gerektiği ölçüde inisiyatif alınamamakta ve esnek bir yönetim modelinin gerektirdiği yönetim becerileri ortaya konulamamaktadır.

Türkiye'de afet yönetimi konusundaki ilk ciddi adım 1959 yılında yürürlüğe giren 7269 Sayılı Kanunla atılmıştır. Söz konusu Kanunun ve daha sonra çıkarılan düzenlemelerin ana amacı, doğal afetler nedeniyle meydana gelen can kaybı, yaralanma ve maddi kayıpların en aza indirilmesini, ayrıca afet sonrasında etkili bir iyileştirmenin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere hükümetin idari yapısını etkin bir afetler yönetimi uygulayabilecek biçimde düzenlemektir. Bununla birlikte, Kanunun

---

[87] S. Emre Akdağ, "Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Haziran 2002, S. 44-45, s. 44.

[88] Türkiye'de nükleer ve kimyasal tehlikelerin potansiyel bir kriz durumu olarak algılanması konusundaki yaklaşım henüz çok yenidir. Nitekim **Nükleer ve Radyolojik Tehlike Durumu Ulusal Uygulama Yönetmeliği** ancak 15.01.2000 Tarih ve 23934 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girebilmiştir.

[89] Aykaç, **a.g.m.**, ss. 4-5.

ya da bağlı tüzük, yönetmelik vb. dokümanların hiç birinde "afet yönetimi" kavramına ilişkin açık bir atfa rastlanmaması da önemli bir sorun alanı olarak ortaya çıkmakta,[90] konunun bütüncül bir yaklaşımla ele alınmadığını göstermektedir.

Yaklaşık 45 yıl öncesinin koşulları dikkate alınarak yapılmış bulunan 1959 Tarihli Kanun, günümüzün ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerine ayak uyduramamakta, hatta bazen engelleyici konumda bile bulunabilmektedir. Nitekim 17 Ağustos 1999'dan Temmuz 2000'e kadar geçen yaklaşık bir yıllık sürede:

- 38 Kanun ve KHK,
- 28 Kararname,
- 6 Yönetmelik,
- 17 Tebliğ ve
- 9 Genelge yürürlüğe girmiştir.[91]

Bu düzenlemelerin 2003 yılı sonu itibariyle daha da yüksek olduğu bilinmektedir. Ancak sorun, yasal düzenleme yapmaktan çok bunun uygulanabilir olması; değişik bir ifade ile içselleştirilebilmesidir.[92]

C. KOORDİNASYON ETKİSİ

En genel anlamıyla koordinasyon, yönetimle ilgili birimlerin belirli bir amacı gerçekleştirmek için aynı konuda çalışan diğer kuruluşlarla ve birimlerle işbirliği yapmalarıdır. Koordinasyon, kuruluşların bağımsızlıklarını kaybetmeleri ve birbirinin emrine girmeleri demek değildir.[93] Değişik bir ifade ile ilgili tüm kuruluşların ortak bir akıl çerçevesinde ortak bir eylemde bulunmalarıdır. Ancak bu durum Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde tam tersi bir şekilde algılanmakta, sorunlara yaklaşımda tutarsızlıklar yaşanmaktadır.[94] Bu tür bir anlayışın kökeninde kolay çözüm bulma,

---

[90] 20.03.1997 Tarih ve 22939 Sayılı Resmi Gazete.

[91] T.C. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, **Depremler 1999**, Ankara, 2000, s. 269.

[92] Öyle ki ülkemizde doğal afetler ile ilgili mevzuat düzenlemeleri konusunda çok fazla bir yasal eksikliğin olmadığı, aksine uygulamadan uzak bir yasalar çöplüğünden söz edilmektedir. Bkz. Zerrin Yener, **Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi 2** içindeki konuşması, TBD, Ankara, 13-14 Haziran 2002, s. 103.

[93] Nuri Tortop, Eyüp G. İspir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 3.b., Ankara, 1999, s. 148.

[94] Şinasi Büyüklü, "Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri", **AİD**, C. 9, S. 3, Eylül 1976, s. 80

zahmetsiz başarı formülleri arama alışkanlığı yatmaktadır. Karar alıcı konumda bulunanlar olaylardaki gelişmelere gerçekçi ve zamanında tedbirlerle yön verecekleri yerde, büyük sorunları sihirli değneklerle çözme hayali içinde zaman kaybederek olayların gerisinde kalmaktadırlar. Kamu yönetiminin hemen her yerinde "koruyucu hekimlik" ihmal edildiğinden tedavi olanağı kalmadığı için tehlikeli ameliyatlara kadar giden durumlarla karşılaşılabilmektedir. Genellikle bu ameliyat kararları geniş anlamda sosyal yaşantıda, dar anlamda ise ekonomik hayatta dengeleri olumsuz etkilemekte, olması gerekenin çok üstünde bedeller ödenebilmektedir.[95]

Bu güne kadar yaşanan afetlerden elde edilen deneyimler, doğal afetlerden hemen sonraki kritik dönemde merkezi yönetim ile il yönetimleri arasında yeterli bir koordinasyonun oluşturulamadığını göstermiştir. Bu koordinasyonun oluşturulamamasının bir kaç temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi tek tip il planlarının, afet sonrasında yürütülecek kurtarma ve yardım çalışmalarında görev alacak personelin afetten etkilenmediği varsayımına dayanmasıdır. Bu varsayım uygulamada bazı aksaklıklara yol açmaktadır. 1992 yılında yaşanan Erzincan depreminde de görüldüğü gibi, afet mahallinde yer alan kurum üyeleri ya da aileleri de yaralanabilmekte, yakınlarını ve evlerini kaybetmekte, diğer afetzedelere yardım edebilecek ruhsal ve fiziksel duruma sahip olamamaktadırlar.[96] Söz konusu temel nedenlerden ikincisi, il düzeyindeki tüm yardım ve kurtarma planlarının merkezi idarece hazırlanmış bulunan tek bir yol gösterici dokümana dayanarak hazırlanmış olması, ana yapıları itibariyle tüm illerde hemen aynı prensipleri içermesidir. Oysa, doğal afetlerin tabiatı, şiddeti, tahmin edilebilirliği ve alanı bölgeler arasında farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle bölgeye özgü bir yardım ve kurtarma planının yapılmaması, afet sonrasındaki kritik dönemde beklenmeyen karışıklıklara ve dolayısıyla dikkatin dağılarak planın uygulanmasında bazı zorluklara yol açmaktadır.

---

[95] 4481 Sayılı **Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun** çerçevesinde kamuoyunda deprem vergileri olarak bilinen ek gelir ve ek kurumlar vergisi, ek emlak vergisi, ek motorlu taşıtlar vergisi, özel iletişim vergisi, özel işlem vergisi ve devlet iç borçlanma senetleri için ödenen faizlerden alınacak vergiler tekrar düzenlenmiştir. Bkz. 26.11.1999 Tarih ve 23888 Sayılı Resmi Gazete.

[96] Aynı yönde fikirler için bkz. Hasan Canpolat, "Tabii Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım", **İdarecinin Sesi**, C. X, S. 55, Ocak 1996, ss. 9-10; Recep Yazıcıoğlu, "Depremden Alınması Gereken Dersler", **İdarecinin Sesi**, C. X, S. 55, Ocak 1996, s. 8.

Tablo 11: Doğal Afetlerde Koordinasyondan Sorumlu Başlıca Kurum ve Kuruluşlar

BAŞBAKANLIK KRİZ YÖNETİM MERKEZİ Hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde; Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon, işbirliği, sürat ve etkinlik sağlayarak krizin en az zararla ve milli menfaatlerimiz doğrultusunda atlatılmasını, sağlamak	KOORDİNASYON
DOĞAL AFETLER KOORDİNASYON KURULU Afet anında Bakanlık, kurum ve kuruluşların afet bölgelerine ilişkin uygulamalarını izlemek, koordine etmek ve aksamaları ortadan kaldırıcı tedbirleri almak	
AFETLER MERKEZ KOORDİNASYON KURULU Afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve varsa sorunlarının çözümlenmesi için kararlar almak. Bu kararlar doğrultusunda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile afet bölgeleri arasında işbirliğini ve koordinasyonu sağlamak, çözümlenemeyen sorunlar varsa Başbakanlığa sunmak	
BAŞBAKANLIK OLAĞANÜSTÜ HAL KOORDİNASYON KURULU İhtiyaçların giderilmesi ve sorunların çözümlenmesi için gerekli görülen kararları almak, Bakanlıklar, kuruluşlar ve bölgeler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak	
ACİL DURUM YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ Acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlamak	
AFET İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ Afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonu yapmak	
AFET BÖLGE KOORDİNATÖRLÜĞÜ* Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerinde depremden zarar gören vatandaşların daimi iskanları sağlanıncaya kadar iaşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri gereksinimlerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla her türlü tedbiri almak, yürürlükteki kanunlarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanmak ve Kriz Koordinasyon Kurulu'nca bu konularda alınacak kararları uygulamak üzere, afet bölgesindeki tüm kamu kurum ve sivil toplum örgütlerinin afete iliskin hizmet ve calısmalarını koordine etmek	
MARMARA BÖLGESİ AFET İNŞAAT GENEL KOORDİNATÖRLÜĞÜ* Bayındırlık ve İskan Bakanlığı birimleri tarafından bölgede yapılması gereken iş ve işlemleri koordine etmek	

* 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Marmara Depremlerine özgü geçici yapılanmalardır.

Kaynak: Kşl. Akdağ, **a.g.m.**, s. 43.

Doğal afetlerin yönetimine ilişkin çok sayıda kurum ve kuruluşun olması, koordinasyon sorununun bir diğer yönünü gündeme getirmektedir. Doğal afetlerin yönetimiyle ilgili varolan yapı incelendiğinde nerdeyse müdahil kuruluş kadar koordinasyondan sorumlu kurum ve kuruluşun olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 11). Bu kadar çok kurum ve kuruluşun olduğu yerde yetki, görev ve sorumluluk kargaşasının yaşanması da kaçınılmazdır. Örneğin doğal afetlerle ilgili ve sorumlu temel iki bakanlık (İçişleri ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı) varken, ayrıca Başbakanlıkta aynı görevden sorumlu, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu şekliyle koordinasyon makamı olması gereken

Başbakanlık, konuyla ilgili sorumlu bakanlıklar varken doğrudan icraatın içine girmiş bulunmaktadır.[97]

Diğer taraftan Türkiye'de doğal afetlere yönelik yönetim sistemi ağırlıklı olarak kamusal imkanlar eliyle gerçekleştirilmeye çalışıldığından sivil toplum kuruluşları ile de koordinasyon ve işbirliği gerçekleştirilebilmiş değildir.[98] Nitekim 1999 Marmara depremlerinden sonra AKUT'un bir sivil toplum kuruluşu olarak gündeme gelmesi, arama ve kurtarmada kamu imkanlarının sorgulanmasına yol açmış ve sivil toplum kuruluşlarının önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Bu açıdan yerelde, kamunun üstesinden gelemediği konularda çeşitli şekillerde ortaklık modelleri kurarak işbirliği içerisinde çalışma (örneğin Yerel Gündem 21 modeli) yeni yönetim stratejileri içerisinde yer almaktadır.

D. DENETİM EKSİKLİĞİ

Denetim, 21. Yüzyılın temel kavramlarından birisidir. Denetimin kim tarafından ve nasıl yapılacağının, aynı zamanda sahip çıkma anlamında "katılımcılığı" da yanına alması ile biçimlenmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin kapsamı genişledikçe denetime duyulan ihtiyaç da artmaktadır.[99] Aslında hizmetlerin yerel ve yerinden yürütülmesi yanında kamu, özel ve sivil ortaklıklarında bu faaliyetlere katılım, bir anlamda denetimi hizmetin planlaması aşamasında başlatmak gereğini de sağlamaktadır.

Denetim kavramı, denetimin konusuna göre değişik şekillerde ele alınıp incelenmekle birlikte genellikle, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır.[100]

---

[97] T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları**, s. 144.

[98] 1999 Marmara depremlerinden sonra afetlerin yönetimine etkin bir şekilde katılımını sağlamak üzere 05.05.2000 tarihinde yürürlüğe konulan **"Gönüllülerin Sivil Savunma Hizmetlerine Katılma Esasları Yönergesi"** çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarının Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Protokol yapmaları gerekmektedir.

[99] Zerrin Toprak vd. (Koordinatörler), **21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, Ege Belediye Zabıtaları Vakfı Yayını, İzmir, 2000, s. 143.

[100] Recep Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara, 2002, s. 4.

Çağdaş kamu yönetiminin en önemli iki unsuru olan hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun hareket etmek, başarılı sonuçlar elde edilmesinin temel koşuludur. Hesap verme sorumluluğu, kendisine kaynak tahsis edilenlerin ve yetki verilenlerin bu yetkinin ve kaynakların nasıl kullanıldığını açık bir şekilde sergilemesi zorunluluğunu ifade etmektedir. Bu ise ancak etkili bir denetimle gerçekleşmektedir.[101]

Göçler nedeniyle kentsel mekanlara gelen insanların bataklıklar, fay hatları, dolgu alanları gibi yerlerde yaptıkları evler başta olmak üzere kaçak yapılaşma, doğanın tahrip edilmesi ve kentsel yoksulluk, birlikte doğal afetlerde riskli alanları oluşturmaktadır. Özellikle imar planlarına ülkemizde toplumsal itaatsizlik nedeniyle uyulmaması, yapı izin ve denetleme yetkilerinde kaynak yetersizliği, araç ve gereç yoksunluğu, örgütsel etkisizlik, partizanlık, rüşvet vb. nedenlerle gereği gibi kullanılamaması sonucunda kaçak yapıların sayısı gün geçtikçe artmıştır. Bunlara imara aykırı eklentiler, gecekondu adı verilen ve başkasının arazisini gasp ederek yapılan kaçak barınaklar da eklendiğinde yıkılması gereken yapıların sayısı her yıl on binlerce artış kaydetmektedir. Yasaların gereği gibi uygulanması halinde bu "oldu bitti" yapıların yıkılması zorunlu görülmektedir. Ancak yıkımlar çoğunlukla direnişle karşılaştığı ve zaman zaman da kaçak yapıların bağışlanması (imar afları) neredeyse değişmez bir kural haline geldiği için, bu tür yerleşim alanları, doğal afetlerin neden olabileceği bir kriz durumu için potansiyel riskli alanlar konumuna gelmişlerdir.[102]

Denetimin gerektiği şekillerde yerine getirilememesi gittikçe büyüyen sorunlara yol açmakta, kurumlara güven duygusunun da sorgulanmasına neden olmaktadır. Özellikle mali konularda bu durum daha da ilgi uyandırmaktadır. Örneğin doğal afetlerde kullanılan mali kaynakların etkin yönetimi ve denetimi konusunda kamuoyunda oluşan tepki ve Resmi Gazete'de yayımlanan raporlar incelendiğinde, kaynakların usulüne uygun harcandığının denetimine yönelik verileri içermediği

---

[101] Akdağ, **a.g.e.**, s. 86.

[102] Bkz. Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İmge Ktb., 7.b., Ankara, 2002, s. 322.

bilgisi dikkati çekmektedir.[103] Raporlar, toplanan yardımların bilançosunun çıkarıldığı ve nerelere harcama yapıldığını gösteren bir metin görünümü sergilemektedir. Zira, paraların büyük bir bölümünün deprem bölgesinde harcanmış olmasına karşılık komisyon çalışmalarını Ankara'da sürdürmüştür.[104]

IV. HÜKÜMET PROGRAMLARI VE KALKINMA PLANLARINDA DOĞAL AFETLER

A. HÜKÜMET PROGRAMLARINDA DOĞAL AFETLER

Hükümet programları çoğunlukla birtakım vaatleri içeren metinlerdir.[105] Yapılanları değil, yapılması gerekenleri, planları ve programları içermektedir. Devletlerin yapmakla yükümlü oldukları bazı temel görevleri bulunmaktadır ve bu görevlerini yasal düzenlemeler çerçevesinde yerine getirirler. Belirli seçim dönemlerinde iktidara gelen siyasi partiler çeşitli konulardaki görevlerini hükümet programları ile kamuoyuna açıklamakta ve uygulamaya koyacaklarını taahhüt etmektedirler.

Ancak çok parçalı siyasal yapımıza özgü koşullar ve seçim sistemi nedeniyle, özellikle 1960'lı yıllardan sonra görülen çok partili koalisyon hükümetleri, seçmenlerin çoğunluğunun tercihine bakılmaksızın kurulmakta, genellikle kısa vadeli ve dar çıkarlar gözetilerek hükümet programları oluşturulmaktadır. Siyasal partiler seçimlerden önce aralarında ortak hükümet programları oluşturarak seçmen karşısına çıkmaya teşvik edilmediklerinden, ülkenin içinde bulunduğu koşullara uygun gerçekçi programlar yapılamamakta, seçim kampanyaları temelsiz ve aşırı

---

[103] Bkz. **Depremzedelere Yardım Hesaplarının İlk Üç Aylık Döneme Ait Denetimi Sonunda Düzenlenen İnceleme Raporu** 11.01.2000 Tarih ve 23930 Sayılı Resmi Gazete; **T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu İnceleme Raporu Sayı:119/00-43**, 01.07.2000 Tarih ve 24096 Sayılı Resmi Gazete; **T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu İnceleme Raporu Sayı:19/01-38**, 20.01.2002 Tarih ve 24646 Sayılı Resmi Gazete; **T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu İnceleme Raporu Sayı: 19/00-76**, 02.12.2002 Tarih ve 24954 Sayılı Resmi Gazete.

[104] Akdağ, **a.g.e.**, s. 88.

[105] Hükümet programları için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler.htm (Erişim Tarihi: 25 Ekim 2003).

iyimser vaatler etrafında şekillenmektedir.[106] Dahası, seçim dönemlerini tamamlayamadan girilen erken seçim ortamları nedeniyle hükümet programları uygulanabilirlikten uzak bir görünüm sergilemektedir. Belki de bu yüzden, kararlılığı gösteren kesin ifadeler yerine genel geçer ifadelerle oluşturulmuş bir görünüm sergilemektedir.

"Yapılacaktır", "sağlanacaktır", "düzenlenecektir", güçlendirilecektir", "oluşturulacaktır", "önlenecektir, "araştırılacaktır", "sürdürülecektir" gibi ifadelerle iktidarın kendisini belirli konular ile bağlı kılmak istememesi gibi bir izlenim oluşturulmakta, "nasıl" sorusunun cevabı programlar içerisinde bulunamamaktadır. Her konunun bu tür programlar içerisinde ayrıntıları ile yer almasının güçlüğü doğal karşılanmakla birlikte, temel konularda sorunların "nasıl çözüleceğine" ve "nelerin yapılması gerektiğine" ilişkin gerçekçi bir bakış açısının da yer alması gerekmektedir.

Aşağıda bugüne kadar kurulmuş bulunan 59 hükümetin programı içerisinde doğrudan doğal afetlere yönelik hususlar incelenmiştir.

Doğal afetlerle ilişkili doğrudan kavramlar ilk kez *Peker Hükümeti Programı'nda* (07.08.1946-10.09.1947) yer almıştır. "Susurluk, Bergama, Gediz, Büyük ve Küçük Menderes, Çukurova, Malatya, Niğde, Samsun, Sakarya, Konya, Antalya, Isparta, Kocaeli, Havza ve bölgelerinde, kurutma, taşkınlardan korunma ve sulama işleri olarak şimdiye kadar başlanmış bulunan büyük su işlerine de devam edilecektir", "Büyük su işleri dışında, ufak masraf ve yardımlarla büyük faydalar temin eden kurutma, sulama ufak tesislerle köy ve kasabaları tehdit eden suların zararsız hale konması konularını içine alan küçük su işleriyle de ayrıca ve devamlı surette meşgul olunacaktır" şeklindeki ifadeler ile daha çok sel ve su baskınlarına (taşkın) değinilmektedir. Ancak 1946 yılında Peker Hükümetiyle başlatılan "ovaların büyük bir bölümünün çok katlı yapılaşmaya açılması projesi" ile yapay ve riskli deprem ve sel afet bölgeleri oluşturulduğu getirilen en önemli eleştiriler arasında bulunmaktadır.[107]

---

[106] TÜSİAD, **Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri**, İstanbul, 2001, s. 14.

[107] İlyas Yılmazer, **Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler** içindeki konuşması, TBD-KAV Yayını, Ankara, 2002, s. 58.

I. Gürsel Hükümeti Programı'nda da (30.05.1960-05.01.1961) taşkınlardan korunma konusu yer almış, "Taşkından korunma, yeraltı ve yerüstü sularıyla sulama, yol, demiryolu, liman gibi çeşitli bayındırlık hizmetinde zirai istihsâli artırma, emniyetli, süratli ve ucuz nakliye ile maliyeti düşürme, sosyal, idari ve sıhhi, gelişmeyi teşvik etme gibi fâaliyetimiz bütün gayretlerimizle artırılacaktır" ifadesi ile konu bayındırlık sahasında yapılacak işler içerisinde değerlendirilmiştir.

IX. İnönü Hükümeti Programı'nda (25.06.1962-25.12.1963) taşkınlar önemli bir konu olarak görülmüş, su işlerinin "zirai sulama, enerji istihsali ve taşkından koruma amaçlarına göre ve program dairesinde fâaliyetlerine devam edeceği" belirtilmiştir.

Ürgüplü Hükümeti Programı'nda (20.02.1965-27.10.1965) "Tabii afetlerden zarar gören vatandaşların zor durumlardan kurtarılmaları maksadıyla ele alınan işlerin hızla yürütülmeleri"nin sağlanacağı ifade edilmiştir.

I. Demirel Hükümeti Programı'nda (27.10.1965-03.11.1969) konu sosyal güvenlik çerçevesinde ele alınmış, "Vatandaşın istikbal endişesinden kurtulması sosyal güvenlik idealimizin temelidir. Bilhassa emek ve alın teriyle geçinen işçiler, tabii şartlar ve afetler karşısında emeklerinin heba olmasıyla karşı karşıya bulunan çiftçiler, geçimini zor temin eden küçük esnaf, sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanarak yarınlarından endişesiz bir hayat sürebilmelidir" temennisinde bulunulmuştur.

Diğer taraftan, doğal afetlerden zarar gören vatandaşların zor durumlardan kurtarılmaları gayretlerine hız verileceği, afetin sonrasında derhal Devletin yardım ve iskân edici gücünün seferber edilmesine çalışılacağı da belirtilmiştir.

Taşkın zararlarının önlenmesi konusu, taşkınların elektrik üretimine yönlendirilmesine yarayacak projeler çerçevesinde değerlendirilmiş, "Zengin olan su potansiyelimizden elektrik istihsâlinden faydalanmak esastır. Bu faydalanmada taşkınların önlenmesi, sulama suyu toplanması imkânları veren projelere öncelik verileceği" vurgulanmıştır.

II. Demirel Hükümeti Programı'nda (03.11.1969-06.03.1970), doğal afetlerin çeşitlerine bağlı olarak "Su baskını, zelzele, yangın, don, kuraklık gibi tabii afetlerin sebep olduğu ızdıraplar karşısında bütün yurttaşlarımızın dertlerine ortak olmaya; devletin kudretli ve müşfik ellerini onlara uzatmaya devam edeceğiz" görüşü ile her şeyi devletten bekleme ya da her şeyi devletin yapması şeklindeki "devlet baba" anlayışı açıkça vurgulanmıştır. Yine aynı şekilde, "Diğer taraftan tabii afetler karşısında daha süratli ve güçlü olarak, afetzede vatandaşın yanında ve hizmetinde olmak kararındayız. Vatandaşın güvenlik içinde yaşaması ve felaket anında Devletin bütün imkânlarıyla afetzedelerin yardımına koşacağından, kimseyi aç ve açıkta bırakmayacağından emin bulunması, bu konu ile ilgili çalışmalarımızın ana hedefini teşkil etmektedir. Bu maksatla, çadır, portatif baraka, prefabrik konut, paketlenmiş 'Bölgesel Teçhizat Merkezleri' kurulacaktır. Afet vukuunda; emniyet, sağlık, iaşe, ve geçici barınak gibi tedbirler manzumesi, yurdun en ücra köşelerine kadar ulaşacak tarzda yeniden düzenlenecek, ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanacak ve yardım tedbirleri süratle uygulanacaktır" ifadeleri ile "devlet baba" anlayışı pekiştirilmiştir.

Afetler dolayısıyla ekonomik gücünü kaybetmiş vatandaşların, yeni yerleşme yerlerine modern, fenni ve sıhhi konutlara kavuşturulmaları ve ekonomik güç kazanmalarına yardım edileceği; zirai mahsullerin dolu, don, kuraklık, yağmur, heyelan gibi afetlere ve hayvanların ölüm, hastalık, çalınma, kaza rizikolarına karşı sigorta edilmesinin teşvik olunacağı; artan nüfusun beslenmesi, tarım ve sanayi ihtiyaçlarının karşılanması, içme, kullanma ve endüstri suyunun temini, taşkınların önlenmesi, bataklıkların kurutulması, enerji üretilmesi gibi su kaynaklarının geliştirilmesinin önemi; taşkınlara maruz sahalarda tedbirler alınacağı, mal ve can kaybının önlenmesine çalışılacağı, özellikle şehir, kasaba ve köylerin taşkından korunma ile ilgili projelerine öncelik verileceği Programda değinilen diğer konular arasında bulunmaktadır.

III. Demirel Hükümeti Programı (06.03.1970-26.03.1971), "Diğer taraftan, tabii afetler karşısında daha süratli ve güçlü olarak afetzede vatandaşın yanında ve hizmetinde bulunmak kararındayız. Vatandaşın güvenlik içinde yaşaması ve felaket anında Devletin bütün imkânlarıyla afetzedelerin yardımına koşacağından, kimseyi aç ve açıkta bırakmayacağından emin bulunması; bu konu ile ilgili çalışmalarımızın ana hedefini teşkil etmektedir. Afet vukuunda; emniyet, sağlık, iaşe ve geçici barınak

gibi tedbirler manzumesi, yurdun en ücra köşelerine kadar ulaşacak tarzda yeniden düzenlenecek, ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanacak ve yardım tedbirleri süratle uygulanacaktır. Afetler dolayısıyla ekonomik gücünü kaybetmiş vatandaşların, yeni yerleşme yerlerine, modern, fenni ve sıhhi konutlara kavuşmalarına ve ekonomik güç kazanmalarına yardım edeceğiz. Bu yardımların, büyük ölçüde karşılıksız olmasına çalışacağız" ifadeleri ile bir önceki Hükümet Programı'ndaki aynı görüşlere yer vermiş, belirtilen hedeflere ulaşılamadığını üstü kapalı bir şekilde ifade etmiştir.

I. Ecevit Hükümeti Programı'nda (26.01.1974-17.11.1974) konu, "Kooperatifleşme hareketine paralel olarak ve kooperatiflerce kurulacak yeni bir sosyal sigorta ve tarım sigortası sistemi geliştirilerek köylülerimizin bir taraftan sosyal güvenliğe kavuşturulmaları diğer taraftan kötü ürün yıllarında veya tabii afetler karşısında geçim zorluğundan kurtulmaları sağlanacaktır" ifadeleri ile özellikle kırsal yerleşim alanları göz önünde bulundurularak afetler dolayısıyla zarar görenlere ve geçim zorluğu çekenlere ekonomik açıdan yardım etme anlayışı ele alınmıştır.

Açık ifadelerle olmamakla birlikte doğal afetler konusu İlk kez *Irmak Hükümeti Programı'nda* (17.11.1974-31.03.1975) insanın doğa üzerindeki olumsuz etkileri yönüyle ele alınmış, "Orman tahribi sonucunda doğal dengenin bozulmuş olması nedeniyle meydana gelen taşkınların önlenmesi için tehlikeli bir nitelik almış olan sel havzalarında, erozyonu önleyici her türlü tedbirin alınmasına önem verileceği" belirtilmiştir.

IV. Demirel Hükümeti Programı'nda (31.03.1975-21.06.1977) kırsal yerleşimlerde köylü yurttaşların afetlere karşı korunması için tarım sigortasının geliştirilip yaygınlaştıracağı vurgulanmıştır. Bu sistemin geliştirilmesine kadar da, doğal afetlerden zarar gören çiftçilere etkili tedbirler ile yardım edilmesine ağırlık verileceği belirtilmiştir.

Deprem bölgelerindeki felaketzedelere dağıtılmış konutların sakinlerine yüklenmiş geri ödeme yükünün ise konsolidasyon suretiyle hafifletileceği, üzerinde durulan diğer bir konu olmuştur.

II. Ecevit Hükümeti Programı'nda (21.06.1977-21.07.1977) köylünün yaşamı boyunca sağlığının, bakımının, geçiminin güvence altına alınacağı belirtildikten sonra, "yaşlandığında veya çalışma gücünü yitirdiğinde yeterli aylık geliri olacaktır. Kötü ürün yıllarında veya doğal yıkımlar, tabii afetler yüzünden geçim sıkıntısı çekmesi önlenecektir" ifadelerine yer verilmiştir.

Yerleşme ve kentleşme politikasının "Hükümetimiz gelişmeyi hızlandırırken, doğadaki dengeyi ve insan sağlığını korumaya, doğayla insan ve toplum yaşamını uyumlaştırmaya özen gösterecektir" anlayışıyla düzenleneceği vurgulanmaktadır.

Konut yapımında kaynak israfının önleneceği, deprem bölgelerindeki konutların depreme dayanıklı duruma getirilmesinin bir plan içinde ele alınacağı, toprak kayması olan yerlerdeki yurttaşların yeni yerleşme alanlarına geçebilmelerinin hızlandırılacağı da değinilen diğer konular arsındadır.

V. Demirel Hükümeti Programı'nda (21.07.1977-05.01.1978) doğal afetlerden zarar gören esnaf ve sanatkar için iş güvenliği sigortasının gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Doğal afetlerden zarar görmüş vatandaşların yaralarının bir an önce sarılarak, Van-Ağrı depreminin daimi iskan çalışmalarına hızla devam edileceği ve deprem bölgelerindeki felaketzedelere dağıtılmış evlerin sahiplerine yüklenmiş olan geri ödeme yükünün hafifletileceği vurgulanmıştır.

III. Ecevit Hükümeti Programı'nda (05.01.1978-12.11.1979) bakanlıklar arası yeni kurullar oluşturulduğu, doğal afetlere yönelik olarak da bir Devlet Bakanlığına bağlı, doğal afetlerle ilgili kurtarma ve yardım çalışmalarındaki kopuklukları, yetersizlikleri, gecikmeleri giderme amacını güden Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu'nun varlığına dikkat çekilmektedir.

Gelişmeyi hızlandırırken doğadaki dengeyi ve insan sağlığını korumaya, doğayla insan ve toplum yaşamını uyumlulaştırmaya özen göstereceği ifade edildikten sonra, doğal afetlerle ilgili tüm hizmetlerin ve yardımların önceden planlanmasının sağlanacağı, belli başlı afet bölgelerinde ilk yardım ve barınma araç ve gereçleri için bölgesel donatım depolarının kurulacağı belirtilmiştir.

Aynı zamanda deprem bölgelerindeki dayanıksız konutların saptanması ve yenilenmesi çalışmalarına da belli bir program içerisinde başlanacağı ifade edilmiştir.

VI. Demirel Hükümeti Programı'nda (12.11.1979-12.09.1980) konu, "Tabii afetlere maruz kalan yurt köşelerine ve zarar gören vatandaşlarımıza Devlet bütün imkanları ile yardımcı olacaktır" şeklinde yer almıştır.

I. Özal Hükümeti Programı (13.12.1983-21.12.1987), "Tabii şartlar ve afetler dolayısıyla çiftçinin uğradığı zararların telafi edilmesini zaruri görüyoruz. Daha ziyade hava ve su kirliliği olarak kendini gösteren çevre sorunları, belirli bölge ve şehirlerimizde toplum sağlığını ciddi ölçüde tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Çevre sorunlarımızın ana sebebi hızlı ve düzensiz şehirleşme ve sanayi tesislerinin belirli bölgelerde aşırı yoğunlaşması sonucunda tabii dengenin bozulmasıdır" demek suretiyle riskin boyutları konusunda bir tespit yapmaktadır.

İlk kez *I. Yılmaz Hükümeti Programı* (23.06.1991-20.11.1991) ile doğal afetler konusunda uluslararası düzenlemelere değinilmiş, BM tarafından ilan edilmiş olan "Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yıl Çalışmaları"na aktif bir şekilde katılınacağı ve afet olmadan önce zarar azaltıcı önlemlerin alınmasını sağlayacak bir afet politikası uygulamasının hedef olarak seçildiği vurgulanmıştır.

VII. Demirel Hükümeti Programı'nda (21.11.1991-25.06.1993) doğal afetler, "tarım ve afet sigortası ve hayvan sigortası sistemi geliştirilecek ve devlet desteği sağlanacaktır" şeklinde ele alınmıştır.

III. Çiller Hükümeti Programı'nda (30.10.1995-06.03.1996) 01.10.1995 tarihinde Dinar'da yaşanan deprem sonrasında yaraların hızla sarılması için özel bir kanun çıkarmak yerine, bundan sonraki bu tür afetlerde hükümetlere daha geniş yetkiler veren ve çok süratle hareket edilmesini sağlayabilecek bir yasayı gerçekleştirme düşüncesi yer almıştır. Bu amaçla da Afetler Kanunu'nda değişiklik getiren yasa tasarısının TBMM'ye sevk edildiği belirtilmiştir.

IV. Ecevit Hükümeti Programı'nda (11.01.1999-28.05.1999) doğa dengesi ve çevre sağlığı konusunda çok duyarlı davranılacağı belirtilmiş, ilk kez doğal afetlerde

kurtarma çalışmalarına ilgili devlet kuruluşlarının yanı sıra özel kuruluşların da katkılarının destekleneceği ve özendirileceği vurgulanmıştır.

V. Ecevit Hükümeti Programı (28.05.1999-18.11.2002) ile belirli amatör spor dallarında etkinlik gösteren gençlerin, doğal afetlerle ilgili kurtarma çalışmalarına gönüllü katılmalarının destekleneceği vurgulanmıştır.

Gül Hükümeti Programı'nda (18.11.2002-14.03.2003)[108] deprem, sel, yangın, toprak kayması gibi doğal afetler ve trafik kazası, iş kazası gibi dikkatsizlik ve tedbirsizlik, meslek ve sanatta acemilik sonucu ülkemizin büyük oranda can ve mal kaybına uğradığı belirtilerek bu kayıpların asgariye indirilmesi için her türlü tedbirin alınacağı vurgulanmıştır.

Son olarak 14.03.2003 tarihinde göreve gelen *Erdoğan Hükümeti Programı'nda* ise doğal afetlere karşı uygun tedbirlerin alınacağının belirtilmesiyle[109] yetinilmiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, normal seçim dönemlerini tamamlayamadan girilen erken seçim atmosferleri ve bir bütün olarak yaşanan siyasi istikrarsızlıklar, Türkiye'de doğal afetler konusunda ulusal bir politika izlenmesini engellemiştir.

Diğer taraftan Hükümet Programlarında göze çarpan en önemli nokta afet sonrası yara sarma politikasının izlenmesidir. "Devlet baba" anlayışı sürekli olarak vatandaşlara güven vermekte, her şeyi devletten bekleme noktasında vatandaşları pasif bir konuma itmektedir.

1970'li yıllardan sonra gündeme gelmeye başlayan sürdürülebilir kalkınma anlayışının da olmadığı görülmektedir. Ekonomik öncelikler her dönemde en önemli kaygı olmuş, kalkınmanın genellikle ekonomik yönüne ağırlık verilmiştir. Doğal afetlere yönelik çalışmalarda yaşam kalitesinin arttırılmasına yönelik bütüncül yaklaşımlar sergilenememiştir.

---

[108] 29.11.2002 Tarih ve 24951 Sayılı Resmi Gazete.

[109] 24.03.2003 Tarih ve 25058 Sayılı Resmi Gazete.

B. KALKINMA PLANLARINDA DOĞAL AFETLER

Planlama, öngörülen hedeflere ulaşmak için gelecekteki bir zaman kesitini içine alarak önceden belirlenen kararlar ve eylemler bütünüdür.[110] Toplumların içinde yaşadıkları sistemi ve bir bütün olarak yaşam kalitesini arttırmaya dönük bir araçtır. Bu hedefe yönelik olarak planlama;

- İleriye yönelik, gelecek için doğru ve akılcı karar verme sürecidir,
- Bir düşünce ürünüdür,
- Bugünden geleceğin tasarlandığı bir süreçtir,
- Belirli bir hedefe ulaşmak için rasyonel bir arayıştır,
- Sınırlı kaynakların akılcı kullanılmasının bir aracıdır.

Her plan aslında bir kararlar zinciridir. Uzun-orta-kısa vadeli her türlü önlem, kaynak kullanımı ve korunması önerileri birer plan kararıdır. Bu açıdan bakıldığında planlamanın özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- *Geneldir*: Herkes için uyulması gerekli belgelerdir.
- *Geniş kapsamlıdır*: Sadece fiziksel bir düzenleme değil, ekonomik, toplumsal ve politik süreçleri de içermektedir.
- *Uzun vadelidir*: Geleceğe yönelik kararları içermektedir.
- *Yaptırımı vardır*: Uyulması zorunlu hukuksal bir düzenlemedir.
- *Objektiftir*: Her kesim için eşit, tarafsız ve adildir.
- *Alenidir*: Gizli bir belge niteliğinde değildir. Dileyen herkesin bilgisine sunulur ve ilan edilir.
- *Dinamiktir*: Durağan değildir. Değişen zorunlu koşullara göre geliştirilebilir.
- *Esnektir*: Uyulması zorunlu bir hukuk normudur. Ancak katı bir belge niteliğinden çok toplumsal ve ekonomik gelişmelere açıktır.
- *Uzmanlık işidir*: Disiplinler arası bir uğraş gerektirir.

Türkiye'de ülke ölçeğinde planlama kalkınma planları çerçevesinde yerine getirilmektedir. Ulusal kalkınma planı, bir ülkenin tüm fiziksel ve beşeri kaynaklarının

[110] **Belediye İmar İşleri El Kitabı**, TODAİE, Ankara, 2000, ss. 20-21.

eşgüdümlü kullanılarak o ülkedeki toplumsal yaşam düzeyini yükseltmek için gösterilen bir çabadır.[111] Bu konuda ilk düzenlemeler 1961 Anayasası ile getirilmiştir.[112] 1961 Anayasası'nın "İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni" başlıklı 41. maddesinde iktisadi ve sosyal hayatın adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleneceği belirtildikten sonra, iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu amaçla ulusal tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevi olarak belirtilmiştir. 129. maddesinde ise kalkınma planları ile ilgili görevler Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir. Benzer ifadeler ile planlama konusu 1982 Anayasası'nın "Planlama" başlığı altında 166. maddesinde düzenlenmiştir.

Bugüne kadar sekiz adet Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Bunlar;

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967),
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972),
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977),
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983),
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989),
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994),
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) ve
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır (2001-2005).

İlk üç kalkınma planı döneminde doğrudan afet yönetimiyle ilgili konulara hemen hemen hiç yer verilmediği görülmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da planlarda yer almayan bir konu hakkında kapsamlı bir yasal düzenleme yapılamamıştır. Diğer planlarda da yer alacak biçimde, afet zararlarının ancak afetler olmadan önce alınacak koruyucu ve önleyici önlemler ile azaltılabileceği ve bunun için de mutlaka yerleşme ve yapılaşmaların denetlenmesi gerektiği gerçeği ilk kez Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ortaya konmuştur.[113] Hızlı kentleşme sürecinin büyük kentlerde meydana getirdiği konut sorununun, gelişen ve büyüyen

[111] Ergun ve Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 229.

[112] 1961 Anayasası için bkz. Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**.

[113] Akdağ, **a.g.e.**, s. 41.

diğer kentlerde ortaya çıkmaması için büyümeye aday kentlerin arsalarının kısa zamanda kamunun ve yerel yöneticilerin denetimine alınacağı vurgulandıktan sonra, doğal yıkımlara ve özellikle depreme duyarlı yörelerde yeni yapılacak konutlarda özel standartların uygulanması ve mevcut yapıların dayanım gücünün arttırılması yolunda çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.[114]

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda doğrudan afetlere yönelik olarak birinci derecede afete maruz bölgelerde yer alan köylere öncelik verilerek köy konutlarının ıslahına yönelik eğitim, uygulama ve teşvik faaliyetlerinin hızlandırılarak sürdürüleceği ifade edilmiştir.[115] Diğer yandan Türkiye'nin şehirleşme, erozyon ve doğal afetlerin sonucu olan çevre kirlenmeleri ile hızlı sanayileşmenin ve tarımda modernleşmenin getirdiği çevre sorunları ile karşı karşıya olduğu belirtilerek, çevre konusunda temel yaklaşımın sadece mevcut kirliliğin ortadan kaldırılması olarak değil, kaynakların gelecek nesillerin de yararlanabileceği en iyi şekilde kullanılması şeklinde ifade edilen sürdürülebilir kalkınma anlayışı ortaya konmuştur.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de konu bütüncül bir şekilde ele alınmamıştır. İnsan-doğa-teknoloji arasında süregelen düzensiz ilişkiler sonucu ortaya çıkan ormansızlaşma, çoraklaşma, toprak erozyonu ve taşkın gibi afetlerin olumsuz etkilerinin azaltılabilmesi için, ağaçlandırma, gençleştirme, erozyon kontrol ve mera ıslah çalışmalarının geliştirilmesi amaçlanmaktadır.[116] Ayrıca, konut ihtiyacının içerisinde afet konutlarının da yapılması gereği vurgulanarak, deprem bölgelerindeki uygulamalarda, "depreme dayanıklı bina" yapımına uygun olan teknolojilerin tespit edilmesi ve tüm yapılarda bu teknolojilerin kullanılması istenmektedir.[117]

Yedinci Beş Yıllık Kaklıma Planı, 1999 Marmara depremleri öncesinde afet zararlarının azaltılması konusundaki çalışmalara en kapsamlı olarak değinen, Türkiye'deki afet sorunları ve uygulanması gereken politikalara gerçekçi yaklaşımlar

---

[114] DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Yayın No. 1664, Ankara, 1979, s. 477.

[115] DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Yayın No. 1974, Ankara, 1985, ss. 168-171.

[116] DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Yayın No. 2174, Ankara, 1989, s. 59.

[117] **y.a.g.e.**, ss. 316-317.

getiren bir plan olmuştur.[118] Planda, sadece eko-sistemleri değil, aynı zamanda kültür ve tabiat varlıklarını da koruyan ve sürdürülebilir kalkınma anlayışını temel alan ve bu amaçla yerel kaynakları harekete geçirebilen bir bölgesel kalkınma yaklaşımının geliştirileceği belirtilmiş; doğal afet zararlarının azaltılması konusunda tedbirler getirileceği vurgulanmıştır.[119]

Yedinci Plan döneminde yeni konut ihtiyacının içerisinde afet konutlarına da değinilerek, afete ilişkin mevzuatın günün şartlarına göre yeniden düzenleneceği, %92'si deprem bölgelerinde bulunan Türkiye'de doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması yönünde çalışmalar yapılacağı, afet riskini en aza indirmek için gerekli önlemlerin alınacağı, afet öncesi ve afet sırasında acil kararların alınıp uygulamaya konulabilmesi için bu işle uğraşan kurum ve kuruluşların diğer kurumlarla koordinasyonunu sağlayacak bir yapıda olması ve etkili tedbirlerin alınmasını sağlamak amacıyla 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ile Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un yeniden düzenleneceği belirtilmiştir.[120]

Ancak Planda yeni dönemin belirleyicisi olan bilim ve teknolojiden tam olarak yararlanabilmek için, kurumsal yapıda ve her seviyedeki organizasyon yapılarında önemli değişikliklerin yapılması gereği vurgulanmakla birlikte,[121] afetler konusunda belirtilen alanlarda yeterince iyileştirmelerin yapılamaması sonucunda, 1999 Marmara Depremleri'nde ortaya çıkan hasarlar çok büyük olmuştur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı konuyu ilk kez "Doğal Afetler" başlığı altında incelemesi nedeniyle özel bir öneme sahiptir.[122] Öncelikle "mevcut durum" ortaya konmuş ve daha sonra "amaçlar, ilkeler ve politikalar" ile "hukuki ve kurumsal düzenlemeler" belirtilmiştir. Aşağıda bu başlıklar altındaki konular ayrıntıları ile ele alınmıştır.

---

[118] Akdağ, **a.g.e.**, s. 41.

[119] DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, 1995, s. 176.

[120] **y.a.g.e.**, ss. 181-183.

[121] **y.a.g.e.**, s. 2.

[122] Bkz. DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000, ss. 203-206.

Planda doğal afetlere yönelik olarak ortaya konan mevcut durum ile ilgili sorunlar şunlardır:

- Kentleşme ve yapılaşmada büyük sorunlar bulunmaktadır.
- Doğal afetlere yönelik planlama süreci bir sistem bütünü içinde planlanamamıştır.
- İlgili mevzuat günün şartlarına göre yeniden düzenlenememiştir.
- Deprem ve diğer afet sorunlarına gereken önem verilmemiştir.
- Deprem zararlarını azaltmaya yönelik çalışmalar gerektiği gibi gerçekleştirilememiştir.
- Çalışmalar afet sonrası meydana gelen zararların giderilmesi ile sınırlı kalmıştır.
- Özellikle 1999 Marmara Depremleri, doğrudan doğruya kentlere ve sanayi bölgelerine zarar verdiği için ülke ekonomisi de önemli ölçüde olumsuz etkilenmiştir. Kentlerde meydana gelen depremler, sel felaketi ve afetler değerlendirildiğinde, gerek depremlerde gerekse sel ve heyelan gibi afetlerde yapıların, gelişmiş ülkelerde görülenin çok üzerinde büyük hasara uğradığı ve bu hasarın önemli can ve mal kaybına sebep olduğu gözlenmektedir. Bu aşırı hasarın başlıca nedenleri arasında mühendislik ve inşaat kusurları, denetim yetersizliği ve bilinç eksikliği bulunmaktadır.
- İmar planlaması, yer seçimi ve zemin mühendisliği konuları ile üst yapı tasarımı ve yapımında projeli yapılarda önemli yanlışlıklar yapılmaktadır. Mühendislerin projelerde afet olasılığını göz ardı etmelerine yaygın olarak rastlanmaktadır.
- Zaman zaman çıkarılan imar affı yasaları, çarpık yapılaşmaya ve afete dayanıklı olmayan yerleşimlere yol açmaktadır.
- Marmara Depremleri sonucunda 7269 sayılı Afetler Kanununda bazı düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, afet öncesi, afet anı ve afet sonrası yapılması gerekenlere ilişkin planlama-uygulama-denetim bütünlüğünü sağlayacak, kamu sorumluluğunu bozulan teknik ve sosyal altyapı ile sınırlandıracak ek yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.
- Mevzuatta yapı denetim mekanizmaları bulunmasına rağmen bu mekanizmalar gerektiği gibi işletilmemektedir. İnceleme ve onay işlemlerini gerçekleştiren yetkililerin teknik niteliklerinin yetersizliğinin

yanı sıra, yaptıkları işin ve aldıkları sorumluluğun bilincinde olmamaları, önemli bir sorun olmaktadır. Bir afet yönetmeliği bulunmasına rağmen, bu yönetmelik denetim sisteminin yetersizliği ve uygulayıcıların bilinçsizliği nedeniyle tam olarak uygulanamamaktadır.

- Yerleşimlerin ve yapıların afete karşı güvenli olması gerektiği konusunda kamuoyunda etkili bir talebin ortaya konulamaması, yapımcıların genellikle kurallara uymamasına ve doğal afetlerin zararlarının büyümesine yol açmaktadır.
- Doğal olayların afet haline gelmemesi ve afet zararlarının azaltılması amacıyla, kaynakların iyi yönlendirilmesi ve rasyonel biçimde kullanılmasını sağlayacak etkili ve sağlıklı işleyen geniş kapsamlı bir afet yönetim sistemi oluşturulamamış bunun yerine, afet sonrasında yara sarmak yaklaşımı benimsenmiştir.
- Yurttaşlar afete hazırlıklı olma doğrultusunda, görevlerini, olanaklarını ve haklarını gerektiği gibi bilmemekte, tüm sorunların çözümlenmesini devletten beklemektedir. Ayrıca afet sırasında nasıl davranılması, neler yapılması gerektiği konusunda da yeterli eğitim verilmemekte, yapılan çeşitli yanlışlıklar can ve mal kaybının büyümesine yol açmaktadır.

Plan döneminde gerçekleştirilmek istenen amaçlar ve göz önünde bulundurulacak ilkeler ve politikalar şu şekilde ele alınmıştır:

- Alınacak etkili önlemlerle afet zararlarının en aza indirilmesine yönelik sosyal, hukuki, kurumsal ve teknik yapının oluşturulmasında koordinasyonun tek elden sağlanması temel ilkedir.
- Sürekli ve sistemli eğitim çabaları ile deprem ve diğer afetlere karşı önlem alınarak, bu afetlerin birlikte yaşanabilen olağan birer doğa olayı olarak algılanması sağlanacaktır. Halk eğitimi çalışmaları, toplumsal etik kurallarını da kapsayacak biçimde sürdürülecektir.
- Mevcut ve yeni yapılacak olan tüm alt ve üst yapıların yeterli afet güvenliğine kavuşturulması için gerekli çalışmalar tamamlanacaktır.
- Kaynakların afet öncesinde bilinçli ve planlı bir biçimde kullanılarak afet zararlarının azaltılması için gerekli tedbirler alınacaktır.
- Mühendislik lisans programlarında deprem ve diğer afetlerle ilgili konulara daha fazla ağırlık verilmesi sağlanacaktır. Ayrıca mühendisin

sorumluluk duygusunu geliştiren ve meslek etiği kavramlarını yerleştiren programlara yer verilecektir. Teknik açıdan yeterli bulunan üniversitelerde Deprem Mühendisliği yüksek lisans programları oluşturulacak, mevcutlar geliştirilecektir. Mühendislerin uygulamadaki eksikliklerini azaltmaya yönelik çalışmalar başlatılacaktır.

- Yapıların deprem dayanımı bakımından sistematik bir biçimde değerlendirilmeleri ve güçlendirilmeleri sağlanacaktır.
- Mevcut yapıların deprem güvenliği bakımından değerlendirilmesi ve güçlendirilmesi için yetkin mühendislerin görev yapacağı Yapı Değerlendirme Merkezleri oluşturulması desteklenecektir.
- Alan kullanımı ve imar planlarının ilke ve yöntemlerinin afete duyarlı niteliğe kavuşturulması amacıyla ilgili mevzuat gözden geçirilecek ve bunların ödünsüz uygulanması için etkin mekanizmalar geliştirilecektir. Kurallara aykırı uygulama yapanların sorumlulukları ve bunlara uygulanacak yaptırımlar yeniden düzenlenecektir.
- Afet sırasında ve öncesinde; afet zararlarının azaltılması amacıyla hızlı, etkili ve kapsamlı bir kurtarma ve ilk yardım çalışmasını kapsayan, afet sonrasında afetin neden olduğu ekonomik, toplumsal ve psikolojik hasarların giderilmesine yönelik işlevlerin yerine getirilmesini sağlayan ve mevcut hukuki ve kurumsal yapı ile uyumlu, Ulusal Olağanüstü Hal Planı çalışmalarını da içeren bir afet yönetim sistemi oluşturulacaktır.

Gerçekleştirilmesi düşünülen hukuksal ve kurumsal düzenlemeler ise şunlardır:

- Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne işlerlik kazandırmak amacıyla mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılacaktır.
- Mühendislerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen Mühendislik ve Mimarlık Yasası ile meslek odalarının görev ve yetkilerini belirleyen Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yasası yeniden düzenlenerek "Yetkin Mühendislik" kavramı getirilecektir.
- İmar Yasası, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve kurallara aykırı uygulama yapanların sorumluluklarını ve bunlara uygulanacak yaptırımları da içerecek biçimde yeniden düzenlenecektir.

- Belediyeler Kanunu ile Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve yerel yönetimlerin doğal afet tehlikesi ve riskinin belirlenmesi ve zararlarının azaltılması konusundaki görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyecek biçimde yeniden ele alınacaktır.
- Afet Yönetmeliği'nin depremle ilgili koşullarının bilinçli ve eksiksiz olarak uygulanması, bundan sonra yapılacak yapıların depreme dayanıklı olmasını sağlamak için yeterli görülmektedir. Diğer afetlerle ilgili mevzuat da yeterli bir düzeye getirilecek ve uygulanmaları sağlanacaktır.
- Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanununun ilgili maddeleri, yapıda denetim, sorumluluk ve sigorta konuları bakımından gözden geçirilerek bu amaca yönelik yasal düzenlemeler yapılacaktır.
- Konutu hasar gören herkesi hak sahibi yaparak devleti doğal sigorta durumuna getiren Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun değiştirilerek bu uygulamanın kapsamı sigortalamanın mümkün olmadığı koşullar ile sınırlandırılacak ve kamunun sorumluluk alanı daraltılacaktır.
- Diğer ülkelerdeki kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlarla da işbirliği yapabilecek bir ulusal afet bilgi sistemi oluşturulacaktır.
- Afet sırasında aksamadan hizmet verebilecek bir ulusal afet haberleşme sistemi oluşturulacaktır.

Genel olarak değerlendirildiğinde doğal afetlere yönelik makro planlama çalışmalarının kalkınma planlarında ve yıllık programlarda yer aldığı, buna karşılık belirtilen birçok unsurun hayata geçirilemediği görülmektedir. Bu durum, Türkiye'deki planlama anlayışı ile uygulama arasındaki kopukluğu açık bir şekilde göstermektedir.[123] Değişik bir anlatımla, sorunlara yönelik tanıların yapılmasına karşılık (ortak akıl) gerekli adımlar atılamamıştır (ortak adım).

Deprem felaketi konusunda yapılan çalışmaların tüm yönleriyle incelenerek alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla kurulan Meclis Araştırması Komisyonu'nun raporunda[124] makro ölçekte planlamadan sorumlu Devlet Planlama Teşkilatı'nın doğal afetlerle ilgili yönetim sistemine ilişkin eksiklikleri de dile

[123] Akdağ, **a.g.e.**, s. 43.

[124] 23.12.1999 Tarih ve 10/66, 67, 68, 69, 70 Esas Numaralı **Meclis Araştırması Komisyonu Raporu**.

getirilmiştir. 1960'lı yıllarda kurulmuş bulunan DPT'nin geleceği, tesadüflere bağlı olmaktan ve keyfilikten kurtarıp, yaşama ve kalkınma gereğini bilimsel yöntemlerle ve planlı bir şekilde yönlendirmekle görevlendirildiği, ancak kuruluşundan günümüze geçen zaman süresince ülkenin ve vatandaşların geleceğini yeterince planlayamadığı başlıca eksiklikler olarak ifade edilmektedir.

Diğer taraftan Türkiye'de kurumlar düzeyinde bir stratejik planlama anlayışının olmaması verilerin, ulaşılmak istenen hedeflerin ve bu hedeflerin gerçekleşme durumunun kalkınma planlarına yansıtılamaması sonucunu doğurmaktadır.[125] Bu açıdan bakıldığında uzun dönemli planlama içerisinde değerlendirilebilecek olan kalkınma planlarında, organizasyonun gelecek hakkında sahip olduğu bilgilerin doğru ve tahmin edilebilir olduğu kabul edilmektedir. Çoğunlukla da kurumların mevcut durumunun sürekli aynı şekilde devam edeceği varsayılmaktadır. Oysa uzun dönemli planların stratejik planlara bağlı olarak hazırlanması gerekmektedir. Bu durum makro düzeyde planlama anlayışımızın en önemli eksikliklerinden biri olarak gösterilmektedir.[126]

---

[125] Ercan Öztemel, **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001, s. 138.

[126] Kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermek üzere DPT tarafından hazırlanan Kılavuzda stratejik planlama ile makro düzeyde planlama ilişkisi ayrıntıları ile ortaya konmaktadır. DPT, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara, 2003. http://www.dpt.gov.tr/sp/SP-Kilavuz.pdf (Erişim Tarihi: 15 Aralık 2003).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DOĞAL AFETLER YÖNÜYLE KRİZ YÖNETİMİ AÇISINDAN İZMİR BÜYÜKŞEHİR ÖRNEĞİ

Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde, doğal afetlerin neden olduğu krizler konusunda kavramlar ve kurumlara ilişkin ayrıntılı bilgilere yer verilmiş; konunun sadece doğal afetler ile sınırlı olmadığı, aksine insan-doğa arasındaki etkileşim ve kriz yönetiminde gelişen yeni yönetim stratejileri dikkate alınarak, kentsel alanlar açısından sürdürülebilir ve yaşanabilir bir gelecek vizyonu çizilmesi gerektiği şeklinde geniş bir anlam üzerinde durulmuştur. Bu bölümde ise doğal afetlere yönelik Türkiye'de uygulanmakta olan yönetim sisteminin kentsel alanlarda yaşayan hedef kitle açısından nasıl algılandığı ve değerlendirildiğinin tespitine yönelik İzmir Büyükşehir bütününde yapılan araştırmaya yer verilmektedir.

I. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE AMACI

Tarih boyunca insan yerleşimleri doğal afetler kaynaklı krizler ile her zaman karşı karşıya kalmıştır. Kamu ya da özel olsun tüm örgütlenmeleri doğrudan etkileyen, toplumsal, siyasal, ekonomik ve psikolojik birtakım olumsuzluklara yol açarak yaşanabilirliği tehlikeye düşüren krizler hep deprem, sel, yangın gibi doğal afetlerden kaynaklanmıştır. Nitekim 1900'lerden günümüze Türkiye açısından sadece depremlerin neden olduğu can kaybı 85.000 civarındadır.[1] Bu sayı 15 Avrupa Birliği ülkesinde (1900-2003 yıllarını kapsayan dönemde) deprem, sel, fırtına, heyelan, yangın, salgın hastalık, volkanik patlamalar, aşırı sıcaklar gibi neredeyse tüm doğal afetler sonucunda meydana gelen can kaybının (157.432) yarısından fazladır.[2]

Her ne kadar ülkelerin karşı karşıya oldukları doğal afetler farklı farklı ise de can ve mal kayıplarının büyük olmasını belirleyen asıl neden, bütüncül bir kriz yönetim yaklaşımının sergilenememesi, "birlikte korunma"ya yönelik oluşturulan

---

[1] B.Ü. Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Ulusal Deprem İzleme Merkezi, http://www.koeri.boun.edu.tr (Erişim Tarihi: 2 Nisan 2004).

[2] EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, http://www.em-dat.net (Erişim Tarihi: 2 Nisan 2004).

yönetim sistemlerinin ve bir bütün olarak krizlerin potansiyel etkilerini hafifletici stratejilerin hayata geçirilememesidir. Nitekim Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, gittikçe büyüyen sorunların üstesinden gelmede, var olan uygulamaları muhafaza etmekten yana ve günü kurtarmaya yönelik görüşler ile yeni yönetim stratejilerinin hayata geçirilebilmesini sağlamaya yönelik görüşler arasında sürekli bir tartışma yaşanmaktadır. Kentsel geleceği bu görüşlerden hangisinin temsil edeceğine karar vermek, bir anlamda uzlaşmaya dayalı, yaşam kalitesini bir bütün olarak arttırmayı amaç edinmiş ilkelerin ne ölçüde uygulamaya yansıtılabildiği ile yakından ilgilidir.

Ülkemizde nüfus sayısına paralel olarak kentsel nüfus sürekli artmaktadır. Diğer taraftan da özellikle 1950'li yıllardan itibaren hızlanmaya başlayan kentleşme olgusu, büyük kentlerin kapasitelerinin ötesinde aşırı yığılmalara neden olmuş, bir yandan dengeli ve sağlıklı bir kentsel dağılım oluşturulamazken, diğer yandan da yapılaşma sorunları, denetimsizlik, bilinç eksikliği gibi nedenlerle kentsel mekanlar doğal afetler karşısında daha korunmasız bir duruma gelmiştir.

İzmir özelinde konuya bakıldığında ise 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları'na göre Türkiye'nin üçüncü büyük kenti görünümündedir.[3] Toplam nüfusu 3.370.866 kişi olan İlin kentsel nüfusu 2.732.669'dur. Bu kentsel nüfusun %81'i ise İzmir Büyükşehir sınırları içinde bulunmaktadır (2.232.265). Jeolojik yapısı ve yapılaşma sorunları dikkate alındığında bu kentsel nüfusun, özellikle deprem riski ile karşı karşıya olduğu görülmektedir.[4]

İzmir ve çevresi 1. Derece Deprem Bölgesi kuşağında yer almaktadır ve binlerce insanın hayatını kaybettiği pek çok deprem ile karşı karşıya kaldığı da bilinmektedir. Yapılan analizlere göre MS. 11-2000 yılları arasında büyüklüğü 4 ve daha yüksek 887 deprem kaydedilmiş, bu depremlerin 84 kadarı büyük derecede hasara neden olmuştur.[5] Örneğin Roma çağı yazarlarından Aristides, İzmir'de bulunduğu sırada MS. 178 yılında yaşanan depremde mermer sütunlu binaların

---

[3] Bkz. 22 Ekim 2000 tarihinde uygulanan 2000 Genel Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları http://www.die.gov.tr/nufus_sayimi/2000Nufus_Kesin.htm (Erişim Tarihi: 4 Nisan 2004).

[4] İzmir'in jeolojik yapısı ve deprem durumu konusunda ayrıntılı bilgiler için bkz. Ahmet Taban (Haz.), **Kentlerin Jeolojisi ve Deprem Durumu**, Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, No. 56, Ankara, 2000, ss. 267-288.

[5] Lütfi İhsan Sezer, "İzmir Sismotektonik Yöresinde Deprem Aktivitesi ve Riski", **İzmir'de Deprem Riski**, Ed. Arife Karadağ ve Hikmet Yavaş, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, 2001, s. 30.

kağıttan şatolar gibi devrildiğinden, İzmir'de binaların yerle bir olduğundan, açlık, yangın ve salgın hastalıklar nedeniyle onbinlerce insanın hayatını kaybettiğinden bahsetmektedir. Yakın tarihlere doğru gelindiğinde, tarihsel kayıtlarda 10 Temmuz 1688 depreminin merkez üssünün tam İzmir kentinin içerisinde bulunan, şimdiki adı "Yeni Kale" olan "Sancak Kalesi" civarında olduğundan bahsedilmektedir. Bu depremde Kalenin tamamen yıkıldığı, harabe haline geldiği ve kale burçlarındaki topların bile toprağa gömüldüğünden bahsedilmektedir. Ayrıca eski gümrük binasının tamamen çöktüğü, Pamuk İpliği Hanı'nın yanından başlayıp, Pazar Yeri'nin sonuna kadar bütün binaların yıkıldığı, Büyük Rum Kilisesi, St. George Kilisesi ve Ermeni Kilisesi'nin tamamen harap olduğu, İzmir Limanı'nın hasar gördüğü, kıyı şeridinin 60 cm oturduğu, yıkılan evlerin enkazlarının tutuşmasıyla büyük yangınların çıktığı, 15.000-20.000 civarında İzmirlinin hayatını kaybettiği[6] tutulan kayıtlardan anlaşılmaktadır.

Kuşkusuz sadece depremler değil, seller ve heyelanlar da bazı dönemlerde İzmir için afet derecesine ulaşmış, can kayıplarının yanında büyük boyutlarda maddi hasarlara neden olmuştur. Örneğin, 1962 yılında Asansör'de meydana gelen kaya düşmesi sonucunda yaklaşık 80 konutun bulunduğu alan "afete maruz bölge" ilan edilmiş; 1977 yılında Kadifekale ve çevresinde meydana gelen heyelan sonucunda 1500'e yakın bina tahliye edilmiş ve burası da Bakanlar Kurulu Kararı ile "afete maruz bölge" ilan edilmiştir. 3-4 Kasım 1995 tarihinde şiddetli yağışlar sonrasında meydana gelen selde ise 50 kişi hayatını kaybetmiş, 150 kişi yaralanmış, 19 kişi kaybolmuş ve yaklaşık 1500 ev ve işyeri sular altında kalarak büyük maddi hasar meydana gelmiştir.

Doğal afetlerin geçmişte olduğu gibi gelecekte de kentleri olumsuz yönde etkileyebileceği, "birlikte korunma" anlayışı çerçevesinde bir "güvenlik kültürü" oluşturamamış toplumlar/topluluklar açısından sonuçların daha da ürkütücü boyutlara varacağı abartılı bir görüş sayılmamalıdır. Mevcut uygulamalar ile gidildiği taktirde, geçmiş yüzyılla karşılaştırıldığında, 21. yüzyılda doğal afetlerin neden olabileceği can ve mal kayıplarının daha fazla olmayacağının hiç bir garantisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla kent ve kentleşme olgusunun küresel bir nitelik kazandığı günümüzde, kentlerin gelecek yıllarda doğal afetler karşısında yaşanabilir

[6] Hikmet Yavaş (Der.), **İzmir Yerel Gündem 21 Narlıdere Buluşması: Kriz Yönetimi Çalışma Grubu Raporları**, İzmir Yerel Gündem 21, İzmir, 2003, ss. 12-13.

ve sürdürülebilir mekanlar açısından önemini daha da arttıracağı görülmektedir. Bu açıdan "her şeyi devletten bekleme" ve "devletin her şeyin üstesinden gelebileceği" anlayışı yerine, etkilenebilecek tüm aktörlerin katılımını içeren bir yönetim sürecinin hayata geçirilmesi zorunluluk olarak görülmektedir.

II. ARAŞTIRMANIN BAŞLICA SORULARI

Araştırmada cevabı aranacak temel sorular şu şekilde belirlenmiştir:

- Katılımcıların toplumsal profilleri nelerdir?
- Doğal afetlere bakış açısı nasıldır?
- Olası bir deprem için herhangi bir hazırlık bulunuyor mu?
- Zorunlu deprem sigortası için ne düşünülüyor?
- Doğal afetlere yönelik yapılması gereken faaliyetlerle ilgili bilgi kaynaklarının kullanım düzeyi nedir?
- Medyanın doğal afetler konusundaki yaklaşımı nasıl değerlendiriliyor?
- Doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olmasında çeşitli kişi ve kurumların sorumlulukları nelerdir?
- Hizmetlerin etkinliği açısından kamu yöneticileri, belediyeler ve kamu kurumlarının faaliyetleri nasıl değerlendiriliyor?
- Katılımcılar, kriz yönetiminde temel kurum olarak, İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi hakkında ne tür bilgiye sahipler?
- Sivil toplum kuruluşları ve gönüllülük konusunda ne düşünülüyor?
- Herhangi bir doğal afet sonrası yardım alınabilecek çeşitli kişi ve kurumlara yönelik güven düzeyi nedir?
- Bilim adamlarının doğal afetler konusundaki çalışmaları nasıl değerlendiriliyor? Kamu yöneticileri bilim adamlarının çalışmalarına ve fikirlerine gereken değeri veriyor mu?
- Doğal afetler konusundaki mevzuatın yeterliliği konusunda ne düşünülüyor?

Araştırmada yukarıdaki temel sorulara cevaplar aranarak, doğal afetlerden kaynaklanan bir krizin yönetiminde uygulanabilir öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

III. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE ÖRNEKLEM KÜMESİNİN TESPİTİ

Araştırmanın evrenini İzmir Büyükşehir bütününde ikamet eden, oturduğu evin mülkiyeti kendisine ait (kiracı olmayan) hanehalkı reisleri oluşturmaktadır. Bu evrene ilişkin örneklem ise %95 güven aralığında ve %5 anlamlılık düzeyinde 384 anket olarak tespit edilmiştir. Bu örneklem büyüklüğü hem İzmir metropol kentsel nüfusu (2.232.265) hem de İzmir'de ev sahipliği (367.559) açısından yeter sayıyı oluşturmaktadır.[7] Örneklemin İzmir Büyükşehir bütününde ilçeler açısından dağılımı ise Tablo 12'de gösterilmiştir.

Tablo 12: Örneklem Kümesinin Büyüklüğü ve İlçelere Göre Dağılımı

İzmir Metropol İlçeler	Nüfus	Yüzde	Örnek sayısı	Sokak sayısı		Gruplar
Balçova	66877	2,995926	12	320	28	Grup 1
Narlıdere	54107	2,423861	9	350	38	Grup 1
Güzelbahçe	14924	0,668559	3	200	78	Grup 1
Bornova	391128	17,52158	67	3200	48	Grup 2-3-4
Buca	308661	13,82726	53	1415	27	Grup 5-6
Çiğli	106740	4,78169	18	875	48	Grup 7
Gaziemir	70035	3,137396	12	496	41	Grup 8
Karşıyaka	438430	19,64059	75	6062	80	Grup 9-10-11
Konak	781363	35,00315	134	9800	73	Grup 12-13-14-15
Toplam	2232265	100	384			

Örneklem kümesini oluşturan 384 anketin metropol ilçeler ölçeğinde belirlenmesinde İzmir Şehir Rehberi kullanılmıştır.[8] İlçelere dağıtılan anketlerin uygulanacağı sokaklar belirlenen grup sayısına göre atlamalı bir şekilde tespit edilmiştir. Daha sonra İzmir Büyükşehir Belediyesi'nden temin edilen 1:10 000 ölçekli ve 17 paftadan oluşan haritaya bu sokaklar işlenmiştir. Bunun sonucunda anket uygulanacak bazı sokakların ticaret ve sanayi bölgelerine rastladığı görülmüş, sokaklar ve mahalleler düzeyinde yeniden düzenlemeler yapılarak araştırma sınırlılıklarına uyum sağlanmıştır.

---

[7] Bkz. Türkiye Ev Sahipliği Araştırması http://www.konut.gov.tr/html/a_evsahipligi.html (Erişim Tarihi: 4 Nisan 2004).

[8] **İzmir Şehir Rehberi**, Harita Genel Komutanlığı ve İzmir Büyükşehir Belediyesi, İzmir, 1998.

IV. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE TEKNİĞİ

Araştırmada survey yöntemi (durum belirleyici) ve anket tekniği kullanılarak veriler elde edilmiştir. Anket formunun oluşturulmasında konuyla ilgili literatür gözden geçirilmiş,[9] taslak forma Ekim 2003'te son şekli verilmiştir. Verilerin toplanması Kasım-Aralık 2003 aylarında Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü öğrencilerinin gönüllü katılımlarıyla tamamlanmıştır.

Form beş sayfa halinde ve çoğunluğu beşli Likert tipi ölçeklemeye dayalı kapalı uçlu ve yarı kapalı uçlu sorulardan oluşmaktadır. Bunun yanında kısa cevaplı açık uçlu sorulara da yer verilmiştir. Bulguların analizinde kullanılan beşli Likert tipi ölçeklendirme desenleri ise aşağıda gösterilmiştir:

Kesinlikle katılıyorum ❶	Katılıyorum ❷	Ne katılıyorum ne katılmıyorum ❸	Katılmıyorum ❹	Kesinlikle katılmıyorum ❺

Tamamen sorumlu ❶	Sorumlu ❷	Ne sorumlu ne sorumsuz ❸	Sorumsuz ❹	Hiçbir sorumluluğu yok ❺

Çok önemli ❶	Önemli ❷	Ne önemli ne önemsiz ❸	Önemsiz ❹	Hiç önemi yok ❺

Verilerin, bilgisayar ortamına aktarılmasından önce, analize hazırlanması sürecinde birtakım düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak ankete katılanların doğum yerleriyle ilgili soruda verilen cevaplara yönelik yapılan düzenleme Tablo 13'te gösterilmiştir. Doğum yerleri Türkiye'de olanlar il merkezleri dikkate alınarak coğrafi bölgeler, doğum yerleri Türkiye dışında olanlar ise yurt dışı olarak kodlanmıştır.

[9] Anket formunun oluşturulmasında Bursa Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 tarafından düzenlenen "Bursa'da Deprem Olursa" paneli izleyicileri üzerinde yapılan araştırmadan özellikle istifade edilmiştir. Bkz. Veysel Bozkurt, **Deprem ve Toplum**, Alfa Ktb., İstanbul, 1999.

Tablo 13: Ankete Katılanların Doğum Yerlerinin Gruplandırılması

EGE BÖLGESİ	İzmir, Denizli, Manisa, Aydın, Muğla, Afyon, Kütahya, Uşak
AKDENİZ BÖLGESİ	Antalya, Burdur, Isparta, Adana, Mersin, Hatay, Osmaniye, Kilis, Kahramanmaraş
DOĞU ANADOLU BÖLGESİ	Malatya, Elazığ, Erzincan, Bitlis, Tunceli, Bingöl, Erzurum, Kars, Ardahan, Iğdır, Van, Ağrı, Muş, Hakkari, Şırnak
GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGESİ	Diyarbakır, Batman, Siirt, Gaziantep, Şanlıurfa, Adıyaman, Mardin
İÇ ANADOLU BÖLGESİ	Konya, Aksaray, Karaman, Eskişehir, Ankara, Çankırı, Kırıkkale, Yozgat, Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Kayseri, Sivas
KARADENİZ BÖLGESİ	Düzce, Bolu, Zonguldak, Bartın, Karabük, Kastamonu, Sinop, Samsun, Rize, Çorum, Tokat, Ordu, Amasya, Giresun, Trabzon, Gümüşhane, Bayburt, Artvin
MARMARA BÖLGESİ	Çanakkale, Balıkesir, Bilecik, Bursa, Yalova, İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Edirne, Tekirdağ, Kırklareli
YURT DIŞI	Yurt dışı

Diğer bir düzenleme ankete katılanların meslekleri açısından yapılmıştır (bkz Tablo 14). Özellikle mesleklerin ayrıntısına inebilmek için açık uçlu soru tercih edilmiştir. Meslek 1 grubunda pazarlamacı, iş takipçisi, seyyar satıcı gibi meslekler yer almaktadır. Meslek 2 grubunda marangoz, kuaför, lokantacı gibi usta-kalfa-çırak ilişkisi çerçevesinde edinilen meslekler bulunmaktadır. Meslek 3 grubunda ise doktor, eczacı, diş hekimi, inşaat mühendisi, makine mühendisi gibi eğitimi gerektiren ve bir uzmanlık sonucunda kazanılan meslekler yer almaktadır.

Tablo 14: Ankete Katılanların Mesleklerinin Gruplandırılması

Meslek 1	Pazarlamacı, iş takipçisi, seyyar satıcı, pazarcı, işportacı, simitçi
Meslek 2	Marangoz, kuaför, lokantacı, matbaacı
Meslek 3	Doktor, eczacı, diş hekimi, mali müşavir, avukat, psikolojik danışman, inşaat mühendisi, makine mühendisi, elektrik mühendisi, bilgisayar mühendisi, ziraat mühendisi, orman mühendisi
Eğitimci	Akademisyen, öğretmen, okutman
Memur	Memur
İşçi	İşçi
Çiftçi	Çiftçi
Ev hanımı	Ev hanımı
Emekli	Emekli

Toplanan veriler SPSS 10.0 paket programı yardımıyla bilgisayara girilmiştir. Verilerin analizinde örneklemin veri toplama anındaki durumunu yansıtması açısından ve bir değişkene ilişkin frekans dağılımı, iki ya da daha çok değişken arasında gözlenen ilişkinin istatistiksel açıdan anlamlı olup olmadığına yönelik

çapraz tablolama ve ki-kare testi, değişkenler arasında ilişkinin şiddetini belirlemeye yönelik korelasyon analizi, ilişkisiz ölçümlerde ikiden fazla grup arasında anlamlı fark olup olmadığına yönelik tek yönlü varyans analizi (one-way ANOVA) ve bu farklılığın hangi gruplar arasında olduğunun belirlenmesine yönelik ortalamaların karşılaştırıldığı Scheffe testi, incelenen değişken açısından bağımsız iki grup arasında anlamlı bir farkın olup olmadığına yönelik t-testi kullanılmıştır.

Anket analizinde uygulanan tekniklere ilişkin kullanılan kısaltmalar ise Tablo 15'te gösterilmiştir.

Tablo 15: Anket Analizinde Kullanılan Kısaltmalar

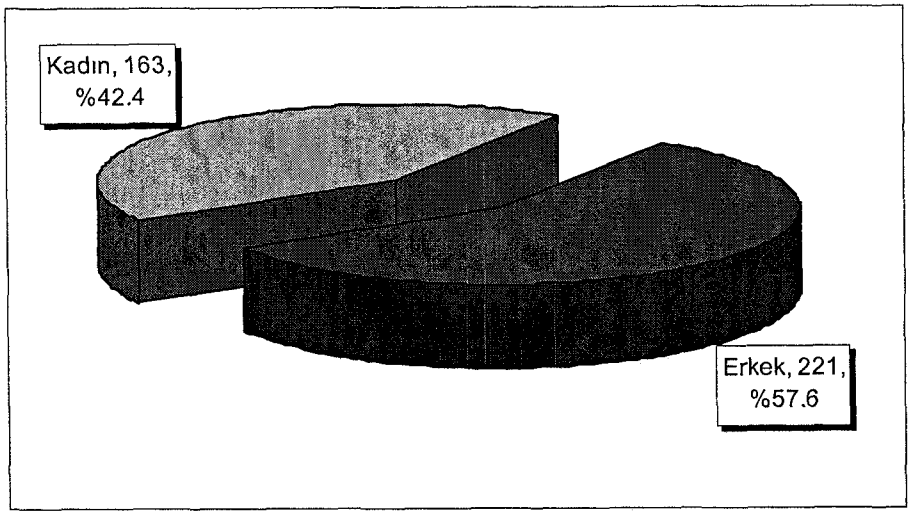
F	F değeri
KO	Kareler ortalaması
KT	Kareler toplamı
N	Frekans
p	Anlamlılık düzeyi
r	Pearson korelasyon katsayısı
S	Standart sapma
sd	Serbestlik düzeyi
t	t değeri
α	Alfa değeri
χ^2	Ki-kare
$\bar{x}$	Ortalama

V. ARAŞTIRMA BULGULARI VE BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Araştırma örneklemini oluşturan 384 anketten elde edilen verilerin bilgisayar ortamına aktarılması ve bu verilerin özelliklerini de dikkate alan uygun analiz tekniklerinin seçilmesiyle temel bulgular elde edilmiştir. Bu bulgular, pratik bir kolaylık sağlaması açısından iki şekilde ele alınmıştır: İlk olarak elde edilen bulgular herhangi bir yoruma gidilmeden temel göstergeler yardımıyla ortaya konmaktadır. Daha sonra ise bulguların genel bir değerlendirmesine yer verilmektedir. Bu değerlendirmede ortaya konan yorumlarda bir yandan anket tekniğine dayalı araştırma bulguları, diğer yandan da İzmir Yerel Gündem 21 Kriz Yönetimi Çalışma Grubu moderatörlüğü süresince hem hemşehriler ve karar alıcılarla yapılan görüşmeler hem de 3 Şubat 2002 Sultandağı/Afyon depreminden hemen sonra (5-7 Şubat 2002) bizzat alanda gerçekleştirilen çalışmalar yönüyle nicel ve nitel araştırma yöntemlerinin güçlü ve zayıf yönlerinin birbirini tamamladığı bütüncül bir yaklaşım sergilenmektedir.

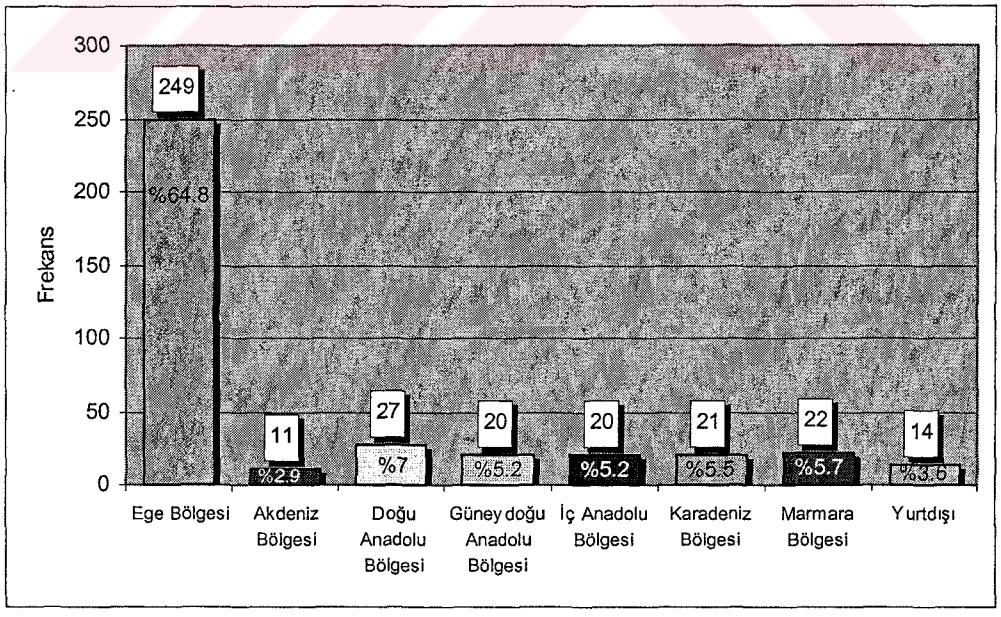
A. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN BULGULAR

1. Ankete Katılanların Toplumsal Profilleri



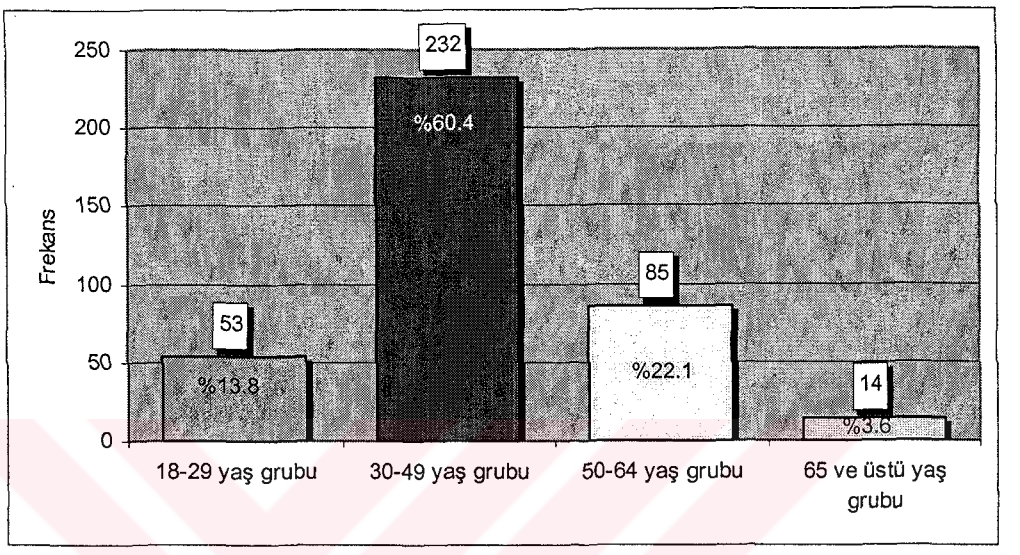
Şekil 13: Cinsiyete Göre Ankete Katılanlar

Cinsiyet açısından yapılan karşılaştırmada ankete katılan kadın ve erkekler arasında büyük bir farkın olmadığı görülmektedir. Buna göre kadınların oranı %42.4, erkeklerin oranı ise %57.6'dır.



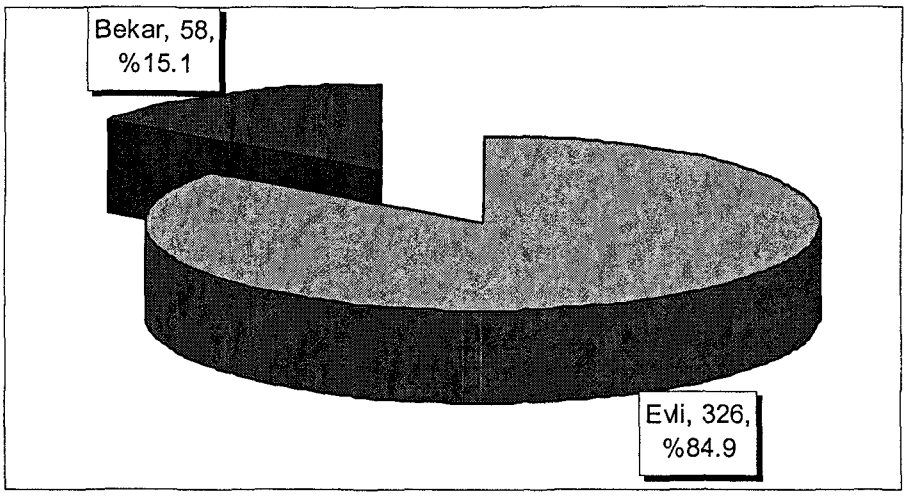
Şekil 14: Doğum Yerlerine Göre Ankete Katılanlar

Ankete katılanların doğum yerlerine bakıldığında; doğum yeri Ege Bölgesi olanlar %64.8 ile ağırlıktadır (doğum yerleri içinde İzmir doğumlu olanların oranı %51.3'tür). Bunu %7 ile Doğu Anadolu Bölgesi, %5.7 ile Marmara Bölgesi, %5.5 ile Karadeniz Bölgesi, %5.2 eşdeğer oranı ile İç Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi izlemektedir. Akdeniz Bölgesi doğumlular %2.9'dur. Doğum yeri yurtdışı olanların oranı ise %3.6'dır.



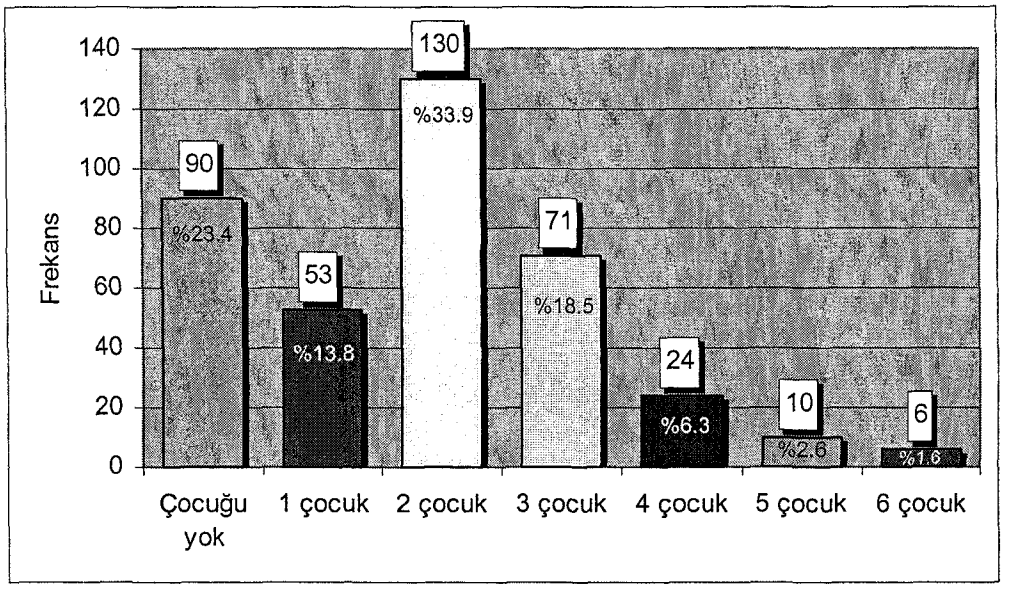
Şekil 15: Yaş Dağılımlarına Göre Ankete Katılanlar

Ankete katılanların %60.4'ü 30-49 yaş grubunda bulunmaktadır. Bunu %22.1 ile 50-64, %13.8 ile 18-29 yaş grubu izlemektedir. 65 yaş ve üstü %3.6 ile örneklemde en az temsil edilen yaş grubunu oluşturmaktadır.



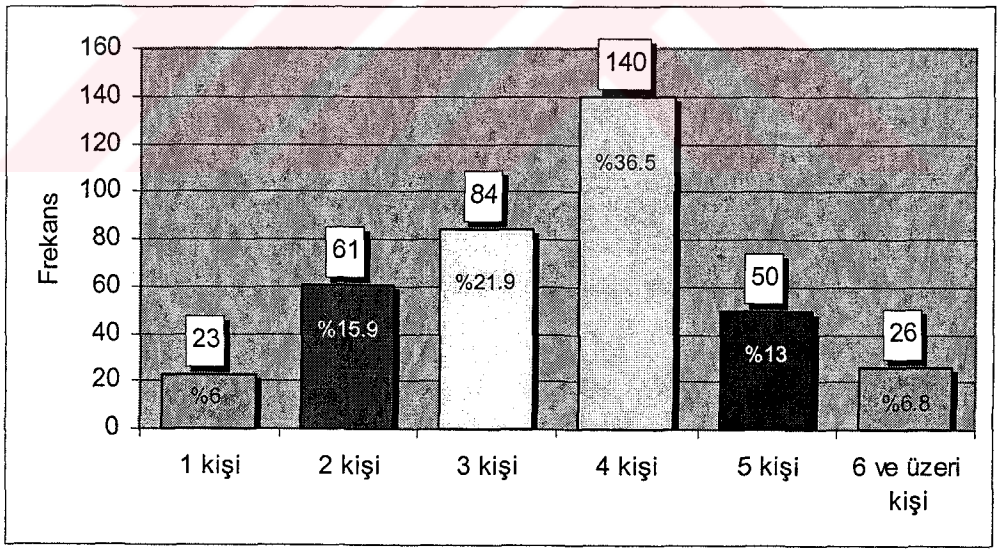
Şekil 16: Medeni Durumuna Göre Ankete Katılanlar

Ankete katılanların %84.9'u evli, %15.1'i bekardır.



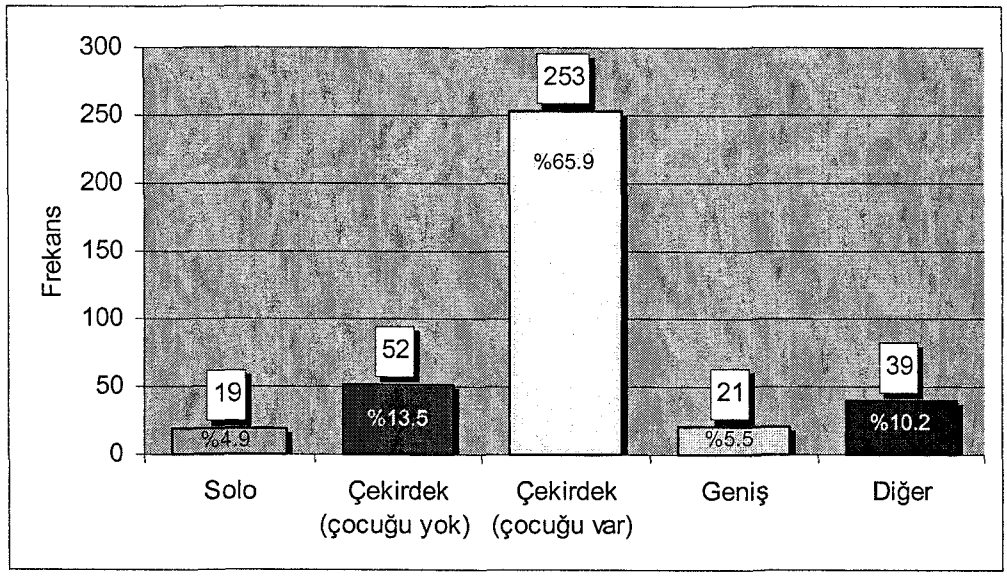
Şekil 17: Ankete Katılanların Çocuk Sayıları

Ankete katılanların %23.4'ünün çocuğu bulunmamaktadır. Bu grubun dışında %33.9 ile 2 çocuk sahibi olan aileler ağırlıktadır. Bunu %18.5 ile 3 çocuk, %13.8 ile 1 çocuk, %6.3 ile 4 çocuk, %2.6 ile 5 çocuk ve %1.6 ile 6 çocuk sahibi aileler izlemektedir.



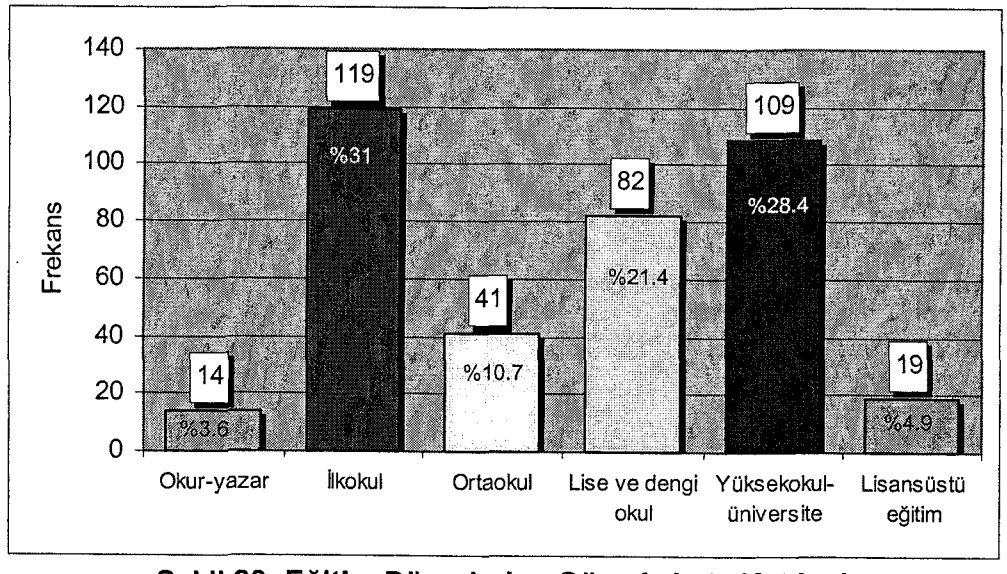
Şekil 18: Ankete Katılanların Hanehalkı Sayıları

Ankete katılanların %36.5'i 4 kişilik hanelerden oluşmaktadır. Bunu sırasıyla %21.9 ile 3, %15.9 ile 2, %13 ile 5, %6.8 ile 6 ve üzeri kişiden oluşan haneler izlemektedir. Tek kişiden oluşan hanelerin oranı ise %6'dır.



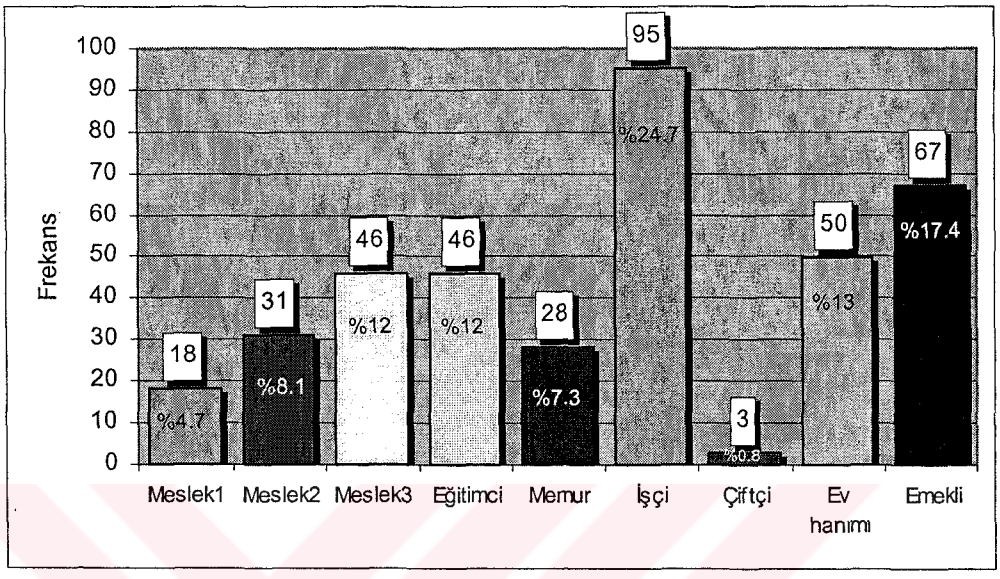
Şekil 19: Ankete Katılanların Hanehalkı Yapısı

Ankete katılanlardan elde edilen verilere göre hanehalkının ne tür bir yapıda olduğunu ortaya koyan bulgular şu şekildedir: %63.9 ile anne, baba ve kendileri ile birlikte oturan evlenmemiş çocuklardan meydana gelen çekirdek aile yapısı ağırlıktadır. Bunu çocuğu olmayan, sadece evli eşlerin oluşturduğu çekirdek aile yapısı %13.5 ile izlemektedir. Anne, baba, evli oğullar, gelinler veya bir evli oğul diğer bekar çocuklar ya da bir evli oğul, gelin ve torunların birlikte oturduğu geniş aile yapısının oranı %5.5'tir. Evinde tek başına ve bekar oturanlar (solo) %4.9 oranındadır. %10.2'lik diğer grubunda ise birden fazla kişinin oturduğu ve bekarların oluşturduğu bir hanehalkı söz konusudur.



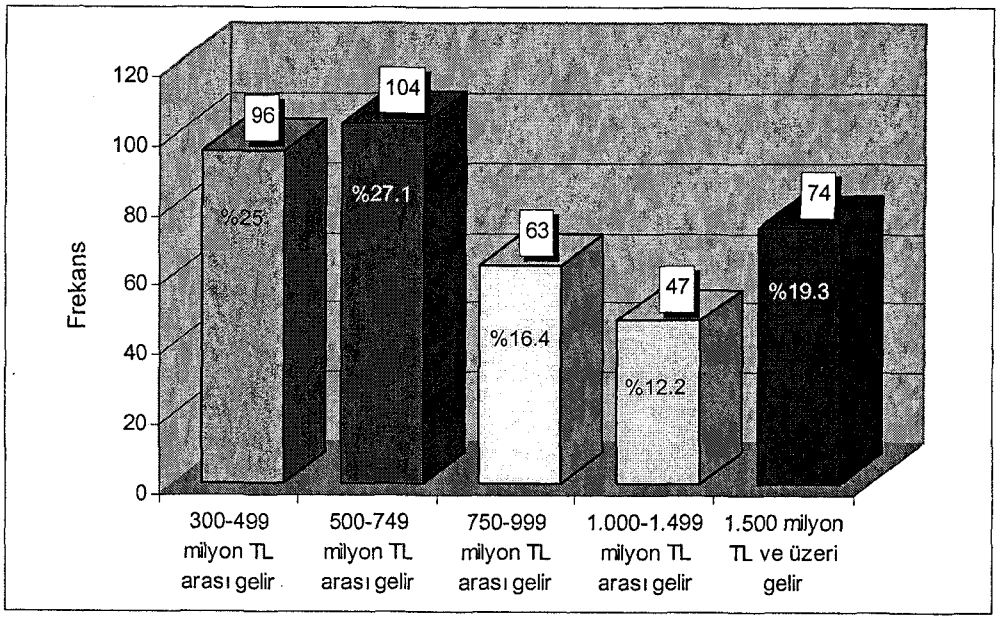
Şekil 20: Eğitim Düzeylerine Göre Ankete Katılanlar

Ankete katılanlara eğitim durumu açısından bakıldığında %31'inin ilkokul düzeyinde bir eğitime sahip olduğu görülmektedir. Yüksekokul-üniversite düzeyinde eğiteme sahip olanlar %28.4, lise ve dengi okul düzeyinde eğitime sahip olanlar %21.4, ortaokul düzeyinde eğitime sahip olanlar %10.7 ve lisansüstü eğitime sahip olanlar %4.9 ile örneklemde yer almıştır. Okur-yazar olanların oranı ise %3.6'dır.



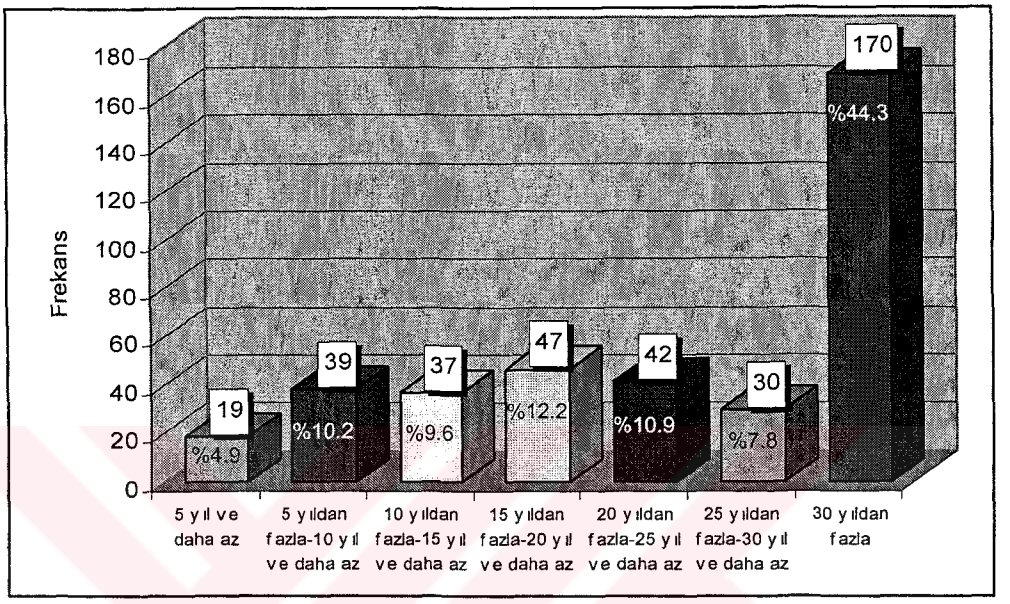
Şekil 21: Ankete Katılanların Mesleki Dağılımı

Ankete katılanların ağırlıklı grubunu %24.7 ile işçiler oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla %17.4 ile emekli, %13 ile ev hanımı, %12 eşdeğer oranı ile melek3 ve eğitimci, %8.1 ile meslek2, %7.3 ile memur ve %4.7 ile meslek1 izlemektedir. Çiftçiler %0.8 oranında örneklemde son sırada yer almıştır.



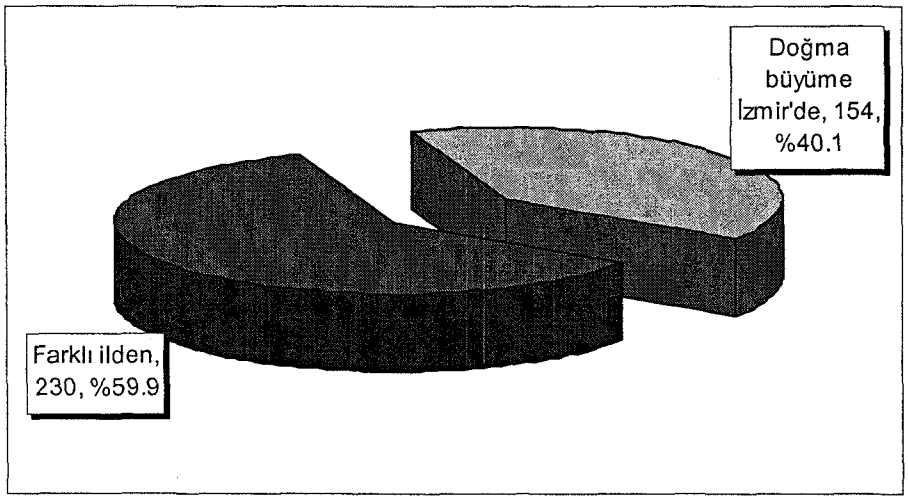
Şekil 22: Ankete Katılanların Gelir Dağılımı (Milyon TL)

Ankete katılanların %27.1'i 500-749 milyon TL arasında gelire sahiptir. Daha sonra sırasıyla 300-499 milyon TL arası gelire sahip olanlar %25, 1.500 milyon TL ve üzeri gelire sahip olanlar %19.3, 750-999 milyon TL arası gelire sahip olanlar %16.4 oranında örneklemde yer almıştır. 1.000-1.499 milyon TL arası gelire sahip olanların oranı ise %12.2'dir.



Şekil 23/a: İzmir'de İkamet Süreleri Bakımından Ankete Katılanlar

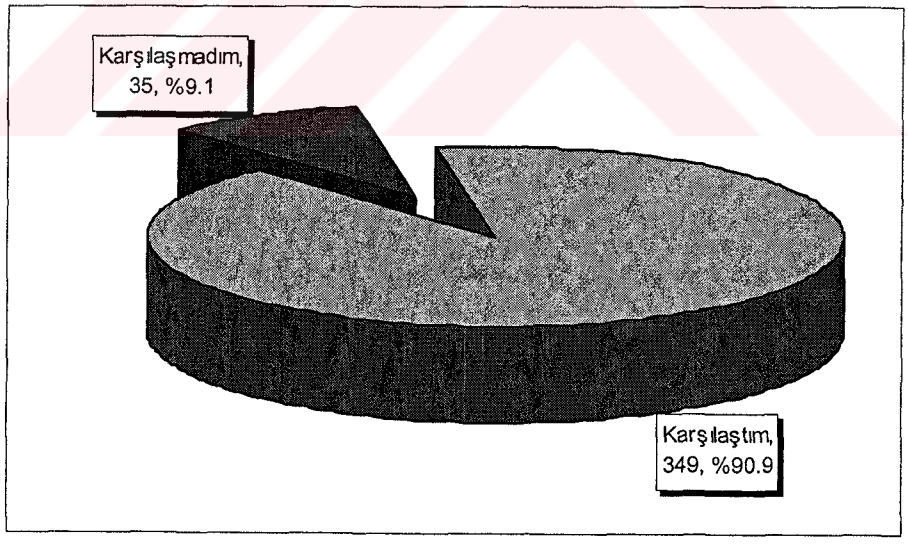
Ankete katılanların %44.3'ü 30 yıldan fazla süredir İzmir'de ikamet etmektedir. 15 yıldan fazla-20 yıl ve daha az süre ikamet edenlerin oranı %12.2, 20 yıldan fazla-25 yıl ve daha az süre ikamet edenlerin oranı %10.9, 5 yıldan fazla-10 yıl ve daha az süre ikamet edenlerin oranı %10.2, 10 yıldan fazla-15 yıl ve daha az süre ikamet edenlerin oranı %9.6 ve 25 yıldan fazla-30 yıl ve daha az süre ikamet edenlerin oranı %7.8'dir. 5 yıl ve daha az süredir İzmir'de ikamet edenlerin oranı ise %4.9'dur.



Şekil 23/b: İzmir'de İkamet Süreleri Bakımından Ankete Katılanlar

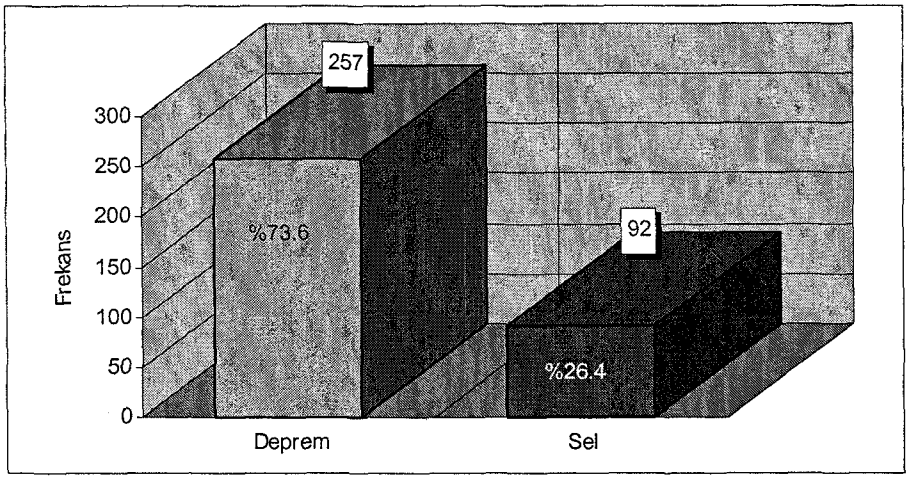
Ankete katılanların İzmir'de ikamet süreleri açısından farklı bir bakış açısı ile yapılan karşılaştırmada, doğma büyüme İzmir'de bulunanların oranı %40.1'dir. Doğum yerleri farklı olmakla birlikte kısa ya da uzun süreli İzmir'de bulunanların oranı ise %59.9'dur.

2. Doğal Afetlere Bakış Açısı



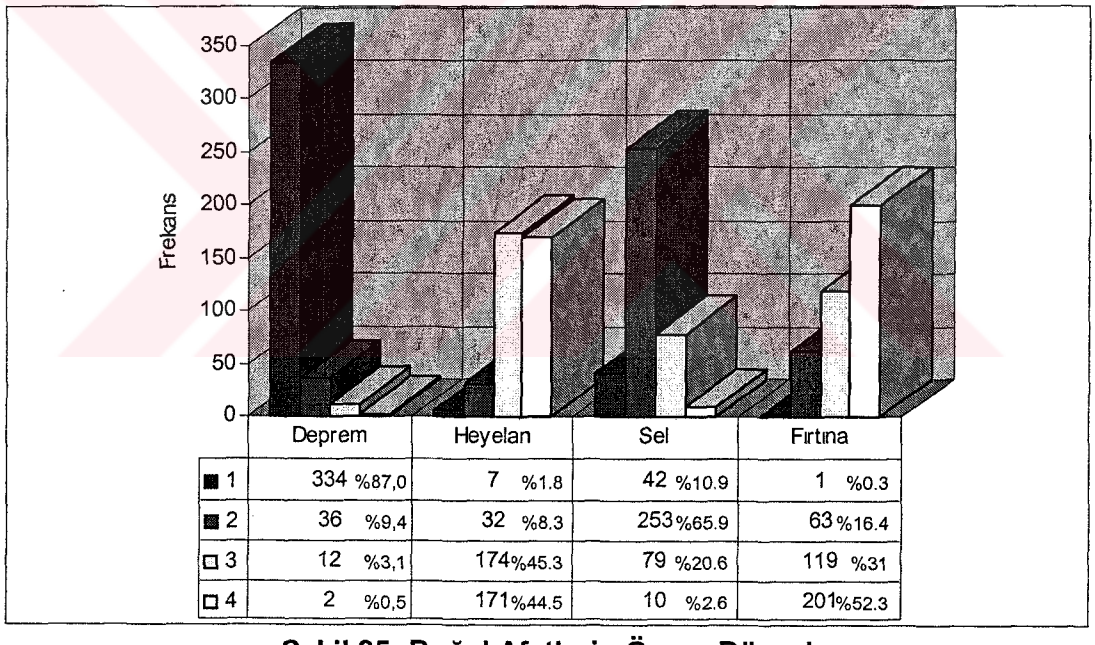
Şekil 24/a: Doğal Olaylar ile Karşılaşma Açısından Ankete Katılanlar

İzmir'de yaşadığı süre içinde deprem, heyelan, sel ve su baskını, fırtına gibi herhangi bir doğal olay ile karşılaştım diyenler %90.9 gibi yüksek bir orandadır. Buna karşılık, böyle olaylar ile karşılaşmadım diyenlerin oranı ise %9.1'dir.



Şekil 24/b: Karşılaşılan Öncelikli Doğal Olaylar

Doğal olaylar ile karşılaşmayanlar hariç, %73.6 ile deprem, %26.4 ile sel öncelikli karşılaşılan iki olay olarak belirtilmiştir.



	Deprem	Heyelan	Sel	Fırtına
1	334 %87,0	7 %1.8	42 %10.9	1 %0.3
2	36 %9,4	32 %8.3	253 %65.9	63 %16.4
3	12 %3,1	174 %45.3	79 %20.6	119 %31
4	2 %0,5	171 %44.5	10 %2.6	201 %52.3

Şekil 25: Doğal Afetlerin Önem Düzeyi

Katılımcılara en önemli doğal afet türünün hangisi olduğu sorulmuş; deprem, heyelan, sel ve su baskını, fırtına için "en önemli 1 en önemsiz 4" olacak şekilde sıralaması istenmiştir. Bu soruya verilen cevapların frekans ve yüzde dağılımları Şekil 25'te gösterilmiştir.

Şekil 25'te sırasıyla deprem (%87), sel ve su baskını (10.9), heyelan (%1.8) ve fırtına (%0.3) ilk sırada gösterilen en önemli doğal afetler olarak değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, doğal afet türlerinin önem düzeyi ile oturulan yer arasında (9 metropol ilçe) anlamlı bir farkın olup olmadığı, ANOVA sonuçlarıyla aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 16/a: Oturulan Yere Göre Doğal Afetlerin Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

	Varyansın Kaynağı	KT	sd	KO	F	p
Depremin Önem Düzeyi	Gruplar arası	1,705	8	0,213	0,899	0,517
	Gruplar içi	88,951	375	0,237		
	Toplam	90,656	383			
Heyelanın Önem Düzeyi	Gruplar arası	16,399	8	2,050	4,420	0,000
	Gruplar içi	173,911	375	0,464		
	Toplam	190,310	383			
Selin Önem Düzeyi	Gruplar arası	8,643	8	1,080	2,816	0,005
	Gruplar içi	143,896	375	0,384		
	Toplam	152,539	383			
Fırtınanın Önem Düzeyi	Gruplar arası	18,006	8	2,251	4,182	0,000
	Gruplar içi	201,827	375	0,538		
	Toplam	219,833	383			

ANOVA sonuçlarına göre $p>0.05$ olduğundan depremin önem düzeyi ile oturulan yer arasında anlamlı bir fark bulunmamıştır. Yapılan Scheffe Testi sonucuna göre, depremin önem düzeyi açısından, bütün bölgelerde oturanlar depremi hemen hemen eşit derecede çok önemli bulmakta ya da depremin bu önemi oturulan bölgeye göre büyük oranda değişmemektedir (önem düzeyi en yüksek $\bar{X}_{\text{Balçova}}=1.00$, önem düzeyi en düşük $\bar{X}_{\text{Güzelbahçe}}=1.33$ arasında).

Diğer taraftan heyelan, sel ve fırtınanın anlamlılık düzeyleri %5'ten küçük olduğundan aralarında anlamlı farklar olduğu görülmüştür. Afet türlerinin önem düzeyi ile oturulan yer arasında anlamlı bulunan bu farkların hangi yerleşim yerleri arasında olduğunun belirlenmesine yönelik yapılan Scheffe Testi sonuçları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 16/b: Oturulan Yere Göre Heyelanın Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Oturulan yer	N	α değeri için alt gruplar = 0.05	
		1	2
Narlıdere	9	2,6667	
Konak	135	3,1407	3,1407
Gaziemir	12	3,2500	3,2500
Karşıyaka	75	3,3467	3,3467
Buca	53	3,4151	3,4151
Balçova	12	3,4167	3,4167
Çiğli	18	3,5556	3,5556
Bornova	67	3,5970	3,5970
Güzelbahçe	3		4,0000

Heyelanın önem düzeyinin oturulan yere göre değiştiği gözlenmektedir. Buna göre Narlıdere'de oturanlar, diğer yerlerde oturanlara göre heyelanı daha önemli görmektedirler ($\bar{x}$=2.66). Güzelbahçe'de oturanlara göre ise heyelan, önem düzeyi açısından son sırada yer almaktadır ($\bar{x}$=4.00).

Tablo 16/c: Oturulan Yere Göre Selin Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

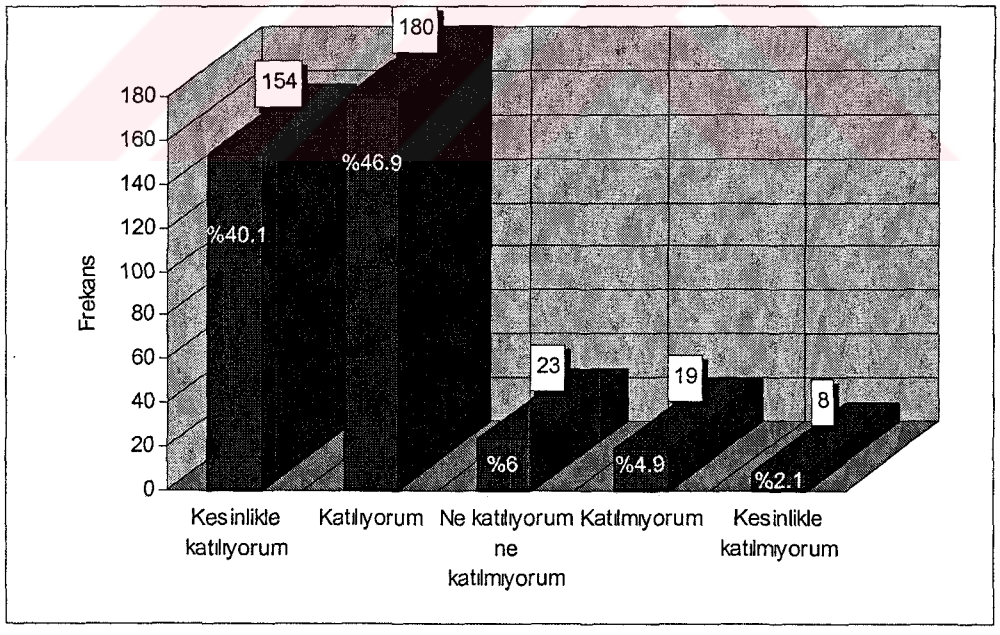
Oturulan yer	N	α değeri için alt gruplar = 0.05	
		1	2
Güzelbahçe	3	1,6667	
Buca	53	2,0566	2,0566
Karşıyaka	75	2,0800	2,0800
Gaziemir	12	2,0833	2,0833
Konak	135	2,1037	2,1037
Çiğli	18	2,1111	2,1111
Bornova	67	2,2687	2,2687
Balçova	12	2,5833	2,5833
Narlıdere	9		2,7778

Selin önem düzeyi ile oturulan yer arasında da anlamlı bir farklılık görülmektedir. Buna göre Güzelbahçe'de oturanların ($\bar{x}$=1.66) diğer yerlerde oturanlara göre seli daha önemli gördükleri ortaya çıkmaktadır.

Tablo 16/d: Oturulan Yere Göre Fırtınanın Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

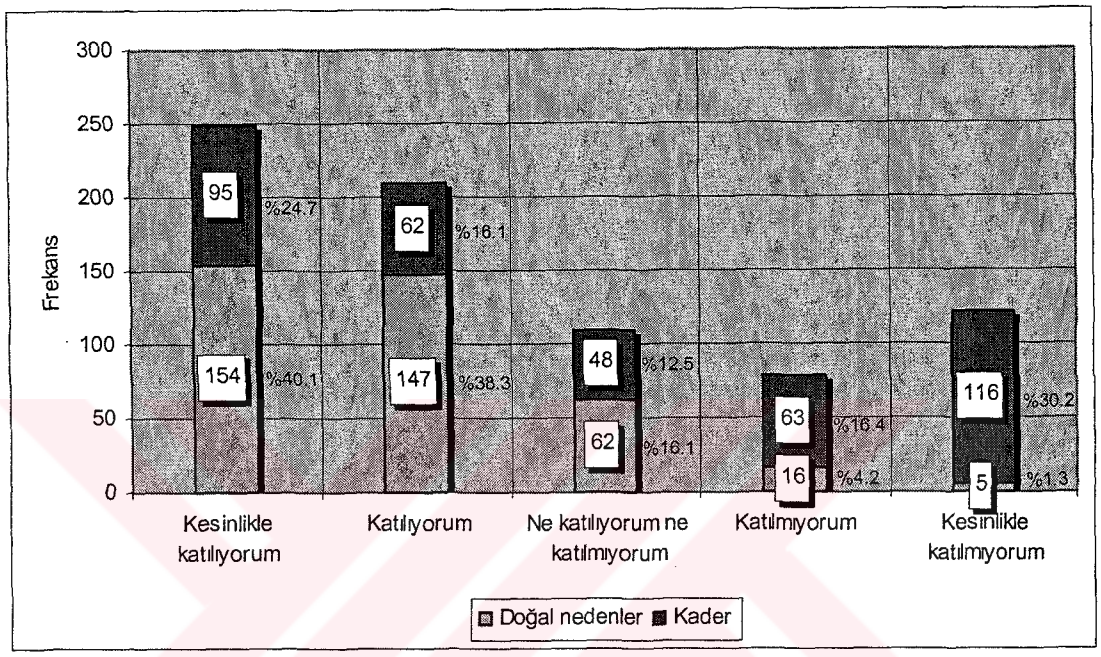
Oturulan yer	N	α değeri için alt grup= 0.05
		1
Balçova	12	3,0000
Çiğli	18	3,0000
Güzelbahçe	3	3,0000
Bornova	67	3,0299
Narlıdere	9	3,3333
Buca	53	3,3396
Karşıyaka	75	3,4000
Konak	135	3,5556
Gaziemir	12	3,6667

Fırtınanın önem düzeyi ile oturulan yer arasındaki anlamlı fark açısından bakıldığında ise Narlıdere'de oturanlardan ($\bar{X}$=3.33) itibaren bir kırılma yaşandığı gözlenmektedir. Değişik bir ifade ile Balçova ($\bar{X}$=3.00), Çiğli ($\bar{X}$=3.00), Güzelbahçe ($\bar{X}$=3.00) ve Bornova'da ($\bar{X}$=3.02) oturanların; Narlıdere ($\bar{X}$=3.33), Buca ($\bar{X}$=3.33), Karşıyaka ($\bar{X}$=3.40), Konak ($\bar{X}$=3.55) ve Gaziemir'de ($\bar{X}$=3.66) oturanlara göre fırtınayı daha önemli gördükleri anlaşılmaktadır.



Şekil 26: Doğal Afetlerden Zarar Görme Endişesine Katılım Düzeyi

Ankete katılanlara "İzmir'de yaşamaktan dolayı deprem, heyelan, sel, fırtına gibi doğal afetlerden zarar görme endişesi taşıyorum" yargısına katılım düzeyleri sorulmuştur. Buna göre, katılımcıların %87'si (kesinlikle katılıyorum + katılıyorum) İzmir'de yaşamaktan dolayı doğal afetlerden zarar göreceği endişesini taşımaktadırlar. Diğer taraftan böyle bir endişeyi taşımayanların toplam oranı (kesinlikle katılmıyorum + katılmıyorum) %7'dir. Karasızlar ise %6 oranındadır.



Şekil 27: Doğal Afetler: Doğal Nedenler ve Kader

Ankete katılanlara "deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar kaderdir" ve "deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar tamamen doğal nedenlerden kaynaklanır" şeklinde iki yargı sorulmuş ve bu yargılara katılım düzeylerini belirtmeleri istenmiştir. Buna göre deprem, heyelan, sel ve su baskını, fırtına gibi olayların tamamen doğal nedenlerden kaynaklandığını ifade edenlerin oranı %78.4'tür (kesinlikle katılıyorum + katılıyorum). Buna karşılık, böyle olayların tamamen doğal nedenlerden kaynaklandığı yargısına katılmayanların toplam oranı %5.5 (kesinlikle katılmıyorum + katılmıyorum), kararsız olanların oranı ise %16.1'dir. Diğer taraftan deprem, heyelan, sel ve su baskını, fırtına gibi olayları kader olarak görenlerin (kesinlikle katılıyorum + katılıyorum) %40.8 gibi yüksek bir oranda olması dikkat çekicidir. Bu yönüyle doğal afetlere kader yaklaşımında bulunanların ayrıca analize tabi tutulması farklı bulguların ortaya konması açısından önemlidir. Bu bulgulara ilişkin analizler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 17: Cinsiyete Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının T-Testi Sonuçları

	Cinsiyet	N	$\bar{X}$	S	sd	t	p
Deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar kaderdir.	Bayan	163	3,3681	1,5192	382	2,740	0,006
	Erkek	221	2,9231	1,6120			

Deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar kaderdir yargısına katılım düzeyleri ile cinsiyet arasında anlamlı bir farklılık bulunmaktadır. Bu farklılık açısından bakıldığında, böyle olayları, erkeklerin ($\bar{X}$ =2.92) bayanlara ($\bar{X}$ =3.36) göre daha fazla kader olarak görme eğiliminde oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 18/a: Eğitim Düzeyine Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

Varyansın Kaynağı	KT	sd	KO	F	p
Gruplar arası	248,993	5	49,799	26,320	0,000
Gruplar içi	715,192	378	1,892		
Toplam	964,185	383			

Deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar kaderdir yargısının ölçek puanlarının eğitim düzeyi gruplarına göre yapılan ANOVA sonuçlarında $p<0,05$ olduğundan, eğitim düzeyi grupları arasında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu anlamlı farkın hangi gruplar arasında olduğunun tespitine yönelik yapılan Scheffe testi sonuçları Tablo 18/b'de görülmektedir.

Tablo 18/b: Eğitim Düzeyine Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Eğitim düzeyi	N	α değeri için alt gruplar = 0.05	
		1	2
Ortaokul	41	2,1951	
İlkokul	119	2,2521	
Lise ve dengi okul	82	3,2073	3,2073
Okur-yazar	14		3,6429
Lisansüstü eğitim	19		3,9474
Yüksekokul-üniversite	109		4,1101

Scheffe testi sonucuna göre ortaokul ($\bar{X}$=2.19) ve ilkokul ($\bar{X}$=2.25) düzeyinde eğitime sahip olanların bu tür olayları diğer eğitim gruplarına göre daha fazla kader olarak algıladıkları anlaşılmaktadır. Lisansüstü ($\bar{X}$=3.94) ve yüksekokul-üniversite ($\bar{X}$=4.11) düzeyinde eğitime sahip olanların ise bu tür olayları kader olarak görme eğilimleri düşük düzeydedir. Görece olarak, eğitim düzeyi yükseldikçe deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olayları kader olarak değerlendirme eğilimi zayıflamaktadır.

Tablo 19/a: Gelir Gruplarına Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

Varyansın Kaynağı	KT	sd	KO	F	p
Gruplar arası	80,882	4	20,221	8,676	0,000
Gruplar içi	883,302	379	2,331		
Toplam	964,185	383			

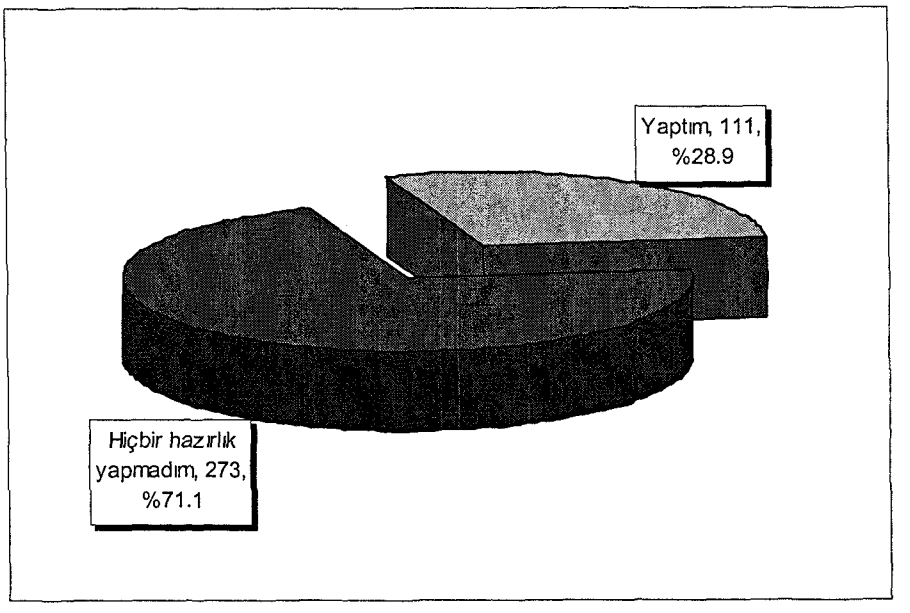
Deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar kaderdir yargısının ölçek puanlarının gelir gruplarına göre ANOVA sonuçlarında p<0,05 olduğundan, eğitim düzeyi grupları arasında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu anlamlı farkın hangi gruplar arasında olduğunun belirlenmesi için yapılan Scheffe testi sonuçları Tablo 19/b'de görülmektedir.

Tablo 19/b: Gelir Gruplarına Göre "Deprem, Heyelan, Sel, Fırtına Gibi Olaylar Kaderdir" Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Gelir düzeyi (milyon TL)	N	α değeri için alt gruplar = 0.05		
		1	2	3
300-499 milyon TL arası gelir	96	2,5417		
500-749 milyon TL arası gelir	104	2,8750	2,8750	
750-999 milyon TL arası gelir	63	3,2540	3,2540	3,2540
1.000-1.499 milyon TL arası gelir	47		3,5532	3,5532
1.500 milyon TL ve üzeri gelir	74			3,7838

Scheffe testi sonucuna göre en alt gelir düzeyinde bulunanların (300-499 milyon TL arası gelir, $\bar{X}$=2.54) diğer gelir gruplarına göre deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olayları daha fazla kader olarak görme eğiliminde oldukları anlaşılmaktadır. Ankete katılanların gelir düzeyleri yükseldikçe bu tür olayları kader olarak görme eğilimi azalmaktadır.

3. Deprem ve Hazırlık



Şekil 28: Olası Bir Deprem İçin Hazırlık Durumu

İzmir'de olabilecek bir deprem için herhangi bir hazırlık yapılıp yapılmadığına ilişkin soruya ankete katılanların %71.1'i "hiçbir hazırlık yapmadım" derken %28.9'u "yaptım" yanıtını vermiştir. Hazırlık yapılmadığına ilişkin oranın yüksek olması dikkat çekicidir. Buna karşılık herhangi bir hazırlığı bulunanların (111 kişi) belirttikleri konular aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 20: Deprem İçin Hazırlık Yapılan Konular

	Evet	Hayır	Toplam
Evin dayanıklılık kontrolü	62	49	111
%	55,9	44,1	100,0
Evde eşyaların sağlamlaştırılması	46	65	111
%	41,4	58,6	100,0
Aile kriz planı	32	79	111
%	28,8	71,2	100,0
Ev içinde deprem tatbikatı	18	93	111
%	16,2	83,8	100,0
İlkyardım bilgisi	61	50	111
%	55,0	45,0	100,0
Deprem anında davranış biçimi	93	18	111
%	83,8	16,2	100,0
Deprem çantası	29	82	111
%	26,1	73,9	100,0
Yangın söndürme cihazı	20	91	111
%	18,0	82,0	100,0

Hazırlık yapılan konuların başında %83.8 ile bir deprem sırasında ne şekilde davranılması gerektiğinin öğrenildiği gelmektedir. Bunu %55.9 ile oturulan evin depreme karşı dayanıklı olup olmadığının uzmanlara kontrol ettirildiği, %55 ile ilkyardım bilgisinin öğrenildiği izlemektedir. Daha sonra sırasıyla %41.4 ile evde deprem sırasında hasara neden olabilecek eşyaların sağlamlaştırıldığı, %28.8 ile evde deprem anında ve sonrasında nasıl hareket edileceğinin önceden belirlenmesine yönelik aile kriz planının hazırlandığı, %26.1 ile içinde konservelenmiş yiyecek, bir kaç pet şişe suyu, el feneri ve yedek pilleri, varsa kullanmak zorunda olunan ilaçlar gibi önemli malzemelerin bulunduğu bir "deprem çantası" hazırlandığı, %18 ile yangın söndürme cihazının bulunduğu ve son olarak %16.2 ile belirli zaman aralıklarında ev içinde deprem tatbikatı yapıldığı belirtilmektedir.

Tablo 21: Kader ve Deprem Hazırlığı T-Testi Sonuçları

	Deprem hazırlığı	N	$\bar{x}$	S	sd	t	p
Deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar kaderdir	Yaptım	111	3,5676	1,5053	382	3,64	0,000
	Hiçbir hazırlık yapmadım	273	2,9267	1,5841			

Katılımcıların deprem hazırlığı yapıp yapmamaları dikkate alındığında deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olayların kader olduğu yargısına katılım düzeyleri arasında anlamlı farklılık bulunmaktadır. Buna göre deprem hazırlığı yapmayanlar ($\bar{x}$=2.92) yapanlara ($\bar{x}$=3.56) göre bu tür olayları daha fazla kader olarak görme eğilimindedir.

Tablo 22: Eğitim Düzeyi ve Deprem Hazırlığı

Eğitim düzeyi	*Deprem hazırlığı*		Toplam
	Yaptım	Hiçbir hazırlık yapmadım	
Okur-yazar	2	12	14
%	0,5	3,1	3,6
İlkokul	12	107	119
%	3,1	27,9	31,0
Ortaokul	8	33	41
%	2,1	8,6	10,7
Lise ve dengi okul	31	51	82
%	8,1	13,3	21,4
Yüksekokul-üniversite	51	58	109
%	13,3	15,1	28,4
Lisansüstü eğitim	7	12	19
%	1,8	3,1	4,9
Toplam	111	273	384
%	28,9	71,1	100,0

$\chi^2_{(5)}$=44.43, p=0.000

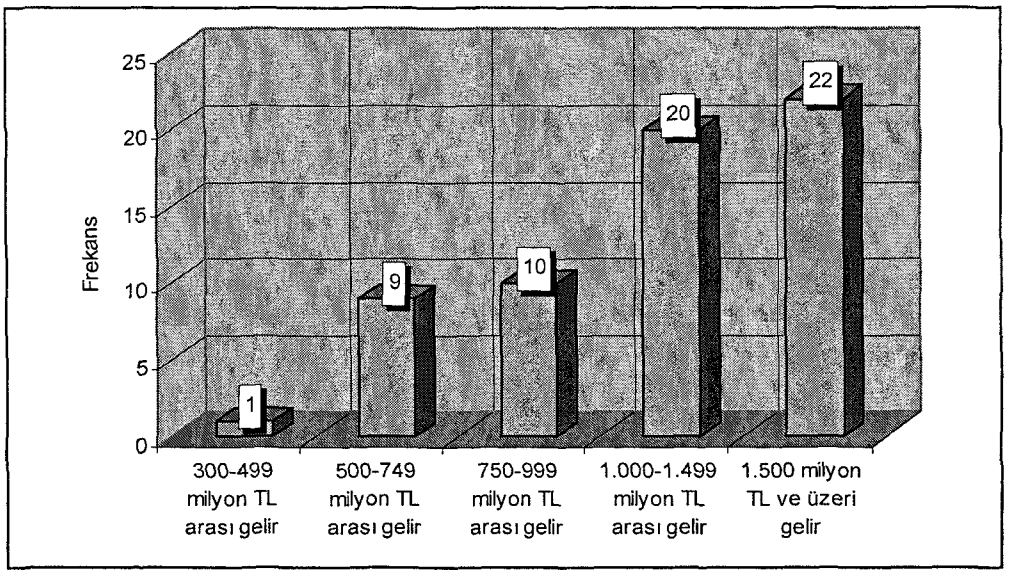
Eğitim düzeyi ile deprem hazırlığı arasındaki ilişki incelendiğinde; yüksekokul, üniversite ve lisansüstü eğitime sahip olanlar %15.1, lise ve dengi okul düzeyinde eğitime sahip olanlar %8.1, ilkokul ve ortaokul düzeyinde eğitime sahip olanlar %5.2 oranında olası bir depreme karşı herhangi bir hazırlık yaptığını belirtmiştir. Eğitim düzeyi okuryazar olup bir hazırlığı olanların oranı ise sadece %0.5'tir.

Tablo 23: Gelir Düzeyi ve Deprem Hazırlığı

Gelir düzeyi (milyon TL)	*Deprem hazırlığı*		Toplam
	Yaptım	Hiçbir hazırlık yapmadım	
300-499 milyon TL arası gelir	9	87	96
%	2,3	22,7	25,0
500-749 milyon TL arası gelir	17	87	104
%	4,4	22,7	27,1
750-999 milyon TL arası gelir	21	42	63
%	5,5	10,9	16,4
1.000-1.499 milyon TL arası gelir	28	19	47
%	7,3	4,9	12,2
1.500 milyon TL ve üzeri gelir	36	38	74
%	9,4	9,9	19,3
Toplam	111	273	384
%	28,9	71,1	100,0

$\chi^2_{(4)}=61.95$, p=0.000

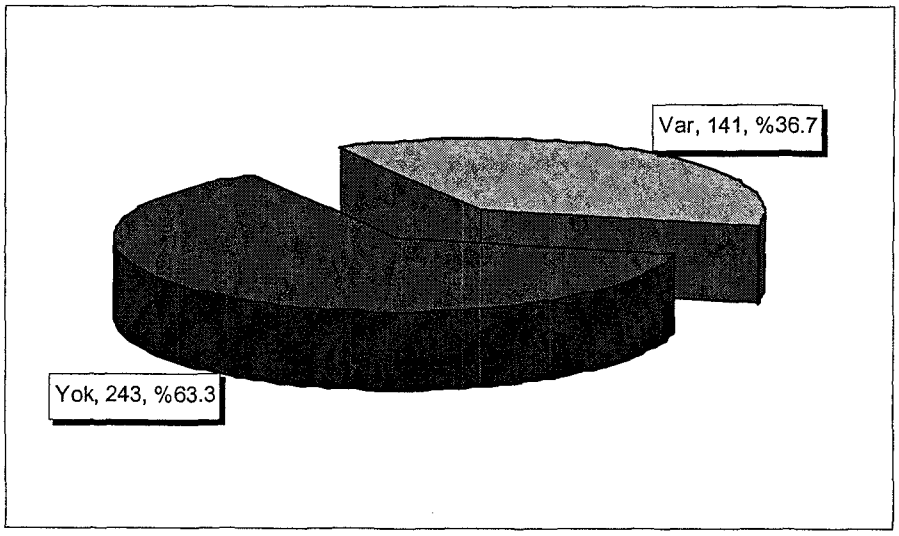
Ankete katılanların gelir düzeyi ile deprem hazırlığı yapıp yapmamaları arasında anlamlı bir ilişkinin varlığı söz konusudur. Buna göre; 1.500 milyon TL ve üzeri gelire sahip olanların %9.4 ile hazırlık yapanlar içinde (%28.9) ağırlıklı grubu oluşturduğu görülmektedir. Bu grubu sırasıyla %7.3 ile 1.000-1.499 milyon TL arası gelire sahip olanlar, %5.5 ile 750-999 milyon TL arası gelire sahip olanlar, %4.4 ile 500-749 milyon TL arası gelire sahip olanlar izlemektedir. Gelir grupları arasında en alt seviyede olanların ise (300-499 milyon TL arası gelire sahip olanlar) %2.3 oranında deprem hazırlığı yapanlar içinde son sırada olduğu görülmektedir. Dolayısıyla ankete katılanların gelir düzeyleri yükseldikçe hazırlık yapma konusunda eğilimlerinin arttığını söylemek mümkündür. Örneğin deprem hazırlığı yapılan konular içinde oturulan evin depreme dayanıklı olup olmadığına yönelik uzman kontrolü ile gelir düzeyi arasındaki ilişki Şekil 29'da gösterilmektedir.



Şekil 29: Gelir Düzeyine Göre Oturulan Evin Depreme Dayanıklılık Kontrolü

Olası bir depreme karşı deprem hazırlığı içinde bazı konular belirli bir parasal maliyet gerektirmektedir. Örneğin oturulan evin depreme karşı dayanıklı olup olmadığının uzmanlara kontrol ettirilmesi bu konulardan birisidir. Dolayısıyla bu tür hazırlıkların yapılma oranının gelir grupları açısından farklı düzeylerde algılandığı görülmektedir. Bu açıdan Şekil 29'dan da görüleceği gibi evini uzmanlara kontrol ettirenlerin sayısı gelir düzeyleri yükseldikçe artmaktadır.

4. Zorunlu Deprem Sigortası



Şekil 30: Zorunlu Deprem Sigortası Yaptırma Durumu

Ankete katılanlardan %36.7'sinin oturduğu evin zorunlu deprem sigortası bulunmaktadır. Buna karşılık oturduğu ev için zorunlu deprem sigortası yaptırmayanların oranı %63.3'tür.

Tablo 24: Oturulan Yere Göre Zorunlu Deprem Sigortası

Oturulan yer	*Zorunlu deprem sigortası durumu*		Toplam
	Var	Yok	
Balçova	4	8	12
%	33,3	66,7	100,0
Bornova	36	31	67
%	53,7	46,3	100,0
Buca	10	43	53
%	18,9	81,1	100,0
Çiğli	5	13	18
%	27,8	72,2	100,0
Gaziemir	10	2	12
%	83,3	16,7	100,0
Güzelbahçe	1	2	3
%	33,3	66,7	100,0
Karşıyaka	29	46	75
%	38,7	61,3	100,0
Konak	43	92	135
%	31,9	68,1	100,0
Narlıdere	3	6	9
%	33,3	66,7	100,0
Toplam	141	243	384
%	36,7	63,3	100,0

$\chi^2_{(8)}=29.07$, p=0.000

İzmir metropoliten alan içerisinde kalan ilçelerde oturanların zorunlu deprem sigortası yaptırma durumları Tablo 24'te gösterilmiştir. Buna göre Bornova ve Gaziemir'de oturanlar dışında diğer tüm ilçelerde zorunlu deprem sigortası yaptırmayanlar, yaptıranlardan daha fazla bir orana sahiptir. Gaziemir'de oturanlar %83.3 ile zorunlu deprem sigortası yaptırma açısından ilk sırada bulunurken, yaptırmayanlar içinde Buca'da oturanlar %81.1 oranı ile ağırlıktadır.

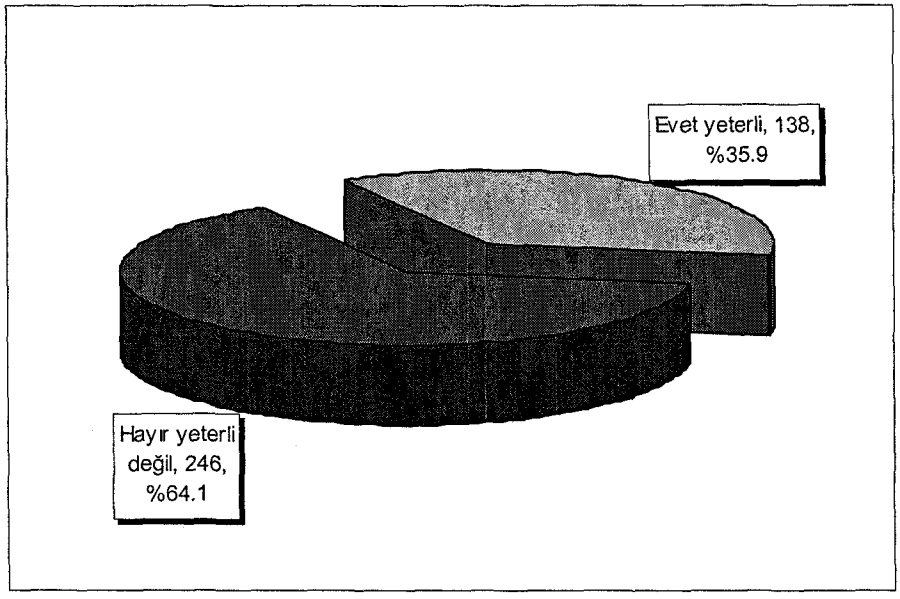
Tablo 25: Gelir Düzeyi ve Zorunlu Deprem Sigortası

Gelir düzeyi (milyon TL)	*Zorunlu deprem sigortası durumu*		Toplam
	Var	Yok	
300-499 milyon TL arası gelir	11	85	96
%	2,9	22,1	25,0
500-749 milyon TL arası gelir	17	87	104
%	4,4	22,7	27,1
750-999 milyon TL arası gelir	25	38	63
%	6,5	9,9	16,4
1.000-1.499 milyon TL arası gelir	35	12	47
%	9,1	3,1	12,2
1.500 milyon TL ve üzeri gelir	53	21	74
%	13,8	5,5	19,3
Toplam	141	243	384
%	36,7	63,3	100,0

$\chi^2_{(4)}$=112.79, p=0.000

Tablo 25'te oturulan evin zorunlu deprem sigortası durumu ile gelir düzeyi arasında anlamlı ilişkiler bulunup bulunmadığı incelenmiştir. Buna göre 300-499 milyon TL arası gelire sahip olanlar %2.9, 500-749 milyon TL arası gelire sahip olanlar %4.4, 750-999 milyon TL arası gelire sahip olanlar %6.5, 1.000-1.499 milyon TL arası gelire sahip olanlar %9.1 ve 1.500 milyon TL ve üzeri gelire sahip olanlar %13.8 artan oranlarda zorunlu deprem sigortası yaptırdıkları görülmektedir. Diğer taraftan aynı şekilde, zorunlu deprem sigortası bulunmayanların büyük bir oranının (%63.3 içinde) gelir düzeyi düşük gruplarda oldukları görülmektedir. Bu açıdan oturduğu evin zorunlu deprem sigortası bulunanlar (141 kişi) ile gelir grupları arasında doğru orantılı bir ilişkinin varlığı gözlenmiştir. Değişik bir ifade ile ankete katılanları gelir düzeyi yükseldikçe zorunlu deprem sigortası yaptıranların sayısı artmaktadır.

5. Doğal Afetler, Bilgi Kaynaklarını Kullanım Düzeyi ve Medya



Şekil 31: Olası Bir Deprem Karşısında Bilgi Düzeyinin Yeterliliği

Ankete katılanlara, deprem gibi bir olayda nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin bilgi düzeylerini yeterli görüp görmedikleri sorulmuştur. Katılımcıların %35.9'u deprem gibi bir olayda nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin bilgi düzeylerini yeterli görürken, %64.1'i yeterli *görmemektedir.*

Tablo 26: Doğal Afetler Konusunda Bilgi Kaynaklarını Kullanım Düzeyi

	Çok kullanıyorum	Oldukça kullanıyorum	Biraz kullanıyorum	Hiç kullanmıyorum	Toplam
Radyo ve televizyon programları	156	148	63	17	384
%	40,6	38,5	16,4	4,4	100,0
Gazete, kitap, afiş gibi basılı materyaller	55	114	133	82	384
%	14,3	29,7	34,6	21,4	100,0
Panel, konferans gibi etkinlikler	7	30	68	279	384
%	1,8	7,8	17,7	72,7	100,0
Özel bir kurs/eğitim	12	5	19	348	384
%	3,1	1,3	4,9	90,6	100,0

Ankete katılanlara doğal afetlere yönelik yapılması gereken faaliyetlerle ilgili olarak bilgi kaynaklarını kullanım düzeylerini belirtmeleri istenmiştir. Buna göre hiç kullanmıyorum diyenler dışında çok ya da az kullananlar (çok kullanıyorum + oldukça kullanıyorum + biraz kullanıyorum) birlikte değerlendirildiğinde %95.5 ile radyo ve televizyonda konuya yönelik hazırlanan programların en fazla kullanılan bilgi kaynağı olduğu görülmektedir. Bunu sırasıyla %78.6 ile gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyalleri kullananlar, %27.3 ile konuya yönelik düzenlenen panel, seminer, konferans gibi etkinlikleri kullananlar ve %9.3 ile doğal afetlerden korunmaya yönelik özel bir kurs/eğitimi kullananlar izlemektedir.

Tablo 27: Bilgi Kaynaklarını Kullanım Düzeyi Korelasyon Analizi

		Radyo ve televizyon programları	Gazete, kitap, afiş gibi basılı materyaller	Panel, konferans gibi etkinlikler	Özel bir kurs/eğitim
Radyo ve televizyon programları	r	1,000	0,397**	0,221**	0,062
	p (2-yönlü)		0,000	0,000	0,227
	N	384	384	384	384
Gazete, kitap, afiş gibi basılı materyaller	r	0,397**	1,000	0,309**	0,139**
	p (2-yönlü)	0,000		0,000	0,006
	N	384	384	384	384
Panel, konferans gibi etkinlikler	r	0,221**	0,309**	1,000	0,455**
	p (2-yönlü)	0,000	0,000		0,000
	N	384	384	384	384
Özel bir kurs/eğitim	r	0,062	0,139**	0,455**	1,000
	p (2-yönlü)	0,227	0,006	0,000	
	N	384	384	384	384

** Korelasyon, 0.01 düzeyinde anlamlıdır (2 yönlü).

Ankete katılanların, doğal afetlere yönelik yapılması gereken faaliyetlerle ilgili bilgi kaynaklarını kullanım düzeyleri arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığı Tablo 27'de gösterilmiştir. Buna göre;

- Radyo ve televizyonda konuya yönelik hazırlanan programlardan bilgilenenler ile gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyallerden yararlananlar arasında orta düzeyde, pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir ($r=0.397$, $p<0.01$). Radyo ve televizyonda doğal afetlere yönelik hazırlanan programları kullanma düzeyi arttıkça gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyallerden yararlanma düzeyinin arttığını söylemek mümkündür.

- Radyo ve televizyonda konuya yönelik hazırlanan programlardan bilgilenenler ile panel, seminer, konferans gibi etkinliklere katılanlar arasında düşük düzeyde, pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir ($r=0.221$, $p<0.01$). Radyo ve televizyonda doğal afetlere yönelik hazırlanan programlardan bilgilenme düzeyi arttıkça panel, seminer, konferans gibi etkinliklere katılımın arttığını söylemek mümkündür.
- Gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyallerden yararlananlar ile panel, seminer, konferans gibi etkinliklere katılanlar arasında orta düzeyde, pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir ($r=0.309$, $p<0.01$). Gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyallerden yararlanma düzeyi arttıkça panel, seminer, konferans gibi etkinliklere katılımın arttığını söylemek mümkündür.
- Gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyallerden yararlananlar ile doğal afetlerden korunmaya yönelik özel bir kurs/eğitim alanlar arasında düşük düzeyde, pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir ($r=0.139$, $p<0.01$). Gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyallerden yararlanma düzeyi arttıkça doğal afetlerden korunmaya yönelik özel bir kurs/eğitim alma düzeyi artmaktadır.
- Panel, seminer, konferans gibi etkinliklere katılanlar ile doğal afetlerden korunmaya yönelik özel bir kurs/eğitim alanlar arasında orta düzeyde, pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir ($r=0.455$, $p<0.01$). Panel, seminer, konferans gibi etkinliklere katılım arttıkça doğal afetlerden korunmaya yönelik özel bir kurs/eğitim alma düzeyi artmaktadır.

Tablo 28: Medyanın Doğal Afetler ile İlgili Faaliyetlerini Değerlendirme Düzeyi

	Kesinlikle katılıyorum ❶	❷	❸	❹	Kesinlikle katılmıyorum ❺	Toplam
Yeterli yayın yapılıyor	31	92	122	113	26	384
%	8,1	24,0	31,8	29,4	6,8	100,0
Eğitici ve bilgilendirici yayın yapılıyor	18	73	83	141	69	384
%	4,7	19,0	21,6	36,7	18,0	100,0
Magazin yönüyle yaklaşılıyor	111	135	75	44	19	384
%	28,9	35,2	19,5	11,5	4,9	100,0

Ankete katılanlara gazete, dergi, televizyon gibi yazılı ve görsel basının doğal afetler konusundaki faaliyetlerine yönelik yaklaşımlarını içeren çeşitli yargılar sorulmuş ve bu yargılara katılım düzeylerini belirtmeleri istenmiştir. Tüm yargılar için kesinlikle katılıyorum ve katılıyorum seçenekleri birlikte (❶+❷) değerlendirildiğinde yazılı ve görsel basının, konuya daha çok magazin yönüyle yaklaştığını belirtenler %64.1 gibi yüksek bir oran ile dikkati çekmektedir. Bunu sırasıyla yazılı ve görsel basın, konuyla ilgili yeterli yayın yapmaktadır diyenler %32.1, yazılı ve görsel basın, konuyla ilgili eğitici ve bilgilendirici yayın yapmaktadır diyenler %23.7 gittikçe azalan oranlarda izlemektedir. Aynı şekilde kesinlikle katılmıyorum ve katılmıyorum seçenekleri birlikte (❺+❹) değerlendirildiğinde, yazılı ve görsel basının konuyla ilgili eğitici ve bilgilendirici yayın yaptığı düşüncesinde olmayanların oranı %54.7'dir. Bunu sırasıyla %36.2 ile yazılı ve görsel basının konuyla ilgili yeterli yayın yaptığı, %16.4 ile eğitici ve bilgilendirici yayın yaptığı düşüncesine katılmayanlar oluşturmaktadır. Diğer taraftan tüm gruplar için kararsızların (❸) oranının yüksek olması da dikkat çekicidir.

Tablo 29: Medya Faaliyetlerini Değerlendirme Düzeyi Korelasyon Analizi

		Yeterli yayın yapılıyor	Eğitici ve bilgilendirici yayın yapılıyor	Magazin yönüyle yaklaşılıyor
Yeterli yayın yapılıyor	r	1,000	0,647**	-0,172**
	p (2-yönlü)		0,000	0,001
	N	384	384	384
Eğitici ve bilgilendirici yayın yapılıyor	r	0,647**	1,000	-0,294**
	p (2-yönlü)	,000		0,000
	N	384	384	384
Magazin yönüyle yaklaşılıyor	r	-0,172**	-0,294**	1,000
	p (2-yönlü)	0,001	0,000	
	N	384	384	384

** Korelasyon, 0.01 düzeyinde anlamlıdır (2 yönlü).

Medyanın doğal afetler konusundaki yayınlarının değerlendirilmesine yönelik yapılan korelasyon analizi sonuçları Tablo 29'da gösterilmiş ve belirtilen konulara yönelik değerlendirme düzeyleri arasında anlamlı ilişkiler bulunmuştur. Buna gore;

- Yeterli yayın yapıldığı konusu ile eğitici ve bilgilendirici yayın yapıldığını belirtenler arasında orta düzeyde, pozitif ve anlamlı bir ilişki görülmektedir ($r=0,647$, $p<0,01$). Yeterli yayın yapıldığı yargısına katılım

düzeyi arttıkça eğitici ve bilgilendirici yayın yapıldığı yargısına katılım düzeyi de artmaktadır.

- Yeterli yayın yapıldığı konusu ile medyanın konuya magazin yönüyle yaklaşıldığı yargısına katılım düzeyleri arasında düşük düzeyde, negatif ve anlamlı bir ilişki görülmektedir (r= - 0,294, p<0,01). Buna gore medyanın yeterli yayın yaptığı yargısına katılım düzeyi arttıkça konuya magazin yönüyle yaklaştığı yargısına katılım düzeyi azalmaktadır.
- Diğer taraftan medyanın eğitici ve bilgilendirici yayın yaptığı yargısı ile konuya magazin yönüyle yaklaşıldığı yargısına katılım düzeyleri arasında düşük düzeyde, negatif ve anlamlı bir ilişkinin olduğu görülmektedir (r= - 0,172, p<0,01). Buna gore medyanın eğitici ve bilgilendirici yayın yaptığı yargısına katılım düzeyi arttıkça, konuya magazine yönüyle yaklaşıldığı yargısına katılım düzeyi azalmaktadır.

6. Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Sorumlular

Tablo 30: Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olmasında Kişi ve Kurumların Sorumluluk Düzeyleri

	Tamamen sorumlu ❶	❷	❸	❹	Hiçbir sorumluluğu yok ❺	Toplam
Devlet	251	69	49	14	1	384
%	65,4	18,0	12,8	3,6	0,3	100,0
Belediyeler	233	115	29	5	2	384
%	60,7	29,9	7,6	1,3	0,5	100,0
Kızılay	74	98	106	71	35	384
%	19,3	25,5	27,6	18,5	9,1	100,0
Halk	130	143	84	21	6	384
%	33,9	37,2	21,9	5,5	1,6	100,0
STK	45	100	93	95	51	384
%	11,7	26,0	24,2	24,7	13,3	100,0
Müteahhitler	358	19	1	4	2	384
%	93,2	4,9	0,3	1,0	0,5	100,0
Bilim adamları	68	66	103	84	63	384
%	17,7	17,2	26,8	21,9	16,4	100,0

Ankete katılanlara, çeşitli kişi ve kurumları deprem, heyelan, sel, fırtına gibi doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olmasındaki sorumlulukları açısından değerlendirmeleri istenmiştir. Tamamen sorumlu ve sorumlu seçenekleri birlikte (❶+❷) değerlendirildiğinde, ankete katılanların neredeyse tamamına yakın bir kısmı

(%98.1) doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olmasında müteahhitleri sorumlu olarak görmektedir. Müteahhitlerin yanında %90.6 ile belediyeler, %83.4 ile devlet ve %71.1 ile halkın sorumlu olduğu belirtilmiştir. Daha sonra sırasıyla Kızılay (%44.8), sivil toplum kuruluşları (%37.7) ve bilim adamları (%34.9) gittikçe azalan oranlarda sorumlu olarak değerlendirilmiştir. Kızılay (%27.6), bilim adamları (%26.8), sivil toplum kuruluşları (%24.2) ve halkta (%21.9) kararsızların (❸) oranının yüksekliği dikkat çekerken, bir bütün olarak sorumlu olarak görülmeyen (❺+❹) ilk üç grubu sırasıyla bilim adamları (%38.3), sivil toplum kuruluşları (%38) ve Kızılay (%27.6) oluşturmaktadır.

Tablo 31/a: Yaş Gruplarına Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Sorumluların Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

	Varyansın Kaynağı	KT	sd	KO	F	p
Devlet	Gruplar arası	7,159	3	2,386	3,219	0,023
	Gruplar içi	281,692	380	0,741		
	Toplam	288,852	383			
Belediyeler	Gruplar arası	8,052	3	2,684	5,102	0,002
	Gruplar içi	199,906	380	0,526		
	Toplam	207,958	383			
Kızılay	Gruplar arası	4,431	3	1,477	0,981	0,401
	Gruplar içi	571,858	380	1,505		
	Toplam	576,289	383			
Halk	Gruplar arası	4,285	3	1,428	1,563	0,198
	Gruplar içi	347,205	380	0,914		
	Toplam	351,490	383			
STK	Gruplar arası	6,867	3	2,289	1,521	0,209
	Gruplar içi	572,005	380	1,505		
	Toplam	578,872	383			
Müteahhitler	Gruplar arası	1,053	3	0,351	1,558	0,199
	Gruplar içi	85,570	380	0,225		
	Toplam	86,622	383			
Bilim adamları	Gruplar arası	3,865	3	1,288	0,731	0,534
	Gruplar içi	669,968	380	1,763		
	Toplam	673,833	383			

Yaş gruplarına göre doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olması açısından sorumluların önem düzeyi ölçeği puanlarının ANOVA sonuçları Tablo 31/a'da gösterilmiştir. Buna göre yaş grupları itibariyle Kızılay, halk, sivil toplum kuruluşları, müteahhitler ve bilim adamlarının sorumluluk düzeyleri arasında $p>0.05$ olduğundan anlamlı bir farklılaşma görülmemektedir. Değişik bir anlatımla, tüm yaş

grupları bu kişi ve kurumları hemen hemen eşit bir şekilde sorumluluk düzeyinde değerlendirmektedir. Devlet ve belediyede ise yaş grupları açısından $p<0.05$ olduğundan gruplar arasında anlamlı farklılık olduğu gözlenmiştir. Anlamlı bulunan bu farkların hangi yaş grupları arasında olduğunu belirlemeye yönelik yapılan Scheffe testi sonuçları Tablo 31/b ve Tablo 31/c'de gösterilmiştir.

Tablo 31/b: Yaş Gruplarına Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olmasında Devletin Sorumluluk Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Yaş grupları	N	α değeri için alt grup = 0.05
		1
50-64 yaş grubu	85	1,4471
30-49 yaş grubu	232	1,5172
65 ve üstü yaş grubu	14	1,5714
18-29 yaş grubu	53	1,8868

Yaş gruplarına göre doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olmasında devletin sorumluluk düzeyi ölçeği puanlarının karşılaştırılmasına yönelik yapılan Scheffe testi sonuçlarına göre, 18-29 yaş grubunun devleti sorumlu olarak görme düzeyi ($\bar{X}$ =1.88) diğer tüm yaş gruplarına göre daha düşüktür. 50-64 yaş grubu devleti sorumlu olarak görenlerin başında gelmektedir ($\bar{X}$ =1.44).

Tablo 31/c: Yaş Gruplarına Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olmasında Belediyenin Sorumluluk Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Yaş grupları	N	α değeri için alt grup= 0.05
		1
65 ve üstü yaş grubu	14	1,4286
30-49 yaş grubu	232	1,4397
50-64 yaş grubu	85	1,4941
18-29 yaş grubu	53	1,8679

Diğer taraftan yine yaş gruplarına göre doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olmasında belediyenin sorumluluk düzeyi ölçeği puanlarının karşılaştırılmasına yönelik yapılan Scheffe testi sonuçlarına göre de 18-29 yaş grubunun belediyeyi sorumlu olarak görme düzeyi ($\bar{X}$ =1.86) diğer tüm yaş

gruplarına göre daha düşüktür. 65 ve üstü yaş grubu belediyeyi sorumlu olarak görenlerin başında gelmektedir ($\bar{x}$=1.42).

Tablo 32/a: Eğitim Düzeylerine Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Sorumluların Önem Düzeyi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

	Varyansın Kaynağı	KT	sd	KO	F	p
Devlet	Gruplar arası	34,589	5	6,918	10,284	0,000
	Gruplar içi	254,263	378	0,673		
	Toplam	288,852	383			
Belediyeler	Gruplar arası	14,693	5	2,939	5,748	0,000
	Gruplar içi	193,265	378	0,511		
	Toplam	207,958	383			
Kızılay	Gruplar arası	1,555	5	0,311	0,204	0,961
	Gruplar içi	574,735	378	1,520		
	Toplam	576,289	383			
Halk	Gruplar arası	9,929	5	1,986	2,198	0,054
	Gruplar içi	341,561	378	0,904		
	Toplam	351,490	383			
STK	Gruplar arası	2,105	5	0,421	0,276	0,926
	Gruplar içi	576,767	378	1,526		
	Toplam	578,872	383			
Müteahhitler	Gruplar arası	2,542	5	0,508	2,286	0,046
	Gruplar içi	84,080	378	0,222		
	Toplam	86,622	383			
Bilim Adamları	Gruplar arası	8,922	5	1,784	1,014	0,409
	Gruplar içi	664,911	378	1,759		
	Toplam	673,833	383			

ANOVA sonuçlarına göre Kızılay, halk, STK, müteahhitler ve bilim adamlarının sorumlulukları ile eğitim düzeyi arasında belirgin anlamlı farklılıklar bulunmamıştır. Değişik bir ifade ile Kızılay, halk, STK, müteahhitler ve bilim adamlarının sorumluluklarına tüm eğitim düzeyleri açısından hemen hemen eşit derecede sorumlu olarak bakılmakta ya da bu kişi ve kurumlara yüklenilen sorumlulukların önem düzeyleri eğitim düzeyleri açısından belirgin bir şekilde farklılaştırılmamaktadır.

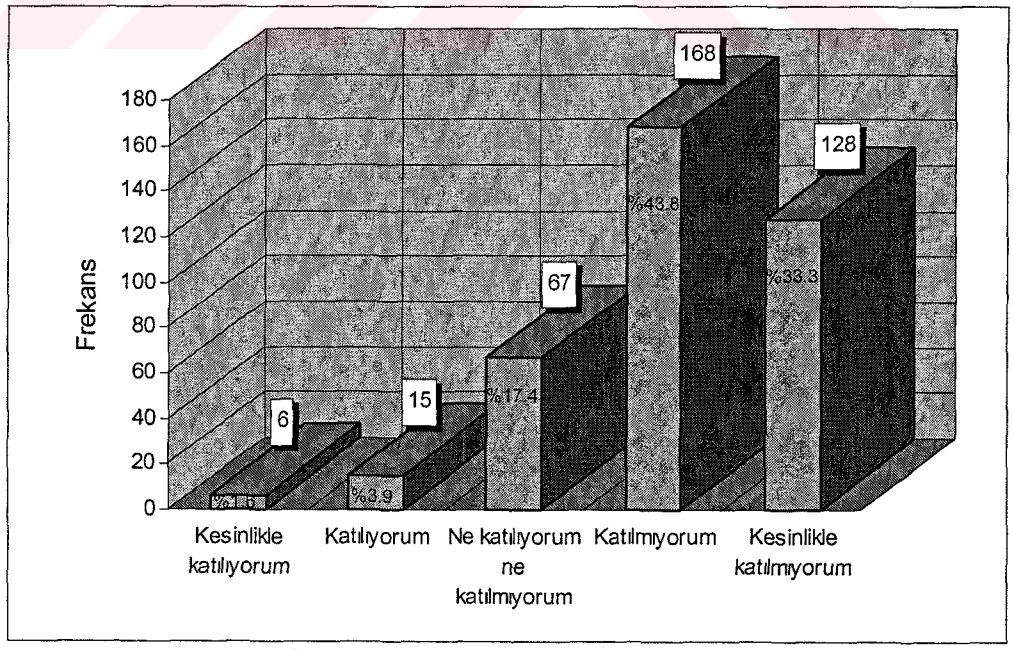
Diğer taraftan devlet ve belediyede $p<0.05$ olduğundan eğitim düzeyi ile aralarında anlamlı farklar olduğu görülmüştür. Anlamlı bulunan bu farkların hangi eğitim düzeyi açısından değerlendirilebilir olduğuna yönelik yapılan Scheffe Testi sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 32/b: Eğitim Düzeylerine Göre Doğal Afetlerde Can ve Mal Kayıplarının Büyük Olması Açısından Devletin ve Belediyenin Sorumluluk Düzeyi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Eğitim düzeyi	N	Devlet		Belediye	
		α değeri için alt gruplar =0.05		α değeri için alt gruplar =0.05	
		1	2	1	2
Yüksekokul-üniversite	109	1,1743		1,3119	
Lise ve dengi okul	82	1,4756	1,4756	1,3537	1,3537
Ortaokul	41	1,5122	1,5122	1,5122	1,5122
Lisansüstü eğitim	19	1,5789	1,5789	1,6842	1,6842
İlkokul	119		1,9244	1,7227	1,7227
Okur-yazar	14		1,9286		1,9286

Ankete katılanların eğitim düzeyine göre, doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olmasındaki sorumlulukları açısından, yüksekokul-üniversite mezunlarının devleti ($\bar{x}$ yüksekokul-üniversite=1.17) ve belediyeyi ($\bar{x}$ yüksekokul-üniversite=1.31) yüksek düzeyde sorumlu olarak gördükleri anlaşılmaktadır. Hem devlet ve hem de belediye açısından eğitim düzeyleri en düşük grupta yer alanların, bu iki kurumu diğer eğitim düzeylerinde bulunanlara göre daha düşük düzeyde sorumlu gördükleri anlaşılmaktadır. Dolayısıyla görece olarak, eğitim düzeyi yükseldikçe devlet ve belediyeye yüklenilen sorumluluk düzeyleri artmakta; değişik bir ifade ile eğitim düzeyi yüksek olanların devlet ve belediyeye daha eleştirel bir yaklaşımı sergiledikleri düşünülmektedir.

7. Doğal Afetler ve Kamu Hizmetlerinin Etkinliği



Şekil 32: İzmir'in Doğal Afetlere Hazırlık Durumu

Ankete katılanların %77.1'i İzmir'in doğal afetlere hazırlıklı olduğu yargısına katılmamaktadır (kesinlikle katılmıyorum + katılmıyorum). Kararsızların oranı %17.4 iken İzmir'in doğal afetlere hazırlıklı olduğunu düşünenler sadece %5.5'tir.

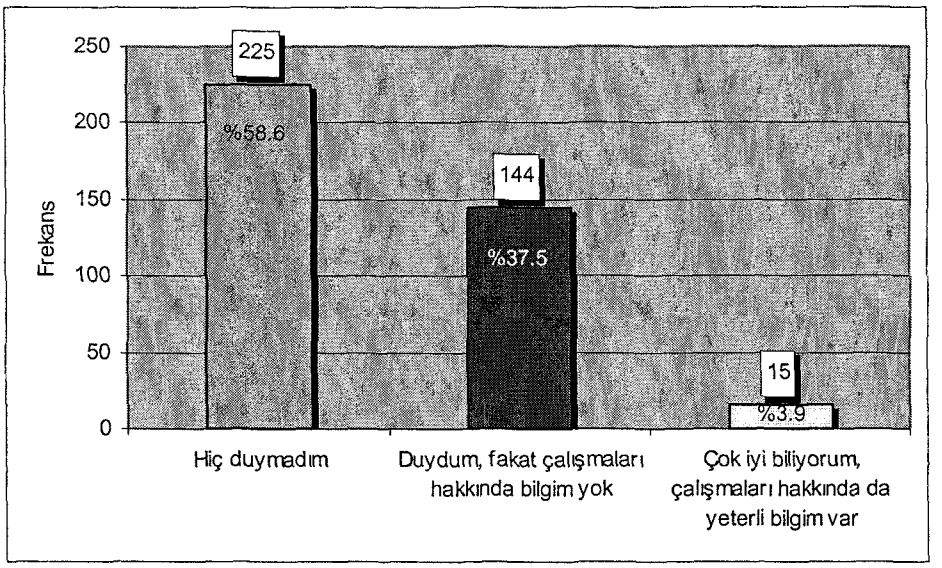
Tablo 33: Hizmetlerin Etkinliği Açısından Kamu Yöneticileri, Belediyeler ve Kamu Kurumları

	Kesinlikle katılıyorum ❶	❷	❸	❹	Kesinlikle katılmıyorum ❺	Toplam
Kamu yöneticileri ve hizmetlerin etkinliği	3	32	91	189	69	384
%	0,8	8,3	23,7	49,2	18,0	100,0
Belediye, yeterli bilgilendirme ve hizmetlerin etkinliği	13	52	127	134	58	384
%	3,4	13,5	33,1	34,9	15,1	100,0
Kamu kurumları, yeterli bilgilendirme ve hizmetlerin etkinliği	8	26	98	192	60	384
%	2,1	6,8	25,5	50,0	15,6	100,0

Ankete katılanlar, %67.2 oranında kamu yöneticilerinin, doğal afetler konusunda gerekli hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmediklerini belirtmiştir (❺+❹). Bu konuda kararsızların (❸) oranı %23.7 ile dikkati çekerken, hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirildiğini düşünenlerin oranı %9.1'dir (❶+❷).

Belediyenin, doğal afetlerden korunmaya yönelik yeterli bilgilendirme ve yararlı çalışmalar yaptığını düşünmeyenler %50 oranındadır (❺+❹). Kararsızların (❸) oranı %33.1, yeterli bilgilendirme ve yararlı çalışmalar yapıldığını düşünenlerin oranı ise %16.9'dur (❶+❷).

Kamu kurumlarının, halkın doğal afetlerden korunmasına yönelik yeterli bilgilendirme ve etkin çalışmalar yaptığı yargısına katılmayanlar %65.6 (❺+❹), kararsızlar (❸) %25.5'tir. Bu yargıya katılanların oranı ise %8.9'dur (❶+❷).



Şekil 33: İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi

Ankete katılanlara "İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi" hakkında ne tür bir bilgiye sahip oldukları sorulmuştur. Katılımcıların %58.6'sı hiç duymadığını, %37.5'i ismini duyduğunu ancak çalışmaları hakkında bilgisi olmadığını belirtmiştir. Sadece %3.9'luk küçük bir katılımcı grubunun İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi'ni çok iyi bildiği ve çalışmaları hakkında da yeterli bilgi sahibi olduğu görülmektedir.

Tablo 34/a: Eğitim Düzeyine Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

	KT	sd	KO	F	p
Gruplar arası	18,596	5	3,719	13,193	0,000
Gruplar içi	106,560	378	0,282		
Toplam	125,156	383			

Ankete katılanların eğitim düzeyi grupları açısından Kriz Yönetim Merkezi ölçek puanlarının ANOVA sonuçlarına gore $p<0.05$ olduğundan gruplar arasında anlamlı farklar olduğu belirlenmiştir. Anlamlı bulunan bu farkların hangi eğitim düzeyi grupları arasında bulunduğunu tespit etmek amacıyla yapılan Scheffe testi sonuçları Tablo 33/b'de gösterilmiştir.

Tablo 34/b: Eğitim Düzeyine Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Eğitim düzeyi	N	α değeri için alt gruplar = 0.05		
		1	2	3
İlkokul	119	1,1765		
Okur-yazar	14	1,2857	1,2857	
Ortaokul	41	1,3659	1,3659	
Lise ve dengi okul	82	1,5732	1,5732	1,5732
Yüksekokul-üniversite	109		1,6422	1,6422
Lisansüstü eğitim	19			1,8947

Katılımcıların eğitim düzeyi gruplarına göre Kriz Yönetim Merkezi ölçek puanlarının Scheffe testi sonuçlarında, eğitim düzeyi düşük gruplarda Kriz Yönetim Merkezi hakkında bilgi sahibi olma son derece düşüktür. Değişik bir ifade ile katılımcıların eğitim düzeyi yükseldikçe Kriz Yönetim Merkezi hakkında bilgi sahibi olma artmaktadır.

Tablo 35/a: Gelir Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

	KT	sd	KO	F	p
Gruplar arası	16,458	4	4,115	14,346	0,000
Gruplar içi	108,698	379	0,287		
Toplam	125,156	383			

Ankete katılanların gelir grupları açısından Kriz Yönetim Merkezi ölçek puanlarının ANOVA sonuçlarına gore $p<0.05$ olduğundan gruplar arasında anlamlı farklar olduğu tespit edilmiştir. Anlamlı bulunan bu farkların hangi eğitim düzeyi grupları arasında bulunduğunu belirlemek amacıyla yapılan Scheffe testi sonuçları Tablo 34/b'de gösterilmiştir.

Tablo 35/b: Gelir Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Gelir düzeyi	N	α değeri için alt gruplar = 0.05	
		1	2
300-499 milyon TL arası gelir	96	1,1250	
500-749 milyon TL arası gelir	104		1,4423
750-999 milyon TL arası gelir	63		1,6032
1.500 milyon TL ve üzeri gelir	74		1,6081
1.000-1.499 milyon TL arası gelir	47		1,7021

Katılımcıların eğitim düzeylerine göre Kriz Yönetim Merkezi ölçek puanlarının Scheffe testi sonuçlarında, gelir düzeyi en düşük grubun (300-499 milyon TL) Kriz Yönetim Merkezi hakında en az bilgiye sahip olduğu ya da hiç duymadığı görülmektedir ($\bar{x}$ =1.12).

Tablo 36/a: Meslek Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

	KT	sd	KO	F	p
Gruplar arası	15,418	8	1,927	6,586	0,000
Gruplar içi	109,738	375	0,293		
Toplam	125,156	383			

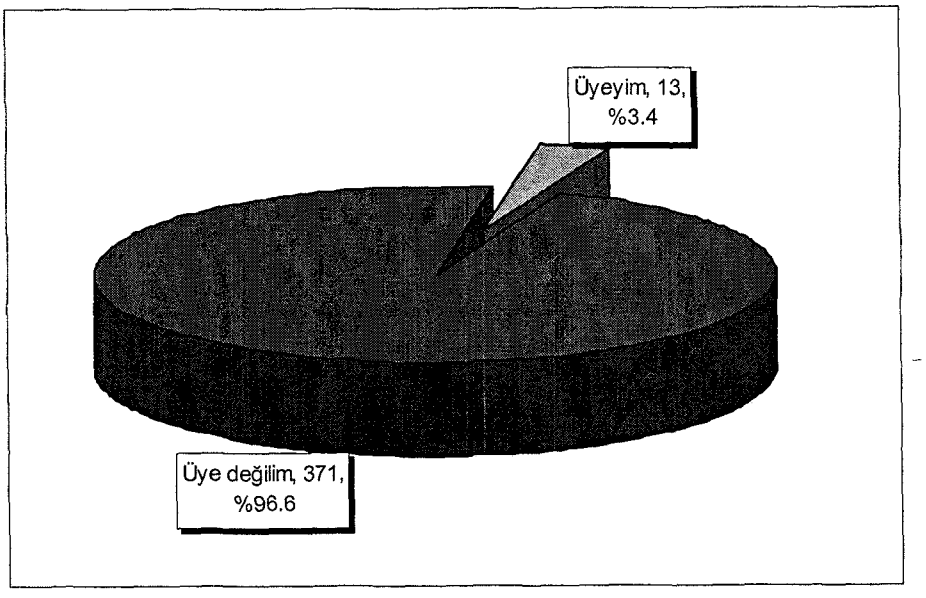
Meslek grupları açısından Kriz Yönetim Merkezi ölçek puanlarının ANOVA sonuçlarına göre $p<0.05$ olduğundan gruplar arasında anlamlı farklar olduğu tespit edilmiş, anlamlı bulunan bu farkların hangi meslek grupları arasında olduğunun belirlenmesi için Scheffe testi uygulanmıştır (bkz. Tablo 35/b).

Tablo 36/b: Meslek Gruplarına Göre Kriz Yönetim Merkezi Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları

Meslek grupları	N	α değeri için alt gruplar = 0.05	
		1	2
Çiftçi	3	1,0000	
Ev hanımı	50	1,2000	1,2000
İşçi	95	1,3053	1,3053
Meslek1	18	1,3889	1,3889
Emekli	67	1,4179	1,4179
Meslek3	46	1,5217	1,5217
Meslek2	31	1,5484	1,5484
Memur	28		1,7500
Eğitimci	46		1,8261

Meslek gruplarına göre Kriz Yönetim Merkezi ölçek puanlarının karşılaştırılmasına yönelik yapılan Scheffe testi sonuçlarında çiftçilerin bu merkezi hiç duymadıkları görülmektedir ($\bar{x}$ =1.00). Daha sonra sırasıyla ev hanımı, işçi, meslek1, emekli, meslek3 ve meslek2'nin bir birine yakın ve düşük düzeyde bilgi sahibi oldukları belirlenmiştir. Tüm meslek grupları içinde memurlar ($\bar{x}$ =1.75) ve eğitimcilerin ($\bar{x}$ =1.82) en fazla bilgiye sahip oldukları görülmektedir.

8. Sivil Toplum Kuruluşları ve Gönüllülük



Şekil 34: Sivil Toplum Kuruluşlarına Üyelik

Ankete katılanların neredeyse tamamına yakını (%96.6) herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üye değildir. Üye olanlar ise (TEMA, TEGEV, Atatürkçü Düşünce Derneği, hemşehri dernekleri, Gaziler Derneği) %3.4 gibi küçük bir değerdedir.

Tablo 37: Cinsiyet ve Sivil Toplum Kuruluşlarına Katılım

Cinsiyet	*STK'larda gönüllü yer alma*		Toplam
	İsterim	İstemem	
Kadın	56	107	163
%	14,6	27,9	42,4
Erkek	104	117	221
%	27,1	30,5	57,6
Toplam	160	224	384
%	41,7	58,3	100,0

$\chi^2_{(1)}$=6.22, p=0.013 (Fisher Tam Olasılık Testi p=0.008)

Ankete katılanların %96.6'sının herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üye olmamasına karşılık, doğal afetlere yönelik faaliyet gösteren bir sivil toplum kuruluşuna katılmak ister misiniz sorusuna %41.7 isterim, %58.3 istemem cevabı verilmiştir. Diğer taraftan hem kadınlarda (%14.6) hem de erkeklerde (%27.1)

gönüllü olarak yer alma isteğinin, istememeye göre daha düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 38: Eğitim Düzeyi ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetleri

Eğitim düzeyi	*Sivil toplum kuruluşları doğal afetler konusunda yararlı çalışmalar yapmaktadır.*					Toplam
	Kesinlikle katılıyorum ❶	❷	❸	❹	Kesinlikle katılmıyorum ❺	
Okur-yazar	2	5	6	1	0	14
%	0,5	1,3	1,6	0,3	0,0	3,6
İlkokul	5	45	60	8	1	119
%	1,3	11,7	15,6	2,1	0,3	31,0
Ortaokul	7	13	14	5	2	41
%	1,8	3,4	3,6	1,3	0,5	10,7
Lise ve dengi okul	4	30	36	11	1	82
%	1,0	7,8	9,4	2,9	0,3	21,4
Yüksekokul-üniversite	4	44	30	23	8	109
%	1,0	11,5	7,8	6,0	2,1	28,4
Lisansüstü eğitim	0	6	9	4	0	19
%	0,0	1,6	2,3	1,0	0,0	4,9
Toplam	22	143	155	52	12	384
%	5,7	37,2	40,4	13,5	3,1	100,0

$\chi^2_{(20)}=43.15$, $p=0.002$

Tüm eğitim düzeyi grupları bir bütün olarak değerlendirildiğinde ankete katılanların %42.9'u sivil toplum kuruluşlarının doğal afetler konusunda yararlı çalışmalar yaptığı fikrine katılmaktadır (❶+❷). Buna karşılık bu fikre katılmayanların oranı ise %16.6'dır (❺+❹). %40.4 oranında katılımcının kararsız oluşu (❸) ise dikkati çekmektedir. Eğitim düzeyleri açısından yapılan karşılaştırmada, kesinlikle katılıyorum ve katılıyorum seçenekleri birlikte değerlendirildiğinde, sivil toplum kuruluşlarının doğal afetler konusunda yararlı çalışmalar yaptıkları düşüncesinde olanlar en fazla yüksek eğitime sahip olanlarda (yüksekokul-üniversite + lisansüstü eğitim) yoğunlaşmaktadır (%14.1). Bu grubu ilkokul düzeyinde eğitime sahip olanlar %13, lise ve dengi okul düzeyinde eğitime sahip olanlar %8.8 ile izlemektedir. Ortaokul düzeyinde eğitime sahip olanlar %5.2, okuryazar olanlar ise %1.8 oranında sivil toplum kuruluşlarının doğal afetler konusunda yararlı çalışmalar yaptığı düşüncesindedir. Buna karşılık kesinlikle katılmıyorum ve katılmıyorum seçenekleri birlikte değerlendirildiğinde (❺+❹) yüksekokul-üniversite ve lisansüstü düzeyinde eğitime sahip olan katılımcıların %9.1 oranında sivil toplum kuruluşlarının doğal

afetler konusunda yararlı çalışmalar yaptığı düşüncesine katılmadıkları görülmektedir.

9. Doğal Afetler ve Güven

Tablo 39: Doğal Afetler Konusunda Güven

	Çok önemli ❶	❷	❸	❹	Hiç önemi yok ❺	Toplam
Valilik	216	140	19	5	4	384
%	56,3	36,5	4,9	1,3	1,0	100,0
Belediye	241	102	25	10	6	384
%	62,8	26,6	6,5	2,6	1,6	100,0
Kızılay	285	68	18	6	7	384
%	74,2	17,7	4,7	1,6	1,8	100,0
Komşularım	125	59	56	91	53	384
%	32,6	15,4	14,6	23,7	13,8	100,0
STK	171	159	37	14	3	384
%	44,5	41,4	9,6	3,6	0,8	100,0
Muhtarlık	119	108	86	50	21	384
%	31,0	28,1	22,4	13,0	5,5	100,0
Ordu	230	108	23	9	14	384
%	59,9	28,1	6,0	2,3	3,6	100,0

Ankete katılanlara herhangi bir doğal afet sonrası yardım alabilecekleri kurumlar ileri sürülmüş ve her biri için bunların önem düzeyini belirtmeleri istenmiştir. Çok önemli ve önemli düzeyleri birlikte değerlendirildiğinde (❶+❷) %92.8 oranı ile Valiliğin ilk sırada olduğu görülmektedir. Bunu sırasıyla %91.9 ile Kızılay, %89.4 ile belediye, %88 ile ordu ve %85.9 ile STK izlemektedir. Muhtarlık (%59.1) ve komşuların (%48) son iki sırada bulunmasına karşılık, bunlara güven konusunda kararsızların (❸) da en yüksek iki orana sahip olduğu görülmektedir (muhtarlık %22.4, komşular %14.6). Hiç önemi yok ve önemsiz seçenekleri birlikte değerlendirildiğinde ise (❺+❹) yine aynı şekilde bu iki grubun en yüksek oranlara sahip oldukları görülmektedir (komşular %37.5, muhtarlık %18.5). Aynı seçenekler açısından diğer kurumlar ise oldukça düşük değerlerde örneklemde yer almıştır.

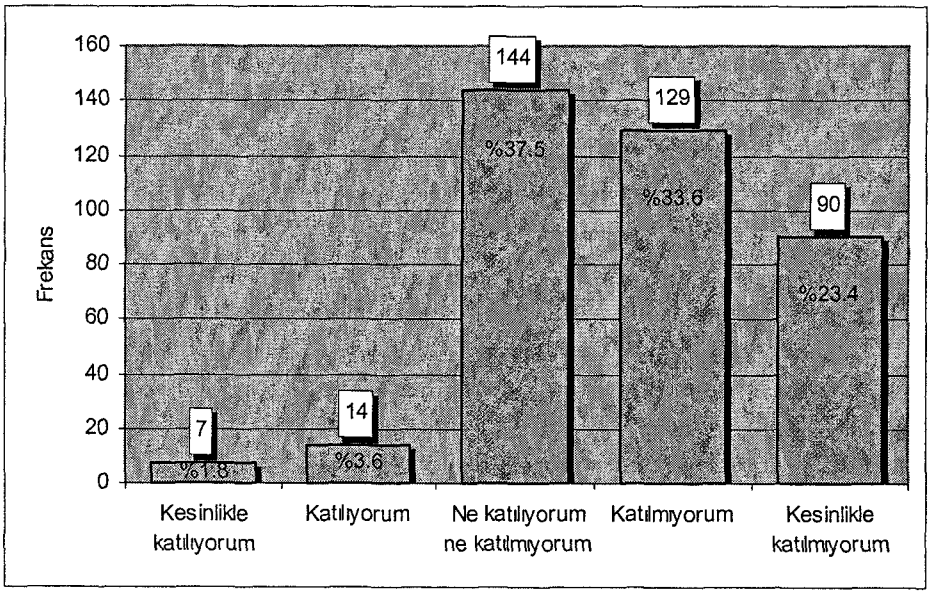
10. Doğal Afetler ve Bilim Adamları

Tablo 40: Doğal Afetler ve Bilim Adamları

	Kesinlikle katılıyorum ❶	❷	❸	❹	Kesinlikle katılmıyorum ❺	Toplam
Bilim adamları doğal afetler konusunda üzerlerine düşen görevleri yerine getiriyorlar	15	89	168	92	20	384
%	3,9	23,2	43,8	24,0	5,2	100,0
Kamu yöneticileri bilim adamlarının çalışmalarına ve fikirlerine değer vermektedir	13	26	102	166	77	384
%	3,4	6,8	26,6	43,2	20,1	100,0

Ankete katılanlar, bilim adamlarının doğal afetler konusunda üzerlerine düşen görevleri tam anlamıyla yerine getirdikleri fikrine %27.1 oranında katıldıklarını (❶+❷), %29.2 oranında ise katılmadıklarını (❺+❹) belirtmiştir. Kararsızların (❸) %43.8 gibi yüksek bir oranda olması dikkat çekmektedir. Diğer taraftan %63.3 oranında, kamu yöneticilerinin, bilim adamlarının çalışmalarına ve fikirlerine gereken değeri vermedikleri de ifade edilmiştir (❺+❹). Bu konuda kararsızların (❸) %26.6 oranında yüksek bir değer aldığı görülürken, kamu yöneticilerinin bilim adamlarının çalışmalarına ve fikirlerine değer verdiği görüşünde olanlar %10.2 oranındadır (❶+❷).

11. Doğal Afetler ve Mevzuat



Şekil 35: Doğal Afetlere Yönelik Mevzuatın Yeterliliği

Ankete katılanların %57'si genel olarak doğal afetlere yönelik mevzuatın yeterli olduğu fikrine katılmamalarına karşılık (%23.4+%33.6), mevzuatın yeterli olduğu fikrinde olanların oranı sadece %5.4'tür (%1.8+%3.6). Bununla birlikte %37.5 gibi yüksek oranda kararsızlar grubu bulunmaktadır.

Tablo 41/a: Eğitim Düzeyine Göre Doğal Afetlere Yönelik Mevzuatın Yeterliliği Ölçeği Puanlarının ANOVA Sonuçları

	KT	sd	KO	F	p
Gruplar arası	12,971	5	2,594	3,139	0,009
Gruplar içi	312,401	378	0,826		
Toplam	325,372	383			

Ankete katılanların eğitim düzeyine göre doğal afetlere yönelik mevzuatın yeterliliği ölçek puanlarının ANOVA sonuçları dikkate alındığında $p<0.05$ olduğundan çeşitli eğitim düzeyine sahip gruplar arasında anlamlı farklar olduğu görülmektedir. Anlamlı bulunan bu farkların hangi eğitim düzeyi grupları arasında olduğunun tespitine yönelik yapılan Scheffe testi sonuçları Tablo 40/b'de gösterilmiştir.

Tablo 41/b: Eğitim Düzeyine Göre Doğal Afetlere Yönelik Mevzuatın *Yeterliliği Ölçeği Puanlarının Scheffe Testi Sonuçları*

Eğitim düzeyi	N	α değeri için alt grup= 0.05
		1
Lise ve dengi okul	82	3,5488
İlkokul	119	3,6050
Okur-yazar	14	3,7143
Ortaokul	41	3,8049
Yüksekokul-üniversite	109	3,8899
Lisansüstü eğitim	19	4,2632

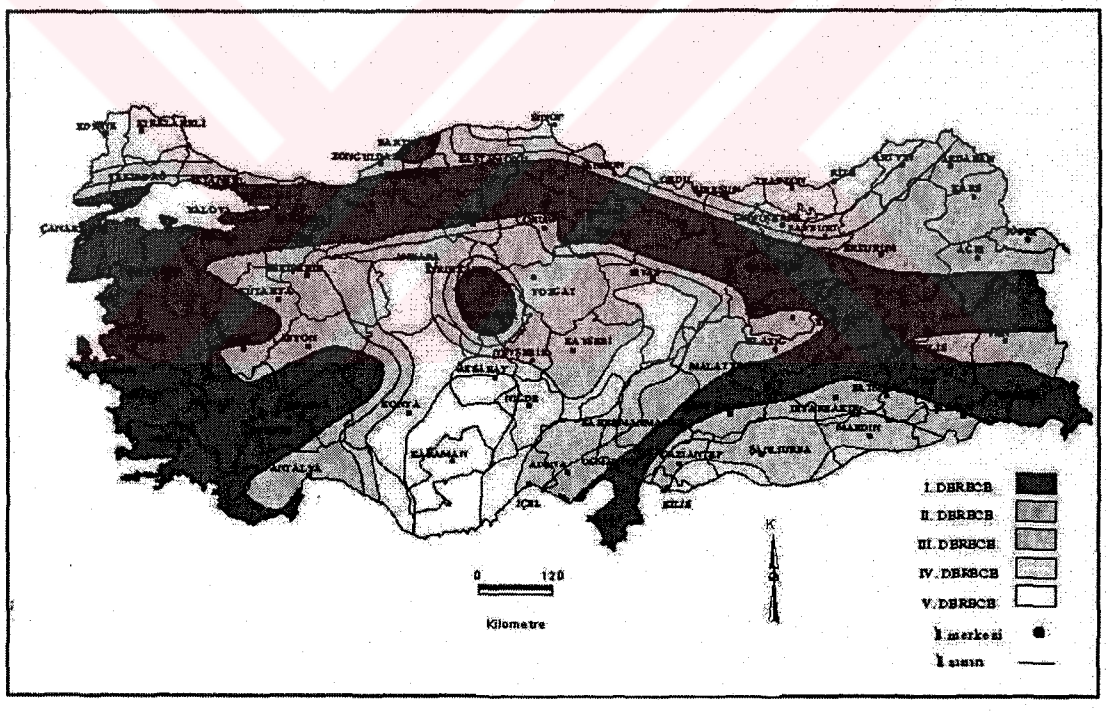
Eğitim düzeyi gruplarına göre doğal afetlere yönelik mevzuatın yeterliliği ölçek puanlarının Scheffe testi sonuçlarında, hemen hemen tüm grupların tam bir bilgiye sahip olmadıkları görülmektedir. Bu gruplar içinde doğal afetlere yönelik mevzuatın yeterliliği konusunda bilgi sahibi olanların en fazla lisansüstü düzeyinde eğitime sahip katılımcılarda olduğu görülmektedir ($\bar{x}$ =4.26).

B. BULGULARIN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

1. İzmir'in Afet Potansiyeli

Türkiye büyük can ve mal kayıplarına neden olan doğal afetler ile çok sık karşılaşmaktadır. Afetler farklı türlerde görülmekte olup meydana gelen hasar durumları dikkate alındığında bunların;

%64 depremler,
%16 heyelanlar,
%15 sel ve su baskınları,
%4 yangınlar ve
%1 oranında çığ, fırtına gibi meteorolojik kökenli afetler olduğu gözlenmektedir.



Kaynak: Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi, http://www.deprem.gov.tr (Erişim Tarihi: 20 Nisan 2004).

Şekil 36: Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası

Türkiye'de depremler doğal afetler içinde önemli bir yere sahiptir. Deprem Bölgeleri Haritası incelendiğinde (bkz. Şekil 36), ülke topraklarının %96'sının farklı oranlarda tehlikeye sahip bölgeler içerisinde yer aldığı ve nüfusun neredeyse tamamının (%98) bu bölgelerde yaşadığı görülmektedir. Bu bölgelerin %66'sının ise aktif fay zonlarında yer aldığı bilinmektedir. Nüfusu 1.000.000'dan fazla 17 ilimizden 11'i, toplam 81 ilden 57'si bu bölgede bulunmaktadır (bkz. Tablo 42).[10]

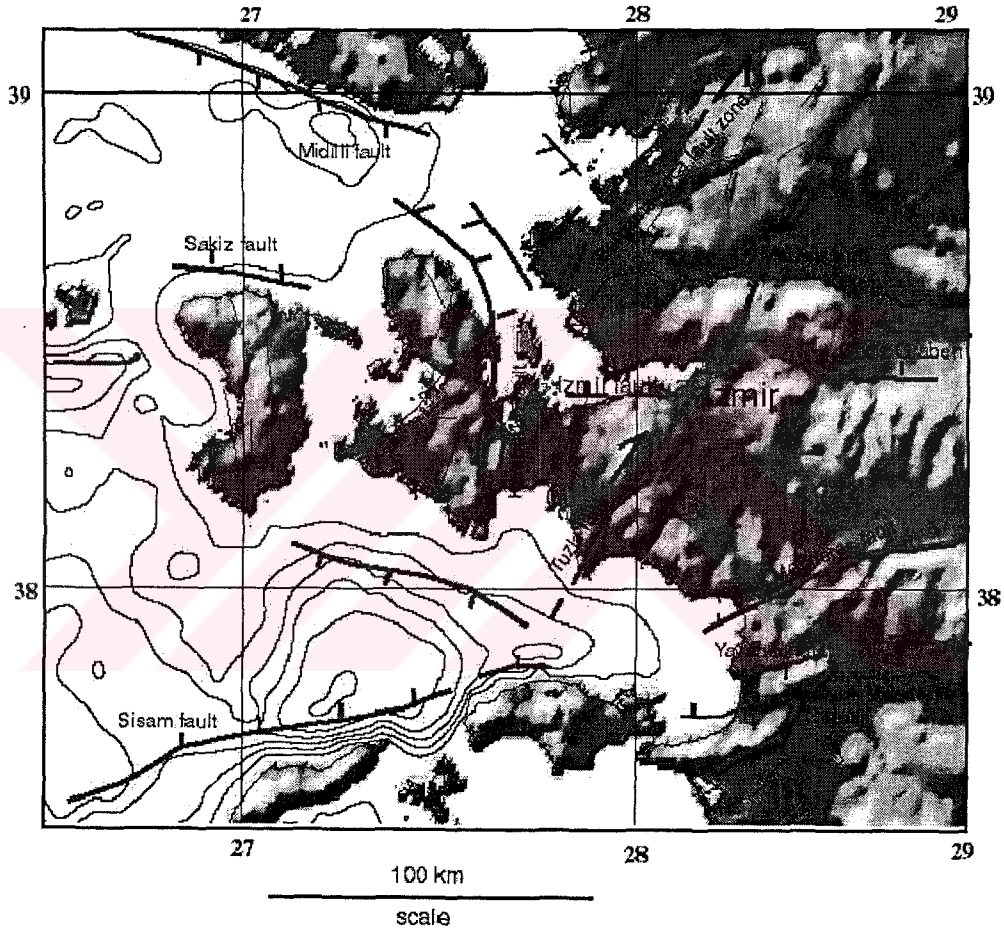
Tablo 42: Türkiye Deprem Bölgelerine Göre İllerin Dağılımı

I. Derece Deprem Bölgesinde Bulunan İller	**II. Derece Deprem Bölgesinde Bulunan İller**	**III. Derece Deprem Bölgesinde Bulunan İller**	**IV. Derece Deprem Bölgesinde Bulunan İller**	V. Derece Deprem Bölgesinde Bulunan İller
Amasya	Adana	Artvin	Ankara	**Aksaray**
Aydın	Adıyaman	Bayburt	Edirne	**Karaman**
Balıkesir	Afyon	Gaziantep	Giresun	
Bartın	Ağrı	Gümüşhane	Kırklareli	
Bilecik	Antalya	Kayseri	Konya	
Bingöl	Ardahan	Kilis	Niğde	
Bitlis	Batman	Mardin	Rize	
Bolu	Çorum	Mersin	Sinop	
Burdur	Diyarbakır	Nevşehir	Trabzon	
Bursa	Elazığ	Ordu		
Çanakkale	Erzurum	Sivas		
Çankırı	Eskişehir	Şanlıurfa		
Denizli	Iğdır	Yozgat		
Düzce	Kars			
Erzincan	Kütahya			
Hakkari	Samsun			
Hatay	Şırnak			
Isparta	Tekirdağ			
İstanbul	Tunceli			
İ Z M İ R	Uşak			
Kahramanmaraş	Van			
Karabük	Zonguldak			
Kastamonu				
Kırıkkale				
Kırşehir				
Kocaeli				
Malatya				
Manisa				
Muğla				
Muş				
Osmaniye				
Sakarya				
Siirt				
Tokat				
Yalova				
35 İL	22 İL	13 İL	9 İL	2 İL

Kaynak: Kşl. **Türkiye Çevre Atlası**, T.C. Çevre ve Orman Banklığı ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2003, s. 495 http://www.cedgm.gov.tr/16afetler.pdf (Erişim Tarihi: 20 Nisan 2004).

[10] Mustafa Taymaz, "Doğal Afet Zararlarını Azaltma Çalışmaları", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Y. 2001, s. 4.

Kentsel nüfus göz önüne alındığında ise İzmir, İstanbul ve Ankara'dan sonra Türkiye'nin üçüncü büyük kenti görünümündedir ve Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilçe merkezlerinin nüfusu dikkate alındığında ‰ 23.83'lük yıllık nüfus artış hızıyla her yıl daha da büyümektedir. Türkiye'nin en önemli iç ve dış ticaret merkezlerinden birisi olan kent, tarihsel süreç içerisinde hep göç alan bir çekim merkezi olmuştur. Her yıl yaklaşık 10.000 aile İzmir'e göç etmektedir.[11] Yaşanan bu yoğun göçler nedeniyle afete maruz bölgelerdeki kaçak ve kalitesiz yapılaşmalar doğal afetler açısından potansiyel riskleri de beraberinde getirmektedir.



Kaynak: İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı – Final Rapor (CD), Şekil 2.5.8

Şekil 37: İzmir ve Yakın Çevresi Aktif Fay Haritası

Şekil 37'de İzmir'in ve yakın çevresinin aktif fay haritası gösterilmektedir. 1. derece deprem bölgesi içerisinde bulunan İzmir'in, her ne kadar bölgenin yoğun

[11] Bkz. http://www.izmircevre.gov.tr/cevsorgoster.asp?idx=1

deprem aktivitesine kaynak oluşturabilecek aktif fayları konusunda henüz yeterince bulgu mevcut değilse de tarihsel süreç içerisinde bölgede etkili olan yıkıcı depremler hakkında kayıtlar bulunmaktadır. Örneğin MS. 17 depremi İzmir ve yöresi için en önemli depremlerden birisidir. Özellikle 1688 depremi İzmir'de büyük ölçüde can ve mal kaybına neden olmuştur. Bu depremlerin dışında 1739 ve 1778 depremleri de yine İzmir yakınlarında meydana gelmiştir. Son yüzyıl içerisinde İzmir ve çevresini etkileyen üç yıkıcı deprem ise 1928'de Torbalı'da, 1949'da Karaburun'da ve 1992'de Seferihisar'da meydana gelmiştir. 10 Nisan 2003 tarihinde saat 03.40'ta meydana gelen ve merkez üssü Urla olan 5.6 büyüklüğündeki deprem ise İzmir kent bütününde şiddetli bir şekilde hissedilmiş, birçok insan korkudan evlerine girememiş ve sokaklarda sabahlamıştır.

İzmir ve çevresinin depremselliği ile ilgili veriler ile ankete katılanların %87'sinin depremleri 1. sırada en önemli afet türü olarak görmesinde bir paralellik gözlenmektedir. Depremlerin bu önem derecelendirmesinde, özellikle son yüzyıl içerisinde meydana gelen depremlerin ve medyada özellikle İstanbul'da olası bir deprem konusunda yapılan yayınların etkili olduğunu söylemek mümkündür (bkz. Şekil 25). Yine aynı şekilde katılımcıların %10.9'unun seli en önemli afet türü olarak görmesinde 3-4 Kasım 1995 tarihinde İzmir'in Yamanlar bölgesinde meydana gelen sel felaketinin etkili olduğunu; %1.8'inin heyelanı en önemli afet türü olarak görmesinde ise heyelana maruz bölgelerde yaşayan katılımcıların cevaplarının sonuçlara yansıdığını düşünmek mümkündür.[12]

Diğer taraftan ankete katılanların %87 gibi yüksek bir oranda İzmir'de yaşamaktan dolayı deprem, heyelan, sel gibi doğal afetlerden zarar görme endişesini taşımalarında da (bkz. Şekil 26) İzmir'in 1. derece deprem kuşağı içinde yer alması, can ve mal kaybına neden olan geçmiş yıllardaki depremlerin ve sellerin etkili olduğunu düşünmek mümkündür.

Ancak herhangi bir doğa olayının can ve mal kaybına neden olmasında olayın fiziksel büyüklüğü ve yerleşim alanlarına olan uzaklığı kadar, afete maruz

[12] İzmir Büyükşehir bütününde dört ana alanda heyelan potansiyeli bulunmaktadır. Bunlar Kadifekale ve geniş çevresi (Eski İzmir alanı), Altındağ Mahallesi, İstanbul yolu Yamanlar çıkışı (MTA Bölge Müdürlüğü güneyi) ve Karşıyaka kuzeyidir. Bunlardan en önemli ikisi yoğun yerleşimin yeraldığı eski İzmir ve yine yoğun gecekondulaşmanın yeraldığı Altındağ Mahallesidir. Bkz. **İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı – Final Rapor (CD)**, ss. 2.19-2.21.

bölgelerdeki denetimden uzak, uygun olmayan zeminlerde, fay hatları üzerinde, dolgu alanları ve dere yataklarında kaçak, kalitesiz yapılaşmaların da etkisi son derece önemlidir. Bu yönüyle İzmir Büyükşehir Belediye sınırları içerisindeki yerel zemin sınıfları Şekil 38'de gösterilmiştir. Burada en riskli zemin alanlarının aynı zamanda en fazla nüfusa sahip yerleşim alanları olduğu görülmektedir.

Kaynak: İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı – Final Rapor (CD), Şekil 5.4.3.

Şekil 38: İzmir Büyükşehir Belediye Sınırları İçinde Yerel Zemin Sınıfları

Günümüzde özellikle depremlerde hasara yol açan ana etkenler bilinmektedir. Bu açıdan hem güvenli hem de ekonomik olarak deprem hasarlarını azaltmak mümkündür. Depreme dayanıklı yapı üretiminde, maliyeti arttırıcı önlemler yerine, araştırmalara dayalı olarak daha uygun alanlar ve tasarım ilkelerinin belirlenmesi, yerleşim politikaları ve imar planları ile gelişmelerin yönlendirilmesi olabilecek bir depremin etkisini azaltmada tercih edilebilecek önemli araçlardır. Bu nedenle sorunların çözümünü sadece depreme dayanıklı yapı üretiminde aramak her zaman gerçekçi bir yaklaşım olmayabilir. Çünkü depreme dayanıklı yapı yapabilmek yalnızca teknik bir sorun olmaktan öte sosyal ve ekonomik birtakım faktörlere de bağlıdır. Böylece daha az tehlikeli alanların belirlenmesi ile ek maliyetlerin azaltılmasını, ülke ekonomisi açısından kaynakların akılcı kullanımını ve

deprem hasarının en aza indirilmesini sağlamak mümkündür.[13] Ancak yerleşim alanlarının belirlenmesinde ve yapılaşmalarda, özellikle sağlam zeminlerin tercih edilmesi yerine, aksine kentsel rantın yüksek olduğu ancak riskleri de o derece fazla olan denizden kazanılmış dolgu alanlarının ya da uygun olmayan zeminlerin seçilmesi olası bir deprem için gelecek kaygısı oluşturmaktadır.

Konu genellikle kentsel gelişmenin planlı bir şekilde nasıl gerçekleşebileceği ile yakından ilgilidir. Planlama, yönetimin unsurları arasında önemli bir yere sahip olmakla birlikte, planlamada göz önünde bulundurulacak verilerde "afetler" ve ilişkili anlatımların yer alması henüz çok yenidir. Örneğin, "konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1:50000, 1:100000 veya 1:200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plan" şeklinde tanımlanan çevre düzeni planlarının hazırlanması sürecinde elde edilecek veriler arasında "afet verileri, afete maruz alanlar, yerleşmeler ve özellikleri"nin de sayılması geç de olsa olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir.[14]

2. Doğal Afetlerin Algılanışı

Doğal afetler, özellikle depremler, dünyanın neresinde meydana gelirse gelsin önemli ölçüde yıkımlara ve örgütsel sorunlara yol açmaktadır. Ancak doğal afetler, nedense hep büyük yıkımlarını, yöneticilerin halkına hesap vermediği, hukuk devleti anlayışından çok mülk devleti anlayışının egemen olduğu, tüm sorunları merkezden çözebileceğinin düşünüldüğü, rasyonellikten uzak ve önlem almadan tevekkülle geçiştirilen ülkelerde yapmaktadır.[15] Yine böyle ülkelerde büyük ölçüde can ve mal kayıplarına neden olan afetlerde dine sarılarak bu olayları tamamen "Takdir-i İlahi" olarak değerlendirmek hem yönetenler hem de yönetilenlerce sorumluluk açısından uygun bir kaçış yolu olarak görülmektedir.

---

[13] **İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı – Final Rapor (CD)**, ss. 5.4-5.5.

[14] 17.03.2001 Tarih ve 24345 Sayılı Resmi Gazete.

[15] Bozkurt, **a.g.e.**, s. 20.

Anket bulgularında deprem, heyelan, sel ve su baskını, fırtına gibi olayları kader olarak görenlerin %40.8 (kesinlikle katılıyorum + katılıyorum) gibi yüksek bir oranda olması dikkat çekicidir (bkz. Şekil 27).[16] Bu tür olayları kader olarak değerlendirmenin daha çok eğitim düzeyi düşük ve gelir düzeyi bakımından daha alt gruplarda yoğunlaştığı görülmektedir (bkz. Tablo 18/a, 18/b, 19/a ve 19/b). Ancak burada "biz bütün önlemleri alalım, gerisi Allah'a kalmış" ya da "önlem alsak da almasak da sonuç değişmez, başa gelen çekilir" gibi iki farklı yorumun varlığı söz konusudur. Ankete katılanların ne tür kaderci bir anlayışa sahip olduklarını ölçmek bu çalışmanın kapsamı dışında olmakla birlikte, bu farklı yorumların, can ve mal kaybının en aza indirilmesi için afetler olmadan önce korunmanın yollarını öğrenmek, uygulamak ve gerekli hazırlıkları yapmamak için bir mazeret oluşturmaması gerekmektedir.[17] Ancak bir yandan vatandaşlar, diğer yandan da kurumlar yönüyle yürürlükteki mevzuat düzenlemelerini uygulamada gösterilen kadercilik, sorumsuzluk ve ciddiyetsizlik Türkiye'de yaşanan hemen hemen her deprem olayından sonra ortaya çıkan temel gerçeklerden biri olarak görülmektedir.[18]

Diğer taraftan bulgularda olası bir deprem için hiçbir hazırlık yapılmadığına ilişkin oranın yüksek olması da (%71.1) dikkat çekicidir (bkz. Şekil 28). Aynı zamanda deprem, heyelan, sel ve su baskını, fırtına gibi olayları tamamen kader olarak görüp hiçbir hazırlık yapmamanın, yapanlara göre bu tür olayları daha fazla

---

[16] 1 Ekim 1995 tarihinde Dinar depreminden sonra yörede gerçekleştirilen bir çalışmada da ortaya çıkan hasarın nedeni olarak bazı katılımcıların "Allah bilir" şeklindeki değerlendirmeleri de pasif bir kaderci anlayışın benzer göstergesi olarak değerlendirilebilir. Bkz. Nuray Karancı, Bahattin Akşit ve Haluk Sucuoğlu, "Dinar'da Afet Yönetiminin Psiko-Sosyal Boyutları", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996, s. 279.

[17] Türkiye'de depremlerin neden olduğu can ve mal kayıplarının çok olması ile kader inancı arasındaki ilişkinin incelendiği bir çalışmada "depremin nedenini neye bağlıyorsunuz?" şeklindeki bir soruya ankete katılanların verdikleri cevaplarda ağırlık *ilahi yazgıda* toplanmıştır (%43.33). Katılımcıların %22.22'si depremin sebebini *ilahi gazap* olarak gördüklerini belirtmişlerdir. Buna göre katılımcılar %65.55 oranında deprem sebebi olarak kaderi kabul etmektedir. Bunun yanında katılımcıların %34.44'ü deprem sebebi olarak *sadece tabi hadise* ve *Türkiye deprem kuşağındadır* seçeneklerini işaretlemişlerdir. "Ülkemizde deprem hasarlarının yüksek olmasının sebebi nedir?" sorusuna verilen cevaplarda ise %20 oranında *ilahi takdir* şeklinde bir değerlendirme alınmıştır. Aynı soruda *şehrin konumu* diyenler %18.89, *sarsıntının yüksekliği* diyenler %8.89 ve *binaların çürüklüğü* diyenler %59 oranındadır. Aynı çalışmada kadere inanmanın, doğal olayları kabul etmemek ve herhangi bir önlem almamaya karşı olmak anlamına gelmediği de belirtilmektedir. Bkz. Mehmet Zeki Aydın ve Adem Esen, "Türkiye'de Deprem Zararlarının Çok Olması ile Kader İnancı Arasındaki İlişki", **Diyanet İlmi Dergi**, C. 33, S. 3, Ankara, 1997, ss. 59-74.

[18] T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, **13 Mart 1992 Erzincan Depremi**, Ankara, 1993, s. 103.

kader olarak görme eğiliminde oldukları da anlaşılmaktadır (bkz. Tablo 21). Yine deprem hazırlığı konusunun eğitim ve gelir düzeyi ile de ilişkili olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 22 ve 23). Eğitim düzeyi ve gelir düzeyi düşük gruplarda deprem hazırlığı yapmama yönündeki tercihlerin daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Genel olarak ortaya çıkan sonuçların "önlem alsak da almasak da sonuç değişmez, başa gelen çekilir (dolayısıyla hazırlık yapmanın gereği yoktur)" şeklindeki bir yaklaşımı yansıttığını söylemek mümkündür.

3. Doğal Afetlerde Medyanın Sorumluluğu

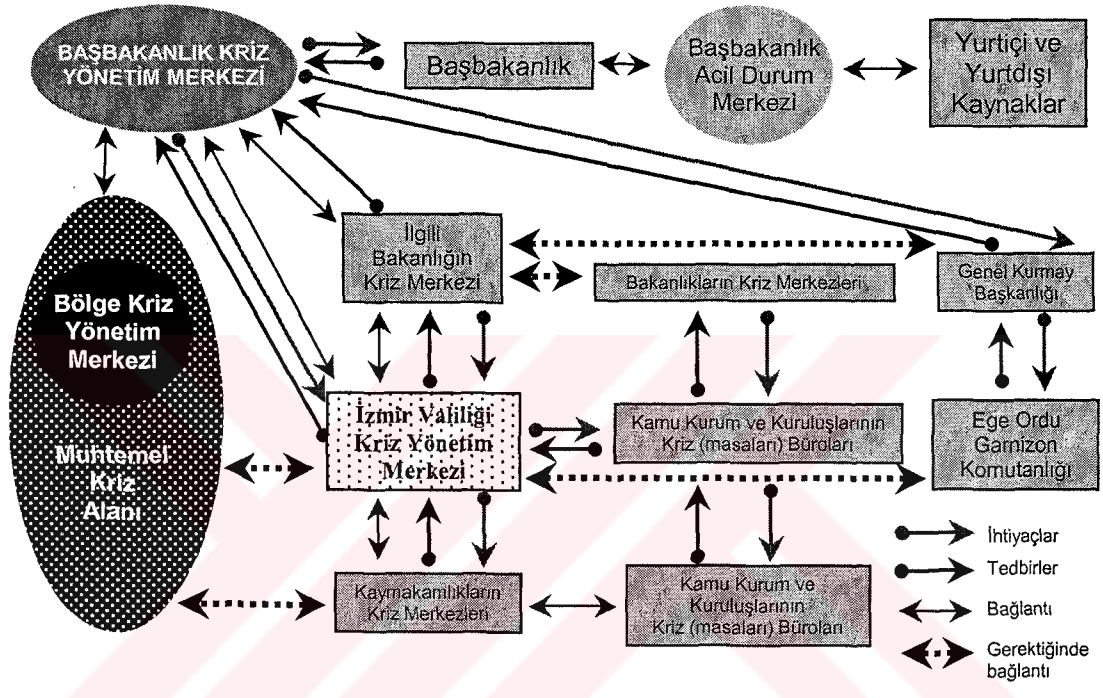
Günümüzde herkesin, her şeyden, çok kısa bir sürede haberdar olduğu bir süreç yaşanmaktadır. Tıpkı Körfez Savaşı'nda olduğu gibi insanlar, 17 Ağustos 1999 Depremi'ni de televizyonda film seyreder gibi izlemişlerdir.

Medyanın doğal afetler ile ilgili konularda halkın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi noktasındaki rolü son derece önemlidir. Ancak hemen her ülkede olduğu gibi Türkiye'de de medyanın kendi arasındaki yarışma ve çekişmesi, haber ve yorumların sansasyonel, abartılarak ya da dramatize edilerek verilmesine yol açan sonuçları gündeme getirmektedir. Özellikle toplumun konuya ilişkin hassasiyetinin aşırı artmış olduğu büyük afetlerden sonra, haber ve yorumların "anlamından uzaklaştırılarak" verilmesi, afetin etkilerini daha da arttıracak ve bazen de yeni sosyal birtakım afetlere yol açabilmektedir. Sorunun temelde "haber"in ne olduğu konusunda yoğunlaştığı görülmektedir. Genelde toplumun haber anlayışıyla, medya mensubu ve habercilerin haber anlayışları arasında önemli bir farkın bulunduğu ifade edilmektedir. Belki bu anlayış farkı bazı araştırmacıların ortaya koyduğu gibi medyanın halkın gözünde yeterli güvenilirliğe sahip olmayan grup olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır.[19] Ankette de araştırmaya konu olan ve gazete, dergi, televizyon gibi yazılı ve görsel basının doğal afetlerle ilgili faaliyetlerinin değerlendirildiği soruda, %64.1 oranında ağırlıklı olarak konuya daha çok magazin yönüyle yaklaşıldığı görülmektedir (bkz Tablo 28).

[19] Oktay Ergünay, "Afet Zararlarının Azaltılmasında Medya'nın ve Halkla İlişkilerin Önemi", **Bilim ve Teknik**, Nisan 2000, ss. 110-111.

4. İzmir'de Kriz Yönetimine İlişkin İdari Yapılanma

Türkiye'de doğal afetlerin de içinde bulunduğu krizlerin yönetimiyle ilgili tek tip idari yapılanma söz konusudur. Temel yasal dayanaklarını Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ve Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin oluşturduğu bu yapılanma biçimi Şekil 39 ve Şekil 40'ta gösterilmiştir.



Kaynak: İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi

Şekil 39: İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi

Şekil 39'da İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi'nin yeri ve diğer örgütsel yapılanmalar ile ilişkisi gösterilmektedir. Kriz yönetiminde en üst düzeyde karar verici ve koordinasyondan sorumlu organ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'dir. Bu üst yapılanma altında ise diğer kriz merkezleri yer almaktadır.

İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi, ilgili yönetmelik hükümlerine göre her tür krize hazır olmak amacıyla Şubat 2001 tarihinde inşaatına başlanarak 17 Ağustos 2001'de tüm donanımıyla birlikte bitirilmiştir.

Başarılı bir kriz yönetiminin en önemli öğesinin, yönteminin kısa ve basit olması gerektiği, karar veren mercie uzak, ayrı binalar ve halkın ulaşımının zor olduğu yerlerin kriz merkezi için uygun olmadığı ifade edilmektedir.[20] Bu düşünceden hareketle de Kriz Yönetim Merkezi halka en yakın mekan olarak düşünülen (Konak'ta) oluşturulmuştur.

Kaynak: İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi

Şekil 40: İzmir Afetler Acil Yardım Teşkilatı
(İl Kurtarma ve Yardım Komitesi)

Şekil 40'ta 1988 tarihli Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri çerçevesinde oluşturulan Afetler Acil Yardım Teşkilatı (İl Kurtarma ve Yardım Komitesi) gösterilmektedir. Buna göre İzmir Valisi, Ege Ordu Komutanı ve İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı'ndan oluşan Afetler Acil Yardım Teşkilatı Üst Kurulu bulunmaktadır. Üst Kurulun yönetim ve denetimi

[20] Hasan İpek, "İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi ve Afete Hazırlık Çalışmaları", **İzmir Yerel Gündem 21 Kent Konseyi Toplantısı**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclis Toplantı Salonu, 8 Ocak 2002.

doğrultusunda İzmir'deki yüksek öğretim kurumlarının temsilcilerinden oluşan Doğal Afetler Bilim Kurulu yer almaktadır. Kriz yönetimi ile ilgili çalışmaları koordine etmek ve gerekli kararları almak üzere ilgili Yönetmelik hükümleri gereğince bir vali yardımcısının başkanlığında 14 üyeden oluşan Afetler İl Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Bunun yanında İl Afet Acil Yardım ve Kurtarma planlarına göre belirlenen hizmetler, 13 hizmet grubu vasıtasıyla yerine getirilmektedir.

Ancak mevcut yapılanma bu şekilde olmakla birlikte, anket katılanların %58.6'sı Kriz Yönetim Merkezi'ni hiç duymadığını, %37.5'i sadece duyduğunu, %3.9'u ise çok iyi bildiğini belirtmektedir (bkz Şekil 33). Doğal afetlerden sonra "devlet nerede!" şeklindeki yaklaşımların bir uzantısı olarak bu sonucu, kurumlar ile halk arasındaki mesafenin bir göstergesi biçiminde yorumlamak da mümkündür. Aynı şekilde ankete katılanların değerlendirmelerinde %98.1 oranında en yüksek değere sahip müteahhitler bir tarafa bırakılacak olursa, doğal afetlerde can ve mal kayıplarının büyük olmasındaki sorumlulukları açısından belediyeye (%90.6) ve devlete (%83.4) verilen yüksek oranlar, kurumların üzerlerine düşen görevleri yerine getirmedikleri noktasında bir düşünceyi yansıtmaktadır (bkz Tablo 30). Nitekim doğal afetlerden korunmaya yönelik hizmetlerin etkinliği açısından kamu yöneticilerinin, belediyenin ve kamu kurumlarının üzerlerine düşen görevleri yerine getiremedikleri görülmektedir (bkz. Tablo 33).

Ancak burada katılmayan, bilgilendirilmeyen, sorgulamayan ve dolayısıyla her şeyi devletten bekleme alışkanlığı içindeki bir toplum yapısı varlığının da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Nitekim sorunların çözümüne yönelik ipuçlarını yine ankete katılanların cevaplarında bulmak mümkündür. Bu açıdan kamu kurumlarına karşı sorumluluk yönüyle verilen yüksek orandaki olumsuz değerlendirmelere karşın, yine valiliğin %92.8, Kızılay'ın %91.9, belediyenin %89.4, ordunun %88 ve sivil toplum kuruluşlarının %85.9 ile en yüksek güven duyulan örgütler olarak belirtilmesi, çözümün yine bu örgütler arasındaki işbirliği ve birlikte çalışabilme kapasitelerinin oluşturulmasına bağlı olacağını göstermektedir (bkz. Tablo 39).

5. Doğal Afetlerde Bilim Adamlarının Sorumluluğu

Özellikle 17 Ağustos1999 ve 12 Kasım 1999 Marmara depremlerinden sonra medyanın yardımıyla jeoloji, jeofizik denen bazı bilim dallarının günlük yaşantıya girdiği görülmüştür. Aynı zamanda hemen herkesin bilim adamları sayesinde fayla

yatıp artçı şokla kalktığı, fay hattının geçtiği yerler ve İstanbul'un risk altında olup olmadığı gibi bir çok konuda farklı bilgi yüklemeleri ile karşı karşıya bırakıldığı bir süreç yaşanmıştır.

Ancak konularında uzman bilim adamlarının farklı görüşleri, kamuoyunda değişik şekillerde algılanmış ve doğal olarak akıl karışıklığına yol açmıştır. Bu durum deprem dolayısıyla bir ölçüde prestiji yükselmiş olan jeoloji bilimine ve bilim adamlarına olan saygıya ve güvenilirliğe gölge düşürmüştür.[21] Nitekim Ulusal Deprem Konseyi'nin oluşturulmasına dayanak teşkil eden 21 Mart 2000 gün ve 2000/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde konunun önemi şu şekilde ifade edilmiştir. "17 Ağustos 1999 tarihli Gölcük ve 12 Kasım 1999 tarihli Düzce depremleri sonrasında yazılı ve özellikle görsel yayın kuruluşlarının gündeminde geniş yer alan deprem sorunu hakkında; yetkililer ve bilim adamlarınca yararlı bilgiler verilerek kamuoyunun aydınlatılmasına yardımcı olunmaya çalışılmakla birlikte, henüz uzlaşmaya varılmamış konularda kişisel yaklaşımların, kuramların ve hatta hipotezlerin kamuoyu önünde sergilenmesi ve savunulması sonucu ortaya çıkan karmaşa, başta deprem bölgelerinde olmak üzere vatandaşlarımızın kaygı, telaş ve gelecek korkusu içine düşmelerine yol açmaktadır. Ayrıca, bilimsel ortamda tartışılması doğal olan farklı görüşlerin yayın kuruluşlarında açıklanması, kamuoyunun bilime duyduğu güveni, bilim adamına duyduğu saygıyı sarsmaktadır."

Anket sonuçlarında ortaya çıkan bulgulara göre de %27.1 oranında bilim adamlarının doğal afetler konusunda üzerlerine düşen görevleri yerine getirmedikleri kanısı, %43.8 oranında ise kararsızlar grubunun varlığı bu tespitler ile paralellik sergilemektedir (bkz Tablo 40).

Bu açıdan özellikle doğal afetler gibi hassas bir konuda bilim adamlarının sorumluluğu son derece önemlidir. Özellikle görsel yayın kuruluşları vasıtasıyla kamuoyunu etkileyebilecek düzeyde bir güce sahip olan bilim adamlarının, toplum psikolojisini kolaylıkla yönlendirebilecek açıklamalarda sadece doğru olanı değil, öncelikli olarak gerekli olan bilgiyi aktarmak, gerginliği arttıracak gereksiz bilgi aktarımlarından kaçınmak gibi bir sorumlulukları bulunmaktadır. Bu anlamda bilim

[21] Erçin Kasapoğlu, **Deprem, Öncesi ve Sonrası ile Deprem ve Geleceğimiz I** içindeki konuşması, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, No. 63, Panel Serisi 15, 15 Kasım 1999, s. 20.

adamlarının toplumsal sorumluluk ve bilimsel etik açısından demeçler verirken, çeşitli oturumlarda konuşma yaparken, medyanın reyting kaygısıyla bazı gerçekleri, bilgileri ve tartışmaları çarpıtan, magazinleştiren, şova dönüştüren özelliğine dikkat etmeleri ve bu eğilimlerin bir aracı olmaktan özenle kaçınmaları gerekmektedir.[22]

6. Sivil Toplum Kuruluşları ve Gönüllülük

Ankete katılanların %96.6'sının herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üye olmaması dikkat çekicidir (bkz. Şekil 34). 17 Ağustos 1999 depremiyle birlikte "çağın gerisinde kalmış bir devlet" iddialarına karşılık sivil inisiyatifin yükselişi sıkça dile getirilmiştir. Özellikle Sivil Savunma Teşkilatı'nın yetersizliğine karşı AKUT, yeni bir sivil inisiyatifin temsilcisi olarak benimsenmiştir. Bu durum aslında medyada AKUT'un yaptığı işin büyüklüğü kadar "politik bir toplum karşısında sivil toplumun öne çıkarılması" çabalarının bir sonucu olarak da görülmektedir. Kuşkusuz bu gelişmeden bazı kamu yöneticileri rahatsızlık duymuşlar, ancak herhangi bir maddi karşılık beklemeksizin hayatlarını tehlikeye atan bu sivil toplum kuruluşu üyelerine yönelik kamuoyundaki sempati, yöneticileri tavır değiştirmek zorunda bırakmıştır.[23] Diğer taraftan bu tavır değişikliğinin yanı sıra, Marmara depremlerinden sonra sivil savunma konusundaki ortaya çıkan yeniden yapılanma ihtiyacı çerçevesinde, önceden sadece 3 merkezde (Ankara, İstanbul ve Erzurum) bulunan sivil savunma birlik müdürlüklerinin 11'e çıkarılması, devletin kendisinin bu konuda eksikliklerini kabul etmesi açısından önemlidir.

Ankete katılanların %42.9'unun sivil toplum kuruluşlarının doğal afetler konusunda yararlı çalışmalar yaptığı fikrine katılmalarına karşılık, %40.4 gibi yüksek bir oranda kararsızlar grubunun varlığı (bkz. Tablo 38) ve doğal afetlere yönelik faaliyet gösteren herhangi bir sivil toplum kuruluşunda gönüllü olarak yer almak isteyen %41.7 oranına karşılık, %58.3 istememe yönündeki tercihlerin (bkz. Tablo 37) sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının tanınmadığı ya da bilinmediği şeklinde bir görüş oluşturmaktadır.

---

[22] Mine Anğ Küçüker, "Bilim Adamlarının Sorumlulukları" adlı makaleden aktaran Yalçın Kaya, **Depremden Kalanlar: 17 Ağustos'un Ardından Deprem, Devlet ve Toplum**, Otopsi Yayınevi, 1.b., İstanbul, 2000, ss. 265-266.

[23] Bozkurt, **a.g.e.**, s. 28;

Konunun bir yönünü ataerkil aile yapısı ve otoriter kültür anlayışı içinde bireylerin gönüllü olmaktan ziyade her şeyi devletten bekleme alışkanlığı içinde bulunmaları oluştururken, diğer yönünü bizzat sivil toplum kuruluşlarının kendi iç dinamikleri belirlemektedir. Buna göre sivil toplum kuruluşlarının başlıca dört niteliğe sahip olması gerektiği öne sürülmektedir:[24]

1. Gönüllülük esası ve özel alandan fedakarlık yapılmasına dayandırılan bir faaliyet alanı olmasıdır.

2. Sivil toplum alanlarının nihai amacının topluma yararlı olması, toplumsal iyiye katkıda bulunmasıdır.

3. Sivil toplum kuruluşları alanında yatay ilişkilerin ön plana çıkması ve hiyerarşik ilişkilerin yadsınmasıdır.

4. Sivil toplum kuruluşlarının açık ve belli bir konuda uzmanlaşmış olmalarıdır.

Dolayısıyla yukarıdaki nitelikleri göz önünde bulunduran bir sivil toplum alanı henüz Türkiye'de istenen düzeyde değildir. Bu açıdan mevcut yapılanmaların bir çoğunun toplanma kültüründen öteye gitmeyen bir görünüm sergilediği anlaşılmaktadır. Aslında dernekler vb. toplantılar için sürekli vesayet altında ve izinle toplanabilen bir birliktelikten de çok şey beklememek gerekir. Nitekim 1982 Anayasası'nda dernek kurma hürriyetini düzenleyen 33. maddede, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını içeren 34. maddede 2001 yılında getirilen yeni düzenlemelere paralel olarak 2002 ve 2003 yılında Dernekler Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile bilgi vermek yeterli hale getirilmiş, sivil toplum kuruluşları çalışmalarında bir anlamda daha özgür kılınmıştır. Çalışmanın daha önceki bölümlerinde de bahsedildiği gibi yerel gündem 21 çalışmaları bu anlamda önem taşımaktadır.

[24] Kızılyaprak, **a.g.e.**, ss. 114-115.

VI. İZMİR'DE YEREL GÜNDEM 21 İŞBİRLİĞİNDE BÜTÜNLEŞİK KRİZ YÖNETİMİ

A. İZMİR YEREL GÜNDEM 21 SÜRECİNDE KRİZ YÖNETİMİ

"*Yerel*" ve "*ortak*" yerleşim sorunlarının dayanışarak birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynakların değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürülebilir kılma çalışmaları şeklinde tanımlanabilecek Yerel Gündem 21, İzmir'de, İstanbul HABITAT II Kent Zirvesi'ne hazırlık amacıyla 1995 yılından itibaren faaliyetlerine başlamıştır.[25] Bu konudaki ilk girişimlerden birisi, 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 kuruluşlarının ortaklaşa hazırladıkları *"İzmir Kenti'nde Gündem 21'e Doğru*" adlı çalışmadır.

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 irdelenmesi 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 diğer gönüllü çalışanların katılımı ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde

---

[25] İzmir Yerel Gündem 21 konusunda daha ayrıntılı bilgiler için bkz. Toprak Karaman, "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu", ss. 347-363; **Yerel Gündem 21 Rehberi**, İzmir Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu Sekreterliği, İzmir Büyükşehir Belediyesi İmar İşleri Daire Başkanlığı, İzmir, 1998; **İzmir Yerel Gündem 21 (CD)**, İzmir Yerel Gündem 21, İzmir, 2004.

ortak bilgilendirme toplantıları düzenlenmektedir. İzmir bütününde yaşanan yerleşim sorunlarının çözümüne yönelik "*eylem planı*" oluşturmayı amaç edinen bu çalışmalar, gönüllü oluşan ilgi grupları tarafından sürdürülmektedir.

İzmir Büyükşehir Bütününün çevre yerleşimlerinden ayrı tutulamayacağı düşüncesinden hareketle, bu birliktelikte henüz ulaşılamamış diğer sivil toplum kuruluşlarının da etkinliklerde yer alması hedeflenmiştir. Başlatılan çalışmaların İzmir'in evsahipliğinde "*Bölgesel Habitat*"a taşınması ve tüm kamusal ve özel sektör aktörlerinin katılımıyla zenginleştirilmesi amaçlanmıştır. 24-25.06.1998 tarihinde gerçekleştirilen Bilgilendirme Toplantısı'nda yukarıda belirtilen konularda gerçekleştirilen çalışmalar, yerelde tartışmaya açılmak üzere yayınlanmıştır.

1999 dönemi için ilçe belediyelerinde ayrı çalışma gruplarının programlanması ve gruplar arası bilgilendirme toplantılarının genelde İzmir Büyükşehir Belediyesi toplantı salonlarında gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu toplantılarda Belediyenin görevi "*kolaylaştırıcı bir rol*" üstlenmektir. Çalışmalar, kuruluşların kendi gündemlerinin ötesinde, yerleşimler için bir eylem programının birlikte hazırlanmasını içermektedir. Sorunların çözümünde "*yapılabilir kılma*" önem kazanmaktadır. Bu çalışmalar sürekli olup sivil toplum kuruluşları, kamusal ve özel aktörlerin desteğiyle devam etmektedir.

B. BİR DEPREM SENARYOSU OLARAK RADIUS PROJESİ

İzmir'de deprem senaryosu çalışmaları, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin BM'nin başlattığı RADIUS Projesi (Risk Assesment Tools for Diagnosis of Urban Areas Against Seismic Disasters - Kentsel Alanların Sismik Afetlere Karşı İncelenmesinde Risk Değerlendirme Araçları) için başvurması ve IDNDR Sekreteryası'nın da projenin uygulanacağı 9 kentten biri olarak İzmir'i seçmesi ile başlamıştır. RADIUS Projesi İzmir'de doğal afetler, özellikle depremler, konusunda gerçekleştirilmiş çalışmaların en kapsamlısı olma özelliğini taşımaktadır.[26] Projenin uygulanması için seçilen diğer kentler şunlardır:

[26] RADIUS Projesi için bkz. **İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı – Final Rapor (CD)**; **İzmir'de Deprem Riski**, Ed. Arife Karadağ ve Hikmet Yavaş, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, 2001.

- 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 öğretim üyelerinden 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 kurul, projede belirlenen hedefleri gerçekleştirmek üzere 4 ayrı konuda çalışma grupları kurmuştur. Bu çalışma grupları; Risk Analizi Grubu, Bina ve Alt Yapı Değerlendirme Grubu, Sosyal ve Ekonomik Durum Değerlendirme Grubu, Kurtarma Çalışmaları ve Onarım Organizasyonu Grubudur.

Kentteki çeşitli kurum ve kuruluşların yanı sıra meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının 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 kurumlar arası eşgüdümün sağlanması gibi konularda çalışmalarını sürdürmüşlerdir.

1. 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. Çalışmanın sonuçları Boğaziçi Üniversitesinin hazırladığı final raporunda yer almaktadır.
3. İnşaat Mühendisleri Odasınca 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 istatistiki bilgi elde edilmiştir. Bu çalışmanın sonuçları yine Boğaziçi Üniversitesi'nin hazırladığı final raporunda yer almaktadır.
4. Çalışmaların sonunda, İl Sivil Savunma, Emniyet ve İl Sağlık Müdürlüklerinin afet örgütlenme şemaları ve diğer toplanan bilgiler dikkate alınarak deprem senaryosu metni hazırlanmıştır.

2. Öneriler

Deprem Master Planına ve RADIUS Projesine göre bundan sonra yapılması önerilen çalışmalar, ülke genelinde ve yerelde yapılması gerekenler olarak iki grupta irdelenmektedir.

a. Ülke Genelinde Yapılması Gerekenler

Tüm yönetim sürecinin idare ve Ankara merkezli programlanarak yönetildiği bir model yerine, Valilik (yani merkezi yönetim) yerel yönetim (belediyeler ve onlarla birlikte meslek odaları ve sivil toplum kuruluşları) ve genel kolluk güçlerinin ciddi olarak hazırlanmış bir afet yönetim planı çerçevesinde afet öncesi eşgüdüm çalışmalarını yapabilmelerini sağlayan bir model oluşturulması gereği önem kazanmıştır. 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 iyi bir örnek oluşturacağı düşünülmektedir.

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.

b. Yerel Ölçekte Yapılması Gerekenler

Deprem Master Planına göre yerelde yapılması önerilenler ise aşağıda iki konu başlığı altında belirtilmiştir.

(1) Afet Öncesi Yapılması Gerekenler

a) Deprem Master Planında 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 jeoteknik 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 etütlerinin yapılarak plan koşullarının belirlenmesi ve mevcut planlarında irdelenmesi gerekmektedir.

b) Deprem Master Planında 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 Planında diğer altyapı sistemleri (elektrik üretim ve dağıtım sistemi haberleşme santral binaları, pompa istasyonları, içme suyu ve atıksu sistemi vb.) için yapılan önerilerin dikkate alınması gerekmektedir.

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 CBS ile güçlendirilmesi ve KBS'nin bu birimle ilişkilendirilmesi, ayrıca bu birimin İtfaiye bünyesindeki acil yardım-kurtarma ve eğitim merkezi ile de entegre edilerek, Tokyo ve Los Angeles kentlerinde bulunan, 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 oluşturulmuş komisyonların devamı sağlanarak, konunun sürekli gündemde kalması ve bu komisyonlarda gelişecek öneriler doğrultusunda 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'de 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 de bilgilerin derlenerek ilgili meslek kuruluşlarının ve kurumların uyarılması ve gerekli önlemleri almalarının sağlanması.

k) Yeterli mühendislik hizmeti görmemiş 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.

(2) Afet Sonrası İle İlgili Olarak Yapılması Gerekenler

a) Toplanan bilgiler ışığında Afet Yönetim Planının sürekli güncelleştirilmesi, kardeş mahalle ve kardeş 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 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) Her kurum tarafından yapılmış Afet Yönetim Planlarının koordinasyonunun ve güncelleştirilmesinin sağlanması.

f) Toplumsal bilincin inşası, bilginin yayımı ve kentsel hasar görebilirliği 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.

Genel olarak değerlendirildiğinde RADIUS Projesiyle İzmir kenti bir ilki başarmış ve geleceğe yönelik önemli bir bilgi ve deneyim birikimi sağlamıştır. Bundan sonra yapılması gereken bu başlangıç adımının hızla gelişmesi ve İzmir gibi öncü bir kente yaraşır duruma getirilmesidir.

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 Planındaki 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 Planındaki 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 depreme karşı alınabilecek en kalıcı önlemin, kentlinin deprem tehlikesi ve alınması gerekli tedbirler konusunda bilinçlendirilmesi olduğu genel kabul görmüş bir ilkedir.

C. RADIUS PROJESİNİN GEREKTİRDİĞİ İZMİR YEREL GÜNDEM 21 DOĞAL AFET KAYNAKLI BÜTÜNLEŞİK KRİZ YÖNETİMİ ÇALIŞMA GRUBU

1. Amaç, Hedefler ve Yapılanma

İzmir Yerel Gündem 21 bünyesinde faaliyet gösteren Doğal Afet Kaynaklı Kriz Yönetimi Çalışma Grubu, İzmir kent bütününde kamu-özel-sivil toplum kuruluşları birlikteliğinde bilgileri paylaşmak, kurumların birbirinden habersiz çalışmalarını bütünleşik bir şekilde yönlendirebilmek, doğal afetler konusunda bilinçli ve sorumlu hemşehrilerin oluşturduğu bir kent meydana getirmek ve teorik birikmiş bilgilerden yararlanarak daha çok mahalle ölçeğinde eyleme yönelik girişimlerde bulunmak suretiyle topluluk kapasitesini arttırıcı mekanizmalar oluşturma hedefini göz önünde bulunduran gönüllü bir birlikteliktir.

RADIUS Projesinin ardından İzmir'de olası bir deprem için 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 çalışmıştır.

İzmir Yerel Gündem 21 Deprem Çalışma Grubu, üniversitelerin ilgili birimlerinin öğretim üyeleri, meslek odalarının temsilcileri ve çok sayıda sivil toplum kuruluşu gönüllülerinden oluşan geniş katılımlı ve etkin bir işbirliği programı olması itibarıyla önemlidir. Sözü edilen çalışma grubu, İzmir'de olası bir deprem riskini, RADIUS Projesine paralel olarak, "yer bilimleri, bina ve altyapı, sağlık, kurtarma ve ilkyardım, sosyal ve ekonomik boyut" adı altında 4 ana başlıkta incelemiş ve elde ettiği sonuçları yine İzmirli hemşehrileri ile paylaşmayı planlamıştır. Deprem Çalışma Grubunun alt komisyonları ve kolaylaştırıcıları aşağıdaki gibi oluşturulmuştur:

YER BİLİMLERİ	Jeoloji Mühendisleri Odası Jeofizk Mühendisleri Odası
BİNA VE ALTYAPI	İnşaat Mühendisleri Odası İBŞB İmar Şube Müdürlüğü Mimarlar Odası
SAĞLIK, KURTARMA VE İLKYARDIM	Sivil Toplum Kuruluşu Temsilcisi ORDES
SOSYAL VE EKONOMİK BOYUT	EÜ Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü DEÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

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 Grubu birikimlerini yerel yönetim temsilcileri, iş adamları, meslek odaları, sivil toplum kuruluş temsilcileri ve İzmirli hemşehrileri ile paylaşma fırsatı bulmuştur.

İzmir Yerel Gündem 21'in 20 Kasım 2001 tarihli toplantısında aktif çalışma grupları yeniden düzenlenmiştir. Bu toplantıda doğal afetlerle ilgili çalışmalarda göç, çevre gibi diğer boyutların da göz önünde tutulması gereği ortaya konmuş, üst bir kavram olarak Kriz Yönetimi adıyla yeni bir çalışma grubu oluşturulmuştur. 19 Mart 2003 tarihinde yapılan geniş katılımlı toplantıda daha önce belirlenmiş olan çalışma grupları yeniden değerlendirilmiş, mevcut bilgi birikimi ve deneyimleri ışığında doğrudan eyleme yönelik projeler üretmek amacıyla Kriz Yönetimi Çalışma Grubu, katılımcıların ilgi alanlarını daha kolay bir şekilde yönlendirebilecekleri aşağıdaki organizasyona göre yeniden yapılandırılmıştır.

- Yer Bilimleri ve Doğal Afetler
- Bina, Altyapı ve Planlama
- Sağlık Eğitimi ve İlkyardım
- Sivil Savunma
- Arama ve Kurtarma
- Göç Yönetimi
- Sosyal ve Ekonomik Boyut

Çalışma Grubu faaliyetlerini halen Doğal Afet Kaynaklı Bütünleşik Kriz Yönetimi adı altında sürdürmektedir.

2. Gerçekleştirilen Etkinlikler

İzmir Yerel Gündem 21 bünyesinde genel olarak doğal afetler konusunda çeşitli tarihlerde çalışma gruplarının bilgileri Kent Konseyi'nde paylaşılmıştır. Bu bilgiler ve ortaya konan çıktılar, özellikle HABITAT II Kent Zirvesi'nde ifadesini bulan;

- Kentine sahip çıkma,
- Çözümde ortaklık,
- Aktif katılım,

temel felsefesi ve bir bütün olarak değerlendirildiğinde de işbirliğine dayalı bir çerçevede gerçekleştirilmiştir.

Diğer Çalışma Gruplarının da faaliyetleri dikkate alınarak bu çalışmalardan bazıları aşağıda gösterilmiştir:

➢ Eylül 1999

İzmir Yerel Gündem 21 çerçevesinde doğal afetlere, özellikle de depreme yönelik olarak oluşturulmuş bulunan Fiziksel Çevre ve Kent, Kentleşme ve Jeolojik Yapı, Doğal Afetler ve Kent çalışma gruplarının hazırladıkları raporlar sunumlar şeklinde Kent Konseyi katılımcıları ile paylaşılmış, RADIUS Projesinin tanıtımı yapılmıştır.

➢ Ekim 1999

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yangın, deprem ve her türlü afetlerde arama, kurtarma imkanları ve potansiyeli tanıtılmıştır. İzmir Yerel Gündem 21 ortakları ve katılımcılarının afetlerde görevli kurumlar yanında kriz yönetimine katkı potansiyellerini belirleyici görüşmeler yapılmıştır.

➢ Nisan 2001

İzmir Yerel Gündem 21 Deprem Çalışma Grubu tarafından 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 depremleri sonrasında İzmir'de bugüne kadar süre gelen

çalışmalar ve sonuçları değerlendirilmiştir. Ortaya çıkan ve Kent Konseyi ile paylaşılan bu bilgiler "İzmir'de Deprem Riski" başlığı altında da yayınlanmıştır.

Kuşkusuz doğal afet denince akla hemen deprem gelmektedir. Etkileri bakımından ve Türkiye özelinde bakıldığında bu doğru bir tespit gibi görünmektedir. Ancak depremin yanında, sel, heyelan, yangın, çığ, fırtına gibi diğer olayların da içinde yer aldığı bütünleşik bir kriz yönetim sürecinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Nitekim böyle bir yaklaşım çerçevesinde Eylül 2001 ve Ocak 2002 tarihlerinde iki toplantı gerçekleştirilmiştir.

- Eylül 2001

İzmir Yerel Gündem 21 Çevre Grubu tarafından sunulan "İzmir'de Sel Riski ve Dere Islah Çalışmaları" konulu bilgiler Kent Konseyi katılımcıları ile paylaşılmıştır.

- Ocak 2002

İzmir'de bol yağış alan zamanlarda ve özellikle son günlerde yaşanan taşkınlar değerlendirilmiş, yapılabilir stratejiler ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bütünleşik kriz yönetimi çalışmalarında sadece kentlerin kendi kapasitelerini ortaya koymaları yeterli görülmemektedir. Çevrelerini dikkate alan, komşu belediyelerle işbirliği içerisinde olan ve konuya duyarlı diğer kentlerle deneyimleri ve bilgilerini paylaşarak ortak stratejiler belirleyen bir yaklaşımın ortaya konması gerekmektedir. Buna yönelik olarak da 11 Aralık 2002 tarihinde bir toplantı gerçekleştirilmiştir.

- Aralık 2002

11 Aralık 2002'de Yerel Gündem 21 Projesi Ulusal Koordinatörü Sadun EMREALP ve Bursa Yerel Gündem 21 Genel Sekreteri Serdar PAMİROL'un katılımıyla Kent Konseyi bilgilendirme toplantısı düzenlenmiştir. Kısa adıyla "Bilinçli ve Hazırlıklı Ol" şeklinde ifade edilen alt proje (Afetleri Önlemek ve Hazırlıklı Olmak İçin Yerel Kapasite Geliştirme Alt Projesi - 4 Aralık 2001 Tarih ve 24603 Sayılı Resmi Gazete) dokümanı tanıtılmıştır. Proje Bursa, Çanakkale ve Sakarya illerini

kapsamaktadır ve Marmara bölgesindeki deprem riski taşıyan yerleşimlerde riski azaltma ve depreme hazırlıklı olma konularında kamunun bilinçliliğini ve yerel düzeydeki kapasiteleri arttırmayı amaçlamaktadır.

- Ocak 2003

8 Ocak 2003 tarihli Kent Konseyi'nde, 6 Haziran 2002 tarihinde İzmir'de gerçekleştirilen Depreme Hazırlık Tatbikatı'nın stratejisi ve sonuçları konusunda bilgilendirme toplantısı yapılmıştır.

- Ekim 2003

Kriz Yönetimi Çalışma Grubu, Narlıdere Belediyesi ve Kaymakamlığı işbirliğinde 3 Ekim 2003 tarihinde Narlıdere İlçesinde Atatürk Kültür Merkezi Gürdal Tosun Tiyatro Sahnesi'nde bilgilerini paylaşmak amacıyla Narlıdere sakinlerine yönelik bir toplantı düzenlemiştir.

- Aralık 2003

Ekim 2003 Narlıdere buluşmasının bir benzeri 17 Aralık 2003 tarihinde Balçova Belediyesi ve Kaymakamlığı işbirliğinde İzmir Ekonomi Üniversitesi Toplantı Salonu'nda gerçekleştirilmiştir.

- Mayıs 2004

Balçova İlçesindeki Balçova Lisesi, Salih Dede Lisesi ve Ticaret Lisesi 2. sınıf öğrencilerine yönelik bilgilendirme toplantısı, DEÜ Deniz Bilimleri ve Teknolojisi Enstitüsü, Ege Bölgesi Araştırma ve Uygulama Merkezi (EBAMER) ve Balçova Kaymakamlığı evsahipliği ve kolaylaştırıcılığında, DEÜ Deniz Bilimleri ve Teknolojisi Enstitüsü Konferans Salonu'nda 26 Mayıs 2004 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

SONUÇ

Hemen her gün dünyanın bir ya da birkaç yerinde can ve mal kayıplarının yaşandığı büyük doğal afetler meydana gelmektedir. Ancak doğal bir olay şeklinde kalması gereken, özellikle deprem gibi olayların yıkıcı etkileri nedense her zaman azgelişmiş ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde ülkelerin gelişmiş ya da azgelişmiş şeklindeki nitelendirilmeleri onların idari, ekonomik, toplumsal ve siyasal kapasiteleri dışında, belki de yönetim fonksiyonlarına yüklenen farklı anlamlar tarafından belirlenmektedir.

Türkiye'nin geride bıraktığı yüzyılda doğal afetler karnesinin hiç iç açıcı olmadığı görülmektedir. Sadece depremler sonucunda meydana gelen can kaybı 100.000'e yaklaşmış, ekonomik kayıplar milyar dolarlar düzeyinde ifade edilir olmuştur. Özellikle 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Marmara depremlerinin ortaya çıkardığı olumsuz tabloda, konunun merkezinde yer alan Kızılay'a ve Sivil Savunma Teşkilatı'na yöneltilen eleştiriler, hizmetlerdeki aksamalardan kaynaklanan sorumlulukları kabul etmek yerine, "devletin kutsallığı" zırhı arkasına saklanmak, devleti yıpratmama ve depremin büyüklüğü gerekçelerini afet sonuçları için doğal görme ve eleştirileri haksızlık olarak değerlendirme neredeyse olağanlaşmıştır. Güçlü merkeziyetçi bir yönetimi sürdürme eğilimi içinde yapılanan ve mevzuatla da desteklenen bu yönetim anlayışı, bilgilendirilmeyen, bilinçlendirilmeyen, sorgulamayan, inisiyatif almaktan çok emir almayı bekleyen, bireysel çıkarlarını her şeyin üstünde gören "bürokratik bir toplum yapısına" yol açmıştır. Bu anlamda hemen her deprem sonrasında yıkılan binaların sorumluluğunu sadece birkaç müteahhide yüklemek, yöneten ve yönetilenleri birlikte ele almamak, doğru bir değerlendirme olarak görülmemektedir.

Konunun bir diğer yönünü zarar azaltma çalışmalarında gösterilen gönüllü çabaların karar alıcılar tarafından algılanış biçimi oluşturmaktadır. Genellememekle birlikte bazı uygulamalarda, karar alıcıların inisiyatifine bırakılmış bir durum söz konusudur. Gönüllülüğün "hiçbir kuruma bağlı olarak çalışmayan, dolayısıyla bol ve boş zamanı olanların işi" şeklinde algılanma ortamında, geleceğe hazırlanmanın güçlüğü açıktır. Diğer bir ifade ile kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla karşılık beklemeksizin gönüllü katkılarını veren sivil

inisiyatifleri "uzak tutma" eğilimini anlamak zordur. Her şeyi kamusal imkanlar ile ve "olduğu kadar" çözme alışkanlığını bırakmak kolay görülmemektedir.

Her ne kadar depremlerde fay hatlarının ve deprem büyüklüğünün, sellerde yağış miktarının önemli göstergeler olduğunu düşünmek mümkün ise de bu tür olayları can ve mal kayıplarına neden olacak şekilde büyük birer afete dönüştüren yine insanın kendisidir. Meteorolojik kökenli bir çok afetin dışında, depremlerin yerini ve zamanını nokta ölçeğinde belirlemek günümüz teknolojisinin geldiği düzeyde mümkün olmamakta, fakat bilimsel verilere dayanılarak yapılan tahminler bazı ipuçlarını vermektedir. Dolayısıyla olası bir depremi engellemek söz konusu değilse bile, zararlarını azaltabilecek idari, mali, siyasi ve toplumsal birtakım önlemlerin neler olduğu ya da nelerin yapılabileceği bilinmektedir. Bu açıdan gerekli önlemleri almak ya da almamak geleceğin yaşanabilir kentlerini oluşturmada temel belirleyici kriter olarak görülmektedir.

Doğal afetler ile ilgili hemen her çalışmada, konuşmada, açık oturumda, bilimsel toplantıda artık bu tür can ve mal kayıplarının yaşanmaması gerektiğine ilişkin ortak akıl sıkça dile getirilmektedir. Ancak etkili bir formül olarak "ortak aklın" yalnızca kendisi bir şey ifade etmemekte, hedefe yönelik "ortak adımların" atılması gereği eksik bırakılmaktadır. Daha açık bir ifade ile konunun temelinde aslında, toplumsal bir güvenlik kültürü oluşturulmasına yönelik yönetim stratejilerindeki günümüz gelişmelerini uygulamaya geçirme zorunluluğu bulunmaktadır.

Türkiye'de Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği çerçevesinde terör olayları, kanunsuz grev, lokavt, iş bırakma eylemleri, iltica ve büyük nüfus hareketleri, ağır ekonomik bunalımlar gibi bir çok nedenin yanında doğal afetlere de yönelik yapılanmış durumdaki Kriz Yönetimi uygulamasını, tüm sorunların üstesinden gelecek sihirli bir formül şeklinde algılamamak gerekir. Nitekim mevcut bu yapının felsefesinde afetler meydana geldikten sonra müdahale kapasitesini arttırmaya yönelik bir anlayışın olduğu, kriz yönetiminin öncesi ve sonrasıyla birlikte bütüncül bir yaklaşımı sergilemediği görülmektedir. Oysa günümüzde gelinen nokta, kriz yönetiminin tüm aşamalarının birbirini tamamlayan, bütünsel bir nitelik taşıdığını göstermektedir. Özellikle kriz yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini sağlayan en önemli unsurun, kriz olmadan önce hazırlık aşamalarına verilen önemle değerlendirildiği görülmektedir. Ayrıca bu çalışmanın kapsamı dışında olmakla

birlikte, kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla kamu yararının gözetildiği varsayılarak hemen her konuda, özellikle bireysel hayatın her alanına müdahale edebilecek bir olasılığın varlığı da unutulmamalıdır.

İşbirliği, açıklık, bilgiye ulaşma, aktif katılım, yapabilir kılma, engelleyici değil kolaylaştırıcı olma, toplum merkezli olma, çözümlerde ortaklık, hesap sorma/verme gibi bir dizi kriteri bünyesinde barındıran yeni yönetim anlayışının geleceğini zaman gösterecektir. Bu kriterleri sağlama yolunda son süreçte sınırlı da olsa yaşanan bazı gelişmeler (örneğin Zorunlu Deprem Sigortası, Yapı Denetimi Hakkında Kanun), uygulama ile desteklendiği sürece kendisinden bekleneni ortaya koyacaktır.

Aşağıda doğal afet zararlarının azaltılmasında göz önünde bulundurulması gereken başlıca öneriler sıralanmıştır. Bu önerileri, geleceğin daha yaşanabilir kentlerini oluşturma sürecinde temel unsurlar olarak derlendirmek de mümkündür.

- *Katılımcılığa dayalı yeni bir yönetim anlayışı*:

Türkiye'de uygulanmakta olan yönetim anlayışı ağırlıklı olarak güçlü merkeziyetçiliğe dayanmaktadır. Tüm sorunları idare merkezli ve kamusal imkanlar ile çözme çabası içinde, halkla bütünleşememiş ve bu nedenle de hantallaşmış bir yönetim yapısı söz konusudur. Bunun yerine merkez-yerel bütünlüğünde ve işbirliğine dayalı, birlikte uyum içinde çalışma alışkanlığı kazandırılmış bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gerekmektedir. Bu yönetim felsefesi değişikliğine dayanan, içinde kentine sahip çıkma bilincini, çözümde ortaklığı ve aktif katılımı barındıran Yerel Gündem 21'ler konuya ilişkin bir açılım sağlamaktadır.

- *Bütünleşik planlama anlayışı*:

Doğal afetlerle ilgili yönetim sisteminin temelini planlama çalışmaları oluşturmaktadır. Ancak afet konusunun içinde yer aldığı makro ve mikro düzeydeki planlarda birbirini tamamlayıcı, bütünleşik bir yapı söz konusu değildir. Özellikle Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri her yerleşim birimi için standart, topluluk katılımına yer vermeyen, afet sonrası bir anlayış ve yapı ortaya koymaktadır. Aynı zamanda nokta ölçekli bu planlama anlayışı, küçük ölçekli bir afet ile karşılaşabilecek yerin kendi imkanlarıyla

sorunların üstesinden gelmeye odaklanmıştır. Oysa boyutları ve etkisi büyük bir afet karşısında yerel imkanların zarar görmesi, mekansal bir planlama gereğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, yerel-bölgesel-ulus açılımı sağlayan planlama anlayışı ve bütünselliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan yıkıcı 1999 Marmara Depremleri'nden hemen sonra il düzeyindeki kaynakların yeterli gelmemesi halinde, illerin karşılıklı yardım ve işbirliğini gösteren 10.09.1999 tarihli İçişleri Bakanlığı Genelgesi, geç de olsa önemli bir adım şeklinde değerlendirilebilir.

- *Kurumsal sahiplenme yerine kurumlar arası işbirliği:*

Doğal afetler ile ilgili konularda kurumsal bir sahiplenme söz konusudur. Hemen her kurum afet öncesinde kendini bu alanda tek yetkili birim olarak görmekte, afet sonrası ortaya çıkan olumsuzluklarda ise hiçbir kurum sorumluluk üstlenmemektedir. Oysa başarı kadar başarısızlığı da sahiplenebilmek, izleme ve değerlendirme ile yeni stratejiler geliştirmek gerekmektedir. Geçmiş yıllarda yaşanan, büyük boyutlarda can ve mal kaybına neden olan afetler, kurumlar arası işbirliğinin olmadığını açık bir şekilde göstermiştir. Örneğin mevzuata göre tamamen bürokratlardan oluşan bir görünüm sergileyen İl Kurtarma ve Yardım Komitesi'ne, yaşadığı yerle ilgili sorunları mahalle ölçeğinde en iyi bilen muhtarların yanı sıra, ilgili sivil toplum kuruluşları ve siyasi parti temsilcilerinin de katılması gerekmektedir.

- *Denetim*:

Denetim 21. yüzyılın belki de en önemli kavramlarından birisidir. Özellikle içinde insanların günlük yaşamlarının büyük bir bölümünü geçirdiği yapılar dikkate alındığında konunun öneminin daha da arttığı bilinmektedir. Bir yandan yapılaşmalarda en önemli unsurun nasıl en ucuza mal edilebileceği, diğer yandan da işsizlerin umut kapısı olarak gördüğü inşaat sektöründeki kalitesizlik, yaşanılması riskli ortamlar meydana getirmektedir. Mevcut yasal düzenlemelere uyulmadan yapılan yapılar ve zaman zaman siyasi kaygılar ile çıkarılan imar aflarının yanında, özellikle literatüre yeni giren "seçim kondular" da sorunun bir diğer yönünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla mevcut yasal düzenlemelerin kendisi önemli olmakla birlikte, uygulanması ve bu konuda gösterilecek irade daha da önem taşımaktadır.

- *Yoksulluğu ve göçleri önleyici politikalar*:

Yoksulluk ve geri kalmışlık aslında en büyük afet türüdür. Bölgeler arası dengesizlikler ve kırdan kentlere doğru gerçekleşen yoğun göçler önemli bir sorun alanını oluşturmaktadır. Dolayısıyla kentlere yığılmaların ve yapılaşmaların doğal afetlere maruz bölgelerde plansız bir şekilde gerçekleşmesi riskli alanlar meydana getirmektedir. Bu amaçla özellikle yoksulluğu ve bölgesel dengesizlikleri giderici makro politikaların yanında, yerel koşullar göz önünde bulundurularak kırda yerinde kalkındırma politikalarının da hayata geçirilmesi gerekmektedir.

- *Sivil toplum kuruluşları ve gönüllülük*:

Özellikle Marmara depremlerinin ortaya çıkardığı en önemli sonuçlardan birisi, bu tür büyük doğal afetlerin neden olduğu sorunların üstesinden gelmede idare merkezli bakış açısı ve sadece kamusal imkanların yeterli olmamasıdır. Öyle ki ulusal sınırları aşarak uluslararası bir düzeyde görülen dayanışma ruhu ve tamamen gönüllü, herhangi bir karşılık beklemeksizin, kamu hizmetlerinin yürütülmesine katkıda bulunan sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri göz ardı edilemeyecek düzeydedir. Bu açıdan sivil inisiyatiflerin gönüllü katkılarının sürece dahil edilmesi önem taşımaktadır. Özellikle "gönüllü itfaiyecilik" ve "sivil savunma gönüllüsü" şeklindeki oluşumların hayata geçirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ancak gönüllülüğün "gönlünce davranma" demek olmadığı ve bunun bazı standartları gerekli kıldığı da unutulmamalıdır.

- *Topluluk temelli kapasite geliştirme*:

Doğal afetler, özellikle depremler anında ve sonrasında ilk 72 saat, "altın saatler" olarak ifade edilmektedir. Bu saatler süresince komşularla birlikte ayakta kalabilmek, birlikte korunma yaklaşımı için son derece önemlidir. Kocaeli Mahalle Afet Destek Projesi ve Afetleri Önlemek ve Hazırlıklı Olmak İçin Yerel Kapasite Geliştirme Projesi çerçevesinde Adapazarı'nda yürütülen çalışmalar, mahalle ölçeğinde ve özellikle afet sonrası altın saatlerde yerel kapasite arttırıcı önlemleri ve halkın bilinçlendirilmesi yönündeki faaliyetleri hedefleyen iki önemli örneği oluşturmaktadır. Dolayısıyla deprem gibi bir olayı beklemeden, geleneksel kültürümüzde dayanışma ruhunun en yoğun yaşandığı yerler olan mahallelerde

muhtarın, gönüllü mahalle sakinlerinin, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer gönüllü katılımcıların yer alacağı bu tür yapılanmaların bir an önce hayata geçirilmesi gerekmektedir.

- *Afet eğitimi*:

Doğal afetler ile ilgili konularda yurttaşların eğitimi son derece önemli bir konudur. Eğitim bir yönüyle doğal afetlerden korunma yollarını öğretmesi, diğer yönüyle de kurumlara olan güvenin artması açısından önem taşımaktadır. Bilinçli bir toplum oluşturmanın öncelikli koşulunun bilgilendirilmiş bir toplumdan geçeği unutulmamalıdır. Bu amaçla gerek görsel gerekse basılı medyada konunun sıkça gündemde tutulması gerekmektedir. Örneğin tartışma programlarının yanı sıra TRT 4'te haftalık eğitim programları yapmak mümkündür. Böyle bir sürecin, insanların karşısına sürekli karamsar bir tablo çıkarmak olmadığı, aksine ilginin sürekli kılınması açısından önem taşıdığı vurgulanmalıdır. Diğer taraftan ilköğretim müfredatı içerisinde konunun ayrıntılı yer alması, halk eğitim merkezlerinin bu yönde kurslar düzenlemesi sağlanmalıdır. Halkın doğal afetler, korunma yolları ve zarar azaltma konularında eğitimlerinin yanı sıra, özellikle inşaatlarda görevli usta ve kalfalara yönelik eğitim programlarının da gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

- *Bilimsel sahiplenme yerine disiplinler arası işbirliği*:

Doğal afetlerle ilgili konularda bilimsel bir sahiplenme de söz konusudur. Her bilim dalı konunun sadece kendi tekeli altında olduğunu düşünmekte, diğer bilim dallarının yaklaşımlarına sıcak bakmamaktadır. Özellikle en önemli afet türü olarak depremlerin, teknolojik boyutlarının ötesinde sosyal ve ekonomik yönlerinin de olduğu göz ardı edilmektedir. Bu açıdan konuya ilgi duyan ve kendisini bu alanda sorumlu hisseden bütün disiplinlerin işbirliğine dayanan çalışmalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

- *Sigortalama bilincinin yaygınlaştırılması*:

Doğal afetlerden zarar görenlere yardım elini uzatmak bizzat devletin görevleri arasında yer almakla birlikte, özellikle deprem riski yüksek bölgelerde, ilgili mevzuat çerçevesinde göz önünde bulundurulacak kuralları ve uyarıları dikkate

almadan ve özellikle rant kaygısı düşünülerek gerçekleştirilen yapılaşmalar için devletin yaraları saracağı düşüncesi terk edilmelidir. Bu amaçla Zorunlu Deprem Sigortası uygulaması yaygınlaştırılmalıdır.

- *Ulusal Afet Zararlarını Azaltma Haftası*:

Her doğal afet ne yazık ki bir öncekini unutturmaktadır. Toplumsal hafızayı güçlü kılmak, en geniş anlamda bir güvenlik kültürü oluşturmak ve konunun önemini hem ülke bütününde hem de yerelde vurgulamak için, örneğin 17 Ağustos'un içinde yer aldığı "Ulusal Afet Zararlarını Azaltma Haftası" şeklinde diğer zamanlara göre daha yoğun etkinliklerin yapıldığı bir hafta ilan edilmelidir.

KAYNAKLAR

Kitaplar ve Makaleler

3194 Sayılı İmar Kanunu ve Revizyonu Tasarısı Cilt 1, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998.

Adapazarı'nda Deprem ve Sonrası, Adapazarı Sanayi ve Ticaret Odası Yayını, 2.b., Adapazarı, 2000.

AKAT, İlter, BUDAK, Gönül ve BUDAK, Gülay, **İşletme Yönetimi**, Barış Yayınları, 3.b., İzmir, 1999.

AKDAĞ, S. Emre, "Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**, S. 44-45, Ocak-Haziran 2002.

AKDAĞ, S. Emre, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, Sayıştay Performans Denetim Grubu, Ankara, 2002 http://www.sayistay.gov.tr (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2003).

AKDENİZ, Halil, "Coğrafi Bilgi Sistemlerinin Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanma Sürecinde Sağlayabileceği Olanaklar Üzerine...", **Mülkiye Dergisi**, No. 238, C. XXVII, Ocak-Şubat 2003.

AKŞİT, Bahattin ve SUCUOĞLU, Haluk, "Dinar'da Afet Yönetiminin Psiko-Sosyal Boyutları", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996.

AKTAN, Coşkun Can ve ŞEN, Hüseyin, **Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye**, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 1999.

AKYÜZ, Müfit ve ERTEL, Nesrin, **Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü**, Dünya Yayınları, No. 42, 3.b., İstanbul, 1990.

ALKAN, Türker ve ERGİL, Doğu, **Siyaset Psikolojisi, Siyasal Toplumsallaşma ve Yabancılaşma**, Turhan Ktb., Ankara, 1980.

ANDERSON, Mary B., "Which costs more: prevention or recovery?", **Managing Natural Disasters and the Environment**, World Bank, Environmental Policy and Research Division, Washington D.C., 1991.

ANNAN, Kofi A., "An Increasing Vulnerability to Natural Disasters", **The International Herald Tribune**, 10 September 1999.

Annual Review: Natural Catastrophes 2001, Munich Re Group, Munich, 2002.

ASSAR, M., **Guide to Sanitation in Natural Disasters**, WHO, Geneva, 1971.

ATAOĞLU, Taylan, "Türkiye'de Afete Karşı Hazırlık ve Afet Yönetimi Konusunda Yapılan Çalışmalar", **Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu Seçme Bildiriler 7-11 Kasım 1988**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No. 64, Ankara, 1993.

AUGUSTINE, Norman R., "Önlemeye Çalıştığınız Krizi Yönetmek", **Kriz Yönetimi, Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler**, Çev. Salim Atay, MESS, İstanbul, 2000.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.

Avrupa Kentsel Şartı, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No. 10, Ankara, 1996.

AYÇİÇEK, Seyfettin ve ÖZÇELİK, M. Bülent, "Afet Kanunu'na Göre Genel Hayata Etkililik ve Afete Maruz Bölge Kararı Nedir?", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Y. 2001.

AYDIN, Mehmet Zeki ve ESEN, Adem "Türkiye'de Deprem Zararlarının Çok Olması ile Kader İnancı Arasındaki İlişki", **Diyanet İlmi Dergi**, C. 33, S. 3, Ankara, 1997.

AYKAÇ, Burhan, "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi". http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/3210.pdf (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2003).

BARNETT, Camille Cates ve LULOFFS, Francine, "Sustainable Cities", http://www.rti.org/cid/scsummary.cfm (Erişim Tarihi: 2 Aralık 2001).

BARTONE, Carl R., **Urban Environmental Priorities**, Environment Strategy Background Paper (Draft), Worldbank, Washington D.C., 2001.

BARTONE, Carl vd., **Towards Environmental Strategies for Cities: Policy Considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries**, Urban Management Programme Policy Paper, No. 18, World Bank, Washington D.C., 1994.

BAYRAMOĞLU YILDIRIM, Ferzan, **Çevre ve Yerel Yönetim**, TOKİ-IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul, 1993.

Belediye İmar İşleri El Kitabı, TODAİE, Ankara, 2000.

BERRY, Sharon, "We Have a Problem... Call the Press!", **Public Management**, April 1999.

Bilgi Paylaşımı: GIS + Internet, Sayısal Grafik Coğrafi Bilgi Sistemleri Semineri Broşürü, Ankara, 5 Aralık 2000.

Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED), T.C. Çevre Bakanlığı, Yeşil Seri 3, Ankara, 1993.

BOZKURT, Veysel, **Deprem ve Toplum**, Alfa Ktb., İstanbul, 1999.

BROWN, Mark Malloch, "Statement to The Third United Conference on the Least Developed Countries", Brussels, 14 May 2001, http://www.unctad.org/conference/adress/undp.htm (Erişim Tarihi: 10 Nisan 2002).

BUCKLE, Philip, **Community Based Management: A New Approach to Managing Disasters**, Draft Paper, August, 2001.

BURLING, Wynona K. ve HYLE, Adrienne E., "Disaster Preparedness Planning: Policy and Leadership Issues", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 6, Issue 4, 1997.

BÜYÜKLÜ, Şinasi, "Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri", **AİD**, C. 9, S. 3, Eylül 1976.

CAN, Halil, **Organizasyon ve Yönetim**, Adım Yayıncılık, 2.b., Ankara, 1992.

CANPOLAT, Hasan, "Tabii Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım", **İdarecinin Sesi**, C. X, S. 55, Ocak 1996.

Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter), Aalborg, Denmark, 27 May 1994.

CLARK, John, **Kalkınmanın Demokratikleşmesi**, Çev. Serpil Ural, TÇV Yayını, Ankara, 1996.

Commission of the European Communities, **Green Paper on the Urban Environment**, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 1990.

CRONAN, Karl, "Foundations of Emergency Management", **Australian Journal of Emergency Management**, Autumn 1998.

CRONDSTEDT, Mal, "Prevention, Preparedness, Response, Recovery–an outdated concept?", **Australian Journal of Emergency Management**, Vol. 17, No. 2, Spring 2002.

CROWARDS, Tom, **Comparative Vulnerability to Natural Disasters in the Caribbean**, Caribbean Development Bank, Staff Working Paper, No. 1/00, Barbados-West Indies, 2000.

ÇAĞLAR, Yücel, "Sürdürülebilirlik ve Türkiye Ormancılığı", **Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması**, TÇV Yayını, No. 126, Ankara, 1998.

DEMİR, Ömer ve ACAR, Mustafa, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Ağaç Yayıncılık, No. 12, 2.b., İstanbul, 1993.

DEVLIN, Rose Anne ve GRAFTON, R. Quentin, **Economic Rights and Environmental Wrongs**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1998.

DİKİCİ, Mehmet. "Coğrafi Bilgi Sistemleri", **Mülkiyet**, S. 30, Kasım 1998, http:// www.hkmo.org.tr (Erişim Tarihi: 24 Mart 2003).

DİRİCAN, Murat, "Afet Yönetimi Küreselleşiyor", **Bilim ve Teknik**, Mayıs 2000.

Doğal Afetler ve Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Gündem 21 Taslak Çalışması, T.C. Çevre Bakanlığı, Ankara, 2000.

DORE, Mohammed, "The importance of measuring the social costs of natural disasters at a time of climate change", **Australian Journal of Emergency Management**, Spring 2000.

DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Yayın No. 2174, Ankara, 1989.

DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Yayın No. 1974, Ankara, 1985.

DPT, **Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Muhtemel Finansman İhtiyacı, Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler**, Ankara, 1999.

DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Yayın No. 1664, Ankara, 1979,

DPT, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara, 2003 http://www.dpt.gov.tr/sp/SP-Kilavuz.pdf (Erişim Tarihi: 15 Aralık 2003).

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik ÖİK Raporu**, Ankara, 2001.

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama (Arazi ve Arsa Politikaları, Arazi Toplulaştırması, Arazi Kullanımı) ÖİK Raporu**, Ankara, 2001.

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İklim Değişikliği ÖİK Raporu**, Ankara, 2000.

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ormancılık ÖİK Raporu**, Ankara, 2001.

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİK Raporu**, Ankara, 2001.

DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000.

DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, 1995.

Dünyada Mahalli İdareler, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999.

EMRE, Cahit, **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayınları, Ankara, 2003.

EMREALP, Sadun, **Belediyelerde Kriz Yönetimi**, TOKİ ve IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul, 1994.

ERBAY, Yusuf vd., **Türk Yerel Yönetimlerinde Sınır Ötesi İşbirliği Araştırması**, TBD-KAV Yayını, Ankara, 1997.

ERDİK, Mustafa vd., "Kentlerde Deprem Risklerinin Belirlenmesi: Deprem Senaryoları", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996.

ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, No. 241, 4.b., Ankara, 1992.

ERGÜNAY, Oktay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996.

ERGÜNAY, Oktay, "Comprehensive Disaster Management", **Seçme Bildiriler – Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No. 64, Ankara, 7–11 Kasım 1999.

ERGÜNAY, Oktay, **Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler** içindeki konuşması, TBD-KAV Yayını, Ankara, 2002.

ERGÜNAY, Oktay, "Afet Zararlarının Azaltılmasında Medya'nın ve Halkla İlişkilerin Önemi", **Bilim ve Teknik**, Nisan 2000.

ERKOÇ,Turan, "Afet Yönetimi", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Y. 2001.

EROĞLU, Şahin "Afet Tehlikesi ve Riski", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Y. 2001.

ERYILMAZ, Bilâl, "Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun ve Hazma Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998.

ERYILMAZ, Bilâl, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1999.

European Sustainable Cities Report, Expert Group on Urban Envirnment, European Commission, Brussels, 1996.

FEMA, **Multi Hazard-Identification and Risk Assesment**, Washington D.C., 1997.

FINK, Steven, **Crisis Management: Planning for the Inevitable**, AMACOM, American Management Association, New York, 1986.

FİŞEK, Kurthan, **Yönetim**, AÜ SBF Yayınları, No. 437, Ankara, 1979.

FREEMAN, Paul K. vd., **Catastrophes and Development: Integrating Natural Catastrophes into Development Planning**, World Bank, Disaster Risk Management Working Paper Series, No. 2, Washington D.C., 2001.

GEMALMAZ, Mehmet Semih, **Olağanüstü Rejim Standartları**, BDS Yayınları, Çetin Matbaası, İstanbul, 1991.

GERAY, Cevat, "Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", **AİD**, C. 10, S. 3, Eylül 1977.

GERAY, Cevat, "Yapı Denetimine İlişkin Son Yasal Düzenlemeler", **3. Yapı Denetimi Sempozyumu**, İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi, Yayın No. 37, 2000.

GERAY, Cevat, "Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri", **AİD**, C. 10, S. 4, Aralık 1997.

GILBERT, Roy ve KREIMER, Alcira, **Learning from the World Bank's Experience of Natural Disaster Related Assistance**, World Bank, Urban Development Division, Working Paper Series, No. 2, Washington D.C., 1999.

GILBERT, Roy, **Doing More for Those Made Homeless by Natural Disasters**, World Bank, Disaster Risk Management Working Paper Series, No. 1, Washington D.C., 2001.

Global Urban Observatory: Monitoring Human Settlements with Urban Indicators - Draft Guide, UN Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, 1997.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Ktb., Ankara, 1995.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Ktb., 5.b., Ankara, 1995.

GRUNDY, Kerry James, "Sustainable Management: A Sustainable Ethic", **Sustainable Development**, Vol. 5, 1997.

GRUNEWALD, François "Characterizing Disasters", Backraund Papers, http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPS/norway/Paper1.htm (Erişim Tarihi: 18 Ekim 2001).

GÜLER, Çağatay ve ÇOBANOĞLU, Zakir, **Afetler**, T.C. Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 1.b., Çevre Sağlığı Temel Kaynak Dizisi No. 33, Ankara, 1994.

GÜLÖKSÜZ, Yiğit, "Habitat II Gündemi", **Yeni Türkiye**, Y. 2, S. 8, Mart-Nisan 1996.

GÜREL, Enver Alper, **Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi: Doğal Riskler ve Afet Planlaması,** Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 2001.

GÜRSELER, Güneş, "Yeni Kavramları Tartışmak", **Günümüzün Çevre Sorunları**, BM Türk Derneği Yıllığı, Yayın No: 18, Ankara, 1993.

Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu: Hedef ve İlkeler, Taahhütler ve Küresel Eylem Planı, TOKİ, Ankara, 1999.

HAMAMCI, Can, "Çevrenin Uluslararası Boyutları", **İnsan Çevre Toplum**, Yayına Hazırlayan Ruşen Keleş, İmge Ktb., 2.b., Ankara, 1997.

HUOT, Jean-Louis, THALMANN, Jean-Paul ve VALBELLE, Dominique, **Kentlerin Doğuşu**, Çev. Ali Bektaş Girgin, İmge Ktb., Ankara, 2000.

ICLEI, **Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations to Agenda 21**, United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development, 1997, http://www.iclei.org/la21/la21rep.htm (Erişim Tarihi: 23 Nisan 2002).

ICLEI, **Second Local Agenda 21 Survey**, Background Paper, No. 15, United Nations Department of Economic and Social Affairs, DESA/DSD/PC2/BP15, 2001.

ICLEI, **Yerel Gündem 21 Planlama Rehberi: Sürdürülebilir Gelişme Planlamasına Giriş**, 1996.

IDNDR, **Cities At Risk: Making Cities Safer Before Disaster Strikes**, Geneva, (Tarih Yok).

IFRCRCS, **World Disaster Report 2000**.

International Decade for Natural Disasters Reduction 1990-2000 Australia, Final Report of Australia's Coordination Committee for IDNDR, EMA, 1999.

IV. Çevre Şurası Çalışma Belgeleri, İzmir, 6-8 Kasım 2000.

İPEK, Hasan, "İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi ve Afete Hazırlık Çalışmaları", **İzmir Yerel Gündem 21 Kent Konseyi Toplantısı**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclis Toplantı Salonu, 8 Ocak 2002.

İzmir Büyükşehir Deprem Master Planı – Final Rapor (CD), Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, 1992.

İzmir Şehir Rehberi, Harita Genel Komutanlığı ve İzmir Büyükşehir Belediyesi, İzmir, 1998.

KAISER, Charles F. ve SATTLER, David N., "A Conservation of Resources Approach to A Natural Disaster", **Journal of Social Behavior & Personality**, Vol. 11, Issue 3, 1996.

KALAYCIOĞLU, Ersin, **İyi Yönetişim ve Yerel Yönetimler**, WALD, İstanbul, 2003.

KALELİOĞLU, Uğur ve ÖZKAN, Noyan, **Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Çevre Sözleşmeleri**, İzmir Barosu Yayınları, İzmir, 2000.

Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri, Uluslararası Acil Durum Yönetimi Sempozyumu Sonuç Raporu, Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Ankara, 2003.

KARAESMEN, Erhan ve BUĞDAYCIOĞLU, Elif Başak, "Yapı Denetimine Bir Yaşam Kalitesi Olayı Olarak Yaklaşmanın Özgeçmişi", **3. Yapı Denetimi Sempozyumu**, İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi, Yayın No. 37, 2000.

KARAESMEN, Erhan, "Bu Felaketi Sürgit Düzen Hazırladı", Söyleşi, **Cumhuriyet**, 22 Ağustos 1999.

KARANCI, Nuray, AKŞİT, Bahattin ve SUCUOĞLU, Haluk, "Dinar'da Afet Yönetiminin Psiko-Sosyal Boyutları", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996.

KASAPOĞLU, Erçin, **Deprem, Öncesi ve Sonrası ile Deprem ve Geleceğimiz I** içindeki konuşması, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, No. 63, Panel Serisi 15, 15 Kasım 1999.

KASH, Toby J. ve DARLING, John R., "Crisis Management: Prevention, Diagnosis and Intervention", **Leadership & Organization Development Journal**, 19/4, 1998.

KAVLAK, Hüseyin, "Kent Bilgi Sistemlerini Oluşturma İhtiyacı", **Mülkiyet**, S. 30, Kasım 1998, http:// www.hkmo.org.tr (Erişim Tarihi: 24 Mart 2003).

KAYA, Yalçın, **Depremden Kalanlar: 17 Ağustos'un Ardından Deprem, Devlet ve Toplum**, Otopsi Yayınevi, 1.b., İstanbul, 2000.

KEATING, Michael, **Değişimin Gündemi**, UNEP Türkiye Komitesi Yayını, Ankara, 1995.

Keeping Hazards From Becoming Disasters: A Mitigation Workbook for Local Governments, Washington State Emergency Management Division, Washington D.C., 2000.

KELEŞ, Ruşen ve Hamamcı, Can, **Çevrebilim**, İmge Ktb., Ankara, 1993.

KELEŞ, Ruşen, "Habitat II Yaklaşırken", **Yeni Türkiye**, Y. 2, S. 8, Mart-Nisan 1996.

KELEŞ, Ruşen, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, TBD-KAV Yayını, Ankara, 1999.

KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Ktb., 7.b., Ankara, 2002.

KENCE, Aykut, "Biyolojik Çeşitlilik ve Kalkınma", **Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı**, 29-30 Kasım 1989, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1990.

KIZILYAPRAK, Zeynel Abidin (Ed.), **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000.

KOCATÜRK, Utkan, **Açıklamalı Tıp Terimleri Sözlüğü**, Sevinç Matbaası, 3.b., Ankara, 1986.

KOMUT, Emine, **Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler** içindeki konuşması, TBD-KAV Yayını, Ankara, 2002.

KOTİL, Ahmet, "Toplum ve Krizleri: Tasnif Denemesi ve Türkiye'deki Kriz", **İktisat Dergisi**, S. 384, Kasım 1998.

LARSSON, Gerry ve ENANDER, Ann, "Preparing for Disaster: Public Attitudes and Actions", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 6, Issue 1, 1997.

LILLY, Joseph, **Municipal Planning for Natural Hazards: What is the Best Approach?**, Dalhousie University-Daltec, Halifax, 1999 (Yüksek Lisans Tezi).

MCK HOLLOWAY, J. A., **Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi**, Çev. Ömer Gün Bulut, IULA-EMME Yayını, 2.b., İstanbul, 1995.

Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Tarih 23.12.1999 ve Esas No. 10/66, 67, 68, 69, 70

MIHÇIOĞLU, Cemal, **Yönetim Bilimine Giriş**, Tıpkıbasım, AÜSBF ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1990.

MITCHELL, James K., "Hazards Research", **Geography in America**, Merill, Colombus, OH.

MITCHELL, James K., "Megacities and Natural Disasters: A Comparative Analysis", **Geo Journal**, 49, 1999.

MİTROFF, Ian I. ve PEARSON, Christine M., **Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis-Preparedness**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993.

MOBAREK, Salwa, **Organizational Crisis Management: Measuring Key Success Indicators**, George Washington University, 1999 (Doktora Tezi).

MUMCU, Cumhur, "Kriz Yönetimi", http://www.idea.com.tr/arsiv/arsiv/krizyonetimi.htm (Erişim Tarihi: 28 Mart 2002).

NATEGHI – A., F., "Disaster mitigation strategies in Tehran, Iran", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 9, Nu. 3, 2000.

Natural Catastrophes and Man-Made Disasters in 2000, Swiss Reinsurance Company, Sigma No. 2/2001, Zurich, 2001.

OAS Department of Regional Development and Environment, **Disaster, Planning and Development: Managing Natural Hazards to Reduce Loss**, Washington D.C., 1990.

OECD, **Sustainable Development: Critical Issues**, Policy Brief, Paris, 2001.

ÖZDEMİR, Aylin, **Kriz Yönetimi ve Halkla İlişkiler**, Ege Yayıncılık, İzmir, 1994.

ÖZEL, Mehmet, "Kamu Yönetiminde Yeni bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet), **ÇYD**, C. 9, S. 3, Temmuz 2000.

ÖZER, Yaprak, "Yönetim Depremi", **Hürriyet**, İnsan Kaynakları, 22 Austos 1999.

ÖZKAYA, Orhan, "Yaşadığımız Kent Dünyaya Sığmalı", **Mülkiyet**, S. 30, Kasım 1998, http:// www.hkmo.org.tr (Erişim Tarihi: 24 Mart 2003).

ÖZTEMEL, Ercan, **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001.

PAHO, **Mitigation of Disasters in Health Facilities: Administrative Issues**, Vol. II, Washington D.C., 1993.

PAHO, **Mitigation of Disasters in Health Facilities: General Issues**, Vol. I, Washington D.C., 1993.

PAHO, **Principles of Disaster Mitigation in Health Facilities**, Washington D.C., 2000.

PALMER, Jason, COOPER, Ian ve VAN DER VORST, Rita, "Mapping out Fuzzy Buzzwords-Who Sits Where on Sustainability and Sustainable Management", **Sustainable Development**, Vol. 5, 1997.

PARSONS, Will, "Crisis Management", **Career Development International**, 1/5, 1996.

PAUCHANT, Thierry C. ve MITROFF, Ian I., **Transforming The Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational and Environmental Tragedies**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.

PAYNE, F. Christopher, "Contingecy Plan Exercises", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 8, Number 2, 1999.

PEARSON, Christine M. vd., "Managing the Unthinkable", **Organizational Dynamics**, Vol. 26, No. 2, Autumn 1997.

PEDUZZI, Pascal, "Insight of comman/key indicators for Global Vulnerability Mapping", **Expert Meeting on Vulnerability and Risk Analysis**, UNEP-GRID, Geneva, 11-12 September 2000.

PETERSON, Danny M. ve PERRY, Ronald W., "The impacts of disaster exercises on participants", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 8, No. 4, 1999.

POLATOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimi**, METU Press, Ankara, 2001.

PREBLE, John F., "Integrating the Crisis Management Perspective into the Strategic Management Process", **Journal of Management Studies**, 34/5, September, 1997.

QUARANTELLI, E. L., "Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters", **Disasters**, 1997, 21(1).

QUARANTELLI, E. L., "Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks", **The Future of Disaster Risk: Building Safer Cities**, Washington D. C., December 4-6, 2002.

QUARANTELLI, E. L., **Major Criteria for Judging Disaster Palnning and Managing and Teir Applicability in Devoloping Societies**, Disaster Research Center, University of Delaware, 1998. http://www.udel.edu/DRC/preliminary/pp268.pdf (Erişim Tarihi: 9 Ekim 2001).

REN, Chiang H., "Understanding and Managing the Dynamics of Linked Crisis Events", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 9, Nu. 1, 2000.

RHODES, R. A. W., "The New Governance: Governing without Government", **Political Studies**, XLIV, 1996.

SALTIK, Ahmet, "Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Yönetimi: Kavramsal Bir Yaklaşım", **Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması**, TÇV Yayını, No. 126, Ankara, 1998.

SANAL, Recep, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara, 2002.

SAV, Özden, "Uluslararası Hukukta Çevreyle İlgili Konularda Halkın Bilgiye Erişimi ve Karar Almaya Katılımı", **Çevre Kanunu'nun Uygulanması**, TÇV Yayını, Ankara, 1999.

Sayıştay, **Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri**, Ankara, 2002.

SCHRAMM, Don, "Overview of Disaster Management", **Emergency Turkey '93– First International Disaster Relief and Prevention, Civil Defence, Public Security and First Aid Exhibition**, November 23–27, 1993.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, **Sustaining Life on Earth: How the Convention on Biological Diversity Promotes Nature and Human Well-Being**, Montreal, Quebec, 2000.

SETOMOTO, Jun, "Bir Şehrin Anısını Unutmamak", **Kobe Depremi ve Japonya Deneyimi**, Mimarlar Odası İzmir Şubesi-Japon Mimarlar Enstitüsü, Atatürk Kültür Merkezi, İzmir, 5 Ekim 1999.

SEYİDOĞLU, Halil, **Uluslararası Politika: Teori, Politika ve Uygulama**, Geliştirilmiş 9.b., İstanbul, 1993.

SEZER, Lütfi İhsan, "İzmir Sismotektonik Yöresinde Deprem Aktivitesi ve Riski", **İzmir'de Deprem Riski**, Ed. Arife Karadağ ve Hikmet Yavaş, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, 2001.

SHALUF, Ibrahim M., AHMADUN, Fakhru'l-razi and SAID, Aini Mat, "A Review of Disaster and Crisis", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 12, Nu. 1, 2003.

SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald W. ve THOMPSON, Victor A., **Kamu Yönetimi**, Çev. Cemal Mıhçıoğlu, AÜSBF Yayınları, No. 547, Ankara, 1985.

SIMONNET, Dominique, **Çevrecilik**, Çev. Mehmet Selami Şakiroğlu, İletişim Yayınları, Cep Üniversitesi, 3.b., İstanbul, 1990.

SMITH, Keith, **Environmental Hazards: Assessing Risk and Reducing Disaster**, Third Edition, Routledge, London and New York, 2001.

SMITH, Wally ve DOWELL, John, "A case study of co-ordinative decision-making in disaster management", **Ergonomics**, Vol. 43, No. 8, 2000.

South Africa Department of Provincial and Local Government, **Disaster Management Guidelines for Municipalities**, http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html (Erişim Tarihi: 25 Şubat 2003).

South Africa Department of Provincial and Local Government, **Green Paper on Disaster Management**, February, 1998, http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/gpdm/gpdmindex.html (Erişim Tarihi: 28 Şubat 2003).

SOYGÜR, Ünsal, "Depremlerle Birlikte Yaşamak", **Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, 15-16 Şubat 1996.

SÖNMEZ, İbrahim, "Deprem Sözlüğü", **İSFALT Yol Kültürü Deprem Özel Sayısı**, S. 6/7, İstanbul, 2000.

STEVENS, Janet B., "Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 7, Nu. 5, 1998.

Summary of Workshop on Information Technology Research for Crisis Management, Comussion on Physical Sciences, Mathematics and Applications, National Academy Pres, Washington D.C., 1999.

Sustainable Development: The UK Strategy, Department of the Environment, Summary Report, London, 1994.

Sürdürülebilir İnsan Yerleşimleri Yolunda, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, 1996.

Sürdürülebilir Kalkınma Türkiye Ulusal Raporu 2002, T.C. Çevre Bakanlığı ve UNDP, Ankara, 2002.

Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, BM Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema III, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 2002.

ŞAFAK, Ali, **Hukuk Başlangıcı**, Ankara, 1992.

ŞAHİN, Cemalettin, **Türkiye Afetler Coğrafyası**, GÜ Yayınları, No. 172, Ankara, 1991.

ŞAHİN, Yusuf, "Kriz Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

ŞAYLAN, Gencay, "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar", **AİD**, C. 2, S. 2, Haziran 1979.

ŞİMŞEK, M. Şerif, **Yönetim ve Organizasyon**, Damla Ofset, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2.b., Konya, 1997.

TAYMAZ, Mustafa, "Doğal Afet Zararlarını Azaltma Çalışmaları", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Y. 2001.

T.C. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, **Depremler 1999**, Ankara, 2000.

T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, **13 Mart 1992 Erzincan Depremi**, Ankara, 1993.

T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, **Kanunlar, Yönetmelikler ve Kararnameler**, Ankara, 2000.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 07.11.2000 Tarih, B050MAH076000/409 Sayı ve 19.03.1998 Tarih ve 50042 İlgi Sayılı Genelge.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 19.03.1998 Tarih, B050MAH0750000/50042 Sayı ve Gündem 21 Konulu Genelge.

T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları**, Ankara, 25-27 Nisan 2002.

TABAN, Ahmet (Haz.), **Kentlerin Jeolojisi ve Deprem Durumu**, Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, No. 56, Ankara, 2000.

TANKUT, Gönül vd., **Yeni Ufuklara: Kentler**, Bilim ve Teknik, Aralık 2002 Eki.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 21, Cilt 35, Yasama Yılı 2.

TÇV, **Geleceğe Özen**, Çev. Belkıs Çorakçı Dişbudak, Yayın No. 119, Ankara, 1997.

TECİM, Vahap, **Coğrafi Bilgi Sistemleri: Temel Kavramlar, Uygulama Alanları**, İzmir, 2001, s. 33.

TEKELİ, İlhan, "Sürdürülebilirlik Kavramı Üzerinde İrdelemeler", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, No. 25, Ankara, 2001.

The Hannover Call of European Municipal Leaders at the Turn of the 21st Century, Hannover, Germany, 9-12 February 2000.

The Impacts of Natural Disasters: A Framework for Loss Estimation, National Academy Press, Washington D.C., 1999.

The Lisboa Action Plan: from Charter to Action, Lisboa, Portugal, 8 Oktober 1996.

The State of World Population 2001, United Nations Population Fund, New York, 2001.

TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu ÖİK Raporu**, Ankara, 1996.

TOKİ, **Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, Ankara, Haziran 1996.

Topics: Annual Review of Natural Catastrophes 1999, Munich Re Group, Munich, 2000.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu", **TİD**, Y. 70, S. 421, Ayrı Basım, Aralık 1998.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **TİD**, Y. 72, S. 426, 2000.

TOPRAK, Zerrin vd. (Koordinatörler), **21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, Ege Belediye Zabıtaları Vakfı Yayını, İzmir, 2000.

TOPRAK, Zerrin, **Çevre Yönetimi ve Politikası**, 2.b., İzmir, 2003.

TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, 5.b., İzmir, 2001.

TORTOP, Nuri, İSPİR, Eyüp G. ve AYKAÇ, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 3.b., Ankara, 1999.

TUNÇAY, Mete (Der.), **Kentsel Haklar: Karşılaştırmalı Bir Çerçevede Türkiye**, WALD, İstanbul, 1994.

TUTAR, Hasan, **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, Hayat Yayınları, No. 88, İstanbul, 2000.

Türkçe Sözlük, C. 2, Yeni b., Türk Dil Kurumu Yayınları, No. 549, Ankara, 1988.

TÜRKER, Muammer, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdareler", **Dünyada Mahalli İdareler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999.

Türkiye Çevre Atlası, T.C. Çevre ve Orman Banklığı ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2003, http://www.cedgm.gov.tr/ 16afetler.pdf (Erişim Tarihi: 20 Nisan 2004).

Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Ortak Geleceğimiz**, Çev. Belkıs Çorakçı, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1991, s. 71.

Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması, IULA-EMME, Proje Bülteni, S. 12, Mayıs 2002.

Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması, IULA-EMME, Proje Bülteni, S. 13, Eylül 2002.

Türkiye Ev Sahipliği Araştırması, http://www.konut.gov.tr/html/a_evsahipligi.html (Erişim Tarihi: 4 Nisan 2004).

TÜSİAD, **Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri**, İstanbul, 2001.

TÜZ, Melek Vergiliel, **Kriz ve İşletme Yönetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.

UNCHS, **The State of the World's Cities 2001**, Nairobi, 2001.

UNDHA, **Glossary (Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management)**, Geneva, 1992.

UNDMTP, **An Overview of Disaster Management**, 2nd Edition, 1992.

UNDMTP, **Contingency Planning**, October 1996.

UNDMTP, **Disaster Mitigation**, 2nd Edition, 1994.

UNDMTP, **Disaster Preparedness**, 2nd Edition, 1994.

UNDMTP, **Model for a National Disaster Management Structure, Preparedness Plan and Supporting Legislation**, 1998.

UNDP, **Approaches to Sustainabilitiy, Local Agenda 21 in Turkey: Moving from Local to National**, Capacity 21, Operational Policy and Applied Research Group, Bureau for Development Policy, New York, (Tarih Yok).

UNDP, **Governance for Sustainable Human Development**, A UNDP Policy Document, New York, 1997.

UNDP, **Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security**, Oxford University Press, New York, 1994.

UNDP, **Reconceptualising Governance**, Discussion Paper 2, New York, 1997.

UNECLAC, **Manual for Estimating the Socio-Economic Effects of Natural Disasters**, Geneva, 1999.

UNEP DTIE, **Explaining APELL: Background to Awareness and Preparedness for Emergencies at the Local Level**, Brochure, http://www.uneptie.org/apell (Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2003).

UNEP, **Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level: A Process for Responding to Technological Accidents**, 1988.

UNEP, **Global Environment Outlook 2000 (GEO-2000)**, Earthscan Publications, London, 1999.

UNEP, **Global Environment Outlook 3: Past, Present and Future Perspectives (GEO-3)**, Earthscan Publications, London, 2002.

UNEP, **Overwiev Global Environment Outlook 2000**, 1999, http://www.unep.org/Geo2000 (Erişim Tarihi: 8 Mart 2002).

UNISDR, **Natural Disasters and Sustainable Development: Understanding the Links Between Development, Environment and Natural Disasters**, Background Document for the WSSD, No. 5, Geneva, 2001.

USTAÖMER, Hakkı, "Yapı Denetimi", **3. Yapı Denetimi Sempozyumu**, İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi, Yayın No. 37, 2000.

ÜLKEN, Hilmi Ziya, **Sosyoloji Sözlüğü**, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1969.

ÜNLÜ, Halil (Haz.), **Yerel Yönetim ve Çevre**, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1991.

Vade-Mecum of Civil Protection in the European Union, European Commission, Brussels, Updating Paper, 1999.

Webster's Third New International Dictionary, Merriam-Webster Inc., Springfield-Massachusetts, 1981.

WHO, **Sustainable Development and Health: Concepts, Principles and Framework for Action for European Cities and Towns**, European Sustainable Development and Health Series, Book 1, Copenhagen, 1997.

WITSCHI-CESTARI, Alfredo, "Doğal Afet Yönetiminde UNDP'nin Rolü", **Uluslararası Acil Durum Yönetimi Sempozyumu**, T.C. Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Ankara, 11-14 Kasım 2002.

WOLF, Alisa, "Planning for Disasters", **NFPA Journal**, March/April 1999.

World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, World Bank, Oxford University Press, New York, 2001.

World Population Prospects: The 2000 Revision (Draft), United Nations Population Division, New York, 2001.

YALÇINDAĞ, Selçuk, **Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD, İstanbul, 1995.

YAVAŞ, Hikmet (Der.), **İzmir Yerel Gündem 21 Narlıdere Buluşması: Kriz Yönetimi Çalışma Grubu Raporları**, İzmir Yerel Gündem 21, İzmir, 2003.

YAZICIOĞLU, Recep, "Depremden Alınması Gereken Dersler", **İdarecinin Sesi**, C. X, S. 55, Ocak 1996.

YAZICIOĞLU, Recep, **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık, 5.b., İstanbul, 2000.

YENER, Zerrin, **Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi 2** içindeki konuşması, TBD, Ankara, 13-14 Haziran 2002.

YILDIRIM, İsmail, "Zorunlu Deprem Sigortası Nedir?", **Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü**, S. 2, Y. 2001.

YILMAZ, Abdullah, "Afetlerde Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", **TİD**, Y. 74, S. 435, Haziran 2002.

YILMAZ, Levent, "Umberto Eco ile Kriz Üzerine", **Cogito (Kriz: Daha Derin, Daha Eski, Daha Yaygın)**, Yapı Kredi Yayınları, S. 27, Yaz 2001.

YILMAZER, İlyas, **Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler** içindeki konuşması, TBD-KAV Yayını, Ankara, 2002.

Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan, 23-27 May 1994.

YÜKSEL, Mehmet, "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No. 25, Ankara, 2001.

Resmi Gazeteler

21.01.1943 Tarih ve 5310 Sayılı Resmi Gazete
13.06.1958 Tarih ve 9931 Sayılı Resmi Gazete
25.05.1959 Tarih ve 10213 Sayılı Resmi Gazete
21.09.1968 Tarih ve 13007 Sayılı Resmi Gazete
27.10.1983 Tarih ve 18204 Sayılı Resmi Gazete
14.12.1983 Tarih ve 18251 Sayılı Resmi Gazete
08.03.1984 Tarih ve 18335 Sayılı Resmi Gazete
08.04.1984 Tarih ve 18335 Sayılı Resmi Gazete
08.05.1988 Tarih ve 19808 Sayılı Resmi Gazete

08.09.1990 Tarih ve 20629 Sayılı Resmi Gazete
03.10.1992 Tarih ve 21364 Sayılı Resmi Gazete
22.05.1993 Tarih ve 21588 Sayılı Resmi Gazete
02.10.1993 Tarih ve 21716 Sayılı Resmi Gazete
25.07.1995 Tarih ve 22354 Sayılı Resmi Gazete
09.01.1997 Tarih ve 22872 Sayılı Resmi Gazete
20.03.1997 Tarih ve 22939 Sayılı Resmi Gazete
02.09.1997 Tarih ve 23098 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer)
06.03.1998 Tarih ve 23278 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer)
16.05.1998 Tarih ve 23344 Sayılı Resmi Gazete
08.02.1999 Tarih ve 23605 Sayılı Resmi Gazete
25.07.1999 Tarih ve 23766 Sayılı Resmi Gazete
29.08.1999 Tarih ve 23801 Sayılı Resmi Gazete
03.11.1999 Tarih ve 23865 Sayılı Resmi Gazete
22.11.1999 Tarih ve 23884 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer)
26.11.1999 Tarih ve 23888 Sayılı Resmi Gazete
05.12.1999 Tarih ve 23897 Sayılı Resmi Gazete
27.12.1999 Tarih ve 23919 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer)
11.01.2000 Tarih ve 23930 Sayılı Resmi Gazete
15.01.2000 Tarih ve 23934 Sayılı Resmi Gazete
28.02.2000 Tarih ve 23978 Sayılı Resmi Gazete
10.04.2000 Tarih ve 24016 Sayılı Resmi Gazete
28.04.2000 Tarih ve 24033 Sayılı Resmi Gazete
10.05.2000 Tarih ve 24045 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer)
14.06.2000 Tarih ve 24079 Sayılı Resmi Gazete
01.07.2000 Tarih ve 24096 Sayılı Resmi Gazete
21.07.2000 Tarih ve 24116 Sayılı Resmi Gazete
05.09.2000 Tarih ve 24161 Sayılı Resmi Gazete
08.09.2000 Tarih ve 24164 Sayılı Resmi Gazete
09.12.2000 Tarih ve 24255 Sayılı Resmi Gazete
23.12.2000 Tarih ve 24269 Sayılı Resmi Gazete
22.01.2001 Tarih ve 24295 Sayılı Resmi Gazete
17.03.2001 Tarih ve 24345 Sayılı Resmi Gazete
26.05.2001 Tarih ve 24413 Sayılı Resmi Gazete
13.07.2001 Tarih ve 24461 Sayılı Resmi Gazete

12.08.2001 Tarih ve 24491 Sayılı Resmi Gazete
17.01.2002 Tarih ve 24643 Sayılı Resmi Gazete
20.01.2002 Tarih ve 24646 Sayılı Resmi Gazete
21.08.2002 Tarih ve 24853 Sayılı Resmi Gazete
09.11.2002 Tarih ve 24931 Sayılı Resmi Gazete
29.11.2002 Tarih ve 24951 Sayılı Resmi Gazete
02.12.2002 Tarih ve 24954 Sayılı Resmi Gazete
24.03.2003 Tarih ve 25058 Sayılı Resmi Gazete
11.06.2003 Tarih ve 25135 Sayılı Resmi Gazete
17.06.2003 Tarih ve 25141 Sayılı Resmi Gazete
20.07.2003 Tarih ve 25181 Sayılı Resmi Gazete
24.07.2003 Tarih ve 25178 Sayılı Resmi Gazete (1. Mükerrer)
21.10.2003 Tarih ve 25266 Sayılı Resmi Gazete
12.11.2003 Tarih ve 25287 Sayılı Resmi Gazete
18.12.2003 Tarih ve 25320 Sayılı Resmi Gazete

İnternet Adresleri

Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi
http://www.deprem.gov.tr
Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü
http://www.koeri.boun.edu.tr
Council of Europe
http://www.coe.int
Çevre ve Orman Bakanlığı
http://www.cevreorman.gov.tr
Devlet İstatistik Enstitüsü
http://www.die.gov.tr
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
http://www.dpt.gov.tr
Doğal Afet Sigortaları Kurumu
http://www.dask.gov.tr
Federal Emergency Management Agency
http://www.fema.gov

Food and Agriculture Organization of the United Nations
http://www.fao.org
Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari ve Bilimler Fakültesi Dergisi
http://dergi.iibf.gazi.edu.tr
Genelkurmay Başkanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri
http://www.tsk.mil.tr
Global Disaster Information Network-GDIN
http://www.gdin.org
Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası
http:// www.hkmo.org.tr
International Council for Local Environmental Initiatives
http://www.iclei.org
International Emergency Disasters Data Base
http://www.em-dat.net
İstanbul Büyükşehir Belediyesi
http://www.ibb.gov.tr
Konut Müsteşarlığı
http://www.konut.gov.tr
Ministry and Department of Provincial and Local Government (South Africa)
http://www.local.gov.za (http://www.dplg.gov.za)
Ministry of Land, Infrastructure and Transport Government of Japan
http://www.nla.go.jp (http://www.mlit.go.jp/)
Public Safety and Emergency Preparedness Canada, Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness
http://epc-pcc.gc.ca (http://www.ocipep.gc.ca)
Research Triangle Institute
http://www.rti.org
Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
http://www.ssgm.gov.tr
The European Sustainable Cities & Towns Campaign
http://www.sustainable-cities.org
The European Union
http://europa.eu.int
The World Bank
http://www.worldbank.org

Türk Silahlı Kuvvetleri, Kara Kuvvetleri Komutanlığı
http://www.kkk.tsk.gov.tr
Türkiye Büyük Millet Meclisi
http://www.tbmm.gov.tr
Türkiye'de Yaşanan Olaylar
http://www.belgenet.com
Türkiye Kızılay Derneği
http://www.kizilay.org.tr
Ulusal Deprem Konseyi
http://udk.tubitak.gov.tr
United Nations Conference on Trade and Development
http://www.unctad.org
United Nations Economic Commission for Europe
http://www.unece.org
United Nations Environment Programme
http://www.unep.org
United Nations Environment Programme Division of Technology, Industry and Economics
http://www.uneptie.org
United Nations Framework Convention on Climate Change
http://unfccc.int
University of Delaware, Disaster Research Center
http://www.udel.edu/DRC
World Summit on Sustainable Development (Johannesburg Summit 2002)
http://www.johannesburgsummit.org

EKLER

EK 1: Anket Formu

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BÜTÜNÜNDE
DOĞAL AFETLER ARAŞTIRMASI
ANKET FORMU

Doğum yeriniz (İl adı): ⇨Belirtiniz.....

Yaşınız: ⇨Belirtiniz.....

Mesleğiniz: ⇨Belirtiniz.....

Kaç yıldır İzmir'de oturuyorsunuz? ⇨Belirtiniz.....yıl.

Ailenizin aylık ortalama geliri: ⇨Belirtiniz.....TL.

Evde siz dahil kaç kişi oturuyorsunuz? ⇨Belirtiniz .....kişi.

Medeni durumunuz:
☐ Bekar ☐ Evli ⇨Çocuğunuz varsa sayısı.....

Eğitim düzeyiniz:
☐ Okur-yazar ☐ İlkokul ☐ Ortaokul ☐ Lise ve dengi okul
☐ Yüksekokul/Üniversite ☐ Master/Doktora

Sizce, en önemli doğal afet türü hangisidir? <u>En önemli 1 en önemsiz 4</u> olacak şekilde 1'den 4'e kadar sıralayınız.
☐ Deprem
☐ Heyelan
☐ Sel
☐ Fırtına

Doğal afetlere yönelik yapılması gereken faaliyetlerle ilgili aşağıdaki bilgi kaynaklarını kullanım düzeyinizi karşısındaki ilgili kutucuğu işaretleyerek belirtiniz.

	Çok kullanıyorum	Oldukça Kullanıyorum	Biraz Kullanıyorum	Hiç Kullanmıyorum
Radyo ve televizyonda konuya yönelik hazırlanan programlar.....	☐	☐	☐	☐
Konuya yönelik düzenlenen panel, seminer, konferans gibi etkinlikler.....	☐	☐	☐	☐
Gazete, kitap, dergi, el kitapçığı, broşür, afiş gibi basılı materyaller.....	☐	☐	☐	☐
Doğal afetlerden korunmaya yönelik özel bir kurs/eğitim.....	☐	☐	☐	☐

Aşağıda verilen ifadelere katılım düzeyinizi karşısındaki ilgili kutucuğu işaretleyerek belirtiniz.

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar kaderdir.....	☐	☐	☐	☐	☐
Deprem, heyelan, sel, fırtına gibi olaylar tamamen doğal nedenlerden kaynaklanır.....	☐	☐	☐	☐	☐
İzmir'de yaşamaktan dolayı deprem, heyelan, sel, fırtına gibi doğal afetlerden zarar görme endişesi taşıyorum.....	☐	☐	☐	☐	☐
Zorunlu deprem sigortası yaptırmak gereklidir.....	☐	☐	☐	☐	☐
İzmir, doğal afetlere karşı hazırlıklıdır.....	☐	☐	☐	☐	☐
Bilim adamları, doğal afetler konusunda üzerlerine düşen görevleri tam anlamıyla yerine getirmektedirler.....	☐	☐	☐	☐	☐
Sivil toplum kuruluşları doğal afetler konusunda yararlı çalışmalar yapmaktadır.....	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu yöneticileri, doğal afetler konusunda gerekli hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmektedir.....	☐	☐	☐	☐	☐
Belediye, doğal afetlerden korunmaya yönelik yeterli bilgilendirme ve yararlı çalışmalar yapmaktadır.....	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu kurumları, halkın doğal afetlerden korunmasına yönelik yeterli bilgilendirme ve etkin çalışmalar yapmaktadır.....	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu yöneticileri bilim adamlarının çalışmalarına ve fikirlerine değer vermektedir.....	☐	☐	☐	☐	☐
Doğal afetlere yönelik yasal düzenlemelerimiz yeterlidir.....	☐	☐	☐	☐	☐

Gazete, dergi, televizyon gibi yazılı ve görsel basının doğal afetler konusundaki faaliyetlerine yönelik aşağıdaki ifadelere katılım düzeyinizi karşısındaki ilgili kutucuğu işaretleyerek belirtiniz.

Yazılı ve görsel basın, konuyla ilgili yeterli yayın yapmaktadır.....	☐	☐	☐	☐	☐
Yazılı ve görsel basın, konuyla ilgili eğitici ve bilgilendirici yayın yapmaktadır.....	☐	☐	☐	☐	☐
Yazılı ve görsel basın, konuya daha çok magazin yönüyle yaklaşmaktadır.....	☐	☐	☐	☐	☐

Bu kentte yaşadığınız süre içerisinde deprem, heyelan, sel, fırtına gibi herhangi bir olay ile karşılaştınız mı?
☐ Karşılaştım ⇨TÜRÜ, belirtiniz..... ☐ Karşılaşmadım

Oturduğunuz evin zorunlu deprem sigortası var mı?
☐ Var ☐ Yok

Olabilecek bir depreme karşı herhangi bir hazırlık yaptınız mı?
☐ Yaptım ☐ Hiçbir hazırlık yapmadım

Depreme yönelik herhangi bir hazırlığınız bulunuyor ise karşısındaki ilgili kutucuğu işaretleyerek belirtiniz.

	EVET	HAYIR
Evin depreme karşı dayanıklı olup olmadığı uzmanlara kontrol ettirildi.....	☐	☐
Evde, deprem sırasında hasara neden olabilecek eşyalar sağlamlaştırıldı.....	☐	☐
Evde deprem anında ve sonrasında nasıl hareket edeceğimizi gösteren aile kriz planı yapıldı.....	☐	☐
Belirli zaman aralıkları ile ev içinde deprem tatbikatı yapıldı.....	☐	☐
İlk yardım bilgisi öğrenildi.....	☐	☐
Deprem sırasında nasıl davranılması gerektiği öğrenildi.....	☐	☐
İçinde konservelenmiş yiyecek, bir kaç pet şişe suyu, el feneri ve yedek pilleri, varsa kullanmak zorunda olunan ilaçlar gibi şeylerin bulunduğu bir "deprem çantası" hazırlandı....	☐	☐
Eve yangın söndürme cihazı alındı.....	☐	☐
Diğer ⇨Belirtiniz.....	☐	☐

Deprem gibi bir olayda nasıl davranmanız gerektiğine ilişkin bilgi düzeyinizi yeterli görüyor musunuz?
☐ Evet, yeterli ☐ Hayır, yeterli değil

Herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üye misiniz?
☐ Üyeyim ⇨İsmi, belirtiniz..... ☐ Üye değilim

Doğal afetlere yönelik faaliyet gösteren herhangi bir sivil toplum kuruluşuna katılmak ister misiniz?
☐ İsterim ☐ İstemem

"İzmir Valiliği Kriz Yönetim Merkezi" hakkında ne tür bir bilgiye sahipsiniz?
☐ Hiç duymadım.
☐ Duydum, fakat çalışmaları hakkında bilgim yok.
☐ Çok iyi biliyorum, çalışmaları hakkında da yeterli bilgim var.

Aşağıda herhangi bir doğal afet sonrası yardım alabileceğiniz çeşitli kişi ve kurumlar bulunmaktadır. Bunların önem düzeyini karşısındaki ilgili kutucuğu işaretleyerek belirtiniz.

	Çok Önemli	Önemli	Ne Önemli Ne Önemsiz	Önemsiz	Hiç önemi yok
Valilik.....	☐	☐	☐	☐	☐
Belediye.....	☐	☐	☐	☐	☐
Kızılay.....	☐	☐	☐	☐	☐
Komşularım.....	☐	☐	☐	☐	☐
Sivil toplum kuruluşları.....	☐	☐	☐	☐	☐
Muhtarlık.....	☐	☐	☐	☐	☐
Ordu.....	☐	☐	☐	☐	☐
Diğer ⇨Belirtiniz.....	☐	☐	☐	☐	☐

Aşağıda bazı kişi ve kurumlar bulunmaktadır. Bunları; deprem, heyelan, sel, fırtına gibi doğal afetlerde <u>can ve mal kayıplarının büyük olmasındaki sorumlulukları açısından</u> karşısındaki ilgili kutucuğu işaretleyerek belirtiniz.

	Tamamen sorumlu	Sorumlu	Ne sorumlu Ne sorumsuz	Sorumsuz	Hiçbir sorumluluğu yok
Devlet.....	☐	☐	☐	☐	☐
Belediyeler.....	☐	☐	☐	☐	☐
Kızılay.....	☐	☐	☐	☐	☐
Halk.....	☐	☐	☐	☐	☐
Sivil toplum kuruluşları.....	☐	☐	☐	☐	☐
Müteahhitler.....	☐	☐	☐	☐	☐
Bilim adamları.....	☐	☐	☐	☐	☐
Diğer ⇨Belirtiniz.....	☐	☐	☐	☐	☐

ZAMAN AYIRDIĞINIZ VE KATKILARINIZ İÇİN TEŞEKKÜR EDERİZ.

ANKET BİTTİKTEN SONRA

SADECE ANKETÖR TARAFINDAN DOLDURULACAKTIR

ANKETÖRÜN ADI SOYADI:.....

ANKET YAPILAN İLÇE:

☐ BALÇOVA ☐ BORNOVA ☐ BUCA ☐ ÇİĞLİ ☐ GAZİEMİR
☐ GÜZELBAHÇE ☐ KARŞIYAKA ☐ KONAK ☐ NARLIDERE

Anket Uygulanan Kişinin Cinsiyeti:

☐ Kadın ☐ Erkek

Nasıl karşılandınız?

☐ Samimi, çok yardımcı
☐ Çekingen, ancak yardımcı

GÖRÜŞLERİNİZ:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

EK 2: Fotoğraflar

İzmir Fotoğrafları

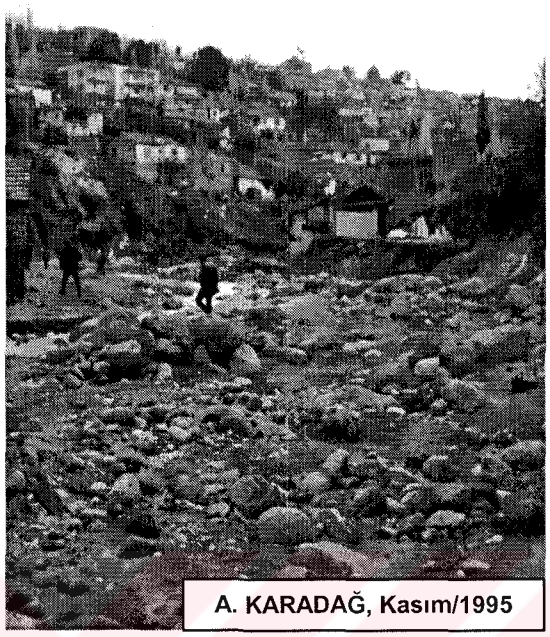


Foto 1

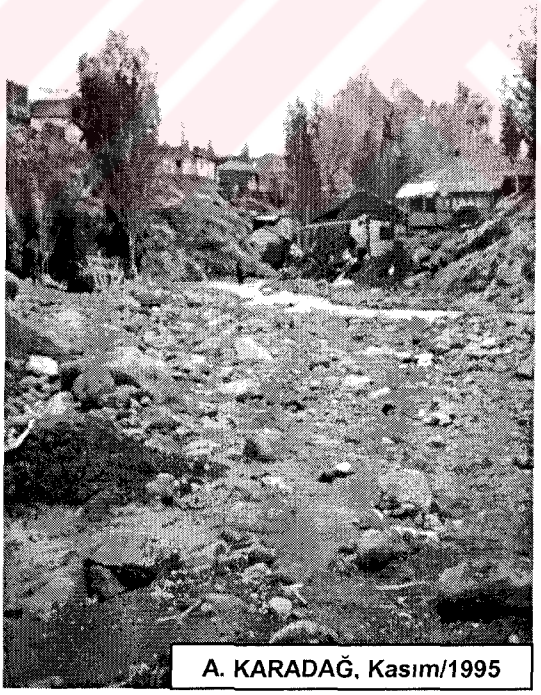


Foto 2

3-4 Kasım 1995 tarihinde sağnak yağışların neden olduğu sel felaketi sonrasında Karşıyaka ilçesi Yamanlar mahallesinden görüntüler.

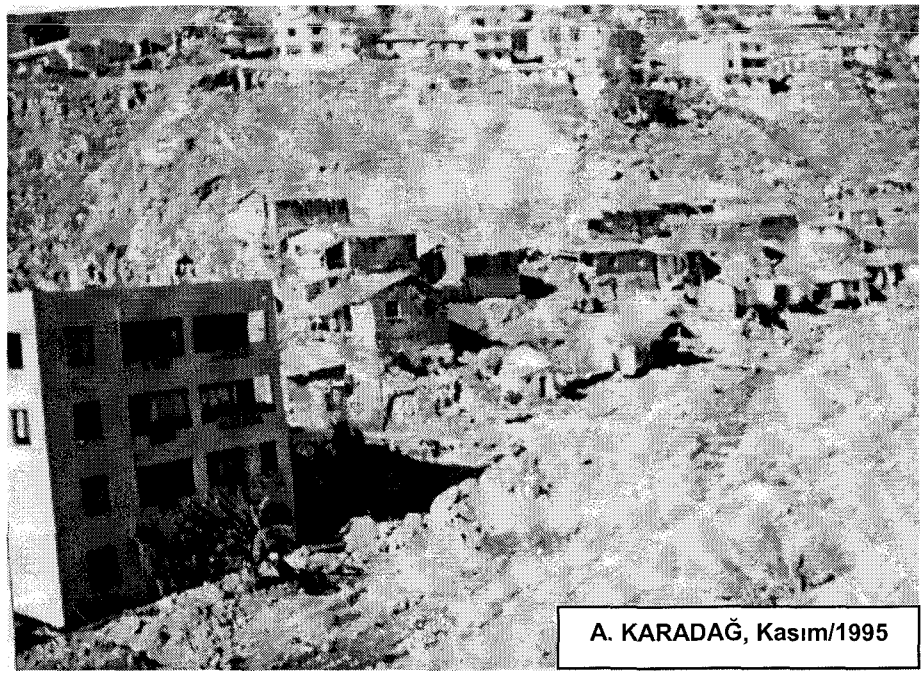


Foto 3

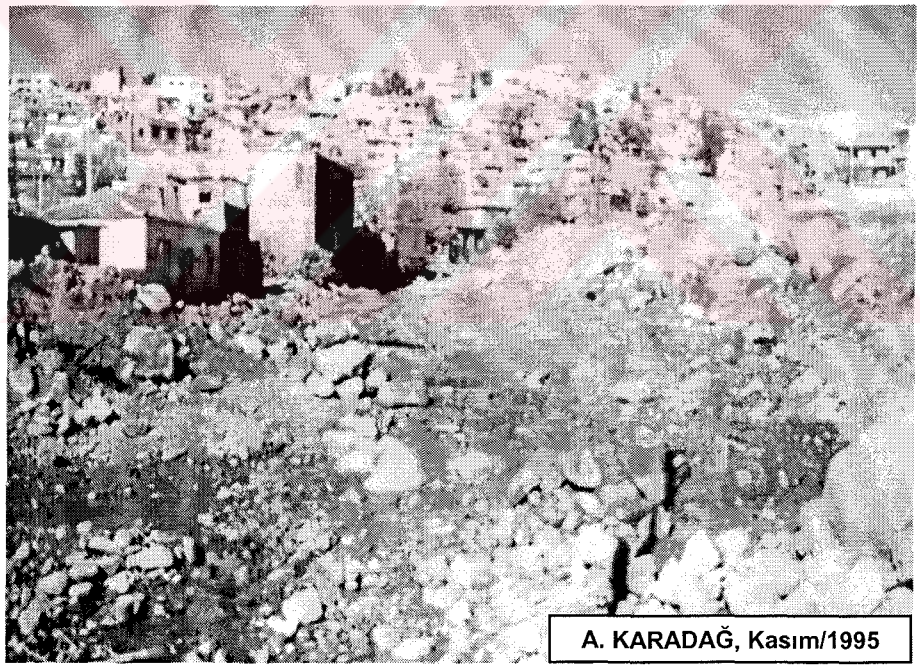


Foto 4

3-4 Kasım 1995 tarihinde sağnak yağışların neden olduğu sel felaketi sonrasında Küçük Çiğli mevkiinden görüntüler.

Foto 5

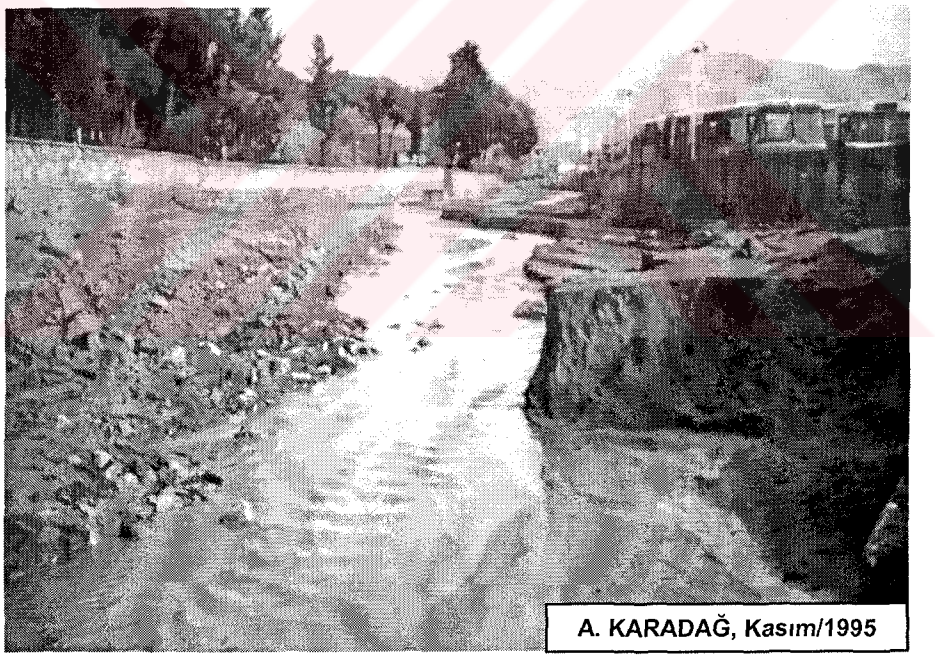


Foto 6

3-4 Kasım 1995 tarihinde sağnak yağışların neden olduğu sel felaketi sonrasında Soğukkuyu mahallesinden görüntüler.

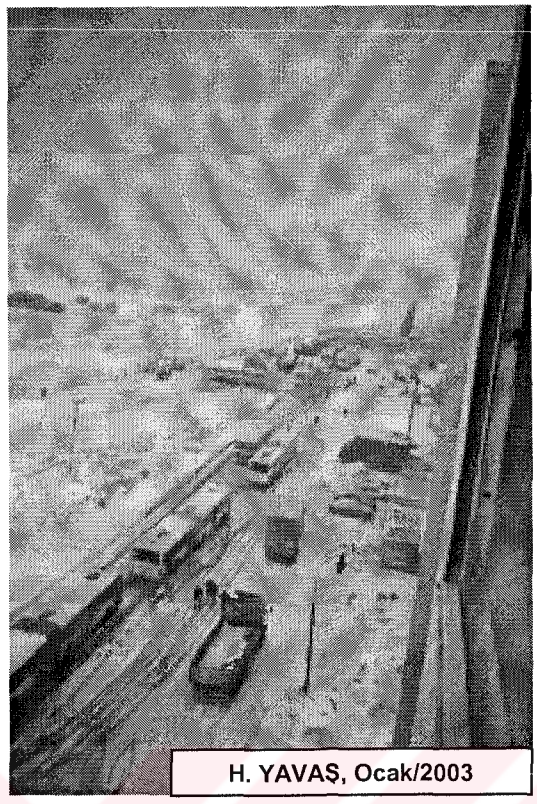


Foto 7

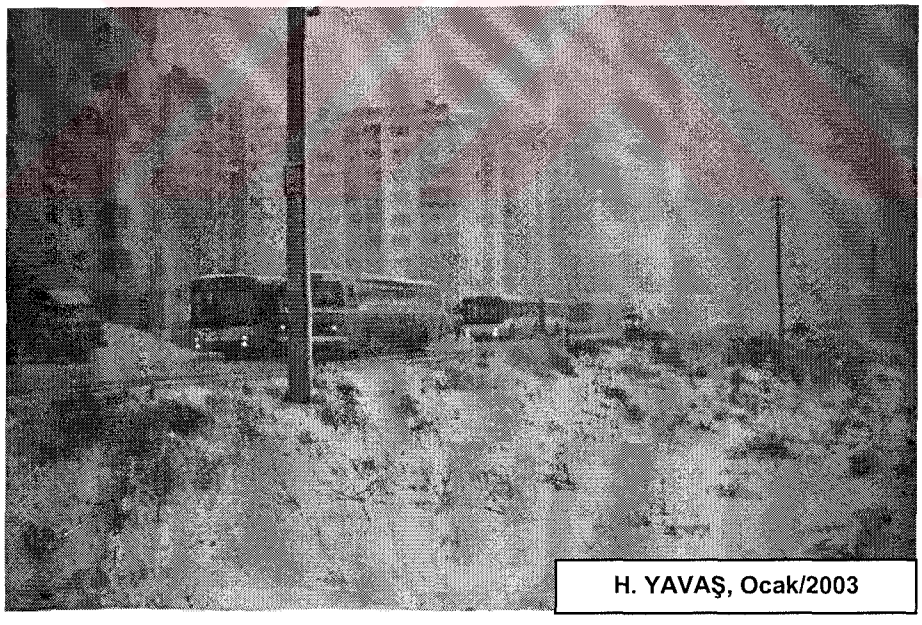


Foto 8

Ocak 2003'te İzmir'de kısa süreli meydana gelen kar yağışı sonucunda ulaşımın aksadığı, hazırlıksız yakalanan sürücülerin kazalara neden olduğu Buca ilçesi Kuruçeşme mevkiinden görüntüler.

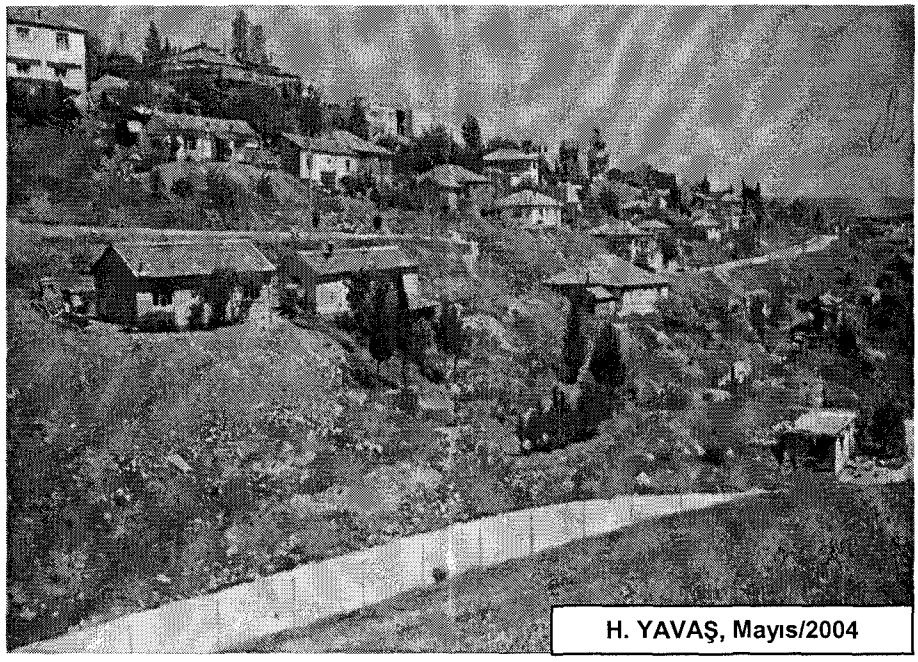


Foto 9

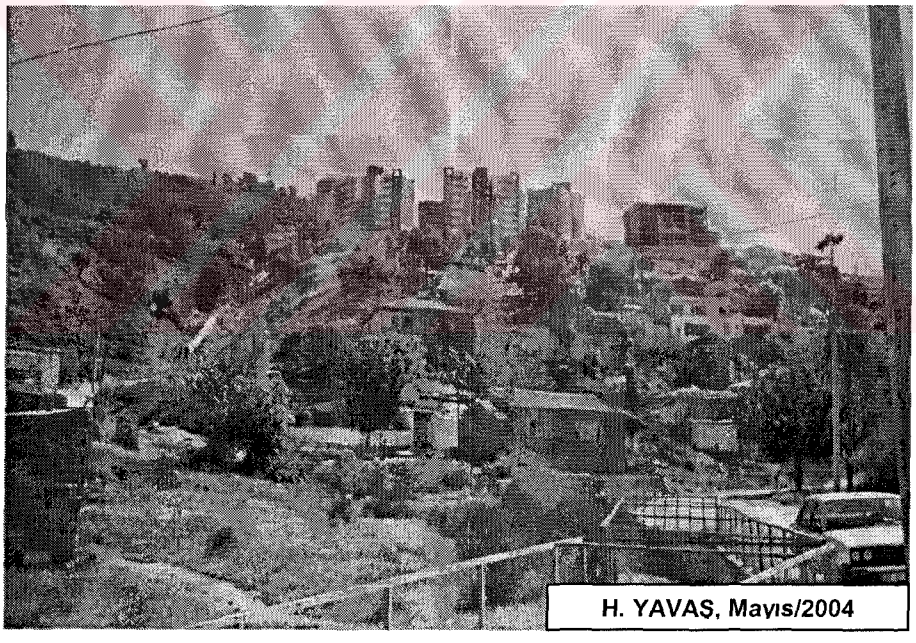


Foto 10

Kaçak yapılaşmaların yoğun olarak yer aldığı, sel ve heyelan tehlikesi bulunan yerleşim alanlarından görüntüler (Foto 9 Aydın-Çeşme Otoyolu kenarı, Limontepe mevkii; Foto 10 Narlıdere sırtları).

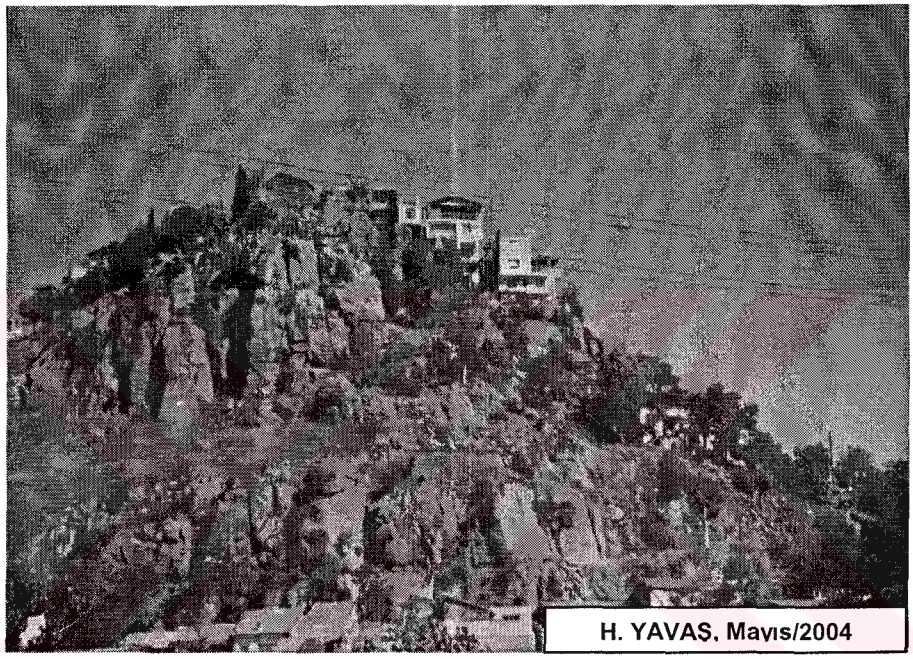


Foto 11

Yeşildere mevkiinde Gürçeşme sırtlarındaki yapılaşmalardan bir görüntü. Kayalıkların tepesindeki konutlar halk arasında "kartal yuvası" olarak bilinmektedir.

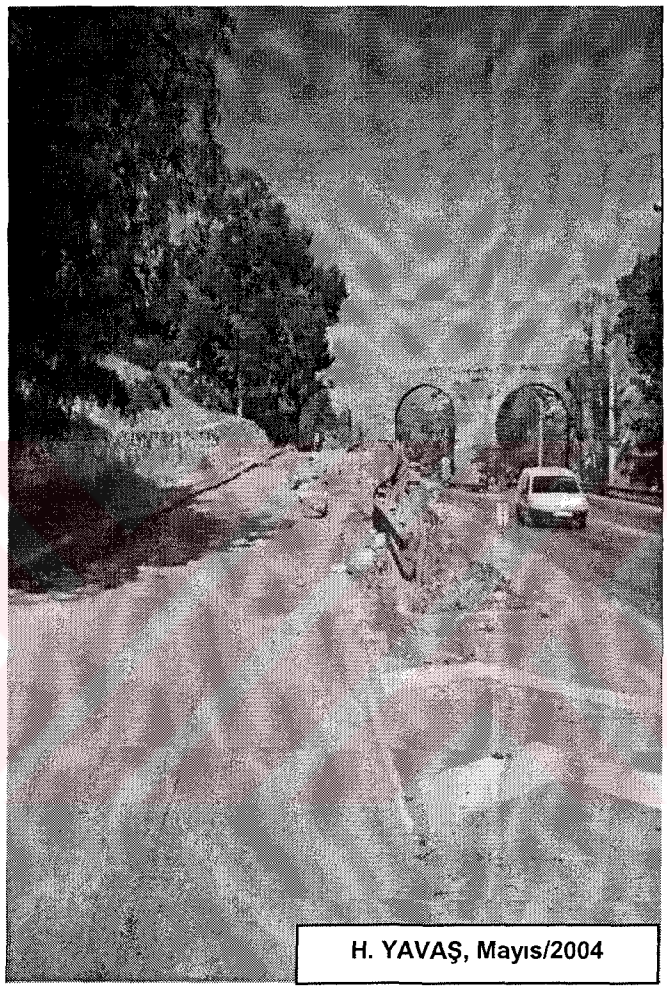


Foto 12

Tarihi su kemerleri ve heyelan tehlikesi nedeniyle ulaşımın iki şeritten sürdürüldüğü Yeşildere caddesi.

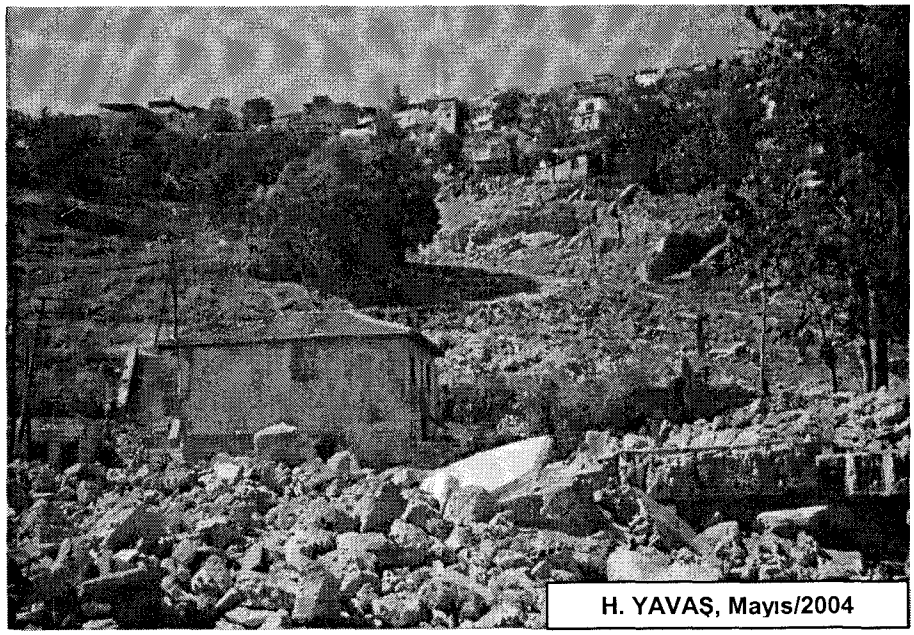


Foto 13

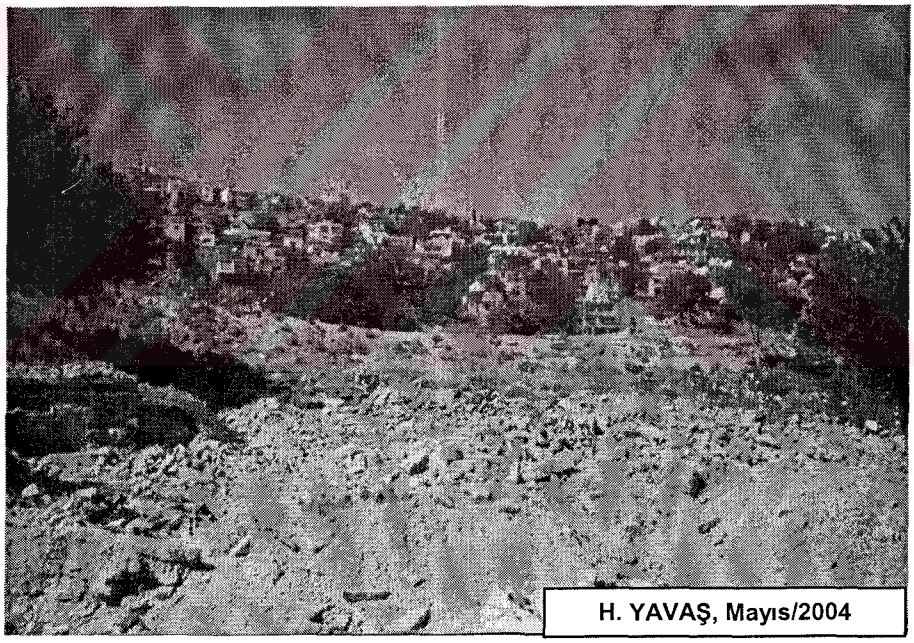


Foto 14

Heyelan tehlikesi nedeniyle birçok konutun boşaltıldığı ve yıkıldığı Konak ilçesinde Kadifekale sırtlarından görüntüler.

Afyon Fotoğrafları

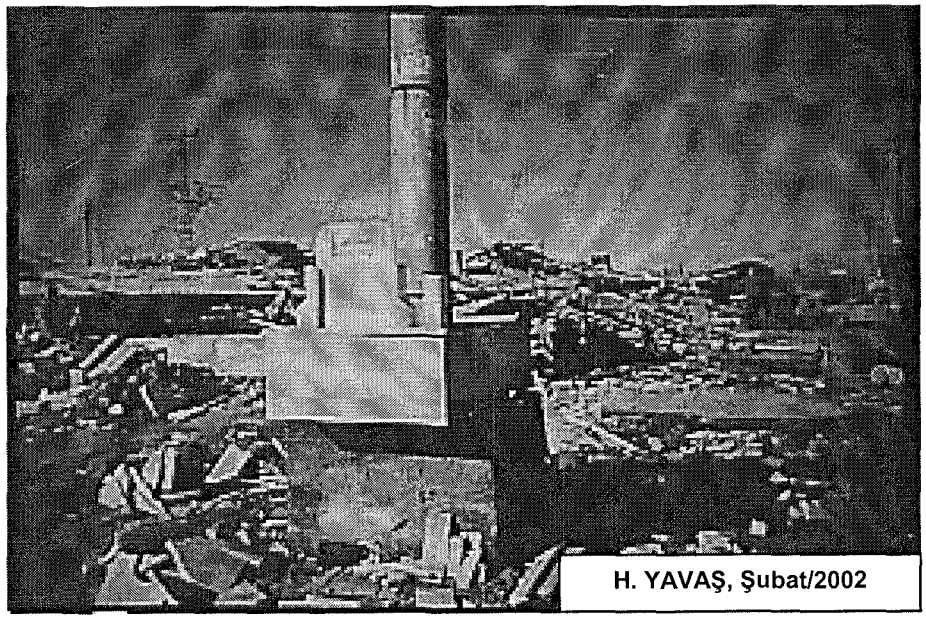


Foto 15

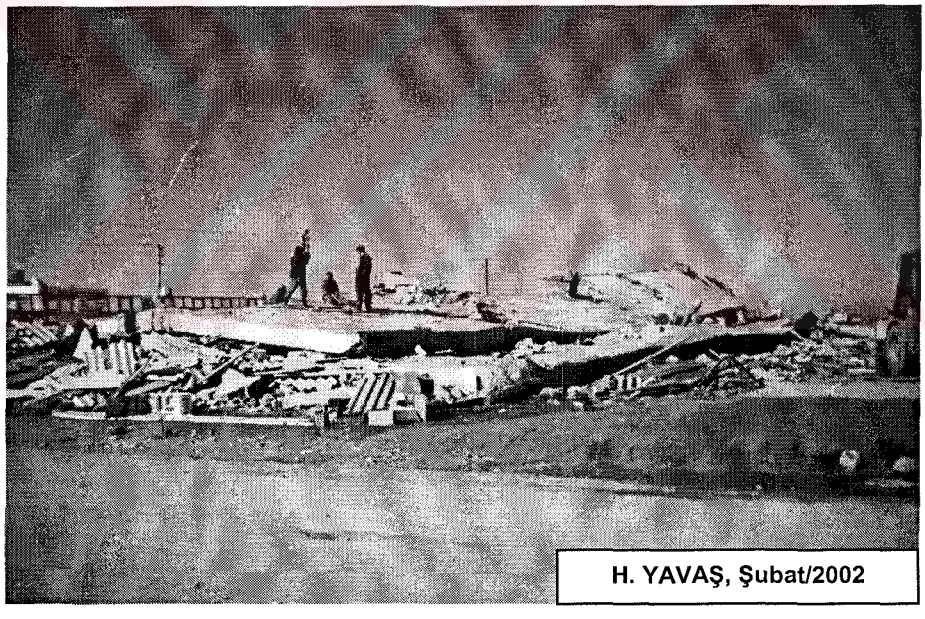


Foto 16

3 Şubat 2002 Afyon Depreminde hemen hemen bütün işyerlerinin yıkıldığı Çay Küçük Sanayi Sitesi'nden görüntüler. Yanlış yer seçimi ve yapım hataları nedeniyle tamamen yıkılan bu Sanayi Sitesinde, depremin pazar günü olması büyük can kaybını engellemiştir. 1965 yılında Sivas'ta kurularak hayata geçirilen ve günümüzde sayıları 400'e yaklaşan küçük sanayi sitelerinde yaklaşık yarım milyon insan çalışmaktadır.

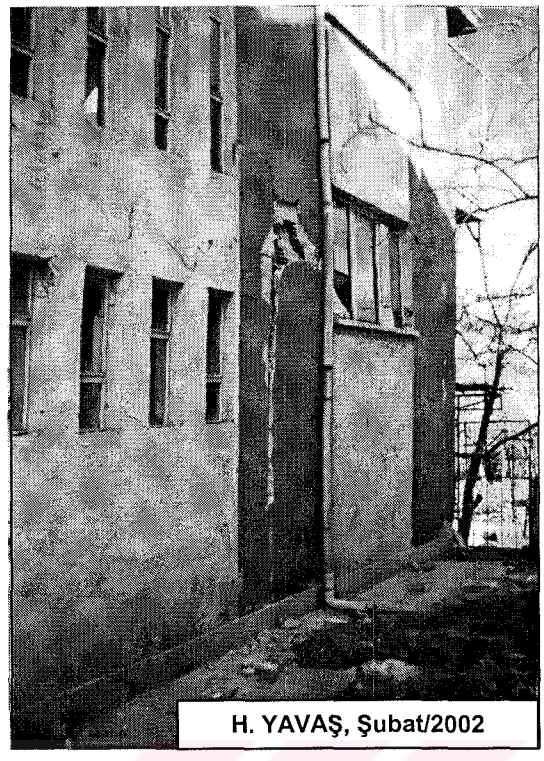


Foto17

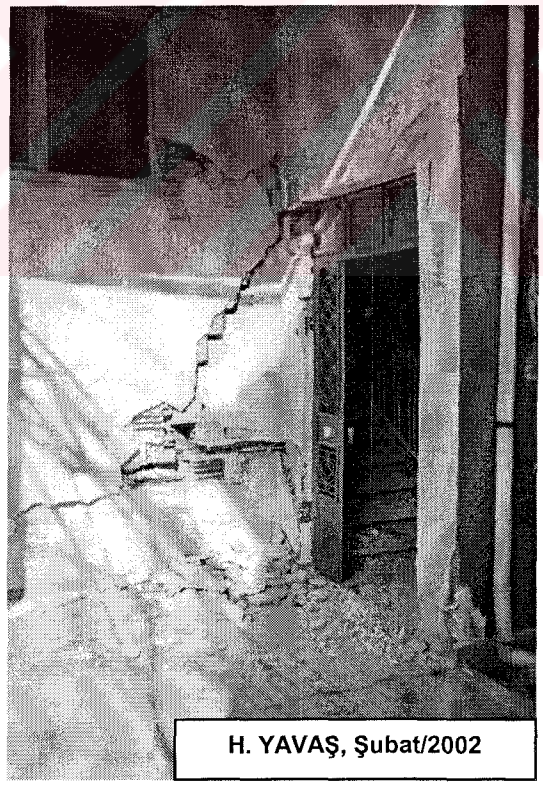


Foto 18

3 Şubat 2002 Afyon Depreminden sonra Çay'da hasar gören betonarme binalardan görüntüler.

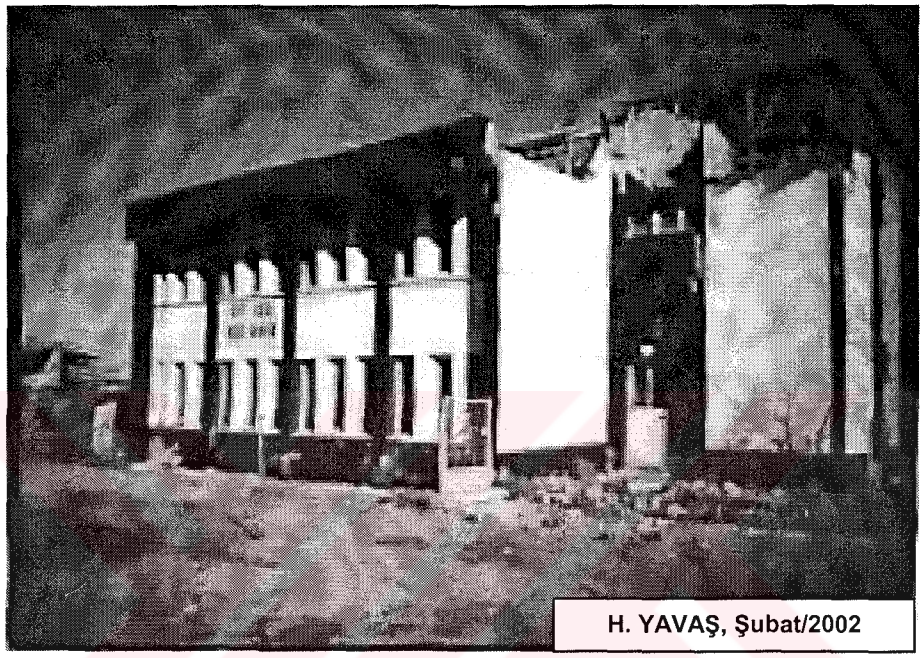


Foto 19

3 Şubat 2002 Afyon Depreminde hasar gören 112 Acil Servis hizmet binası (Çay). Özellikle 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Marmara Depremlerinde özel kişi ve kuruluşlara ait yapıların yanında hükümet konağı, emniyet müdürlüğü, ilköğretim okulu gibi kamuya ait bir çok yapı da hasar görmüştür. 1 mayıs 2003 tarihinde Bingöl'de meydana gelen deprem sonucunda ise Çeltiksuyu Yatılı Bölge İlköğretim Okulu'nda onlarca öğrencinin hayatını kaybetmesi, yapı denetimi dışında tutulan kamuya ait yapıların tekrar sorgulanmasına neden olmuştur.

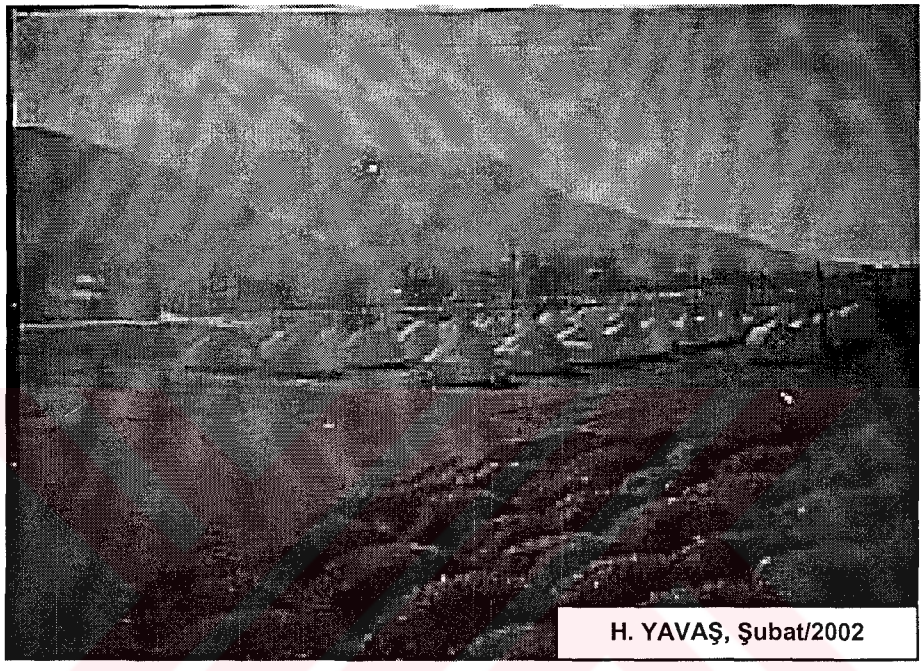


Foto 20

3 Şubat 2002 Afyon Depreminden sonra Çay'da kurulan çadır merkezlerinden birisi. Yerleşim alanına uzaklığı nedeniyle çok az depremzedenin barındığı bu merkezin, plansız, programsız ve aceleci bir yaklaşımla kurulduğu gözlenmektedir. Diğer taraftan, çadır merkezlerinin nerelere kurulacağına yönelik hazırlıksızlığın yanında, altyapı olarak binlerce ton mucur ve çakılın verimli tarım arazilerine dökülmesi çevreye duyarsızlığın bir başka boyutunu gündeme getirmektedir.

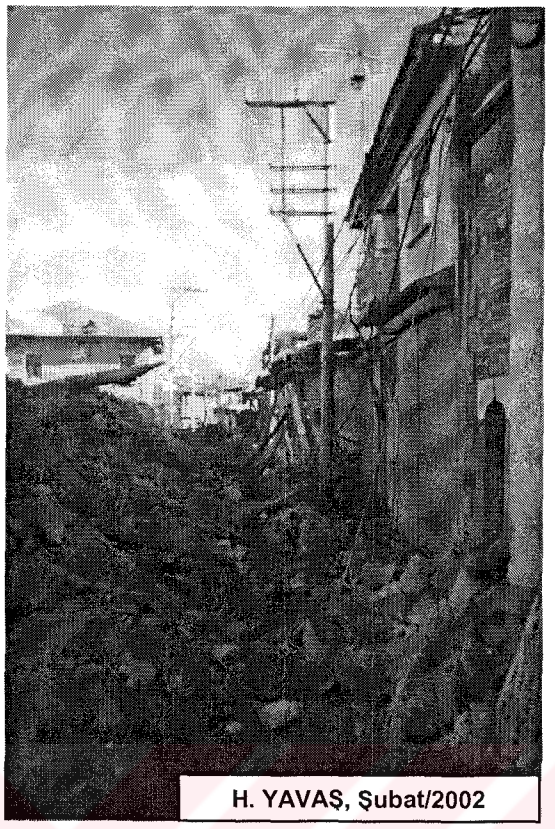


Foto 21

Foto 22

Ahşap, kerpiç ve yığma kâgir yapıların yoğun olarak bulunduğu Eber'den 3 Şubat 2002 Afyon Depremi sonrası görüntüler.

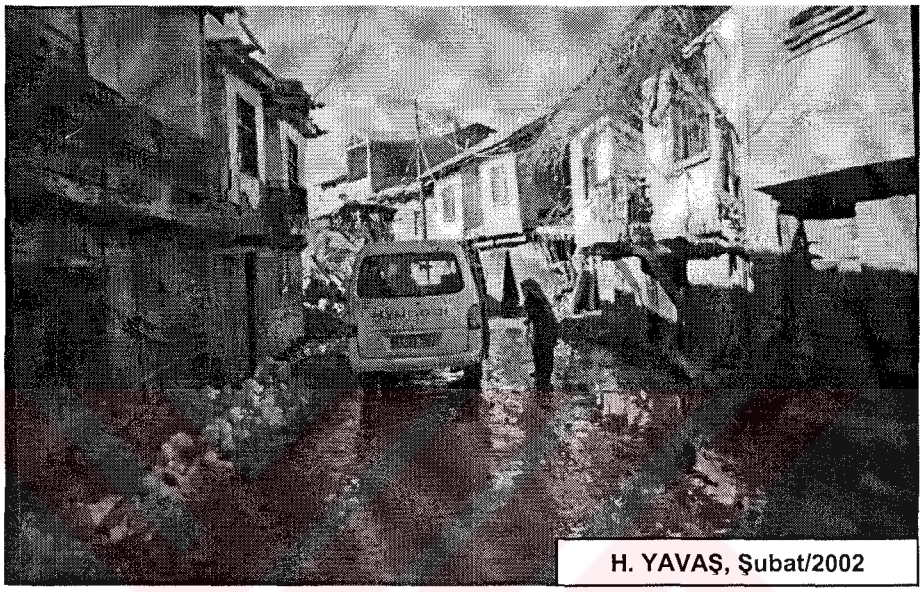


Foto 23

3 Şubat 2002 Afyon Depreminden sonra bölgeye kendi imkanlarıyla yardıma koşan, ancak getirdiği kışlık kaban türü giyecekleri kriz merkezine teslim etmek yerine kendisi, sokaklarda gördüğü depremzedelere dağıtan bir yardımsever (Eber). Özellikle 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Marmara Depremlerinden hemen sonra Türkiye genelinde başlatılan gerek eşya, gerek gıda, gerekse parasal yardımların ihtiyacı olanlara ulaşmadığına, bürokratik engeller ile karşılaşıldığına ilişkin medyada ve kamuoyunda sıkça dile getirilen yorumlar, kurumlara güvensizliğin de bir sonucu olarak, bu tür yardım dağıtma görüntülerine neden olmuştur.

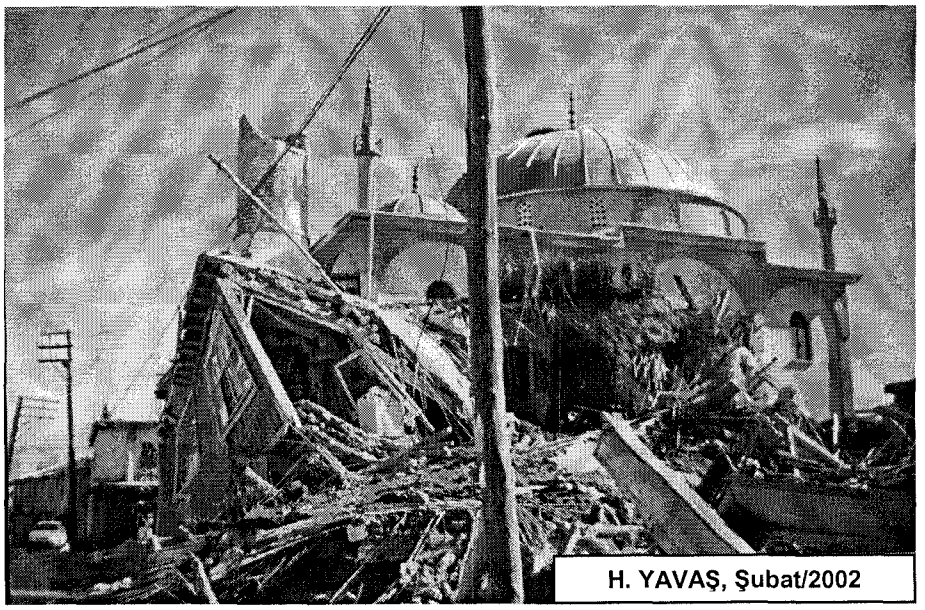


Foto 24

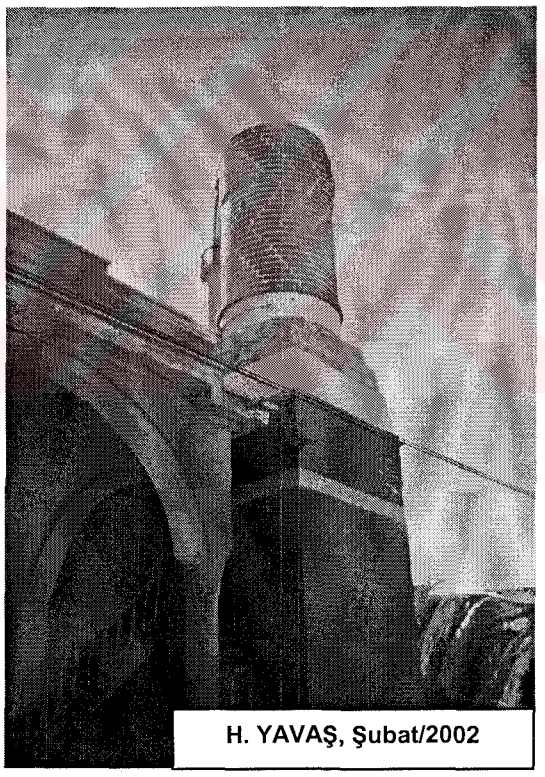


Foto 25

3 Şubat 2002 Afyon Depreminde hasar gören ve minaresi yıkılan camiden görüntüler (Eber).

Foto 26

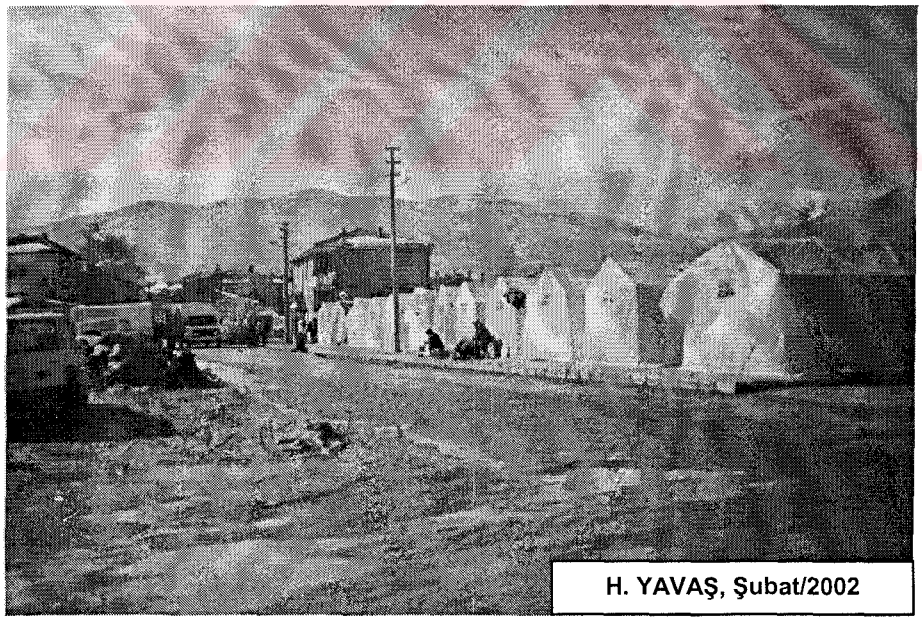


Foto 27

3 Şubat 2002 Afyon Depreminden sonra Eber (Foto 26) ve Sultandağı'nda (Foto 27) kurulan çadır merkezlerinden görüntüler.

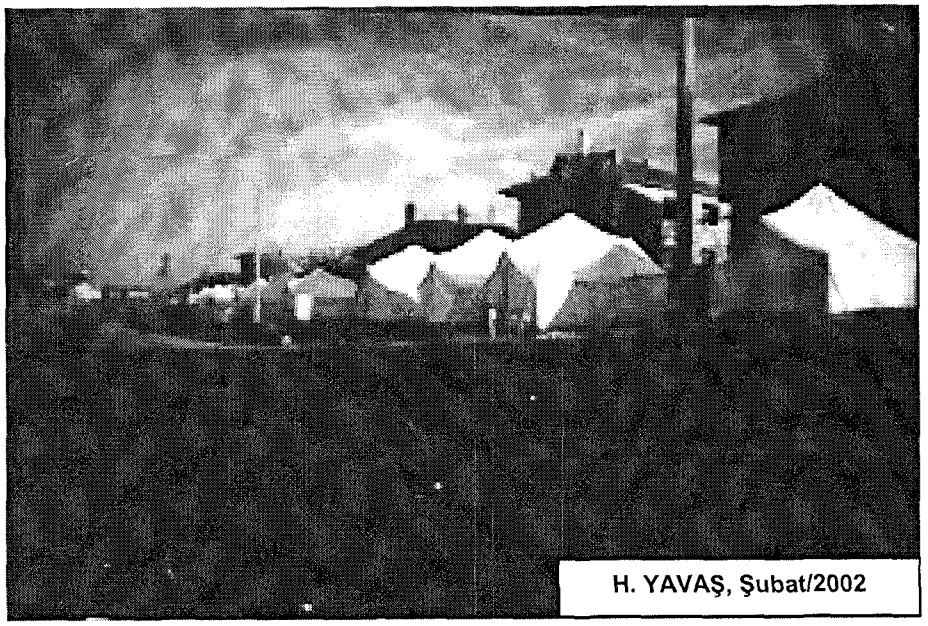


Foto 28

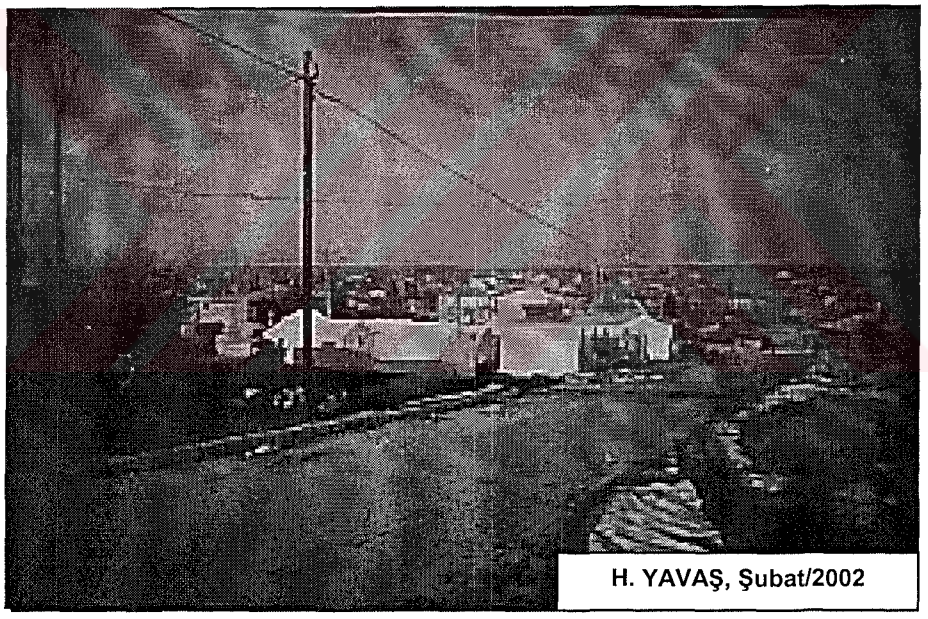


Foto 29

3 Şubat 2002 Afyon Depreminden sonra çadırlarını alarak gösterilen alanlar dışında sadece evlerinin önüne kuran depremzedeler (Sultandağı). Bir taraftan hırsızlık olayları ve güvenlik nedeniyle evlerine yakın olma isteği bu şekildeki davranışlara yol açarken, diğer taraftan da yardım kuruluşlarının etkin hizmet sunması güçleşmektedir.

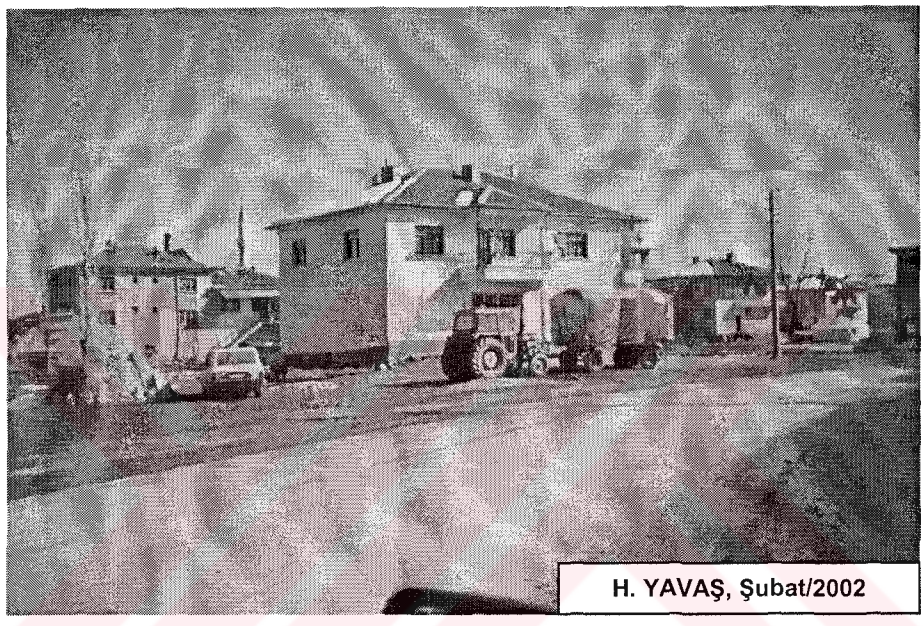


Foto 30

3 Şubat 2002 Afyon Depreminde güvenlik ya da çadır yetersizliği nedeniyle, traktör römorkunu kalacak bir yer haline dönüştüren bir depremzede aile (Sultandağı).