

**DOĞAL AFET YÖNETİŞİMİ:
TÜRKİYE'DE DOĞAL AFET YÖNETİMİ UYGULAMALARININ TARİHSEL
BAĞLAMDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Tolgahan AYDINER

Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

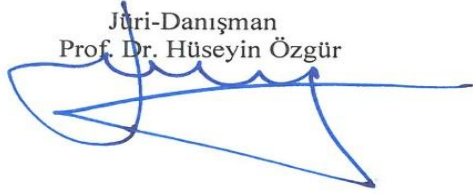
Haziran 2014

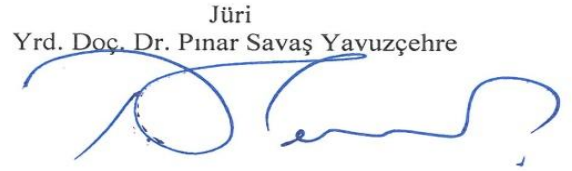
DENİZLİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı öğrencisi Tolgahan Aydın tarafından Prof. Dr. Hüseyin Özgür yönetiminde hazırlanan “**Doğal Afet Yönetimi: Türkiye’de Doğal Afet Yönetimi Uygulamalarının Tarihsel Bağlamda Değerlendirilmesi**” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 10.06.2014 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Jüri Başkanı
Doç. Dr. F. Neval Genç

Jüri-Danışman
Prof. Dr. Hüseyin Özgür


Jüri
Yrd. Doç. Dr. Pınar Savaş Yavuzçehre


Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun
04/07/2014 tarih ve ...14/117... sayılı kararıyla onaylanmıştır.


Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Enstitü Müdürü

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmasının yapılması ve bulguların analizinde bilimsel etiğe ve akademik kurallar özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

İmza:



Öğrenci Adı Soyadı: Tolgahan AYDINER

ÖNSÖZ

Bu çalışmayı tez yazım süresinde kaybettiğim rahmetle ve özlemlerle andığım babam Hasan Ali Aydın'ın anısına armağan ediyorum. Kendisi beni akademiden ilerlemem noktasında gayet teşvik edici hamleler atmıştı ve aldığı kararların hepsinde arkamda durmuştu. Emeğini, sevgisini ve çabalarını unutmam imkânsız. Dolayısıyla akademi hayatının ilk kritik virajının en önemli çalışması olan bu tezi babama adıyorum. Bu açıdan danışmanım Prof. Dr. Hüseyin Özgür hocama, canım annem Kamuran Aydın ve canım abim Çağatay Aydın'e, varlığıyla bana en zor zamanlarımda destek olan Hatice'ye, dostluklarıyla her daim yanımda olan Hicret – Sevil Aydın çiftine, hayatımın kırılması noktasını oluşturan ODTÜ'ye ve orda biriktirdiğim dostlarıma, hem birer hoca hem de birer abi olarak bana yol gösteren değerli bilim insanları Yrd. Doç. Dr. Mustafa Kemal Bayırbağ ve Prof. Dr. Örsan Ö. Akbulut'a, Pamukkale Üniversitesi SBKY Bölümü öğretim üyeleri ve araştırma görevlilerine olan teşekkürlerimi ve şükranlarımı başka çalışmalara saklıyorum. Bu konuda beni herkesin anlayışla karşılayacağına eminim.

ÖZET

DOĞAL AFET YÖNETİŞİMİ:

TÜRKİYE’DE DOĞAL AFET YÖNETİMİ UYGULAMALARININ

TARİHSEL BAĞLAMDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Aydın, Tolgahan

Yüksek Lisans Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD

Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Hüseyin Özgür

Haziran 2014, 142 Sayfa

Kamu Yönetimi disiplinine 1990’lı yıllarla birlikte girmeye başlayan ‘yönetişim’ kavramı, devlet, piyasa ve sivil toplum aktörlerinin ortak müzakereci anlayışla, birlikte yönetme prensibine dayanmaktadır. Söz konusu kavram kamu politikası alanlarının çoğu için kullanılmış, şeffaf, hesap verilebilir, gönüllülük esasına dayalı bir yönetme anlayışı küreselleşen dünyada hükümetler ve devletler için önemli duruma gelmiştir. Doğal afetler gibi siyasa üretme ve uygulamanın zor olduğu bir konuda da bu kavramın tartışılması gerekli hale gelmiştir. Özellikle Türkiye gibi doğal afetlerden maddi ve manevi birçok zarar gören bir ülkede, doğal afet yönetimi politikalarının başarısızlıkla sonuçlanması, doğal afetlerde klasik yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur.

Çalışmanın ana amacı, Türkiye’nin doğal afet yönetimi politikalarını tarihsel bağlamda analiz ederek, doğal afet yönetişimi uygulamalarının neden gelişmediğini aktörler düzeyinde değerlendirmektir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde afet ve doğal afet tanımları ve türleri, afet yönetim döngüsü, doğal afet yönetişimi ve yönetişim kavramlarının kuramsal tartışmaları bulunmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’nin doğal afet yönetimi politikalarının tarihsel bağlamda kurumlar ve hukuksal düzenlemeler sınıflandırmalarıyla değerlendirilmesi yapılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümüyse Türkiye’de doğal afet yönetişiminin neden gelişmediğini aşkın/güçlü devlet ve merkeziyetçi afet yönetimi, zayıf sivil toplum, kamu – özel sektör işbirliğinin zayıflığı, yerel yönetişimin gelişmemesi, risk yönetiminin ve sakınım planlamasının devlet ve sivil toplum bağlamında eksikliği başlıkları altında aktörler bağlamında tartışmaktadır. Çalışma sonuç ve değerlendirme bölümüyle son bulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Doğal Afet Yönetişimi, Yönetişim, Afet Yönetim Döngüsü, Sakınım ve Risk Yönetimi, Merkeziyetçi Kamu Yönetimi, Aşkın Devlet, Zayıf Sivil Toplum, Yerel Yönetişim

ABSTRACT
NATURAL DISASTER GOVERNANCE:
EVALUATION OF TURKEY’S NATURAL DISASTER MANAGEMENT
IMPLEMENTATIONS IN HISTORICAL MANNER

Aydiner, Tolgahan

Master Thesis

Political Science and Public Administration Department

Advisor of Thesis: Prof. Dr. Hüseyin Özgür

June 2014, 142 pages

The term governance which was applied to Public Administration discipline through the 1990s rely on the principle of management with cooperation of state, civil society and market actors with joint negotiation. Mentioned term has been used in several public policy areas and administration with transparent, accountable, volunteerism ways became an important case for nation states and governments in a globalized world. The discussion of the term ‘governance’ has become necessary for the case of natural disasters which is one of the most difficult policy areas in policy making and implementation. Especially for the country such as Turkey which had lots of damages in material and spiritual manner by natural disaster, the failure of natural disaster policies caused the questioning of classical administration principle on natural disaster management.

The main principle of this study is to analyze of Turkey’s natural disaster management policies in historical manner and to evaluate why natural disaster governance implementations did not advance through the actors’ level.

This study is composed of with three parts. First part consists of definitions and types of disasters, disaster management cycle, theoretical discussions of natural disaster governance and governance terms. The second part gives attention to the evaluation of Turkey’s disaster management policy implementations with historical manner through the institutional and legal arrangements. Last part of the study discusses why natural disaster governance has not advanced in Turkey through the titles of transcendental state and centralist disaster management principle, weak civil society, weakness of state-market relations, immaturity of local governance, absence of risk management and mitigation plans of state and civil society with actors’ orientation. This study ends with the part of outcomes and general evaluations.

Key Words: Natural Disaster Governance, Governance, Disaster Management Cycle, Mitigation and Risk Management, Centralized Administration, Transcendental State, Weak Civil Society, Local Governance

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	İİ
ÖZET	İİİ
ABSTRACT	İV
İÇİNDEKİLER	V
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	Vİİİ
TABLolar DİZİNİ	İX
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ	X
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DOĞAL AFETLER, AFET YÖNETİM SİSTEMİ VE YÖNETİŞİM

1.1. Afet Tanımları Ve Türleri	11
1.1.1. Afet Tanımları	11
1.1.2. Kriz ve Afet Arasındaki İlişki	13
1.1.3. Doğal Afet Tanımı ve Türleri.....	15
1.1.3.1. Depremler.....	16
1.1.3.2. Seller	17
1.1.3.3. Çığlar.....	18
1.1.3.4. Tsunamiler.....	18
1.1.3.5. Kasırgalar	19
1.1.3.6. Yangınlar.....	19
1.2. Afet Yönetim Döngüsü ve Aşamaları	21
1.2.1. Sakınım (Zarar Azaltma).....	23
1.2.2. Hazırlıklı Olma.....	25
1.2.3. Acil Müdahale Ve Kısa Vadeli İyileştirme	26
1.2.4. Uzun Vadeli İyileştirme ve Yeniden İnşa	28
1.3. Doğal Afet ve Yönetişim İlişkisi Literatürünün Özeti	29
1.4. Doğal Afet Yönetişimi ve Doğal Afet Yönetişimi Unsurları.....	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİNİN VE POLİTİKALARININ TARİHÇESİ

2.1. Türkiye'de Doğal Afetlere Karşı Yapılan Hukuksal Düzenlemeler	47
2.1.1. 1944 Yılına Kadar Yapılan Yasal Düzenlemeler	47
2.1.2. 1944 -1958 Yılları Arasında Yapılan Yasal Düzenlemeler	48
2.1.3. 1958-1999 Arası Dönemde Yapılan Yasal Düzenlemeler.....	50
2.1.3.1. 7269 Sayılı Kanun	50
2.1.3.2. Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik.....	53
2.1.3.3. Afetlere İlişkin Yardım Teşkilatı ve Planlama Esasına Dair Yönetmelik	
54	
2.1.3.4. 1992 Erzincan Depremi ile 3838 ve 4213 sayılı Kanunlar	54
2.1.3.5. 1999 Yılına Kadar Anayasalarda Yer Alan Düzenlemeler.....	55
2.1.4. 1999 Marmara Depremi Sonrası Yapılan Yasal Düzenlemeler	55
2.1.4.1. 1999 Yılında Yürürlüğe Konan 7659 Sayılı Kanun	56
2.1.4.2. Zorunlu Deprem Sigortası ve Doğal Afet Sigortaları Kurumu.....	56
2.1.4.3. 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ve Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği.....	58

2.1.4.4. 6306 sayılı Kanun	60
2.2.1. 1944–1958 Arası Dönemde Yapılan Kurumsal Düzenlemeler	62
2.2.2. 1958–1999 Arası Dönemde Yapılan Kurumsal Düzenlemeler	63
2.2.2.1. İmar ve İskân Bakanlığı ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün Kuruluşu.....	64
2.2.2.2. Afet İşleri Genel Müdürlüğü.....	64
2.2.2.3. Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu	65
2.2.2.4. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi.....	66
2.2.3. 1999–2009 Arası Dönemde Yapılan Kurumsal Düzenlemeler	67
2.2.3.1. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü	67
2.2.3.2. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu	68
2.2.4. 2009 Sonrası Dönem ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) Kuruluşu.....	68
2.3. Türkiye'de Doğal Afet Yönetiminde ve Politikalarında Sivil Toplum ve Halkın Katılımı.....	71
2.3.1. Sivil Toplum ve Halkın Katılımı Teorik Tartışması.....	72
2.3.2. Türkiye'de Sivil Toplum Tartışmaları ve Doğal Afet Yönetişiminde Sivil Toplumun Tarihselliği	73
2.3.3. Güçlü Bir Sivil Toplum Örgütlenmesi Örneği: Arama Kurtarma Derneği (AKUT)	76
2.4. Türkiye'de Afet Politikası ve Yönetiminde Merkez – Yerel İlişkileri.....	77

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERİN YÖNETİŞİMİNE GEÇİŞTE YAŞANAN ZORLUKLAR

3.1. Yönetişim Bağlamında Bir Kamu Politikası Olarak Afet Politikalarının Oluşum ve Yapım Sürecindeki Zorluklar	81
3.2. Doğal Afet Politikalarını Açıklamak Adına Bir Çerçeve İhtiyacı: Çoklu Akış Modeli	84
3.3. Aşkın Devlet Geleneği Tartışmaları Bağlamında Afet Yönetişimi.....	87
3.3.1. Osmanlı Devleti'nin Türkiye'ye İktisadi Mirası ve Bunun Sivil Topluma Etkisi	88
3.3.2. Avrupa'da Kapitalizmin Tarımsal Kökeni ve Mülkiyet İlişkileri Bağlamında Sivil Toplum – Devlet İlişkisi	90
3.3.3. Osmanlı'dan Türkiye'ye Aşkın Devlet Geleneği Tartışmaları ve Zayıf Sivil Toplumların Afete Karşı Güvenlik Açıkları.....	91
3.3.4. Türkiye'de İdarenin Afet Algısı ve Merkezî Afet Yönetimi	95
3.4. Türkiye'de Doğal Afetler, Risk Kaynakları ve Risk Yönetimi.....	97
3.4.1. Risk Yönetimi ve Doğal Afetlerde Risk Yönetimi.....	97
3.4.2. Doğal Afetler Yönüyle Türkiye'de Risk Kaynakları ve Risk Yönetiminin Uygulanabilirliği.....	100
3.5. Kamu–Özel Sektör İşbirliği Açısından Türkiye'de Doğal Afet Yönetişiminde Yaşanan Zorluklar	102
3.5.1. Doğal Afet Yönetişiminde Kamu–Özel Sektör İşbirliğinin Gerekliliği	103
3.5.2. Türkiye'de Afet Yönetişiminde Kamu–Özel Sektör İşbirliği	105
3.6. Türkiye'nin Kalkınma Planları ve Doğal Afet Yönetişimi İlişkisi	107
3.6.1. Yönetişim, Planlama ve Kalkınma	107

3.6.2. Türkiye’de Kalkınma Planları Ekseninde Afet Politikaları ve Doğal Afet Yönetişiminin Uygulanabilirliği.....	109
3.7. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğal Afet Yönetişimi Aktörü Olmasını Engelleyen Faktörler	112
3.7.1. Türkiye’de Afet Yönetimi ve Doğal Afet Yönetişimi Aktörü Olarak Yerel Yönetimler	113
3.7.2. Yerel Yönetişim Tartışmaları ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Düzeyinde Afet Yönetişiminin Uygulanabilirliği.....	115
3.8. Afet Yönetim Sisteminde AFAD Sonrası Merkezi Aktörlerin Dönüşümü.....	120
3.9. Devletin Afetlere Yaklaşımında Değişim: Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (UDSEP, 2012–2023) Örneği	124
SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME.....	128
KAYNAKÇA.....	133
ÖZGEÇMİŞ	143

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Doğanın Fırsat Ve Riskler Arasındaki İlişkisi.....	20
Şekil 2: Afet Yönetimi / Acil Durum Yönetimi / Olay Yönetimi Müdahale Seviyelerinin Sınıflandırılması.....	21
Şekil 3: Afet Müdahale / Yönetim Döngüsü.....	23
Şekil 4: Acil Durum Müdahale Çemberi.....	27
Şekil 5: Kriz Hallerinde Yönetim.....	66
Şekil 6: Türkiye Deprem Fay Haritası.....	105

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Türkiye’de Afet Zararları (1900 – 2012).....	45
Tablo 2: 1999 Marmara Depremi’nin Yol Açtığı Kayıplar	56
Tablo 3: Geleneksel Yaklaşımla Stratejik Afet Yönetiminin Kıyaslanması.....	70
Tablo 4: Dünya Bölgeler Bağlamında Afete Karşı Güvenlik Açıkları	94
Tablo 5: Tehlikeler ve Afetlerle Mücadele Konusunda Yetersiz Korunma, Hazırlık, Önleme Kapasitesi Ve Hasar Görebilirlik Türleri	99
Tablo 6: 1999 Marmara Depreminden Etkilenen İller	106
Tablo 7: Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu	121
Tablo 9: UDSEP 2023 Hedef, Strateji ve Eylem Planı.....	126

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

A.B.D.	Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AİGM	Afet İşleri Genel Müdürlüğü
AKUT	Arama Kurtarma Derneği
ANAP	Anavatan Partisi
CRED	Centre for Research on Epistemology of Disasters
DASK	Doğal Afet Sigortaları Kurumu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FEMA	American Federal Emergency Management Agency
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
JICA	Japan International Cooperation Agency
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
NEMA	Nijerya Ulusal Afet Yönetimi Merkezi
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TMMOB	Türkiye Mühendisler Mimarlar Odası Birliği
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UDSEP	Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı
UNDP	United Nations Development Program

GİRİŞ

Doğal afetler, insanlık tarihi boyunca, meydana getirdikleri yıkıcı etkiler dolayısıyla birçok ülke açısından önemli bir konu olmuştur. Özellikle afetlerin meydana getirdikleri yıkıcı etkilerin toplumsal, ekonomik ve siyasal açıdan çok boyutlu sonuçlara yol açması, etkili bir afet yönetiminin ne şekilde yürütülmesi gerektiği tartışmasını da gündeme taşımaktadır.

Afetin ilgili literatürde birçok tanımı mevcuttur. Afet insan topluluklarının yaşamlarını kesintiye uğratan, fiziksel, ekonomik, toplumsal yıkımlar yaratan, insan topluluklarından ya da doğadan kaynaklanan olaylar olarak tanımlanabilir. Bu noktada bir afeti 'doğal' olarak nitelendiren durum, oluşma sürecinin doğa şartlarından kaynaklanmasıyla ilişkilidir. Deprem, sel, heyelan, kaya düşmesi, yangın, fırtına, hortum gibi sayısı daha da artabilecek doğal afet türleri bulunmakta, fakat her afet türü ülkeleri eşit şekilde etkilememektedir. Söz konusu doğal afet türleri içerisinde depremler, yarattıkları etkiler ve dünya üzerinde hissedilme sıklığı bakımından en yaygın ve bilinen doğal afet türü olduğu söylenebilir. Türkiye'de uzun yıllar boyunca depremlerden büyük zararlar görmüştür ve doğal afet türleri içerisinde yarattığı yıkıcı etkiler bakımından depremler Türkiye'de birinci sıradadır. Afetler kayıplar bağlamında iki başlıkta sınıflandırılmaktadır. Bunlardan ilki afetlerin doğrudan kayıplarıdır ve bu kayıplar afetlerin altyapı üzerindeki fiziksel kayıpları (binaların ve makinelerin yıkımı gibi) anlamına gelmektedir. Dolaylı kayıplarsa fiziksel yıkımların hanehalkı ya da mal ve hizmetlerin akışında yarattığı ikincil zararlardır. Bu kayıp türlerine işlerin aksaması ve hizmetlerin yürütülmemesi sonucu insanların ücret alamaması gibi örnekler de verilebilir. 1999 Marmara Depremi iktisadi boyutta gerçekleştiği alan itibariyle birçok ikincil zarara neden olmuştur.

Afet konusunda mevcut yazında yapılan tanımların genellenebilir bir boyutu olsa da, afetten ne anlaşıldığı noktasında birtakım noksanlıklar bulunmaktadır. Bir başka deyişle, afetin yıkıcı etkileri noktasında genel bir uzlaşma olsa dahi, afet tanımına ilişkin, afetin tamamen doğal bir olay mı yoksa farkındalık eksikliği açısından sosyal bir sorun mu olduğu noktasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Böyle bir durumda afetin tamamen doğal bir süreç olarak anlaşılması, afet yönetimi döngüsü dâhilinde, afet gerçekleşikten sonraki süreçlere ağırlık verilmesine neden olmaktadır. Afetin sosyal bir gerçeklik olarak inşa edilmesiyle de afet öncesi hazırlık ve sakinim süreçleri ağırlık

kazanmaktadır. Türkiye’de özellikle 1999 Marmara Depremi öncesi dönemdeki yasal ve kurumsal düzenlemeler afet gerçekleştikten sonraki süreçlere ağırlık vermektedir.

Doğal afetlere hazırlık ve farkındalık noktasında özellikle gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkeler bağlamında birtakım sıkıntılar bulunmaktadır. Afetlere karşı hazırlık ve farkındalık noktasında, afet politikalarının yürütülmesi kolay olmamaktadır. Afet gerçekleşmeden önceki süreçler, halkın taleplerinin yoğunlaşması ve kollektif yapıya bürünmesi adına elverişli bir ortam sunmamaktadır; çünkü afet gerçekleşmeden talep beklemek ve inşa etmek pek olanaklı değildir. Bir başka sıkıntı yaratan durum da afet sonrası halkın taleplerinin yüksek seviyede olması ve tahammül sınırının azalmasıdır. Bu tip olayların ardından halkın devletten beklentisi son derece yüksek olmaktadır. Afet politikalarının uygulanmasında ve afet yönetiminin yürütülmesinde yukarıda belirtilen aşamalar doğrultusunda, mevcut sıkıntılar yeni arayışları tetiklemektedir.

Afet tanımından yola çıkarak, afetin sosyal bir gerçekliğe işaret ettiği ön kabulüyle birlikte, afet yönetim sistemi daha etkin ve sürdürülebilir bir yapıya bürünebilir. Afet yönetim döngüsünün aşamaları birbirleriyle ciddi ölçüde ilişkilidir. Döngünün bir aşamasında yaşanabilecek aksaklık, domino etkisiyle diğer süreçleri de etkileyecektir. Bu noktada afet yönetiminin bütüncül bir yapıda değerlendirilmesi, sürece etki edecek aktörlerin sayısının çoğalmasıyla ve merkeziyetçi anlayışın en aza indirilmesiyle mümkün olabilecektir.

Afet yönetimi, yukarıda yıkıcı etkilerinden bahsedilen olaylar için kontrol, yardım, etkiyi azaltma, müdahale, zararları önleme, iyileştirme gibi bazı faaliyetlerin yönlendirilmesinin ve koordinasyonunun sağlanması sürecidir. Farklı disiplinlerin birarada çalışması, afetin tek tip bir tanımlamadan kurtulmasını sağlayacaktır. Böylece etkili bir afet yönetimi sistemi ve politikası için kapsamlı ve çok boyutlu bir afet yönetim şeması hazırlanabilir. Özellikle doğal afetlerden büyük zararlar gören ülkelerde afet yönetiminin kapsamlı olmadığı ve etkisiz yürütüldüğü eleştirileri getirilebilir. Bu noktada afet yönetim döngüsüne değinmek bu çalışma açısından büyük bir gerekliliktir.

Afet yönetim döngüsü afet öncesini ve sonrasını kapsayan, dört aşamayla (sakınım, hazırlıklı olma, müdahale, yeniden yapılandırma) nitelendirilebilecek bir süreçtir. Her ne kadar bu dört aşamanın önem derecesi arasında bir farklılık bulunmasa da, sakınım ve hazırlıklı olma süreçleri, Türkiye’nin konumu dikkate

alındığında, özellikle incelenmelidir. Bu aşamalara aşağıda sırayla ve olabildiğince yönetim perspektifinin durumu açısından değinilmektedir.

Sakınım (mitigation) aşaması afet yönetiminin en kritik süreçlerden biridir. Sakınım, en genel tanımıyla, gerçekleşmesi yüksek olan riskin ne şekilde azaltılabileceğinin belirlenmesini kapsamaktadır. Afet yönetim döngüsünün hazırlıklı olma aşamasından farklı olarak, olası riskleri minimize etmek için alınabilecek her türlü kapsamlı çalışma sakınım aşamasının içinde yer alır. Örneğin, deprem riskinin en aza indirilmesi için çıkarılacak Yapı Denetim Kanunu, deprem riski yapılan bir sakınım hamlesi olarak nitelendirilebilir. Hazırlıklı olma aşaması (preparedness) muhtemel bir afette ortaya çıkacak can ve mal kayıplarını en aza indirmek için alınacak tedbirleri kapsamaktadır. Önceliği hayati tehlikesi bulunan insanların kurtulmasına ayırarak, kayıpların bulunması ve acil yardım ihtiyaçlarının karşılanmasını öngören bu aşama, afetten önceki en kritik süreç olarak nitelendirilebilir. Konu hakkında teknik bilgisi olan eğitilmiş personel istihdamı, yeterli araç-gereç ihtiyacı, devlet ve sivil toplum işbirliği gibi birçok farklı süreç bu aşamaya dâhildir. Öyleyse bu noktada afet öncesi süreçlerin yönetimi noktasında daha işbirliğine dayanan, kolektivite öngören, denetimin sık olduğu, kurumların ve bireylerin farkındalıklarının en üst düzeyde olduğu kapsamlı bir plan çizilmesi gerekmektedir. Fakat doğal afet politikalarında, diğer kamu politikalarına kıyasla çok temel bir farklılık bulunmaktadır. Afet öncesi süreçlerde atılacak adımlar noktasında halk desteğini sağlamak, siyasa üretenlerin öncelikli konusu olarak afeti gündemin ilk sıralarına koymak pek mümkün gözükmemektedir. Diğer yandan, afet gerçekleşikten sonra yaşanan kriz ortamıyla birlikte, özellikle afetten doğrudan veya dolaylı etkilenen halk kesimlerinin talepleri en üst düzeye çıkmaktadır. Bir başka deyişle, kriz anı sorunun önceliğinin boyutunu bir hayli arttırırken, kriz gerçekleşmeden önce hazırlık ve sakınım aşamaları için kapsamlı planlar yürütmek, gündem yaratma zorluğu yüzünden pek mümkün olmamaktadır. Bu durumu açıklayan en net örneklerden biri Birkland'ın (2007: 64) siyasa oluşturma süreci içerisinde ajanda oluşumunu tartıştığı başlık oluşturmaktadır. Birkland ajanda evreni olarak tanımladığı çemberde birçok fikrin gezindiğini belirterek, zaman geçtikçe siyasa aktörlerinin ve politika yapıcılarının elverişli fikirleri ajanda gündemine oturttuğunu belirtmektedir. Dolayısıyla ajanda evreninde dolaşan bir fikir, belli aşamalardan geçerek gündeme oturmakta ve bir kamu politikası haline dönüşmektedir. Fakat afet meselesi, özellikle Türkiye için, kamu politikası oluşturma adına bahsedilen süreçlerden geçmemektedir. Afet gerçekleşikten

sonra ya da devlet bu alanda siyasa üretme niyetine girdiği zaman, ajanda evreninde dolaşan fikirler bir anda gündeme oturup siyasa durumuna gelmektedir. Böylece afet politikası devletin tahakkümü altında ilerleyen bir siyasa aracı olmaktadır. Dolayısıyla afete karşı farkındalık durumu önemli bir dönemece işaret etmektedir. Bu noktalarda devletlerin gelişmişlik düzeyleri farkındalıklarını büyük oranda etkilemektedir.

Türkiye konumlandığı coğrafya itibariyle depremlerin yıkıcı etkisine maruz kalan bir ülke olagelmıştır. Çalışmamızda da vurguladığımız ölçüde Türkiye’de afet yönetimi algısı genelde deprem gerçekleşikten sonraki süreçler dâhilinde şekillenmiştir. 1939 Erzincan Depremi’nden sonra devlet bazı yasal düzenlemeler yaparak depremden zarar gören vatandaşlara yardım etmiştir. Depremin yıkıcı etkisine maruz kalan ve sorunun sadece deprem sonrası yardım süreçleriyle çözülemeyeceğini anlayan devlet, afet öncesi süreçlere de önem vermesi bakımından 18 Temmuz 1944 tarihinde 4623 sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun’u yürürlüğe koymuştur. Bu Yasayla birlikte devlet afet öncesi bazı görevleri üstlenmiştir. Bu Kanun uyarınca deprem bölgeleri belirlenmesi, yeni yapılacak binalarda yapı güvenliği yaptırımı, belediyelerin zemin etüdü hakkında yetkili kılınması gibi belli başlı düzenlemeler getirilmiş olup bu Yasaya istinaden bazı yönetmeliklerde çıkarılmıştır. Yapı denetimine önem verilmesini amaçlayan ve 1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı eski İmar Kanunu 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı yeni İmar Kanunu ile değiştirilmiştir.

Çeşitli değişikliklerle uzunca bir süre yürürlükte kalan 1959 tarihli 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun afetlerle mücadele konusundaki ana düzenleme olmuştur. Bu Kanun söz konusu tarihten önce çıkarılan afet düzenlemelerini tek çatı altında toplamıştır. 2011 yılında meydana gelen Van Depremi’nden sonra da 2012’de 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun yasalaşmış olup 7269 sayılı Kanunun yürürlüğüne devam etmektedir. 7269’un bazı maddeleri 6306 ile 2009 yılında ilk kez düzenlenen 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (AFAD) Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğünü yitirdiği gibi hüküm çelişmesi halinde 6306 sayılı Kanun 7269’un ilgili düzenlemelerini devre dışı bırakmaktadır.

Doğal afet algısının depremler dâhilinde şekillenmesi şaşırtıcı olmamaktadır. Bu noktada yasal ve kurumsal düzenlemelerin odak noktasında büyük ölçüde depremler olmaktadır. Erzincan Depremiyle başlayan ve 2011’de gerçekleşen Van Depremine kadar süregelen sürecin yasal ve kurumsal düzenlemelerinde farklılıklar

bulunmamaktadır. Özellikle 1999 Marmara Depreminden önceki süreçlerin çoğu, genellikle afet sonrası süreçlere önem vermiş ve afet yönetim döngüsünün iki aşaması olarak nitelendirilebilecek yanıt verme ve yeniden inşa etme süreçlerine odaklanmıştır. Bir başka deyişle, 1999 öncesi dönemlerde yapılan yasal düzenlemelerin çoğu afete hazırlık aşamasında belli noktaları es geçmiştir.

Afetin ne şekilde tanımlandığının önemi üzerinde durmamıza rağmen, konuya ışık tutması bakımından bir noktayı yinelenmesi gerekmektedir. Bir doğa olayını afete dönüştüren şey yıkımdır. Örneğin depremlerin yıkıcı etkilerinin en aza indirilmesi, depremi yıkıcı bir afet olmaktan çıkarabilir. Hatta depremin olası zararlarını minimize edebilecek sürdürülebilir sakinim ve hazırlık süreçleri afet konusundaki önceliğin depremlerden başka olaylara kaymasını sağlayabilir. Bu noktada ülkelerin gelişmişlik düzeyleri afetlerin önceliğini de değiştirmekte, afetin yıkıcı etkisine maruz kalmayı atlamanın ülkelerde, doğal afetin biçimi ve boyutu değişmektedir. Öyleyse her ülkenin doğal afete karşı alacağı önlemler, afet öncesi süreçlerin yardımıyla birlikte farklılaşacaktır.

Yönetişime aktör temelli yaklaşım (Heinelt, 2010) yönetim incelemeleri ve karşılaştırmalarında basit, kullanışlı ancak aktörlerin kimler olduğunu tespit etmekte bazen yaşanan zorluklara rağmen ilgi çekici bir çerçeve sunmaktadır. Türkiye’de afet yönetimi hakkında yapılan kurumsal düzenlemeler de bu çalışmadaki yönetim tartışmaları ve tarihsel incelemeleri açısından önemlidir. Öncelikle kurumsal yapılanmasını 1950 ve 1965 tarihleri arasında belli değişikliklerle gerçekleştiren Afet İşleri Genel Müdürlüğü’nden bahsedilebilir. 1958 yılında kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü de afet yönetimi için önemli bir kurum olma özelliğini göstermiştir. 1996 yılında kurulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve 1999 Marmara Depremi sonrası kurulan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü de afet yönetimi bakımından incelenmesi gereken kurumlardır. 1988 yılında yapılan yasal düzenlemeyle birlikte afet yönetiminin taşra örgütlenmelerinde de değişiklikler yapılmış ve valilikler gerekli birimler oluşturulmuştur. 2009 yılında faaliyete geçen Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) da Marmara Depremi sonrasında afet yönetiminin merkezi bağlamda yürütülmesini sağlayan önemli bir kurumdur. 2014 yılı itibarıyla AFAD’ın her ilde taşra teşkilatı kuruyor olması, yönetim ve yönetim tartışmaları açısından yeni bir dönemi başlatmış ve önceki tartışmaların bir kısmını anlamsızlaştırmıştır.

Türkiye’de afet yönetişimi hem zayıftır hem de daha çok afet sonrası müdahaleye odaklanmıştır. Afet yönetişiminin Türkiye’de cılız oluşunun ve az sayıda kapsamlı başarı örneğinin bulunabilir oluşu, aktör sayısı ve çeşidi eksikliklerin bir yansıması da afetin değişik aşamalarında rol alan güçlü aktörlerin kamu kurum ve kuruluşları ile büyük ölçüde sınırlı oluşu gelmektedir. Elbette, kamu sektörü dışında da, aşağıda belirtildiği üzere başka ilgili aktörler bulunmakla birlikte bu diğer aktörlerin uzmanlıkları, yönelimleri, afete yaklaşımları ve konuya duyarlı oluşları, kamu sektörüyle ilişkilerini düzenleme biçim ve kaygıları/öncelikleri onları afet yönetişiminde kendilerinden beklenenden ve liberal batı demokrasilerinde görülen örneklerinden daha geri konuma sürüklemektedir. Yine de diğer olası afet yönetişimi aktörleri giriş bölümünün gerektirdiği ölçüde aşağıda özetle ele alınmaktadır.

Doğal afetlerin Türkiye özelinde tartışıldığı bir çalışma içerisinde meslek odalarının bir aktör olarak konumlanması önemli bir gerekliliktir. Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası, İnşaat Mühendisleri Odası başta olmak üzere Jeofizik Mühendisleri Odası, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası gibi meslek odaları afet yönetişimi açısından Türkiye’de ilgili olabilecek önemli bir aktör grubunu oluşturmaktadır.

Afet yönetiminin Türkiye’de en önemli aktörlerinden bir tanesini de yerel yönetimler oluşturmaktadır. Özellikle 2004/2005 yıllarında çıkarılan yeni yasalarla başa büyükşehir belediyeleri olmak üzere il ve ilçe belediyeleriyle il özel idareleri bünyesinde bazı dönüşümler meydana gelmiştir. Bu dönüşümlerle birlikte yerel yönetim birimleri afet yönetim döngüsünün çeşitli aşamalarında birincil ya da ikincil düzeyde rol almışlardır. İmar planlarının uygulanması, kentsel dönüşüm ve yenileme çalışmaları, afet riski altındaki alanların planlaması, merkezi ve uluslararası aktörlerle kurulan ilişkiler yerel yönetimleri etkin biçimde afet yönetimi konusunda yetkili kılmaktadır.

Afet yönetimin önemli aktörlerinden bir başkası da uluslararası aktörlerdir. Her ne kadar afetlere müdahale ulusal hükümetlerin temel işlevlerinden olsa da hükümetlerin başa çıkamadığı kapsamlı durumlarda bazı uluslararası aktörler devreye girmektedir. Bu bağlamda, uluslararası afete müdahale hukuku kapsamında ülkelerin tabi oldukları tek bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bunun yerine çeşitli ve çok taraflı, iki taraflı anlaşma, deklarasyon gibi mevzuat üzerinde ülkeleri bağlayıcı süreçler bulunmaktadır (İsbir ve Genç, 2008: 22). Birleşmiş Milletler’den Uluslararası – Kızılay Kızılhaç organizasyonuna kadar birçok kuruluş afet yönetişimini etkileyen kurumlardır.

Sivil toplum kuruluşları bağlamında dernekler, vakıflar, birlikler, üçüncü sektör örgütlenmeleri ve afet yönetim döngüsüne müdahil olabilecek baskı grupları da afet yönetişim aktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle 1999 Marmara Depreminden sonra sivil toplum bağlamında etkisi hissedilen başta AKUT olmak üzere, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı, Deprem İçin Sivil Koordinasyon Merkezi (Tarih Vakfı, 2000) gibi kuruluşlar afet yönetişimini ilgilendiren önemli aktörlerdir. Bu dernekler ve vakıfların afet yönetişimini ne şekilde olumlu ya da olumsuz etkilediği tarihsel süreçlerle belirlenebilir. Ayrıca sigorta şirketlerinin, inşaat sektörünün, gayrimenkul yatırım ortaklığı gibi işletmelerin, ticari kuruluşların ve hane halkının da afet yönetişimi aktörü olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Afet politikalarını yürütecek, uygulayacak ve geri bildirimler yoluyla iyileşme sağlayacak kurum devlet aygıtıdır. Bu noktada devletin hizmet yürütme aşamasında yaşadığı dönüşüme de değinmek faydalı olacaktır. Dünyada 1970 sonrası dönemde yeni sağ hükümetlerin iktidar olmaya başlamasıyla, iktisadi anlamda liberal söylemler artmıştır. Bu dönemle birlikte finans piyasaları gelişmeye başlamış, esnek üretim modeli yaygınlaşmış, işgücü piyasalarında hareketlilik oluşmuş ve ekonomi içerisinde hizmet sektörünün payı giderek artmıştır. Böylelikle devletler yapısal olarak kendini bu dönüşen şartlara uyumlaştırarak hizmet üretme mantığını yönetimden yönetişime doğru kaydırmışlardır. Artık devletler hizmet üretirken özel sektör mantığına paralel, iş bitirmeye odaklı, şeffaf, hesap verebilirlik, katılım, kalite, hızlı olma prensiplerine sıklıkla yer vermektedirler ki; bu prensiplerin çoğu yönetişim anlayışıyla örtüşmektedir veya yönetişim anlayışının boyutları arasındadır.

Yukarıda bahsedilen sürece ek olarak hizmet sektörünün ekonomi içerisindeki payının artması da kentlerin birer cazibe merkezi haline gelmesini geçmiş dönemlere kıyasla iyice kolaylaştırmıştır. Üniversite mezunu kentli yeni orta sınıfın adaptasyonu ile birlikte şehirlerin nüfusu giderek artmış ve dolayısıyla kentin büyümesi plan dışında düzensiz ve parçalı olmuştur. Böylece, özellikle deprem tehlikesi altında bulunan büyük kentlerde afetin olası zararlarının boyutları, artan işgücü kapasitesi ve büyüyen ekonomiyle birlikte geçmişe oranla ciddi oranda artmıştır. Yıkıcı etkiye sahip olası bir depremin yaratacağı can ve mal kayıpları, yeni iktisadi düzenin meydana getirdiği kentlerde daha yüksek olacaktır. Öyleyse, afet yönetimi, eskiye oranla üzerinde daha çok durulması gereken bir mesele haline gelmiştir. Sıkışık, düzensiz, nüfusun

yoğun olduğu kentler hem afet öncesi hazırlık ve sakınım aşamalarında, hem afet sonrası müdahale kısmında sorun yaratmaktadır. Öyleyse, afet yönetiminin merkezi bir mantıkla yürütülmesi afet döngüsünün tüm aşamalarını etkisiz bırakmaya yeterlidir. Daha çok aktörün sistem içerisinde yer aldığı, yetkilerin yerel güçlerle ve sivil toplum örgütleriyle paylaşıldığı, karar alma mekanizmasının boyutunun genişlediği bir yapı oluşturulması gerekli hale gelmiştir.

Türkiye'nin afet yönetimi politikalarının başarılı ve etkin olduğunu söylemek tarihsel bağlamda yaşanan maddi ve manevi kayıplar neticesinde pek olanaklı değildir. Özellikle büyük oranda merkezîyetçi ve katı bir bürokrasiye sahip olduğu söylenen ve afet yazınında bu şekilde eleştirilen Türkiye'nin afet yönetim sistemi (Çorbacıoğlu; 2005; Ganapati; 2005; Öztürk, 2005; Yavaş; 2005; Yılmaz; 2005; Özerdem ve Jacoby, 2006; Balamir, 2007; Balamir; 2011; Keleş, 2011), uzun yıllar boyunca çağın gerekliliklerine ihtiyaç verebilecek bir örgütlenmeye sahip olamamıştır. Bunun yanında afet yönetim politikasını belirleyen onlarca yasa, yönetmelik ve kurumun varlığı da afet yönetim politikalarını olumsuz etkilemektedir. Özellikle yetki ve görev karmaşasına sebep verebilecek onlarca kurumun varlığı (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011) çok aktörlü bir yapıdan ziyade sayıca çok ama koordinasyon açısından zayıf bir yönetim modeline sebep olmuştur. Diğer yandan güçlü bir sivil toplumun, meslek odalarının ve sektörel birliklerin eksikliği ve/veya afet konusunda ilgisizliği ile ideolojik davranışla tarafgirlik eğilimleri bu üçüncü sektör örgütlerinin Türkiye'de afet yönetim sürecine güçlü ve olumlu katkı verebileceği bir ortamı mümkün kılmamıştır.

Yerel yönetimler açısından da afet yönetim politikalarının olumlu seyrettiğini söylemek mümkün değildir. Merkezi yönetimin idarenin bütünlüğü çerçevesinde yerel yönetimler üzerindeki baskısı, yerel birimlerin kent mekânı üzerinde kendi inisiyatiflerini güçlü şekilde kullanabilecekleri yönetim modelleri çizmesine engel olmaktadır. Diğer yandan, Türkiye'nin siyasal sisteminin öngördüğü seçim sistemi, büyük oranda kentleşme hızı, 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı yeni İmar Kanunu ve 2000'li yıllarla birlikte TOKİ'nin konumu, sakınım ve risk planlamasından yoksun bırakılan yerel yönetimler, sivil toplum örgütlerinin ve hanehalkının afet yönetim sürecine katılmasına imkân verecek meşru zemini sağlayamamıştır. Diğer yandan, 6360 sayılı Kanunla 30 ilde il mülki sınırlarında büyükşehir belediyeleri kurularak il özel idaresinin kaldırılması ile ilçesiz belde belediyelerinin ve köylerin mahalleye dönüştürülmüş olması, alan yönetimi ve güçlü kapasite gerektiren, yerelde afet yönetimi

ve yönetişiminin önünde fırsatlar açmaktadır. Ancak afet yönetim sürecinin mekanik bir yapıdan meydana gelmemesi yereldeki bu dönüşümün olumlu sonuçlanacağı garanti etmemektedir.

Tüm bu tartışmalar doğal afet yönetimi için yeni bir kavrama ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Afet yönetimi alan yazınında farklı başlıklarla ve terimlerle tartışmalar yürütülse bile; Türkiye örneğini inceleyen ve eleştiren eserlerin çoğu, yukarıda bahsedildiği gibi katı bürokratik – merkeziyetçi yönetim sisteminin başarısız afet yönetiminin en temel sorunu olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla, çalışmanın başlığında da belirtildiği üzere ‘doğal afet yönetişimi’ kavramı, yönetişim kelimesinin özündeki işteşlikten kaynaklanan çok aktörlü bir sistemin Türkiye’de afet yönetimine daha güçlü biçimde entegre edilmesi gerektiğini iddia etmektedir. Diğer yandan doğal afet yönetişimi, sivil toplum ve piyasa mekanizmalarının da afet yönetim sürecine katılması gerektiğini belirtmektedir. Böylelikle kavram kendiliğinden devlet – sivil toplum – piyasa mekanizmaları arasında hane halkının da sürece katılımını sağlayan bütünleşik bir yapıya işaret etmektedir. Fakat bu tartışmanın Türkiye özelinde mevcut şartlar altında yürütülmesi pek olanaklı değildir. Bir başka ifadeyle, Türkiye’nin afet yönetimi politikasındaki aksaklıkları doğal afet yönetişiminin nasıl gerçekleşeceği konusunda kapsamlı bir tartışmayı yürütecek zemin oluşturmamaktadır. Dolayısıyla, bu noktada yapılacak en faydalı tartışmalardan biri doğal afet yönetişiminin Türkiye’nin mevcut şartlarında neden uygulanamadığını ortaya koymaktır. Böylelikle buyurgan ifadelerle etkin bir doğal afet yönetişimi modeli çizmek yerine doğal afet yönetişiminin neden gerçekleşemediğini tarihsel bağlamda betimlemek, doğal afet yönetişimi tartışmalarının başlangıcı adına daha önemlidir.

Bu çalışma üç başlıktan oluşmaktadır. Öncelikle ilk başlık doğal afet tanımları ve türleri üzerinde durmaktadır. Afet yönetim döngüsünden de sıklıkla bahseden bu başlık, yönetişim kavramıyla birlikte doğal afet yönetişimi tartışmalarına da, alan yazında yapılan çalışmaların özetiyle büyük oranda ağırlık vermektedir. Doğal afet tanımları yapılırken olayı sadece teknik değerlendiren tanımlardan uzak durulmuş, bir sosyal bilimci perspektifinden sürecin özellikle sosyal boyutuna ağırlık verilmiştir. Çalışmanın ikinci başlığında doğal afet yönetimi politikalarının hukuksal ve kurumsal düzenlemeleri tarihsel bağlamda değerlendirilmiştir. Özellikle tartışmanın etkin yürümesi açısından doğal afet yönetimi politikalarının tarihsel bağlamda incelenmesi bir hayli önemlidir. Çalışmanın üçüncü ve son kısmında doğal afet yönetişiminin Türkiye

koşullarında neden varlık bulamadığı tartışılmıştır. Bu başlık farklı bakış açılarını afet yönetişimi kavramı altında entegre etmeye çalışarak, bütüncül bir afet yönetişimi sistemini engelleyen koşulları süreçler halinde ve dönemler itibariyle tartışmıştır. Çalışma sonuç ve değerlendirme başlığıyla bitmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DOĞAL AFETLER, AFET YÖNETİM SİSTEMİ VE YÖNETİŞİM

Etkili bir afet yönetimi sisteminin oluşması klasik kamu yönetimi örgütlenmesinin öngördüğü Weberyen tarzda bürokratik çözümlerle mümkün görünmemektedir ve çalışmanın ana hedeflerinden biri de ideal afet yönetimi sisteminin oluşma ihtimalinin yönetim prensipleriyle sağlanabileceğini anlatmaktır. Bu bağlamda çalışmanın anahtar üç kavramı olup (doğal afetler, afet yönetim sistemi ve yönetim), bu kavramlar ayrıntılı olarak tartışılmaktadır. Afetin ne şekilde tanımlandığı da büyük önem taşımaktadır ve afet yönetim sistemi için gerekli afet politikalarının temel mantığını da yapılacak afet tanımları etkileyecektir. Bir başka ifadeyle afete ne şekilde yaklaşırsa, afetten korunma ve zarar azaltma hamleleri de o yönde güçlü olacaktır. Dolayısıyla, etkili bir doğal afet yönetimi için afet tanımları ve afet nedenleri de ayrıntılı olarak tartışılmalıdır. Çalışmanın bundan sonraki bölümü bu konuyu ele alacaktır.

1.1. Afet Tanımları Ve Türleri

1.1.1. Afet Tanımları

Arapça kökenli bir kelime olan afet bela, yıkım, felaket anlamlarına gelmektedir (Yılmaz, 2003: 1). Ergünay'ın (1996: 98) tanımına göre ise afet fiziksel, sosyal ve ekonomik yıkımlara sebep olan insan topluluklarının faaliyetlerini kesintiye uğratan ve bu insan topluluğunun kendi imkânları doğrultusunda sorunun üstesinden gelemediği insan kökenli olan ya da insan kökenli olmayan sonuçlardır. Bu bağlamda afetler birçok maddi ve manevi kayıplar yaratabilmekte, meydana geldiği bölge ya da bu bölgeye yakın yerler içinde ciddi tehditlere neden olabilmektedir. Afetin benzer bir tanımının yer aldığı John Hopkins Üniversitesi'nin Kızıl Haç Örgütüyle birlikte hazırladıkları ortak Rapora göre, afetler öngörülemeyen ve yıkıcı sonuçlara neden olan olaylardır. Bireyler bağlamında salgın hastalıklar, ölümler, sosyal ve ekonomik felaketler de bir afet nedeniyken, toplumsal bazda yangınlar, seller, depremler sonucunda insan toplulukların barınaksız kalması ve yaşam düzenlerinin yıkıma uğraması da bir afet nedenidir (John Hopkins University, t.y.: www.jhsph.edu). Diğer bir tanım itibarıyla de, afet sosyal dokunun bozulması ve bu bozulmadan sonra mevcut gidişatın daha kötüye evrilmesidir (Alexander, 2005: 27). Bir başka tanım da afeti savaşın kopyası olarak

nitelendirmekte ve bu bağlamda katastrofik bir olay olarak savunmasızlığı ve belirsizliği afetin bileşenleri olarak tasvir etmektedir (Jigyasu, 2005: 49).

Bu genel tanımlamalar başlığı altında afetin bozucu ve yıkıcı etkilerinden bahsedildiği açıktır. Fakat çalışmanın nesnesi olarak nitelendirilebilecek doğal afet yönetimi içinse afetin bir başka gerekli tanımı üzerinde durulmalıdır. Bir başka deyişle, sosyal bilimler perspektifiyle bir soruna yaklaşıldığı zaman, sorunun sadece teknik boyutuna odaklanılmamalı, diğer yandan sorunun sosyal boyutuna da ağırlık verilmelidir. Bu yönüyle afeti tanımlayan kişinin olaya yaklaşımı da farklılık gösterecektir (Perry, 2006: 2). Bu nedenle afetin sosyal bilimcilerin bakış açısıyla tanımlanması daha faydalı olacak ve afetin sosyal karakteristiğinin anlaşılması adına da büyük önem arz edecektir. Perryafet tanımlarını üç başlık altında kategorize etmektedir (2006: 8):

1-) klasik yaklaşım

2-) tehlike – afet yaklaşımı

3-) sosyal boyut yaklaşımı

Klasik yaklaşım afetleri gerçekleşen olay ve yıkım üzerinden değerlendirmekte ve afetin tanımının yoğunlaştığı alanları süreç, adaptasyon ve değişim olarak nitelendirmektedir (Perry, 2006:8). Düzeni bozan, değiştiren, yıkıma yol açan olaylar üzerinden afet tanımı yapmak, klasik yaklaşımla mümkündür. Yukarıda yapılan tanımların bir kısmında da afetin klasik yaklaşımla açıklandığı görülmektedir.

Tehlike – Afet Yaklaşımı ise afeti, bir tehlikenin insanoğlunun yaşadığı alanla kesiştiği takdirde ortaya çıkan aşırı (extreme) bir durum olarak nitelendirmekte ve çevresel şartların böyle bir soruna neden olduğunun altını çizmektedir (Perry, 2007:9). Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde kriz ve afet arasındaki ilişkiye de değinildiği üzere bu tip yaklaşım afetin oluşum sürecini hem mekânsal hem de sosyal şartların oluşum süreçleriyle ilişkilendirmektedir. Bu bakış açısı afet kavramını savunmasızlık durumuyla açıklayabilmekte ve bu bağlamda afetin sosyal karakteristiği üzerinde durabilmektedir.

Sosyal boyut yaklaşımıysa afetleri sosyal perspektifle değerlendirir ve diğer fiziki nedenleri afet tanımlarından uzaklaştırır (Perry, 2006:10).Barton'un yaptığı sınıflandırma dâhilinde afetlerin dört adet bileşeni bulunmaktadır. Bunlar

- 1-) Etkinin kapsamı (Scope of impact)
- 2-) Afetin hızı (Speed of onset)
- 3-) Etkinin süresi (Duration of impact)
- 4-) Toplumsal hazırlık (Social preparedness)

başlıkları altında sınıflandırılmakta ve meydana gelen olaylar bu bileşenler dahilinde sosyal açıdan değerlendirilmektedir (Perry, 2006:10). Quarantelli'de (2005:345) benzer şekilde afetleri tanımlamada kullanılan savunmasızlık kavramını 'sosyal sistemlerin ve yapıların zayıflığı' şeklinde tanımlamaktadır. Gilbert(1998: 13) benzer görüşle afetleri bir yapının ürünü ya da nedeni olmaktan ziyade sosyal orijinli olaylar olduğunu belirtmekte ve bu bağlamda afetlerin sadece dışsal (fiziki) faktörlerin sonucu olmadığını altını çizmektedir.

Afeti açıklamak için kullanılan üç farklı tanımlamalara rağmen, Perry bu farklı tanımlamalar arasında birtakım benzerliklere işaret etmektedir (2006: 13):

- 1-) Yıkımın kaynağında bir katastrofik olay dahi olsa, yıkımın özünde sosyal bir gerçeklik bulunmaktadır.
- 2-) Afet, sosyal yapıda bulunan norm ve değerlerden, bir başka deyişle, korunma eksikliğinden kaynaklanmaktadır.
- 3-) Afet sadece can ve mal kaybı şeklinde değil, normatif ve kültürel sistemdeki kaybın büyüklüğüyle de açıklanabilir.
- 4-) Birçok tanımda geçen 'savunmasızlık' (vulnerability) kavramı sosyal yıkımın sebeplerinden biridir.

Bu bağlamda, afetin sosyal karakteristiği üzerinde durmak çalışma açısından önemli bir gerekliliktir. Özellikle sosyal bilimin afetlere bakışı, afetin sosyal bir gerçeklik olarak algılanmasını kolaylaştıracaktır.

1.1.2. Kriz ve Afet Arasındaki İlişki

Afet türleri incelenmeden önce afet ve kriz arasında ne tür bir ilişki olduğuna bakmamız gerekmektedir. Bu noktada bakmamız gereken ilk başlık krizin ne anlama geldiği olmalıdır. Özellikle bir olayı kriz ya da afet olarak nitelendiren olgunun niteliği, afet yönetiminin gerekliliği hakkında da bazı veriler sunacaktır.

En genel manada kriz, mevcut örgütleri ya da yapıları olumsuz etkileyen, genelde beklenmedik anlarda vuku bulan, toplumsal düzeyde bazı panik ve kaosa neden olan, kontrol edilmesi görece güç olan, acil müdahale gerektiren, insan kökenli ya da doğal kökenli olaylara işaret etmektedir (Yavaş, 2005: 3). Bu bağlamda, krizin meydana geldiği süreç itibariyle toplumun bir tehdit altında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Hart ve Boin, 2006: 43). Bu noktada, kriz süreci farklı düzeylere işaret etmekte ve bir hastalığın oluşum ve çözüm sürecine benzemektedir. Bu dört düzey şu şekilde kategorize edilebilir (Yavaş, 2005: 5):

- 1-) Öncü belirtilerin çıktığı düzey
- 2-) Krizin şiddetli hale geldiği düzey
- 3-) Krizin kronik hale geldiği düzey
- 4-) Krize karşı çözüm üretilen düzey

Söz konusu aşamalar çalışmanın ilerleyen kısımlarında değinilen afet yönetim döngüsü açısından da önem taşımaktadır. Bir hastalık gibi başlayan, evrilen ve çözüm bulunan krizlerin yönetimi de bu noktada önem taşımaktadır. Fakat bir kriz nedeni olarak nitelendirilebilecek doğal afetlerin öncü belirtilerinin çıktığı düzey diğer afetlere göre muğlaktır. Örneğin bir orman yangını dakikalar içinde onlarca hektarlık alanı yok edebilmekte, ya da bir deprem saniyeler içinde koca bir kenti yıkabilmektedir. Çok önceden tahmin edilebilme ihtimali neredeyse imkânsız olan doğal afetlerin¹ olası yıkıcı sonuçlarını minimize edebilmek içinde etkili bir afet yönetim sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle etimolojik köken itibariyle (Çin ve Yunan) hem tehdit hem fırsat anlamına gelen kriz (Boin ve Hart, 2006: 43; Yavaş, 2005:2) gelişmekte olan ülkeler için mümkün olduğunca bir fırsat olarak nitelendirilmiştir. Özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra A.B.D. acil durum yönetimi hakkında bazı düzenlemeler getirmiş ve halkı demokratik yollarla acil durum anlarına ne şekilde adapte kullanabileceğinin yollarını bulmaya çalışmıştır (Alexander, 2005: 29). Öyleyse tehdit ve yıkım olarak nitelendirilebilecek kriz anlarının ülkelerin iktisadi ve politik gelişmişlik düzeyleri göz önüne alındığında bir anlamda fırsat yaratabileceği ve kelimenin etimolojik kökeniyle paralellik gösterdiği de anlaşılabilir.

¹ Bir doğal afet türü olan kasırgalar bu genelleme dışında tutulabilir.

Doğal afetlerin fırsat anları yaratmasına ilişkin bir başka önemli çalışmada Osmanlı Devletinde doğal afetleri inceleyen araştırmacı Elizabeth Zachariadou tarafından ortaya konmuştur. Sakarya Irmağı kıyısında 1300 yılında yaşanan deprem ve 1354 yılında Gelibolu Kalesi'nin surlarının yıkılmasıyla sonuçlanan felaket neticesinde Osmanlı Devleti'nin yayılmasını engelleyecek herhangi bir engel kalmamıştı. Bir başka deyişle, uğradıkları yıkımla Bizans İmparatorluğu Osmanlı akınları karşısında savunmasız kalmıştır. Böylelikle bir devlet için tehdit olarak nitelendirilebilecek afetin başka bir devlet açısından bir fırsat yaratmış olduğu söylenebilir (Zachariadou, 2001).

Çalışmanın inceleme nesnesi olan doğal afetlerin tartışılmasından önce afet ve kriz arasında ne tür bir bağ olduğuna da bakılması gerekmektedir. Tüm bu tanımlardan yola çıkarak bir olayın afet sonucunu doğurabilmesi için sadece o olayın vuku bulması yeterli değildir; aynı zamanda bu olayın insanlar üzerinde fiziksel, sosyal ve ekonomik bazı kayıplara yol açması ve toplumsal bazda bir sorun yaratması gerekmektedir (Yılmaz, 2005: 3). Aynı durum doğal afetler içinde geçerlidir. Doğal bir durumu tehlike olarak ortaya koyan yapı insanoğlunun toplumsallığı ile ilgilidir. Başka deyişle doğal bir durum doğal bir afete her zaman sebep olmayabilir. Yukarıda belirtilenler doğrultusunda doğal durumun doğal bir afete sebep olması için yıkıcı ve bozucu toplumsal sonuçlar doğurması gerekmektedir (Yavaş, 2005: 10; Akyel, 2007:21). Quarantelli'ye (2005: 339) göre de, bir kasırga ya da hortum afetinin asıl sebebi değildir, bunlar sadece afet sırasında oluşabilecek zararın nedenleridir.

Afetler; insan kökenli afetler ve doğal kökenli afetler olmak üzere ikiye ayrılırlar. Yer sarsıntısı (deprem), toprak kayması, kaya düşmesi, sel baskını gibi yıkım süreçlerinin doğal olaylara bağlı olduğu afetler 'doğal afete', doğrudan doğaya bağlı olmayan afetlerde 'doğal olmayan' (insan kökenli afetler) olarak nitelendirilmektedir (Geray, 1997: 91).

1.1.3. Doğal Afet Tanımı ve Türleri

Doğal afetlere ve afet arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Bu iki kavram arasında net sınırlar olmamakla birlikte afet ve doğal afet arasında yapılan bu yapay ayrımın, afetin oluşum sürecinin kaynağıyla ilişkili olduğu yukarıda vurgulanmıştır. Bu bağlamda doğal afetler, meteorolojik ve jeolojik-jeomorfolojik olayların neden olduğu insan toplulukları üzerinde büyük yıkımlara yol açan olaylar olarak tanımlanabilir (Yavaş, 2005: 10). Ayalada (2002: 108) doğal afetleri fiziksel ve sosyal ortamda büyük

yıkımlara yol açma kapasitesine sahip, uzun dönem tahriplere neden olabilecek olaylar olarak tanımlamıştır. Scheidegger (1994: 20) ise doğal afetleri anlık, ani doğal değişimlerin uzun soluklu sorunlara ve toplumsal yıkımlara neden olduğu olaylar olarak tanımlamıştır.

Doğal afetlerin yarattığı etkilerin de tartışılması gerekmektedir. Yavaş'ın yaptığı tanımlamaya göre doğal afetlerin olası yıkıcı etkileri birkaç başlık altında toplanabilir (Yavaş, 2005: 21):

1-) Doğal afetin yıkıcı sonuçlarının iktisadi, toplumsal, bireysel birçok alanda olumsuz etkisi bulunmaktadır.

2-) Doğal afetlerin yol açtığı yıkıcı etkiler piyasa temelli bir bakış açısıyla, hem doğrudan zararlar (doğal kaynaklar, binalar, ürünler) üretmekte, hem de yıkımın etkisiyle birlikte dolaylı (işsizlik gibi) zararlar getirmektedir.

3-) Doğal afetin neden olduğu mali zararlar ve kayıplarda fiziki göstergeler yoluyla tespit edilip değerlendirilmektedir.

Belirtildiği üzere, doğal afetlerin mevcut düzene birçok zararı olduğu görülmektedir. Özellikle doğal afetin etkilerinin en yüksek düzeyde hissedildiği akut anından itibaren birçok olumsuzluğa neden olmaktadır. Her ne kadar doğal afet yıkımları ve kayıpları açısından afetin öncelikle neden olduğu doğrudan zararlar öncelik verilse de, afet sonrası meydana gelen hem fiziksel hem de sosyal birçok yıkımın sosyal ve iktisadi maliyetini hesaplamak pek mümkün değildir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin doğal afetlerin yıkıcı etkilerine maruz kalmaları uzun dönemde dahi aşılamayacak sayısız problemeyol açmıştır.

1.1.3.1. Depremler

Depremler, tahmin edilmesi pek mümkün olmayan, gerçekleşmesi uzun süreçlere dayanmayan, yıkım oranının yüksek olduğu çok sayıda can ve mal kaybına neden olan bir doğal afet türüdür (Yavaş, 2005:19). Bir başka teknik tanıma göre de, deprem yer kabuğunda meydana gelen titreşimler ve bu titreşimlerin yarattığı sismik dalgaların yeryüzüne ulaşarak onu sarsması olayıdır (Yılmaz, 2005: 16). Bu teknik boyutundan hareketle depremin büyüklüğü sayısal bir değer olarak karşımıza çıkmaktadır. Depremin süresi ve şiddeti de yıkıcı etkileri üzerinde rol oynar. Bu bağlamda, her deprem yıkıma ve felakete neden olmamaktadır. Genel karakteristikleri

bakımından depremler kestirilemeyen, aniden gerçekleşen, kontrol edilmesi güç, kuvvetli, anlaşılabilir, umulmayan doğa olayları şeklinde de tanımlanabilecektir (Yılmaz, 2005: 16). Tahmin edilmesi diğer afet türlerine göre çok güç olan depremler, yıkıcı etkilerinin büyüklüğü sebebiyle de birçok afet türüne göre insan toplulukları tarafından daha şiddetli hissedilmiştir. Tarihsel bağlamda da ülkelerin konumlandıkları alanlar, kentleşme, bilinçlilik ve eğitim düzeyleri de depremlerin yaratacağı olası etkinin boyutlarını da değiştirmiştir. Depremin teknik tanımları yanında sosyal olarak yaratacağı etkilerin tanımına da bakmak faydalı olacaktır. İnsanların alışageldikleri düzeninin bozulması, yaşamsallıklarını devam ettirdikleri düzenin sekteye uğraması ve depremden zarar gören insanların yardım bekleme yoluyla çevreleriyle tekrardan ilişki kurmaları, bu toplulukların kendilerine ve çevrelerine yabancılaşmalarına sebep olmaktadır (Kasapoğlu ve Ecevit, 2001: 9). Depremin ve genel anlamda afetlerin sosyal boyutu, bu çalışma için önem arz eden afet yönetimi sisteminin ve doğal afet yönetişiminin gerekliliğini bir kez daha ortaya koymaktadır. Her ne kadar doğal afetlerin iktisadi ve politik problemlere yol açtığı bilinse de en temel sorun toplumsal bazda yıkımlara yol açtığı insan boyutudur. Özellikle etkili bir afet yönetim sisteminin temel amaçlarından biri de, afet öncesi ve sonrası süreçleri bütüncül yapıda algılayarak, afetlerin olası etkilerini azaltmak olmalıdır. Depremin sosyolojik boyutu da afet yönetiminin etkinliğini artırmak adına önemli bir alt yapı sunmaktadır.

1.1.3.2. Seller

Tahmin edilenden daha fazla yağış olması, sel baskınlarını önlemede büyük payı olan ormanların yok edilmesi, yağışlara paralel olarak akarsu akış düzeninin kontrolsüz olması, yer altında biriken suların yeryüzüne çıkarak taşkınlarla sebep olması sonucunda oluşan seller Geray (1974: 94) tarafından insan ve diğer canlı türlerini etkileyen bir doğal afet türü olarak nitelendirilmiştir. Bir başka tanıma göre de, seller bir alana gereğinden fazla yağmurun düşmesi sonucu oluşmakta ve dünyanın her bölgesinde aynı sonuçları (Carnegie, Lewon ve Shomali, 2008: 321). Bu bağlamda, bir bölge için yeterli derecede yağış, tarımın ve diğer ihtiyaçların karşılanması için bir gereklilik sayılabilecekken, başka bir bölgede su taşkınlarına neden olabilecektir. Sonuçları itibariyle seller birçok insanın ölümüne ve evsiz kalmasına, tarımsal ürünlerin zarar görmesine, toprak kirliliği oluşmasına, haberleşme ve ulaşım sistemlerinin sekteye uğramasına neden olmaktadır (Yavaş, 2005: 19).

Oluşum süreçlerine bakıldığında, zaman sel felaketinin nedenleri de tamamen doğal süreçlerle şekillenmeyebilir. Akarsuların taşmasını engelleyen ve bir bakıma doğal set görevi gören ormanların insan toplulukları tarafından yok edilmesi su taşkınlarına neden olabilmektedir (Yılmaz, 2005: 23). Her ne kadar sellerin oluşum ani yağışlar ve orman bölgelerinde meydana gelen kayıplar sebebiyle önceden kestirilebilir olmasa da, risk altında tanımlanabilecek nehir yatakları, deltalar önceden belirlenerek sel baskınlarının oluşumu engellenebilir (Yavaş, 2005: 19).

1.1.3.3. Çığlar

Kar ve buz kütlelerinin birlikte ya da ayrı ayrı olarak aniden hareket etmesi ve dağın yamacından aşağı doğru büyük bir kütle halinde kayması olayına çığ adı verilmektedir (Carnegie, Lewon ve Shomali, 2008: 161). Özellikle karasal iklim türünün hâkim olduğu ve kar yağışlarının sık görüldüğü yerlerde görülen çığların, dünyanın pek çok ülkesinde görülmesine rağmen, bir afet olarak adlandırılması için, insanları ve yapıları yıkıcı bir etki göstermesi gerekmektedir (Yılmaz, 2005:25). Dağlık bölgelerde görülen çığların tahmin edilebilirliği, risk haritası çıkarılarak tahmin edilebilmektedir (Yavaş, 2005: 18). Ormanlar, çığ düşmelerini engelleyen yapılar olarak karşımıza çıkmakta ve bu nedenle de ormanların korunması için bölge halkı özen göstermektedir (Geray, 1977: 96).

Oluşumları itibariyle çığlar da yapay ve doğal süreçlerle meydana gelmektedir. Kar kütesinin yerinde durmasını sağlayan yapının ortadan kalkması, deprem sonucunda oluşan titreşimlerin kütleli harekete geçirmesi, ısı değişimlerine paralel olarak kar kütesinde meydana gelen değişimler çığ felaketinin sebepleri arasında sayılabilir (Akyel, 2007: 11; Carnegie, Lewon ve Shomali, 2008: 170).

Çığ felaketinin neden olduğu sonuçlarda afet yönetimin kapsamında çığ felaketine ne şekilde yaklaşılması gerektiği bakımından da önem taşımaktadır. Öncelikle çığ felaketinin tahmin edilebilir olması yukarıda sayılan nedenler dâhilinde görece mümkün olsa bile, felaket gerçekleştikten sonra bölgeye ulaşım ve ilk yardım faaliyetlerinin yürütülmesi de bölgeye ulaşım kolaylığına bağlı olarak değişecektir.

1.1.3.4. Tsunamiler

Uzun dalga boylarının ya da seri dalgaların yol açtığı devasa dalgaların yol açtığı tsunamiler, önemli bir afet türü olarak görülmektedir. Tsunami dalgaları

okyanusta hızla hareket etmekte ve özellikle su kütlelerinin derin olduğu bölgelerde tahmin edilebilmeleri pek mümkün olmamaktadır (Carnegie, Lewon ve Shomali, 2008: 565). Çok yüksek dalga büyüklüklerine ulaşan tsunamilerin yıkıcı etkileri de aynı oranda şekillenmektedir.

Tsunamiye neden olan temel olaylar, yer kürede meydana gelen volkanik ve kütleli hareketler, deprem hareketine nedeniyle su kütlelerinin yer değiştirmesi, deniz tabanında meydana gelen hareketlenmeler olarak sıralanabilir (Akyel, 2007: 12). Yer kürede meydana gelen volkanik ve kütleli hareketlerin tsunami oluşumuna sebep olması, tsunaminin tahmin edilebilir olmasını da güçleştirmektedir. Bir başka ifadeyle, dakikalar içerisinde dev dalga boyuna ulaşan tsunami kıyı sahillerini yerle bir edebilme gücüne sahiptir. Fakat öte yandan, tsunami afetine maruz kalma potansiyeline sahip bölgeler önceden tespit edilebilmekte ve hazırlık süreçleri bu yönde şekillenebilmektedir.

1.1.3.5. Kasırgalar

Kasırga kelime anlamı itibariyle tropikal siklon anlamına gelmekte ve tropikal sular üzerinde meydana gelen hava sistemine işaret etmektedir (Carnegie, Lewon ve Shomali, 2008: 350). Büyük hızla hareket eden kasırgalar, özellikle kıyı bölgelerini etkilemekte ve bazı durumlarda da tahmin edilebilmektedir. Bangladeş, Filipinler ve özellikle Amerika kıtasında gerçekleşen Katrina Kasırgası gibi çok yıkıcı kasırgalarda binlerce insanın ölümüne ve büyük maddi kayıplara neden olmuştur. Kasırga felaketi bu sebeple dünyanın her bölgesinde görülen bir afet türü değildir. Yavaş'a göre kasırgaların sel baskınları ve fırtınalar olarak iki şekilde etkisi görülmekte ve erken uyarı sistemlerinin varlığı söz konusu afetin zararlarını en aza indirecektir (Yavaş, 2005: 20).

1.1.3.6. Yangınlar

Özellikle hava sıcaklığının arttığı yaz aylarında görülen yangınlar, sık meydana gelen bir doğal afet türüdür. Her yangın türü bir afete neden olmamakta birlikte Yavaş'ın yaptığı tanımlamaya göre üç başlık altında toplanabilir (Yavaş, 2005: 20):

- 1-) Sadece küçük bir bölgeyi etkileyen büyük yangınlar %85
- 2-) Büyük yangınlar %13
- 3-) Felakete neden olan yangınlar %2

Yangınlarda oluşum nedenlerine göre ikiye ayrılmakta ve doğa olaylarının sebep olduğu yangınlara doğal yangınlar adı verilmektedir (Akyel, 2007: 13). Rüzgâr alan yamaçlarda, çarpık kentleşmenin sebebiyle doğal ortamın tahrip edildiği bölgelerde yangınların etkisi daha çok görülmektedir. Her ne kadar yangının önceden tahmin edilmesi zor olsa da, yaz ayları itibariyle yangın tehlikesi altında bulunan, yeşil alanların fazla olduğu bölgelerde bazı önlemler alınabilir. Ormanların yok eden yangınlar, hayvanların yaşam alanlarına da büyük zararlar vermekte ve insan toplulukları içinde büyük yıkıma neden olmaktadır. Türkiye’de bulunduğu coğrafya itibariyle yangınlardan büyük zararlar görmüştür.

Fakat yapılan tüm bu açıklamalar doğal afetin nedeninin tamamen doğal olduğu anlamına gelmemektedir. Bir önceki bölümde belirttiğimiz üzere doğal durumu doğal afete dönüştüren süreç insanoğlunun toplumsallığından kaynaklanmaktadır. Bu durumu daha açık görebilmek adına doğa ve toplumsallık ilişkisinin irdelendiği tabloya bakmamız faydalı olacaktır (Canon, 1994: 15).

Şekil 1: Doğanın Fırsat Ve Riskler Arasındaki İlişkisi



Kaynak: Canon, 1994 (İfadeler sadeleştirilmiştir)

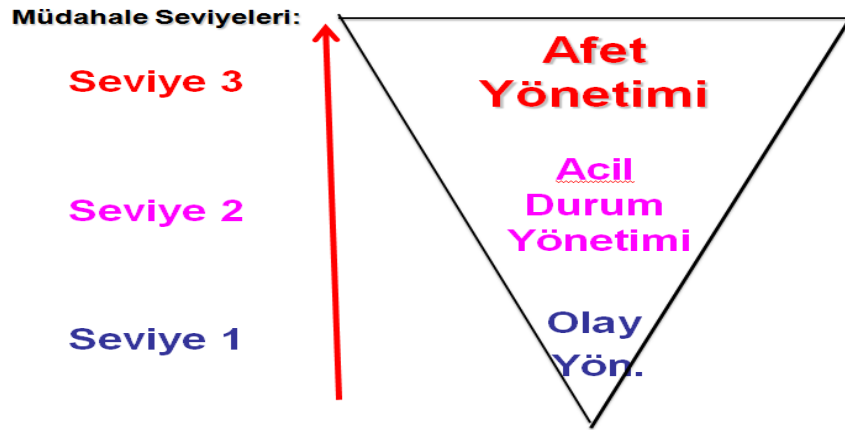
Söz konusu şekil çalışma açısından büyük önem taşımaktadır. Canon’un belirttiğine göre, doğa insanoğluna hem fırsat hem de risk sunmaktadır. Fakat doğanın sunduğu bu risk ve fırsatlar her bölgeye eşit olarak dağılmamaktadır. İnsan toplulukları doğanın sunduğu fırsatlardan üretim kaynakları sağlayabildiği noktada, yine doğanın sunduğu riskler dolayısıyla yıkımlara da maruz kalabilmektedir. Canon’un bu açıklaması bağlamında fırsatlar ve risklerin erişiminde bir eşitlik bulunmamakta, sosyal sistemler ve güç ilişkileri, siyasi ve toplumsal yapıların varlığı, sınıf, cinsiyet, ırk gibi etkenler risk ve fırsatların boyutunu etkilemektedir. Çalışmamızın inceleme nesnesi doğal afetler olduğu için, doğa-insan ilişkisi bağlamında, doğal durumu yıkıma çeviren etken savunmasızlık (*vulnerability*) olacaktır (Canon, 1994: 16). Bu bağlamda, kaynağı

doğal durumlar olsa bile bir doğal afetin tamamıyla doğallığa işaret etmediğini ve doğal afetin zararlarının nedeni sayılabilecek durumların ülkelerin iktisadi ve toplumsal gelişmişliklerine paralel olarak farkındalıklarının artmasıyla azaltılabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır (Canon, 1994: 17).

1.2. Afet Yönetim Döngüsü ve Aşamaları

Afetlerin ve doğal afetlerin sonuçlarının boyutları etkili bir afet yönetim sistemine niçin bu kadar çok ihtiyaç duyulduğunun sebebini açıkça göstermektedir. Afet gerçekleşmeden önce ve sonra iki bölüme ayrılabilen afet yönetimi, sürecin farklı boyutlarında ele alınmış ve bu bağlamda afetin ne şekilde algılandığıyla ilişkili olarak afet yönetiminin tanımı da değişmiştir. Bir başka deyişle, afet kavramının doğal olayların gerçekleşmesinden sonraki sürece indirgenmesi, afet yönetimini ‘afete karşılık verme’ ile eş değer tutacaktır. Diğer yandan, afete hazırlık noktasında tedbirler almaya istekli olan bir ülkenin de hazırlıklı olma süreçleriyle afetleri algılaması, olası zararları engelleyebilecek bir afet yönetimi sistemi kurmasını gerektirecektir. Öyleyse, afet yönetiminin birden fazla boyutu bulunmakta ve en etkili bir afet yönetimi sistemi içinde bu boyutlarının hepsinin birlikte düşünüldüğü bir model çizilmelidir.

Şekil 2: Afet Yönetimi / Acil Durum Yönetimi / Olay Yönetimi Müdahale Seviyelerinin Sınıflandırılması



Kaynak: Kadioğlu, Miktad (2008). “Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, Kadioğlu, M. ve Özdamar, E., (editörler), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*; JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara, ss. 1-34.

İfade edilmiş biçimlerinde ufak farklılıklar olsa da, afet yönetim döngüsü ve afet safhaları dört aşamada (*four phases of disaster management*) değerlendirilmektedir (McLoughlin, 1985: 166; Mushkatel and Weschler, 1985: 50; Petak, 1985: 3; Ergünay, 1996:98):

- 1-) Zarar azaltma (*Mitigation*)
- 2-) Önceden Hazırlıklı Olma (*Preparedness*)
- 3-) Acil müdahale, yanıt verme (*Response*)
- 4-) İyileştirme ve Yeniden İnşa (*Recovery*)

Zarar azaltma ve önceden hazırlıklı olma aşamaları afet öncesi süreçlere işaret ederken, iyileştirme ve yeniden inşa süreçleri de afet sonrası süreçleri kapsamaktadır (Mushkatel and Weschler, 1985: 50).

Bir kriz nedeni olarak varsayılan doğal afetler ve doğal afetlerin gerçekleşmeden önceki sürecini de kriz öncesi dönem olarak nitelendirebiliriz. Bu bağlamda, kriz öncesi çalışmalar olayın kayıplarının en aza indirgenmesini amaçlayan, kapasite artırıcı tedbirlerin alındığı bir risk azaltma stratejisi olarak tanımlanabilir (Yavaş, 2005: 37). Risk azaltma ve riskin doğurabileceği sonuçlardan kriz yönetiminin başat unsurları olarak tanımlandığı için krizin ne anlama geldiği de incelenmelidir. Kriz bir olayın nesnelere üzerinde yaratabileceği olumsuz sonuçların toplamıdır ve risk ölçümü riskin olası sonuçları ve ihtimalleri üzerinden gerçekleşir (Hodges, 2000: 7). Çalışmanın inceleme nesnesinin doğal afetler olması ve doğal afetlerin bir kriz nedeni sayılması, krizin doğal afetler çerçevesinde tanımlanmasını gerektirecektir. Bu noktada doğal afetlerde kriz yönetimi, tehlikenin gerçekleşme olasılığına bağlı olarak kriz öncesi süreçleri en etkin şekilde bütüncül yapıda değerlendirmelidir. Yine krizin bir alt bileşeni olarak olası bir afette meydana gelebilecek kayıpların belirlenmesi de hasar görülebilirlik noktasında kriz yönetimi için önemli bir alandır. Hodges'un tanımlaması doğrultusunda tahmin edilemeyen risklerin hangi yollarla engellenebileceği aşağıda belirtilmektedir (Hodges, 2000: 10-11).

- 1-) Riskten kaçınmak
- 2-) Olasılığını azaltmak (Bazı teknolojik yöntemler, önleyici ve koruyucu düzenlemeler, başlangıç düzeyinde araştırma ve geliştirme faaliyetleri)
- 3-) Olumsuz sonuçlarını azaltmak (durumsal planlar, iyileştirme çalışmaları, yapısal denetimler)
- 4-) Risk transferi (sigorta primleri, örgütsel yapılarda yapılacak düzenlemeler)

Bu dört maddenin çizdiği şablon, etkili bir afet yönetimi içinde neler yapılması gerektiğinin ipuçlarını vermektedir. Afet yönetimi için belirlenen dört aşamanın da kriz

yönetimi ile büyük ölçüde uyduğu belirtilebilir. Her ne kadar risk kavramı daha geniş bir kümeye işaret etse de, olası yıkıcı etkileri bakımından risk ve afet yönetiminin inceleme alanları aynıdır. Öyleyse, risk kavramının temel belirleyicilerinden olan kayıpların ihtimalleri belirlenmeli, etkili ve sürdürülebilir planlar hazırlanmalı, maliyet analizlerine öncelik verilmeli ve uygulanabilir programlar hazırlanmalıdır (Hodges, 2000: 11).

Şekil 3: Afet Müdahale / Yönetim Döngüsü



Kaynak: Kadioğlu, Miktad (2008). “Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, Kadioğlu, M. ve Özdamar, E., (Editörler), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*; JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara, ss. 1-34.

1.2.1. Sakınım (Zarar Azaltma)

Sağlık, güvenlik, toplum refahı gibi alanlarda bir risk durumunun oluşması ve bu duruma karşı bir risk azaltımı programı uygulanması sakınım (zarar azaltma) sürecini kapsamaktadır (Petak, 1985: 3). Yine bir başka tanıma göre zarar azaltma, uzun vadede insan yaşamı ve mal güvenliğini tehdit eden etmenlere karşı alınan kapsamlı önlemlerdir (McLoughlin, 1985: 166). Bu bağlamda, yapılaşmada yüksek standartların getirilmesi, yasal ve ekonomik yöntemlerin geliştirilmesi, toplumun her kesiminden birey ve örgütlerin afetin önlenmesi noktasında taraf olması (Yavaş, 2005: 38) kriz anı oluşmadan önceki sürece katkı verecek ve sakınım sürecinin işlevsel olmasını sağlayacaktır.

Çalışmanın başındaki afet tanımlarından hareketle doğal afetler tarihsel bağlamda ‘doğa’nın etki ettiği ve yönlendirdiği olaylar olarak tanımlansa da, doğal bir olayı katastrofik (catastrophic) bir yıkıma dönüştüren olgunun tehlike ve farkındalık (vulnerability) kavramları arasındaki uyuma göre şekillendiği iddia edilmektedir (Henstra ve McBean, 2005: 304). Bir başka deyişle, farkındalık durumunun yüksek

olması tehlikeyi yıkıma dönüştürmeyecek ve bu nedenle de zarar azaltma sürecine gereken önemin verilmesi, tehlikeyi afet boyutuna taşımayacaktır. Yavaş'ın yaptığı sınıflandırmaya göre önlemler şu üç başlıkta toplanabilir (Yavaş, 2005: 41):

- 1-) Yapısal ve yapısal olmayan önlemler
- 2-) Kısa ve uzun vadeli önlemler
- 3-) Kısıtlayıcı ve özendirici önlemler.

İlk iki başlık zarar azaltma tanımlarında belirtildiği için, üçüncü başlığa da ayrıca göz atmak gerekmektedir. Kısıtlayıcı önlemler normlara uygun olmayan her türlü tehlikeye karşı alınacak yasal önlemleri kapsamaktadır. Örneğin, bina yapı denetimi hakkında uygulamaya konulan bir yönetmelik, imar iznini veren belediye tarafından sıkı şekilde kontrol edildiği takdirde, bina yapımında sorumlu kişileri istemsiz şekilde standartlara uygun bina inşa etmeye zorlayacaktır. Diğer yandan, yapı standartlarına uygun ev yapanlar içinde bazı özendirici teşvikler uygulanması da zarar azaltma süreci için dolaylı fakat hayati bir aşama kaydettirecektir. Öyleyse, sakınım sürecinin çok boyutluluğu, bu süreci tek bir stratejiye indirgememekte, katılım ve iş bölümü noktalarında diğer aşamalara göre daha karmaşık bir görüntü sergilemektedir. Bu karmaşık sürecin temel nedenlerinden biri de zarar azaltma çalışmalarının çok sayıda kurumun ilgi alanı içerisine girmiş olmasıdır (Yavaş, 2005: 42). Tek bir kurumun tekelinde olmayan zarar azaltma çalışmaları, merkezi yönetimden yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarından meslek ve ticaret odalarına, yürütme ve yasama faaliyetlerinden yargıya kadar birçok alanda yapılacak kurumsal ve hukuksal düzenlemeler sayesinde etkin ve işlevsel olacaktır. Sürecin muğlak yapısının zarar azaltma çalışmalarına hangi noktadan başlanılacağına belirlenmesini de güçleştirdiği söylenebilir. Özellikle büyük yıkımlara yol açan doğal olan ya da olmayan afetlerden sonra hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması görece kolayken, afet gerçekleşmeden önce yapılacak sakınım ve hazırlık aşamalarında gerekli siyasal ve iktisadi desteği sağlamak çok kolay olmayacaktır.

Bir kamu hizmeti olarak afet ve acil durum yönetimi, devletin bizzat yıkıma müdahale ettiği, afet sonrası öncelikli muhatapın halk nezdinde devlet olduğu, afetten sonraki süreçlerde zarar görenlerin sorumlu olarak devletin görüldüğü çok aşamalı ve karmaşık bir sistemdir. Henstra'nın (2010) Kanada acil durum yönetimi sistemini incelediği çalışmasında belirttiği üzere, afet öncesi süreçlerde halk desteği almak ve

sürdürülebilir afet politikaları yürütmek zordur. Bu durumun nedeni, afet gerçekleşmeden önce toplumsal bağlamda farkındalığın olmamasından kaynaklanmaktadır. Fakat öte yandan afet gerçekleştikten sonra toplumun beklentileri bir hayli yüksek olacak, afetin etkisinin en şiddetli görüldüğü akut anında barınma, yiyecek, ilk yardım gibi alanlarda da devletin sistemli bir faaliyet yürütmesi beklenecektir (Henstra, 2010). Öyleyse, sakinim sürecine daha fazla önem verilmesi, afetin zararlarının önlenmesini de kolaylaştıracaktır. Uluslararası arenada da son dönemlerde zarar azaltma çalışmalarına büyük oranda yer verilmektedir (Henstra ve McBean, 2005: 304).

1.2.2. Hazırlıklı Olma

Zarar azaltma sürecinde alınan önlemlerin afetin yıkıcı etkilerini tamamen önlemediği düşüncesi (Yılmaz, 2005: 49; Ergünay, 1996: 98) afetlere karşı hazırlıklı olma sürecinin gelişmesinde etkili olmuştur. McLoughlin'in (1985: 166) yaptığı tanım çerçevesinde hazırlık olma aşağıdaki aşamaları kapsayan bütüncül değerlendirilmesi gereken bir süreçtir:

1-) Acil duruma karşı gerekli operasyonel kapasitenin mevcut olması,

2-) Acil durum sistemlerinin, acil durum merkezlerinin, acil durum iletişim merkezlerinin, acil durum bilgilendirme merkezlerinin hazır bulundurulması

3-) Karşılıklı yardım anlaşmalarının ve kaynak yönetim planlarının yapılması.

Petak'a(1985: 3) göre de, hazırlıklı olma aşaması afete yanıt verme planının hazırlandığı aşamaya işaret etmektedir. Bu bağlamda, önceden hazırlık aşamasının kapsamı Yavaş'ın belirttiği şekilde birkaç başlık altında toplanabilir (Petak, 2005: 44):

1-) Hazırlıklı olma politikası: Uygulanan mevzuat çerçevesinde hazırlıklı olma aşamasında yer alacak kurum ve kuruluşların belirlenmesi, kurumlar arasındaki koordinasyonun da ayrıntılı olarak belirlenmesi gerekmektedir.

2-) Risk ve etki analizi: Zarar görebilecek unsurların belirlenmesi kapsamında mevcut tehditler ve olası yıkımların yaratabileceği sonuçların ortaya konulması gerekmektedir.

3-) Müdahaleye yönelik planlama: Müdahale aşamasında rol alacak kurumların belirlenmesi gerekmektedir.

4-) Yapılacakların tanımlanması: Kriz sonrasında meydana gelen yıkım esnasında yapılacak ilk yardım, kurtarma faaliyetlerini de kapsayan bütüncül bir yapılacaklar şeması çıkarılmalıdır.

5-) Eğitim ve tatbikat: Kriz yönetiminde görev alacak ekibin eğitilmesi ve hazır bulundurulması önceden hazırlık aşamasının en önemli sacayaklarından birini oluşturmaktadır.

Afet yönetimi veri tabanlarının kullanılması da önceden hazırlık aşaması adına önemli bir noktayı oluşturmaktadır. Tehlikelerin belirlenmesi noktasında kullanılabilecek coğrafi bilgi sistemi ağları da üç başlıkta toplanmıştır (Kadioğlu, 2008: 21):

1-) Jeolojik veri tabanı

2-) Sismolojik veri tabanı: Ulusal Sismik Ağı

3-) Jeodezik veri tabanı: Ulusal GPS ağı

Söz konusu veri tabanlarının kullanılması, doğal afet tehlikesi altında bulunan yerlerin analizini kolaylaştıracak, olası bir doğal afet sonrasında önceden depolanan bilgi sisteminin yardımıyla birlikte risk analizi doğrultusunda sağlıklı müdahale planları çıkarılabilecektir.

Doğal afetlere hazırlıklı olma aşaması kapsamında erken uyarı sistemlerinin gelişmesi de önemli bir veri kaynağı olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar zarar azaltma faaliyetleri olası yıkıcı sonuçları en aza indirmeye çalışsa da, doğal afetlerin gerçekleşmesi kaçınılmazdır. Bu bağlamda depremler de dâhil olmak üzere özellikle meteorolojik kökenli doğa olaylarının önceden tahmin edilmesi teknolojinin de yardımıyla mümkün hale gelmiştir (Yavaş, 2005: 48; Kadioğlu, 2008: 29).

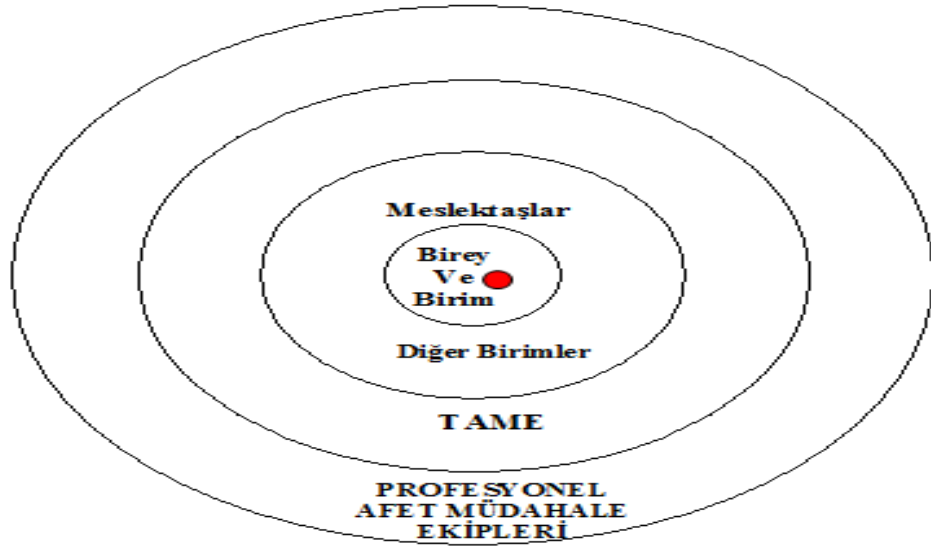
1.2.3. Acil Müdahale Ve Kısa Vadeli İyileştirme

Afet gerçekleşmeden önce yapılan planlar ve önlemler doğrultusunda, kriz sonrası ilgili tüm kurum ve kuruluşların kriz sürecini kontrol altına almak için yaptıkları faaliyetler, acil müdahale ve iyileştirme basamağında konumlanmaktadır (Yavaş, 2005: 49). Bu aşama insanların hayatlarının kurtarıldığı, yiyecek ve giyecek yardımının yapıldığı, arama kurtarma çalışmalarının yürütüldüğü, mülkiyete gelen zararın minimize edilmeye çalışıldığı ve yeniden inşa süreci için temel başlangıçların yapıldığı, acil durumu müdahale planının harekete geçirildiği, halkın süreç hakkında bilgilendirildiği,

ilaç desteğinin sağlandığı çok kapsamlı bir süreçtir (McLoughlin, 1985: 166; Ergünay, 1996: 98). Bu aşamayı hayati kılan bir diğer nokta da afet müdahalesi kapsamında yaşanabilecek ikinci bir yıkımın zararlarını da en aza indirmektir (Petak, 1985: 3). Örneğin, şiddeti ve büyüklüğü yüksek yıkıcı bir deprem sonrasında, yıkıma uğrayan bölgede meydana gelebilecek artçı bir deprem, felaketin boyutunu daha üst noktalara taşıyabilecektir. Acil müdahale planı doğrultusunda kurtarma faaliyetleriyle birlikte, halkın mümkün olduğunca afetten tekrar zarar görme olasılıklarının bulunmadığı başka bir bölgeye nakilleri de büyük önem taşımaktadır.

Müdahale seviyelerini gösteren tablonun da belirttiği üzere olay yönetimi aşaması en kritik aşamalardan birine işaret etmektedir. Krizin bu aşamasında bilgi akışı hızlı olmalı, bilgi kirliliğine yol açacak durumlar engellenmelidir. Karar alma ve uygulama birbiri ardına uygulanmalı ve zaman kaybı yaşanmadan en etkili yöntem hayata geçirilmelidir.

Şekil 4: Acil Durum Müdahale Çemberi



Kaynak: Kadioğlu, Mikdat (2008). “Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, Kadioğlu, M. ve Özdamar, E., (editörler), Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri; JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara, ss. 1-34.

Afet sonrasında ilk zamanlarda gerçekleştirilecek faaliyetlerin ana hedefi çok sayıda insanın hayatını kurtarmak, yaralıların tedavisini sağlamak ve açıkta kalan vatandaşlara gerekli yiyecek, giyecek, ısınma, barınma ihtiyaçlarını karşılamak olmalıdır. Fakat bu noktada kaynak yönetiminin de etkin ve verimli yürütülmesi

gerekmektedir. Kaynak yönetiminin etkin bir şekilde yürütülmesi için yapılması gerekenler birkaç başlık altında toplanabilir (Kadıoğlu, 2008: 33):

1-) Acil durum müdahalesi için mevcut müdahale planlarının güncel olması gerekmektedir.

2-) Yerel idareler mevcut kaynakları tespit ederek durum değerlendirilmesi yapmalıdır.

3-) Planlama faaliyetlerinin doğrultusunda mevcut kaynakların nereden geleceği, olay yerine nasıl ulaştırılacağı önceden belirlenmelidir.

4-) Operasyon sırasında kaynakların durumu yakından takip edilmeli ve destek gereken durumlar için yakın çevrelerle iletişime geçilmelidir.

Acil müdahale ve iyileştirme safhası, afet yönetiminin önemli bir sacayağını oluşturmaktadır. Hazırlık aşamasında belirtildiği üzere, afetler kaçınılmazdır ve afet yönetiminin en temel amacı insan yaşamını kurtarmaktır. Bu nedenle karşılaşılan yıkım sonrasındaki ilk müdahale büyük önem taşımaktadır.

1.2.4. Uzun Vadeli İyileştirme ve Yeniden İnşa

Uzun vadeli iyileştirme ve yeniden inşa aşaması toplumun afet sonrası yıkıma uğrayan sosyo-ekonomik yapısının çeşitli müdahalelerle tekrardan eski haline getirilmesi, afete uğrayan vatandaşların sosyal ve iktisadi yaşantısının afet öncesindeki eski düzeyine getirilmesi ve hasar gören yapıların yeniden inşasının kapsayan faaliyetlerinin tamamıdır (Yılmaz, 2005: 66). Ergünay'a göre (1996: 99), uzun vadeli iyileştirme, etkisi bir yıldan fazla sürebilecek ulaşım, haberleşme, barınma, eğitim, altyapı alanlarındaki aktivitelerin devamlılığını sağlamayı amaçlamaktadır. McLoughlin (1985: 166)de benzer tanımlama yaparak iyileştirme (recovery) aşamasını uzun ve kısa vadeli olarak ikiye ayırmış, kısa vadeli yeniden inşa hamlelerini minimum yaşam standartlarının yürütülmesi olarak tanımlamış ve uzun vadeli yeniden inşa çalışmalarını da yenileme faaliyetlerinden afetzedelere iş bulma yardımlarına kadar geniş bir yelpazeye oturtmuştur. Petak'a (1985: 3) göre de, yeniden inşa süreci yaşam standartları normale dönene kadar devam eden süreci kapsamaktadır.

Afetin tanımlarından birinin de eski uygarlıklar için hem tehdit hem de fırsat olduğu belirtilmişti. Bu yönüyle afetler toplumlara yeniden yapılanmaları için bir fırsat

sunarlar (Kadıoğlu, 2008: 36). İyileştirme ve yeniden inşa aşaması da yıkımın fırsata dönüştürülebileceği, geçmişten ders çıkarılması gereken süreci ifade etmektedir.

Afet yönetim döngüsünün aşamaları incelendiğinde, dört sürecin önemi ve kapsamı arasında herhangi bir ayırım yapılmasının olanaklı olmadığı görülebilir. Her süreç kendisinden sonraki sürecin sorumluluğunu taşımakta ve bu nokta dört aşamanın da sarmal ve sürekli bir yapı içerisinde olduğunu belirtmektedir. Sakınım sürecinde alınacak önlemin yeniden inşa aşamasında dahi fayda sağlayabileceği düşünüldüğünde, dört sürecin sadece birbiri arasında sıralı bir sürekliliğinin olmadığı görülebilir. Bu yapı afet yönetim döngüsünün ne kadar karmaşık ve bu açıdan sistemli olması gerektiğinin ipuçlarını da göstermektedir. Her ne kadar bu dört sürecin arasında ontolojik bir ayırım yapmamız mümkün olmasa da, Türkiye özelinde yapılacak değerlendirmeler neticesinde, afet yönetim döngüsünde afet öncesi süreçlere ağırlık verilmediği ve yapılan yasal düzenlemelerin afet sonrasında meydana gelen yıkımın zararlarını azaltma doğrultusunda olduğu görülebilir (Balamir, 2001; Ganapati, 2005). Gelişmekte olan bir ülke olarak nitelendirilebilecek Türkiye'nin afet yönetimi noktasında uzunca bir süre sakınım ve zarar azaltma süreçlerini ihmal ettiği ve afet yönetimi algısının 1999 Marmara Depremi sonrasında değiştiği söylenebilir (Özerdem ve Jacoby, 2006; Ganapati, 2005; Kubicek, 2002; Tarih Vakfı, 2000). Çalışmanın inceleme nesnesi olan Türkiye'de doğal afet yönetimi algısına geçmeden önce, doğal afetler ve yönetim başlıkları arasındaki ilişki irdelenecektir.

1.3. Doğal Afet ve Yönetişim İlişkisi Literatürünün Özeti

Dünya'da köklü dönüşümlerin yaşanmaya başladığı 1990'lı yıllarda Tekeli'ye göre dört alanda ciddi dönüşümler yaşanmıştır (Tekeli, 1999: 244):

1. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş
2. Fordist üretimden esnek üretime geçiş
3. Ulus devlet yapısından küreselleşmeye doğru akış
4. Modernist düşünceden post-modern düşünceye geçiş.

Söz konusu dört alanın kendi içlerinde de birbirleriyle organik bağları bulunmaktadır. Mal ve hizmet üretiminde Fordist dönemden kopuş, bir anlamda mekâna olan bağlılığı azaltmış, diğer yandan sanayi toplumunda olduğu gibi tahmin edilmesi kolay piyasaların varlığını zedelemiştir. Meta üretimi için daha ucuz ve kârlı

alanların ortaya çıkmasıyla, rekabetin ve piyasanın boyutlarında da dönüşümler yaşanmıştır. Bilgi toplumuyla birlikte ortak iyi ve ortak doğru konusunda da birtakım farklılıklar yaşanarak (Tekeli, 1999: 245) araçsal modernizm ve araçsal akıl hakkında eleştiriler ortaya çıkmıştır. Ağ ilişkilerinin önem kazandığı, sınırların ve somut olanın önemini kaybetmeye başladığı dönemle birlikte (Tekeli, 1999: 246) artık klasik yönetim prensipleri de aşınmaya başlamıştır.

Siyasi ve ekonomik süreçler bağlamında insan refahını arttırmayı hedefleyen neo-liberalizm; girişimciliği, serbest piyasa ve ticareti, bireysel özgürlükleri arttırmayı iddiasında bulunan (Harvey, 2007:12) politik ekonomik bir kavramdır. 1970 krizinden sonra finansal kapitalizmin gelişmesiyle birlikte tahmin edilebilir ve planlanabilir iktisadi ve örgütsel yapıların geçerliliği ortadan kalkmaya başlamış, bunun yerinde durumsallığa ve değişen şartlara uyumlu olduğu varsayılabilir yapılar belirmiştir. Bu durum klasik yönetim anlayışının büyük oranda değişmesini sağlamıştır. Yeni dönem devlet formunun özelliği, ulus devlet döneminden farklı olarak kalkınmadır (Jessop, 2002).

Söz konusu iktisadi ve toplumsal dönüşüm yönetim anlayışında da bazı değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Yeni dönemde klasik kamu yönetimi örgütlenmesinin varlığını daha fazla devam ettiremeyeceği, değişen ve dönüşen şartlara uygun bir yönetim anlayışının olması gerektiği savunulmuştur. Bu bağlamda kelimeye bir anlamda işteş olma durumu atfedilmiş (yönetişim) ve yönetme kapasitesini devletin elinden alarak konuya dâhil olabilecek aktörler arasında dağıtmıştır. Rhodes'un ortaya koyduğu altı maddelik kavram 'yönetişim'in sınırlarını belirlemede yardımcı olacaktır (Rhodes, 1996: 653):

- Minimal devlet,
- işbirliğine dayanan yönetim (kurumsal yönetişim),
- yeni kamu yönetimi,
- iyi yönetişim,
- sosyo-sibernetik yapılar (çevresine duyarlı, değişebilen),
- kendini organize etme kapasitesine sahip ağbağlar.

Rhodes'un ortaya koyduğu çerçeve bir anlamda 1980 sonrasında yaşanan iktisadi dönüşümle birlikte daha kırılğan yapıya bürünen ulus devlet gerçeğinin devlet

örgütlenmesi bağlamında yaşayacağı (ya da yaşaması arzu edildiği) sınırları da belirlemiştir. Bu bağlamda yönetsel olan ve eyleyici konumda bulunan öznelere ve kurumların yapısında bir değişim başlamıştır. Karar alma noktasında sayısı eskiye oranla artan aktörlerin belki de farkında olmadan yarattıkları bu çoğulcu ortam; toplumun tekil bir güç merkezinden kaynaklanan karar ve uygulamalarla yönetilemeyeceği, karar alma mekanizmasının çeşitli aktörlerle paylaşılması gerektiği gerçeğini (Gündoğan, 2010: 25) ortaya koymuştur. Kavramın uygulanabilirlik noktasında başarısı günümüzde dahi tartışılabilir, mevcut yönetim mekanizmalarının varlığı sorgulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda sivil toplum ve özel sektörün kamu hizmetinin yürütülmesinde etkisinin artması gerektiği iddiasında bulunulmuştur. Stoker'ın yönetim hakkında yaptığı beş maddelik kavramsal tartışma söylenenlerin özeti olma niteliğindedir (Stoker, 1998: 18):

1. Yönetişim birçok kurum ve aktöre işaret eden 'yönetme'nin ötesinde bir kavramdır.
2. Yönetişim sosyal ve iktisadi konuların ele alındığı sorumluluk ve sınırların alanlarının muğlaklaştığı bir gerçekliktir.
3. Yönetişim kolektif biçimde çalışan ve karşılıklı güç bağları bulunan kurumlara işaret eder.
4. Yönetişim otonom ve kendini idare edebilen ağbağlara karşılık gelen bir kavramdır.
5. Yönetişim, işleri yürütme noktasında, artık tüm işleri yukarıdan bir otorite ile yapmayı amaçlayan düşünceleri reddeder. Bunun yerine dümeni kontrol eden bir yapıda ve yönlendirmede yeni teknikler inşa edilmelidir.

Tüm bu tartışmalar klasik yönetim ve örgüt teorisi anlayışının değişen iktisadi ve toplumsal şartlar altında yeni bir sürece girdiğinden bahsetmektedir. Bir başka ifadeyle artık 1900'li yılların başındaki tahmin edilebilir ve ulus devletler tarafından yönlendirilebilir bir iktisadi ve toplumsal düzenin olmadığı kanıtı sayılabilir. Böylelikle bu yeni dönemle birlikte tahmin edilmesi zor yapılar ve süreçlerle karşı karşıya kalınmakta ve klasik problem çözme teknikleriyle kamu politikaları şekillendirilememektedir. Afet yönetimi politikaları da bu dönüşen süreçten en çok etkilenen alanlardan biri olmuştur. Özellikle afet yönetim politikalarında günün şartlarına ayak uyduramayan her türlü hizmet yürütme biçimi eleştirilmiştir. Kuramsal

açından direkt olarak yönetim tartışması yapmasalar da, alan yazında birçok eser bu duruma parmak basarak, yönetim pratiklerini destekler çözümler üretme gayretine girmektedir. Aşağıda bu çalışmaların kısa özetlerinden bahsedilmektedir.

Yıkıcı etkilerinin toplumun büyük bir bölümünde hissedildiği doğal afetler; beklenilmeyen anda oluşmaları, karar verme kapasitelerini yıkıntıya uğratmaları, iletişim ve koordinasyon alanında kısa ya da uzun vadede sorunlar yaratmaları sebebiyle etkili bir afet ve kriz yönetiminin varlığını da gerekli kılmaktadır (Kapucu ve Özgür, 2010: 228). Acil ve afet durum yönetimi merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında bilgi, tecrübe, sorumluluk ve uzmanlığın etkileşimi ve hükümetle kamu kurumları arasında kuvvetli ağbağların (network) olması gerekir (Kapucu ve Özgür, 2010: 229). Sözü edilen ağbağ etkileşimlerine toplumların iktisadi gelişmişliklerine paralel olarak sivil toplum örgütleri, dernekler ve vakıflarda dâhil edilebilir. Birçok aktörün bir araya geldiği ve etkileşimde bulunduğu afet yönetimi sürecinin de yönetim perspektifiyle açıklanması olağan ve gereklidir. Afet yönetiminin etkili ve etken yürütülmesinin bir başka anahtarı da süreci yönetecek liderin afet yönetimindeki başarısıyla (ya da başarısızlığıyla) ilgilidir. Afetin yıkıcı etkilerini önlemek ve afet gerçekleşikten sonra gerekli acil müdahale planlarının uygulamaya koyacak bir liderin varlığı afet yönetimi için önemli gerekliliklerden biridir. Fakat bu noktada krizi yönetecek olan liderin tek olmadığı ve karar alma ve planları yürütme aşamasında hazır ve işin ehli olarak nitelendirilebilecek bir ekiple birlikte çalışması gerektiğinin üzerinde durulması gerekmektedir (Kapucu ve Özgür, 2010: 232). Liderin yetkilerini devretmesi, koordinasyon planlarını uygulamaya koyması, hızlı ve etkin müdahale için gerekli insiyatifi astlarına sağlaması için söz konusu hazır ekibin varlığı büyük önem taşımaktadır. Lider ve afeti yönetecek ekip arasında bu noktada yönetim prensiplerine uygun bir paylaşım olması gerekmektedir. Kararların merkeziyetçi ve tek elden yürütülmesi, karmaşık ve karmaşık toplumların maruz kalabileceği afet zararlarını büyük oranda arttıracaktır. Kurumsal yapılanmanın yaratacağı aksaklıklar ve sorunlar afetin yıkıcı etkilerine maruz kalınmasının sebebi olarak nitelendirilebilir. Yönetim kalitesini arttırmayı hedefleyen kurumsal yapılanmanın da afetin yıkıcı etkilerini azaltacağı söylenmektedir (Ahrens ve Rudolph, 2006: 209).

Doğal afet ve yönetim arasındaki ilişkisinin irdelenmesi adına birtakım kavramların belirlenmesi söz konusu ilişkinin anlaşılması adına gerekli olacaktır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının 2004 yılında hazırladığı rapor çerçevesinde;

katılım, hukukun üstünlüğü, hakkaniyet, etkenlik, etkililik, hesap verilebilirlik ve stratejik planlar etkili bir afet yönetimi ve kalkınma planları için uygulanması gereken yönetim standartları olarak belirlenmiştir (UNDP, 2004).

Petak (1985: 4) ‘Emergency Management: A Challenge for Public Administration’ isimli çalışmasında kamu yönetimi örgütlenmesinin doğal afetler karşısında yaşadığı sorunları birkaç başlık altında toplamış ve Afet öncesi ve sonrası süreçlerin düzenlenmesi adına idarenin² de karşılaştığı bazı yönetsel, siyasal ve örgütsel problemlerin kaynağının altını çizmektedir:

1. Siyasa yapıcılar afet yönetiminden ziyade diğer kamu politikası sorunlarına eğilmekte ve afet sorunları için gerekli yasama desteğinin alınması güçleşmektedir.
2. Afet sorunları için gerekli siyasal ve ekonomik desteğin gereğinden fazla maliyet doğurduğu düşünülmektedir.
3. Afetlerin zararlarının boyutlarının tahmin edilememesi, soruna rasyonel yaklaşılmasını engellemektedir
4. Örgütler arasındaki afet yönetimi nezdinde güven ve koordinasyon sorunları bulunmaktadır.

Petak kamu yönetimi disiplininin afet yönetimi sorununa yeterince eğilmediğini belirtmektedir. Böylece kamu yönetimi örgütlenmesinin başa çıkması gereken sorunları da dikkate alındığında, atanmış ve seçilmiş yöneticiler acil durum yönetimi plan ve programlarının uygulanışını bütüncül şekilde yönetmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Bu noktada özellikle seçilmiş yöneticiler, Petak’ın öngörüsü doğrultusunda, halka olan sorumluluk bilinçleri doğrultusunda, kaynak kullanımı ve yönetimini, afet safhalarının her bir aşamasının güçlendirecek düzeyde idare etmelidirler(Petak,1985).

Aladegbola ve Akinlade (2012) “Emergency Management: A Challenge to Public Administration in Nigeria” isimli Nijerya afet yönetimi sistemini değerlendirdikleri çalışmada Petak ile benzer görüş paylaşarak afet yönetiminde öncelikli sorumluluğu kamu yönetimi örgütlenmesine vermişler ve Nijerya Ulusal Afet Yönetimi Merkezini (NEMA) incelemişlerdir. Yazarlar Nijerya’da yaşanan somut afet

² İdareden kastedilen yapı devlet örgütlenmesidir.

örneklerinden yola çıkarak NEMA'yı değerlendirerek bu kurumun en büyük sorununun afet öncesi süreçleri ihmal etmek olduğunu vurgulamışlardır. Çalışmada A.B.D. Acil Durum Yönetimi Teşkilatı (FEMA)'nın çizdiği onbeş maddelik etkili afet yönetimi prensiplerinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Peter R.J. Trim (2004) 'An integrative approach to disaster management and planning' isimli makalesinde afet yönetiminin bütüncül ve çok boyutlu düşünülmesi gerektiğinin altını çizmektedir. Özellikle Batılı gelişmiş ülkelerle, doğuda gelişmekte olan ülkeler arasında iktisadi düzeyde fark olduğunun belirtildiği çalışmada, yönetim prensipleri doğrultusunda afet yönetimi uygulamalarının artmakta olduğunun üstünde durulmuştur. Yönetim prensiplerinin başat unsurlarından hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin, etkili bir afet yönetimi uygulanmasının da temel faktörleri olduğu belirtilen çalışmada, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesi bağlamında sivil toplumun, sanayi kuruluşlarının ve medyanın afet yönetimi açısından önemli olduğu ifade edilmektedir.

Say ve arkadaşları (2004)'Örgütlü Katılım ve Afet Yönetimi' isimli çalışmada İstanbul'da Mimarsinan Beldesi üzerinde yaptıkları görgül çalışma neticesinde, afet yönetimi kapsamında risk azaltma ve hazırlıklı olma aşamalarına eğilmektedirler. Afet öncesi safhaların üzerinde durulduğu çalışmada, katılımcı liderlik kavramına değinilerek, devletin halkın afet yönetimine katılmasını sağlayacak koordinatör işlevini görebileceği ifade edilmektedir. Görgül araştırma neticesinde halkın büyük çoğunluğu, algılanan sorumluluk açısından, araştırma ve kurtarma, güvenlik, ilk yardım ve koruma, gıda ve su depolama, hasar belirlenmesi ve haberleşme gibi birçok konu hakkında belediyelere ve devlete sorumluluk atfetmektedirler. Çalışmanın sonuç kısmında da yeni politika önerileri sunan yazarlar, mahalli örgütlenmelerin ve sivil toplum örgütlerinin yerel ve merkezi devlet kurumlarıyla koordinasyon halinde çalışmalarını gerektiğini vurgulamışlardır. Kaynak alışverişi, güncel verilerin depolanması ve afete karşı farkındalık düzeyinin yükseltilmesi adına mahalli örgütlenmelerin, sivil toplum örgütlerinin, mühendislerin ve üniversite temsilcilerinin birlikte çalıştığı komisyon ve şura toplantılarının yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Gilbert B. Siegel (1985) 'Human Resource Development for Emergency Management' isimli çalışmada A.B.D. özelinde çıkarım yaparak etkili afet yönetimi için gerekli aşamaları şu başlıklarda özetlemektedir:

- 1-) Plan ve organizasyon
- 2-) Afet safhaları için her aşamada nitelikli eğitimler (trainings)
- 3-) Kontrol ve haberleşme merkezleri, acil durum yönetimi ağı

Yazar, söz konusu aşamaların etkin biçimde yürütülmesi için, eyaletler, kamu ve sivil toplum örgütleri ile sektörler arası işbirliğinin olması gerektiğini vurgulamıştır. Bu noktada sadece yerel düzeyde afet yönetimi uygulamasının yeterince etkili olamayacağını belirttiği çalışmada, birlikte katılımı ve yönetimi öngören bütüncül bir yaklaşımın gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Örgüt teorisinin (organizational theory) acil ve afet durum yönetimi ile kuracağı ilişki ve yapacağı çıkarımlarda, doğal afet yönetimi literatürü için önemli bir katkı sağlayacaktır. Robert Ward ve arkadaşlarının, 2000 yılında yayımladıkları, 'Network Organizational Development in the Public Sector: A Case Study of the Federal Emergency Management Administration (FEMA)' isimli makalesi; demokratik açıklık ve idari sorumluluk prensiplerine paralel olarak, kamu yönetimi örgütlenmelerinde bilgi teknolojileri kullanılarak örgütsel yapı ve kontrol sisteminde herhangi bir değişikliğin olup olmayacağını araştırmışlardır. Ulusal Acil Durum Yönetimi Kurumunu (Federal Emergency Management Agency - FEMA) inceleme nesnesi olarak alan yazarlar, farklı hükümet dönemlerinde söz konusu kurumun örgüt yapısı ve işlevinde büyük dönüşümler olduğunu belirtmişlerdir. Özellikle 1980 sonrasında Doğu Bloku'nun yıkılmasıyla birlikte, doğal afetlere karşı yürütülen müdahale planlarının yanına, sivil savunmada eklenerek, FEMA'nın sorumluluk sahası gelişmiştir. Dönemsel olarak etkin bir kurum olma niteliği değişse de, FEMA, bilgi teknolojileri alanında yapılan büyük yatırımlar neticesinde ağbağ örgütlenmesi olarak dünyada sayılı acil durum yönetimi kurumları arasına girmiştir. A.B.D.'de devlet başkanı adaylarının dahi seçim propagandası olarak FEMA'yı kullanmaları, afet yönetiminin siyasal konjonktürdeki önemini göstermektedir. Böylece, afet yönetiminin önemli aktörlerinden biri olan FEMA yöneticilerin inisiyatifi doğrultusunda daha etkin bir aktör haline getirilebilmektedir.

Çorbacıoğlu (2005) 'Çevrelerindeki Değişime Adapte Olabilen Sosyo-Teknik Sistemler ve Afet Yönetimi' isimli çalışmasında, sosyo-tekniik kriz yönetimi sisteminin Türk afet yönetiminde işlerlik kazanması için gerekli teorik altyapının nasıl şekillenmesi gerektiğini irdelemiştir. Özellikle 1999 Marmara Depremi öncesinde afet

yönetimi örgütlenmesinin işlevsiz olduğunu belirten yazar, geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişen çevresel şartlara müdahale noktasında etkisiz kaldığını belirtmiştir. Komuta ve kontrol esasına dayanan klasik örgüt yaklaşımı bu bağlamda değişen şartlara uyum sağlayamamakta ve afet yönetiminde birlikte çalışan birçok aktörün işlevsel hareket etmesine imkan tanımamaktadır. Bu noktada yazara göre, Türkiye'nin afet yönetim sistemi afet sırasında geçerliliğini yitiren varsayımlara dayanmaktadır. Bu noktada değişen şartlara uyum gösteren, kolektif çalışmayı kolaylaştıran, kaotik durumlarla baş edebilecek bir örgüt yapısının Türkiye'nin afet yönetimi sistemi için gerekliliği yazarın çalışmasının en önemli parçasını oluşturmaktadır.

Kapucu (2009) "Public Administrators and Cross-Sector Governance in Response to and Recovery from Disasters" isimli çalışmasında afet yönetiminde kamu yönetimi örgütlenmesinin liderliğinde diğer sektörlerle ve kurumlar iş birliği yapılmasının önemi üzerinde durmaktadır. Yıkıcı doğal afetlerin karar alma süreçlerinde, koordinasyon ve iletişimde bozulmalara yol açtığını belirten yazar, halkın afet öncesi, anı ve sonrası süreçlerdeki beklentilerini de göz önüne alarak, tek bir kurumun hâkimiyeti altında şekillenecek afet yönetimi sisteminin bu katastrofik süreçlerle başa çıkmayı imkânsız kıldığını belirtmiştir. A.B.D. özelinde bir değerlendirmede bulunan yazar; yerel, eyalet ve federal düzeyde, tüm kurumların karşılıklı ihtiyaçlarının bulunduğunu belirterek, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşları da kapsayan bütüncül afet yönetim sisteminin gerekliliğini vurgulamıştır. Liderlik kavramı üzerinde duran yazar, etkili afet yönetimi liderliğinin tüm bu kurumların koordinasyon içerisinde ve verimli çalışmasını sağlayacak bir yapı oluşturma noktasındaki önemi üzerinde durmuştur.

Buckle (2001) "Community Based Management: A New Approach to Managing Disasters" isimli çalışmasında toplum temelli bir afet yönetimi sisteminin, klasik kamu yönetiminin öngördüğü komuta kontrol sisteminden daha işlevsel olabileceği iddiasında bulunmuştur. Klasik yönetim anlayışı bağlamında komuta kontrol modeli; yukarıdan aşağıya karar alma süreçlerini kapsayan, merkezden yerele hiyerarşik örgütlenmeyi ve karar almayı içeren, genellikle kriz sonrası süreçlere ağırlık veren bir sistemdir. 1970 ve 1980'li yıllarda uygulanan komuta kontrol sisteminin afet öncesi ve sonrası süreçlerin etkin şekilde idare edilmesini güçleştirdiğini belirten yazar, afet sonrası adil müdahale dönemi dışında bu modelin afet yönetimi için geçerli olmadığını altını çizmiştir. Toplum temelli afet yönetimi sistemini Avustralya örneği üzerinde inceleyen yazar, alan

çalışması neticesinde bu modelin söz konusu ülke için daha faydalı olduğunu belirtmiştir.

Quarantelli (1997) “Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters” isimli çalışmasında sosyal bilimler yazınında afet yönetimi hakkında uzun yıllardır öngörülen etkili yönetim prensiplerinin nelerolabileceğini on başlık altında toplamıştır. Örgütsel davranışın, bilgi ve karar verme süreçlerinin etkili olmasının, bütüncül bir koordinasyonun gerekliliği üzerinde duran yazar, yönetim kavramından ziyade iyi yönetim (good management) kavramına odaklanmıştır. Çalışma bu anlamda iyi bir afet hazırlık planını stratejik bakış perspektifinde daha büyük ve geniş bir kümeye oturturken, iyi yönetimin de spesifik durumlarda atılması gereken adımlar olarak vurgulamıştır. Yazar böylelikle ideal şartlardan ziyade gerçek durumlarda uygulanması gereken yönetim prensiplerinin üzerinde durmuştur. Bu bakış açısı, klasik kamu yönetiminin hiyerarşik hizmet yürütme prensibinden farklı olarak, durumsal (contingent) şartlara uyumlu, değişken yapılara adapte olabilen yönetim prensiplerini kapsamaktadır.

Mohamed Hamza ve Roger Zetter (1998) “Structural Adjustment, Urban Systems and Disaster Vulnerability in Developing Countries” isimli çalışmada makro boyutta yaşanan iktisadi dönüşümlerin afet farkındalığını ne ölçüde etkilediğini tartışmaktadır. Gelişmekte olan ülkeleri inceleyen yazarlar, hızlı kentleşme ve dengesiz nüfus hareketi dağılımlarının afete karşı olan savunmasızlıkları arttırdığı iddiasında bulunmuşlardır. Yazarlarda bu bağlamda gelişmekte olan ülkelerin, iktisadi dönüşümleri öncüleyen siyasalara ağırlık verirlerken, afete karşı farkındalık siyasalarının es geçildiğini belirtmişlerdir. Söz konusu makalenin yönetim açısından önemli kısmını ise afetten kim sorumlu olacak (who will be responsible for?) isimli ifadenin altında yer alan yöneti(şi)m formlarının değişimi (changing form of governance) başlığı oluşturmaktadır. Gelişmekte olan dünya şartları altında yönetim prensiplerinin de değiştiğinin vurgulandığı bu kısımda, adem-i merkeziyetçilikle birlikte merkezden yerele doğru hizmet üretme açısından bir kayma olduğu söylenmiştir. Yazarlar bu noktada iki türlü bir gerilimin oluştuğuna vurgu yapmışlardır; bunlardan ilki küresel rekabetle birlikte sermayenin talepleri ve buna karşı şehirde yaşayan halkın beklentileridir. Bu gerilimle birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkeler için afetten kimin sorumluğu olacağı tartışması çıkmaktadır. Merkez ve yerel yönetim arasında ortaya çıkan yönetim ikilemi bağlamında, küreselleşme ve yerelleşme hamlelerine paralel

olarak, yerel yönetimlerin daha çok yetkilendirildiği, fakat buna paralel olarak kaynak aktarımı ve kullanımının aynı oranda ilerlemediği vurgulanmıştır.

Tunkaçanat ve diğerleri (2005) “Afet Kriz Yönetimi Ve Ulusal Afet Ağı” isimli çalışmada ulusal afet ağı modeli önerisini Türkiye özelinde sunmaktadırlar. Türkiye’de kriz ve acil durum yönetiminin önemi üzerinde yeterince durulmadığını belirten yazarlar, söz konusu karışık ve çok boyutlu kriz yönetimi için bilişim teknolojilerinden yararlanılması gerektiğini vurgulamışlardır. Bu bağlamda çalışma yıkıcı bir afet gerçekleşikten sonra ortaya çıkan kriz anında, kriz yönetimini etkin şekilde uygulamak için haberleşme ve veri tabanı sistemini uygulamayı amaçlayan bir ulusal afet ağı önerisi modeli sunmuşlardır. Bu afet ağının insan hayatının kurtarılmasından, kaynakların yönetimine kadar birçok veriyi içinde barındıracağı belirtilmiştir. Yazarlar ayrıca bilgi teknolojileri kullanımında Japonya ve A.B.D.’nin başarısı üzerinde de durmuşlardır.

Türkiye ölçeğinde bir başka doğal afet ve yönetim ilişkisi çalışması da Nihal Ekin Erkan tarafından kaleme alınmıştır. Kentsel yönetim ve deprem ilişkisinin Değirmendere örnek olayı çerçevesinde incelendiği çalışmada 1999 Marmara Depreminin Değirmendere Kentsel Yönetimini nasıl etkilediği ve dönüştürdüğü incelenmiştir (Ekin Erkan, 2007). Kentsel yönetim ifadesiyle merkez ve yerel yönetim aktörlerinin birbirleriyle daha çok etkileşime girdikleri, sivil toplum aktörlerinin sürece daha çok müdahil olduğu ve bir anlamda özel sektör aktörlerinin klasik kamu yönetimi anlayışından farklı olarak kent yönetiminde daha etkin görüldüğü bir modelden bahsedilmiştir. Teorik girişten sonra söz konusu çalışma Değirmendere’de yapılan alan araştırmasının bulgularından bahsetmektedir. Bu bağlamda, söz konusu çalışmada deprem sonrasında bir yönetim boşluğuyla karşılaşıldığı ve yerel aktörlerin (muhtarlar, belediye başkanları) sürecin işleyişinde yaşanan sorunlardan dolayı birbirlerini sorumlu tuttıkları belirlenmiştir. Yazar tarafından yönetim boşluğu olarak ifade edilen durum neticesinde yerel dışı aktörler afet sonrası sürece müdahil olmuşlardır. Bu bağlamda yazara göre küreselleşmenin etkisiyle birlikte yerel aktörler yeni bir dinamizm kazanarak kentsel yönetim dinamiklerini hızlandırmışlardır.

David R. Godschalk, Samuel Brody ve Raymond Burby (2003) “Public Participation in Natural Hazard Mitigation Policy Formation: Challenges for Comprehensive Planning” isimli çalışmalarında halk katılımının doğal afet sakınım süreçlerindeki önemine değinmişlerdir. A.B.D. nezdinde Florida ve Washington

eyaletlerinde yaptıkları alan araştırmasının bulgularıyla hareket eden yazarlar, halk katılımının afet sakınım politikalarının oluşturulmasında yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. Klasik demokrasi teorisinden yola çıkan yazarlar, gerçek demokrasinin işlemesi için şehir yönetiminden, hukuksal düzenlemelere kadar çoğu alanda halk katılımının olması gerekliliğinin üzerinde durmuşlardır. Çalışmada halk katılımının sakınım süreçlerinde yeterince etkili olmamasının nedenleri üç başlıkta toplanmıştır:

1-) Plancılar halk katılımının sakınım süreçleri için gerekli olduğunu düşünmezler

2-) Sakınım politikalarının sadece eğitimli teknik ekip tarafından yapılması gerektiği algısı vardır.

3-) Genelde vatandaşların ilgi alanları komşuluk ve trafik sorunları gibi alanlara yoğunlaşır ve ayrıca daha önce bir afete maruz kalınmaması bu durumu zorlaştırır.³

Bu bağlamda, yazarlara göre afetten sakınım süreçlerini anlatan eğitimler, koordinasyonu sağlanmış şekilde hazırlanan afet sakınım planları ve yaşam standartlarına uygun şekilde geliştirilen sakınım politikaları halk katılımını arttırabilir.

Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün 2010 yılında yayınladığı "Public Private Partnerships and Disaster Resilience" isimli Raporunda da, yıkıcı afetlere karşı dirençli bir yapının oluşturulması yolunun kamu ve özel sektör işbirliğinden geçtiği vurgulanmıştır. Söz konusu rapor, kamu ve özel sektör işbirliğine dayanan etkin afet yönetiminin ve afete dayanıklılık altyapısının nasıl gerçekleşeceğini birkaç başlık altında öneri olarak sunmaktadır:

1-) Bütüncül bir toplum, ekonomik yapının afetin yıkıcı etkileri karşısında daha esnek ve daha az zarar görebilir olmasını sağlayacaktır.

2-) Özel iştiraklerin afet yönetimi süreçlerinde aktif olması, afet öncesi ve sonrası sürecin daha istikrarlı olmasını kolaylaştıracaktır.

3-) Özel iştirakler sadece fon destekleri için değil, aksine afet yönetimi sürecinin tüm aşamalarında etkin olmalıdır.

4-) Kamu – özel sektör işbirliği afet farkındalığını (disaster awareness) arttıracak ve maliyetlerin daha etkin hesaplanmasını kolaylaştıracaktır.

³Daha ayrıntılı tartışma çoklu akış modelinin tartışıldığı başlıkta yapılmıştır.

5-) KOBİ'ler, sivil toplum örgütleri ve akademisyenlerde süreç içinde yer almalı ve yerel ölçekte yaşanabilir alanlar oluşturulmasında öncü olmalıdır.

6-) Yerel aktörler kamu-özel sektör işbirliği sayesinde güç kazanacaktır.

Söz konusu raporun ortaya koyduğu prensipler, klasik kamu yönetimi örgütlenmesinden farklı olarak, yönetim prensiplerinin ön plana çıktığı bir afet yönetimi stratejisi izlenmesi gerektiğini belirtmiştir.

Keleş (2007) 'Afet Yönetimi Açısından Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetim' isimli kitap bölümünde, Türkiye özelinde, afet yönetimini yerel birimler bağlamında değerlendirmiştir. Çalışmasının afet yönetimiyle ilgili kurumlar başlığında birden fazla aktörün ve kurumun afet yönetimi sürecinde yer aldığını belirten Keleş, söz konusu durumun örgütsel anlamda bir karmaşaya yol açabileceğini belirtmektedir. Bu noktada, Keleş afet yönetiminde görevli örgüt ve kuruluş sayısının gereğinden fazla olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda, söz konusu kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlanmasının kolay olmadığını belirten yazar, örgütler arasında ortaklık olması gerekliliğine vurgu yapmıştır.

Özetle söz konusu çalışmalar yönetim kavramını içlerinde direkt olarak barındırmaları bile, ortaya koydukları çözüm önerileriyle afet yönetimi kavramını desteklemişlerdir. Diğer yandan alan yazın çalışmalarında görüleceği üzere sivil toplum ve yerel yönetim birimlerinin tartışmasız şekilde afet yönetimi politikalarındaki önemi büyüktür. Hukuksal ve kurumsal düzenlemelerinde bu bağlamda yönetim prensiplerini destekleyici rol alması beklenen bir durumdur. Dolayısıyla, afet yönetimi politikalarının en önemli sacayaklarından biri, afet gerçekleşmeden önceki sakınım süreçlerine önem vermektir. Zira afet gerçekleşikten sonraki kriz anları süreçleri pek tahmin edilebilir değildir. Bu açıdan devlet öncülüğünde ilgili tüm aktörlerin sürece dâhil edilmesini sağlayan, piyasa mekanizmalarını harekete geçiren ve sivil toplumu devletin attığı hamleleri denetleyici konumda tutan bir yönetim prensibine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yeni yönetim prensibinin temelinde de afete karşı farkındalığın artırılması ve afetlere karşı savunmasızlığın azaltılması yatmaktadır. Dolayısıyla, sivil toplum, hane halkı, merkezi fail olarak devlet, yerel failer olarak yerel yönetim birimleri, piyasa aktörleri, afet yönetim politikalarını etkileyen tüm hukuksal düzenlemeler sarmal halinde birbirini etkilemekte ve dönüştürmektedir. Öyleyse, afet yönetiminin sadece devlet eliyle yürütülebilecek bir yönetim modeli olmadığı açıktır. Bu noktada salt bir yönetim

modeli ortaya koymak yerine, çalışmanın yapıldığı ana kadar yönetim prensiplerini engelleyen faktörler ortaya konulmalıdır. Bu tartışmaya geçmeden önce Türkiye'nin tarihsel bağlamda afet yönetimi politikalarından bahsetmekte büyük fayda bulunmaktadır.

1.4.Doğal Afet Yönetişimi ve Doğal Afet Yönetişimi Unsurları

Çalışmanın kuramsal boyutunda vurgulandığı şekliyle afet yönetim döngüsü ve genel manada klasik afet yönetimi, klasik kamu yönetimi mantığıyla, süreç yaklaşımli kamu politikası oluşturma prensibine paralel şekilde, afet yönetimini dört safhaya ayırarak, afetlerin gerçekleşmesinden hazırlık aşamalarına kadarki tüm süreçleri lineer bir ön kabulle izah etmeye çalışır. Bir başka ifadeyle, klasik afet yönetimi, afeti bir döngü şeklinde tanımlayarak ve belki de yönetim biliminin varlığını reddederek, afet yönetiminde başat unsurun yönetimden ziyade afet olduğu gerçeği üzerinde durmaktadır (Balamir, 2007: 27)⁴. Klasik afet yönetimindeki bu algı diğer yandan afet yönetim döngüsündeki tüm süreçlerin tam anlamıyla ve eksiksiz yürütüleceği gibi bir anlayışı da gündeme taşımaktadır. Fakat böyle bir algı, bir önceki başlıkta yönetim tartışması yapıldığı kısımda belirtildiği şekliyle değişen ve dönüşen iktisadi ve toplumsal şartlara uygun bir afet yönetimi politikası oluşturulmasında yetersiz kalmıştır. Bu durumda klasik afet yönetiminin eleştirilmesine neden olmuştur. Bu çalışmada söz konusu eleştirileri doğal afet yönetim kavramı içerisinde tartışılmaktadır.

Afet yönetişimi ya da doğal afet yönetişimi için arzu edilen yönetim yahut örgüt modelleri genel olarak afet gerçekleşmeden önceki sakınım ve hazırlık süreçleri için tutarlı gözükmemektedir. Çünkü afet gerçekleştikten sonra gayet esnek ve çok aktörlü bir sorun çözme sürecinden ziyade, komuta kontrol esasına dayalı hızlı karar alabilen ve hiyerarşik bir yönetim modeli gerekmektedir (Meuleman, 2008). Dolayısıyla her ne kadar afet yönetim döngüsü bütüncül ve birbirleriyle direkt ilişkili bir sürece işaret etse bile, çalışma itibarıyla afet yönetişiminden kastedilen süreç sakınım aşamasını kapsamaktadır. Yönetişimin temel dinamiklerinden hareket edildiği noktada, yönetişimin nasıl gerçekleşeceği sorusu da gündeme gelmektedir. Bu sorunsalın temelinde özellikle devletin bir aktör olarak nasıl konumlanacağı sorusu yatmaktadır. Hooghe ve Mark (2003: 234) yaptıkları kuramsal tartışmada yönetişimin ya hiyerarşik

⁴Daha ayrıntılı tartışma "Risk Yönetimi ve Doğal Afetlerde Risk Yönetimi" başlığı altında yürütülmüştür.

hükümetlerin alternatifi olabileceğini ya da resmi kurumların içine gömülü siyasa ağlarıyla oluşabileceğini belirtmişlerdir. Dolayısıyla, devletin siyasa ağlarıyla olan ilişkisi ve devletin bu siyasa ağlarını ne ölçüde dışladığı ya da kapsadığı yönetişimin ne şekilde gerçekleşeceğini belirleyecektir. Çalışmanın inceleme nesnesi açısından aşağıda yapılan tartışma, kompleks/karmaşık yapılara adapte olabilen sistemleri kapsayacak bir yönetim modelinin (Duit ve Galaz, 2008) afet durumlarına nasıl uygulanabileceğiyle ilgilidir. Bu noktada kompleks yapılara adapte olabilen sistemlerin temel sorunsalı, gerçekliğin lineer şekilde ilerlemediği ve bir noktada yaşanan değişimin diğer noktalara ve süreçlere çok farklı şekilde ve büyüklüklerde yansyacağıyla ilgilidir (Duit ve Galaz, 2008: 312). Böyle bir tartışmanın temelindeyse özellikle doğal afet yönetişimi noktasında kırılğan ve geri bildirim kapalı siyasa ağlarının varlığı yatmaktadır. Her ne kadar afet gerçekleşikten sonraki süreçlerin yönetimi ve düzenlenmesi daha zor olsa da, sakınım aşaması için gerekli olduğu varsayılan siyasa ağlarının hangi düzlemde ve şartlarda oluşturulacağı da tahmin edilmesi zor bir süreçtir. Bu kırılğan ve tahmin edilmesi zor yapıların/ağların analizi içinse dört tip yönetim modelinden bahsedilebilir. Bunlardan ilki sert/katı yönetim (rigid governance) anlamında kullanılan kurum, norm ve hiyerarşilerin yüksek olduğu ve bunun tersine araştırmanın ve keşfin düşük olduğu modeldir (Duit ve Galaz, 2008: 321). Bu model koordinasyonun kurumlar arasında yüksek olduğunu fakat geri bildirimlerin ve bilgi akışlarının zayıf olduğunu iddia etmektedir. İkincisiyse güçlü yönetim (robust governance) anlamına gelen hem kurumsal düzeyde işletme yöntemlerinin hem de yüksek düzeyde araştırma faaliyetlerinin gerçekleşebileceği modeldir (Duit ve Galaz, 2008: 321). Bu model ideal tip yönetim olarak da ifade edilmektedir. Üçüncü model olan kırılğan yönetimdeyse (fragile governance) hem kurumların yetersizliğinden hem de bilgi akışlarının eksikliğinden bahsedilmektedir (Duit ve Galaz, 2008: 322). Son modelse esnek yönetim (flexible governance) anlamına gelen araştırma ve izleme faaliyetlerinin yoğun olduğu fakat devletin kapasitesi yüksek kurumsal yapılara sahip olmadığı bir yapıya işaret etmektedir (Duit ve Galaz, 2008: 322). Bu dört modelde analiz noktasında kolaylık sağlaması açısından önemlidir. Fakat ideal yönetim modeli hem kurumsal yapıların hem de bilgi akışının sağlandığı çok aktörlü bir siyasa ağına işaret etmelidir.

Doğal afet yönetişimi, afet yönetimi ve politikaları için yeni bir tartışmanın başlangıcını oluşturmaktadır. Doğal afet yönetişimi için kapsamlı bir model önerisi sunabilmek mevcut şartlar altında pek olanaklı değildir. Bu sebeple doğal afet

yönetişiminin varlık bulabildiği ya da bulamadığı yönetim modelleri incelenirken bir takım unsurların belirlenmesi, tartışmanın daha anlamlı yürütülmesi adına önemlidir. Bu çalışmada doğal afet yönetişimi için en gerekli unsurun sakınım (zarar azaltma) aşaması olduğunu başlangıç noktası kabul ederek, doğal afet yönetişiminin uygulanabilir olması için gerekli şartların sakınım ve risk yönetimi planlarının varlık bulabilmesiyle mümkün olacağını belirtmektedir. Böylelikle afetin sosyal bir gerçeklik olduğu ön kabulüyle birlikte klasik deprem mühendisliği yaklaşımından afet algısını kurtarmak kendiliğinden bir yönetim ortamı yaratabilecektir.

Diğer yandan, afet yönetimi politikası hem afet gerçekleşmeden önce kamuoyu oluşturma hem de olası bir kriz anında müdahale etme esnasında halkın taleplerini karşılama açısından devlete büyük sorumluluklar yüklemektedir. Bu sebeple, doğal afet yönetişimi tartışmalarında en güçlü aktörün devlet olması gerçeğiyle birlikte, devletin afet yönetimine yaklaşımı, doğal afet yönetişiminin ne kadar mümkün olduğu tartışmaları için en önemli basamağı oluşturmaktadır. Bu tartışma içerisinde hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Fakat söz konusu analizler doğal afet yönetişimi unsurlarının değerlendirilmesi adına yeterli değildir ve tartışmanın daha nitelikli olması adına devlet – sivil toplum ilişkisine bakılmasında da fayda vardır. Bu bağlamda, devletin tarihsel ön kabullerle hangi iktisadi süreçlerden geçtiği, sivil insiyatiflerle ilişkisi, sivil toplum alanı yaratmaya ne kadar istekli olduğu ya da olmadığı tartışmaları da önem kazanmaktadır. Böylelikle sivil toplum tartışmaları da doğal afet yönetişimi unsurları adına önemli bir basamağı oluşturmaktadır. Burada sivil toplum hem kendi gücüyle doğal afetlere karşı dirençli bir toplum yaratılmasına hem de devlete yaptırım uygulayacak ve devleti afet yönetimi politikasında diri tutacak bir alana işaret etmektedir. Bu noktada özel sektör iştirakleri de doğal afet yönetişiminin önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimler afet politikalarının uygulayıcıları olmaları ve diğer yandan idarenin bütünlüğü çerçevesinde merkez yönetimle olan ilişkileri açısından doğal afet yönetişiminin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Özellikle ‘yerel yönetim’ tartışmalarıyla birlikte, sakınım ve risk yönetiminin, şehir planlamalarının, imar uygulamalarının, sivil toplum kuruluşları ve hanehalkıyla olan iletişimin sağlanmasının temel dinamiğini yerel yönetim birimleri sağlayacaktır. Dolayısıyla bir yandan merkezi yönetimin otoritesini düzenleyici konumda kullanarak, diğer yandan sivil toplum kuruluşlarının harekete geçirecek ve katılımı kurumsallaştıracak yapıya

ulaştıracak yerel yönetimler, doğal afet yönetişiminin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır.

Özet olarak, doğal afet yönetişimi tartişmaları, kavramın alan yazında yeni olması nedeniyle, bu alana ilgi duyan tüm akademisyenler/araştırmacılar/bürokratlar tarafından aynı unsurlarla değerlendirilmesi pek olanaklı değerdir. Dolayısıyla, bu çalışma kuramsal tartişma kısmında belirtildiği şekliyle, merkezietçi afet yönetimine eleştiride bulunan eserleri başlangıç noktası kabul etmiştir. Böylelikle yerel yönetişim, aşkın devlet, zayıf sivil toplum, risk yönetimi, planlama, sakınım (zarar azaltma), kalkınma, imar uygulamaları gibi başlıklarla doğal afet yönetişimi tartişmalarını başlatmak daha uygundur. Çünkü doğal afet yönetişimi, siyasi süreçlerle, farklı aktörlerin katılımlarıyla, devletin hizmetleri yürütmesinden ziyade hizmetleri düzenleyici olduğu şekilde konumlandığı bir ortamda, sivil toplum ve piyasa mekanizmalarının katılımlarıyla şekillenebilecek bir süreçtir. Çalışmanın üçüncü başlığı bu unsurlar üzerinde durmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİNİN VE POLİTİKALARININ TARİHÇESİ

Anadolu toprakları yüzyıllardan buyana sayısız afete maruz kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nun hüküm sürdüğü yıllardan günümüze kadar yaşanan sayısız afetlerde bazı yasal düzenlemelerin varlığını gerekli kılmıştır. Çalışmanın kuramsal kısmında değinildiği üzere afet karşısında sorumlu faillerden ilki devlet örgütlenmesi olmuştur. Devlet hem kurumsal hem de yasal düzenlemelerle afet sonrası yaraları sarmaya çalışmış, diğer yandan da afet öncesi süreçleri kapsayıcı bazı önlemler almayı amaçlamıştır. Bu bağlamda, merkezîyetçi kamu yönetimi örgütlenmesi anlayışı uzun yıllar devam eden Türkiye’de, afet yönetiminde arzulanan bütüncül yapıyı kurmakta zorlanmıştır. Kurumsal ve yasal düzenlemelerin tarihsel bağlamda irdeleneceği kısımda bir anlamda Türkiye’nin afet tarihçesi hakkında fikir sunacaktır.

Yasal ve kurumsal düzenlemelerin ve yönetim perspektifinden hareketle sivil toplumun ve halkın afet süreçlerinde ne denli etkin olduğu aslında inceleme nesnesi olarak alınan ülkenin afet algısı hakkında da önemli bulgular sunmaktadır. Bir başka deyişle, yasal düzenlemelerin afet öncesinde mi yoksa afet sonrasında mı alındığı, kurumsal yapılar arasındaki bilgi ve sorumluluk paylaşımı, sivil toplum kuruluşlarının afet süreçlerindeki rolü, halkın afet karşısında bilinci, kentlerin afet karşısında konumu ve yapısı bir ülkenin afet yönetimindeki başarısıyla paralel olgulardır.

Diğer yandan, ülkelerin yüzleştikleri doğal afetler farklılıklar göstermektedir. Türkiye’nin en çok zarar gördüğü doğal afet depremken, başka bir ülkenin de kasırga olabilmektedir. Türkiye genel manada doğal afet türlerinin hemen hemen çoğuna karşı savunmasız olsa da, Türkiye’nin yüzleştiği ve zarar gördüğü en büyük doğal afet ölümler, etkilenen insanlar ve ekonomik yıkımlar itibarıyla deprem olmuştur (CRED, 2012). Aşağıdaki Tablo çalışma açısından büyük önem taşımaktadır:

Tablo1: Türkiye’de Afet Zararları (1900 – 2012)

Afet Tipi	Afet Sayısı	Ölen İnsan Sayısı	Etkilenen Kişi Sayısı	Mali Zarar (Dolar Cinsinden)
Deprem	76	89.236	6.924.005	24.685.400
Sel	39	1.342	1.778.520	2.195.500
Toprak Kayması	9	286	13.481	26.000
Kasırga	9	100	13.639	2.200
Heyelan	3	407	1.075	--
Toplam	136	91.371	8.730.720	26.909.100

Kaynak: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters [CRED] (2012). Country Profile for Turkey.[<http://www.emdat.be/country-profile>], E.T.: 12.12.2012 aktaran Ganapati, 2005.

Tabloda görüldüğü üzere, Türkiye 1900-2012 yılları arasında onlarca önemli depreme maruz kalmıştır. Yaklaşık 90.000 insanın öldüğü depremlerden 7 milyona yakın insan etkilenmiştir. İktisadi anlamda da depremlerin zararlarının boyutu büyük olmuştur. Yaklaşık 24,5 milyar dolarlık kayıp ülke ekonomisi içinde büyük sıkıntılara neden olmuştur. Depremlerden sonra yıkıcı etkiye sahip ikinci doğal afet sel olmuştur. 1.300'e yakın insanın ölümüne ve 2,2 milyar dolarlık bir kayba neden olan sel afeti, Türkiye'nin yüzleşmesi gereken önemli afet türlerinden biri olmaktadır. Tabloda 112 yıllık süreç bütüncül olarak sunulmuştur, fakat doğal afetlerin yarattığı yıkıcı etkiler her dönem eşit seyirde gitmemektedir. Bu noktada belli bir tarihte yaşanan doğal afet sonrasında devletin söz konusu afet riskini ne oranda ciddiye aldığı, belki de o tarihten yıllar sonra yaşanacak afetin (ve afet sonrasında) boyutlarıyla ölçülebilecektir. Öyleyse bir ülkenin afet algısı, yapılacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin ışığında dönemlere ayrılabilir.

Bu noktada Türkiye'de doğal afetlere yönelik yapılan yasal ve kurumsal düzenlemeler dört dönemde ele alınmaktadır(Çorbacıoğlu ve Kapucu, 2003; Öztürk, 2003: 49; Yılmaz, 2007: 75; Unlu, Kapucu ve Sahin, 2010: 160):

1. 1944 öncesi dönem
2. 1944-1958
3. 1958-1999
4. 1999 sonrası dönem

Yukarıdaki dönemler yaşanan büyük doğal afetlere ve söz konusu doğal afetlere karşı alınan yasal ve kurumsal düzenlemelere göre alınmıştır. Özellikle 1999 Marmara Depremi sonrasında alınan önlemler miladi bir nokta olarak gözlemlenmektedir (Genç, 2001; Balamir, 2002; Ganapati, 2008). Türkiye'yi inceleme nesnesi olarak alan eserlerin neredeyse tamamı dört dönemden bahsetmektedir; fakat söz konusu eserler Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) kurulmasından önce hazırlanmıştır. Bu noktada kurumsal düzenlemelerin inceleneceği kısımda, afet yönetiminde ciddi bir dönüşüm yarattığı söylenebilecek olan AFAD'ın varlığıyla, söz konusu döneme 2009 ve sonrası kısmını eklemek, kurumsal düzenlemeler başlığı altında gerekli olacaktır.

2.1. Türkiye’de Doğal Afetlere Karşı Yapılan Hukuksal Düzenlemeler

Afet ya da Doğal Afet yönetişimi için gerekli olan sacayaklarından bir tanesi de kurumsal bağlam içerisinde düşünülmesi gereken hukuksal düzenlemelerdir. Hukuksal düzenlemeler, ilişki içerisinde olduğu politika alanı için önemli bir ortam yaratmakta ve ilgili politikanın uygulanabilir olması için gerekli yasal ortamı düzenlemektedir. Diğer yandan söz konusu politika ile ilgili aktörlerin hareket sahası ve alanı da yine hukuksal düzenlemeler neticesinde şekillenmektedir. Türkiye’nin doğal afet politikalarının tarihsel bağlamda değerlendirilmesi adına da hukuksal düzenlemelerin kronolojik sıralama içerisinde değerlendirilmesi, yaşanan dönüşümün anlaşılması adına önemli bir başlangıç noktası olacaktır.

2.1.1.1944 Yılına Kadar Yapılan Yasal Düzenlemeler

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı ‘Belediye Kanunu’ ile belediyelere konut inşası ve yapılaşmayla ilgili denetim süreçleri yetkileri verilmiştir (Yavaş, 2005: 124). 1933 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı ‘Belediye ve Yapı Yolları Kanunu’ da aşağıda belirtilen düzenlemelerin yapılmasına öncülük etmiştir (Yılmaz, 2005: 75; Yavaş, 2005: 124):

- Kentlerin imar planlarının hazırlanması
- Yapı denetimi konularında ağın gereklerine uygun düzenlemeler yapılması
- Kentlerin planlı şekilde gelişmesi için her türlü imar düzenlemesinin gerçekleştirilmesi

Söz konusu Kanun her ne kadar çağın gerekliliklerine uygun düzenlemeleri getirirse de, afet zararlarının azaltılması noktasında doğrudan hükümleri içermemektedir (Yılmaz, 2005: 75). Böylece, Osmanlı Devleti döneminden beri uygulanmaya devam edilen Ebniye Nizamnamesi birkaç maddesi dışında yürürlükten kaldırılmıştır (Öztürk, 2003: 49).

26 Aralık 1939 yılında Türkiye yüzyılın en büyük afetlerinden biriyle yüzleşmiştir. Erzincan Depremi olarak anılan bu afet sonrasında 32.962 kişi hayatını kaybetmiş ve 116.720 adet yapı hasar görmüştür (Yavaş, 2005: 124). Hükümet, karşılaşılan büyük kayıplar sonrasında, dönemin şartlarına uygun olarak bazı yasal düzenlemeler yapma ihtiyacı hissetmiş ve 1940 yılında 3773 sayılı ‘‘Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak

Yardımlar Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Bu Kanun Cumhuriyet döneminde yürürlüğe konan afetlerle ilgili ilk Kanun olma özelliğini taşımaktadır (Yılmaz, 2005: 75). Kanun doğrultusunda deprem sonrasında oluşan zararlarla ilgili aşağıda belirtilen düzenlemeler yapılmıştır (Yavaş, 2005: 124; Yılmaz, 2005: 75):

- Depremden etkilenen vergi mükelleflerinin tüm vergilerin terkin⁵ edilmesi
- Memur ve çalışanlara 3 maaş tutarında avans öngörülmesi
- Evleri yıkılan vatandaşlara yeni arsa verilmesi ya da yapacakları bina için yapı malzemeleri tahsis edilmesi

1944 yılına kadar devam eden dönemin genel karakteristikleri şu şekilde belirtilebilir (Yılmaz, 2005: 76; Öztürk, 2003: 50):

- Devlet yıkılan yapıların yeniden inşası için gerekli bütün düzenlemeleri almaya çalışmıştır.
- Afet zararlarının azaltılmasına uygun bir afet politikası geliştirilememiştir.
- Yapılan bütün düzenlemeler afetin yaralarını sarmaya yönelik olmuştur.
- Afet yönetim döngüsünün bütün aşamalarını kapsayacak bütüncül düzenlemelere rastlanmamıştır.

2.1.2. 1944 -1958 Yılları Arasında Yapılan Yasal Düzenlemeler

18 Temmuz 1944 tarihinde ilk kez depremlere yönelik 4623 sayılı ‘Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler’ adlı bir Kanun çıkarılmıştır.⁶Söz konusu Kanunun yürürlüğe konmasında, o tarihe kadar yaşanan kayıplar neticesinde, yalnızca yıkılan evin yerine yeni bir bina yapılarak sorunun çözülemeyeceği fikrinin etkili olduğu iddia edilmektedir (Yavaş, 2005: 125; Öztürk, 2003: 51). Söz konusu Kanun neticesinde merkezi hükümet ilk defa deprem öncesi bazı süreçleri düzenlemiştir (Yılmaz, 2005: 77). 34 maddelik bu Kanunda deprem tehlikesi ile karşı karşıya kalması muhtemel bölgelerin tespiti, risk altında bulunan bölgelerde özel yaptırımların zorunlu hale getirilmesi, belediyelerin jeolojik etütler yapma zorunluluğu, afet sırasında

⁵Silme, sonlandırma anlamında kullanılmıştır.

⁶ Kabul tarihi: 17.08.1944, 5763 sayılı Resmi Gazete

vatandaşların ve kurumların yükümlülükleri gibi bazı bütüncül süreçleri kapsayan düzenlemelere yer verilmiştir (4623 sayılı Kanun).

Yılmaz'ın (2005: 77) belirttiği üzere, söz konusu Kanun doğrultusunda merkezi hükümet ilk defa deprem öncesi bazı görevlerle yükümlendirilmiş ve bu durum Türkiye'nin afet yönetim tarihçesi adına büyük bir düzenlemenin başlangıcı olmuştur. Kanunun 15. maddesi uyarınca deprem bölgelerinde halkın sıklıkla bulunduğu hastane, okul, sinema, han, hamam, otel gibi yapıların elden geçirilmesi için dönemin Bayındırlık Bakanlığı yetkilendirilmiştir ve bakanlığın belirleyeceği ekibin vereceği rapor doğrultusunda ilin ya da ilçenin yetkili mülki idare amirinin tehlikeli binaları boşalttıracağı ve kapatacağı belirtilmiştir (Madde 15).

4623 sayılı Kanun gereğince, Bayındırlık Bakanlığı ve konuyla ilgilenen üniversitelerin işbirliği ile deprem tehlike bölgelerini gösteren Yersarsıntılar Bölgesi Haritası (Deprem Bölgeleri Haritası) ve buna bağlı olarak da Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yönetmeliği hazırlanmıştır (Yavaş, 2005: 125; Deprem Mühendisliği Uygulama ve Araştırma Merkezi, 2013).

1944-1958 yılı arasındaki dönemin en önemli özelliklerinden biri de 09.07.1956 tarihinde kabul edilen 6785 sayılı İmar Kanunu olmuştur. 62 maddeden oluşan Kanun dört bölümden oluşmaktadır: Yapı ve Ruhsat İşleri, Hâlihazır Harita, İmar Ve Yol İstikamet Planları, Tevhit ve İhraz İşleri ve Umumi Hükümlerdir (9359 sayılı Resmi Gazete). Kanun gereğince yapı ve ruhsat işlemlerine büyük öncelik verilmiş, imar ve istikamet planlarına uygun yapılar inşa edilmesi zorunlu kılınmıştır. Böylelikle afet riski altında bulunan bölgeye yapı inşa edilmemesi ve hâlihazırda afet riski altında bulunan yapılarında sağlamlaştırılması ya da yapının yıkılmasıyla ilgili Kanunda büyük yaptırımlar bulunmaktadır. 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Yapı ve Yollar Kanunu 1950'li yıllarla birlikte başlayan kentleşmenin artmasıyla birlikte yetersiz kalmış ve 6785 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi zorunlu olmuştur (Yavaş, 2005: 125).

Söz konusu dönem, mevzuat dönüşümü itibarıyla, devletin afet algısında birtakım değişiklikler olduğunu göstermektedir. Öncelikle tarihte ilk defa merkezi hükümetin deprem öncesi süreçleri de kapsayan bir Kanunun yürürlüğe konması, devletin afeti algılama stratejinde yaşanan dönüşümün anlaşılması adına önemli bir gelişmedir. Ayrıca yer sarsıntılarıyla alakalı deprem bölgeleri haritasının çıkarılması, afet yönetim döngüsü açısından yapılacak bir değerlendirme adına olumlu bulunabilir.

Yine yapı güvenliği hakkında çıkarılan Kanun neticesinde de yapı güvenliğinin sağlanması adına önemli yaptırımlar getirilmiştir. Fakat yapılan tüm bu yasal dönüşümler afetlerin yıkıcı sonuçlarını azaltmamış ve Türkiye yıllarca doğal afetler sebebiyle büyük sıkıntılar yaşamıştır. Mevzuatta yaşanan olumlu dönüşümlerin reel hayata yansımaması çalışmanın üçüncü başlığı altında tartışılmaktadır.

2.1.3. 1958-1999 Arası Dönemde Yapılan Yasal Düzenlemeler⁷

1958 yılı ve sonrası dönem afet zararlarının azaltılması adına yapılan olumlu dönüşümlerin başladığı bir dönem olarak nitelendirilmektedir. 13.06.1958 tarihinde yürürlüğe giren 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu bu dönüşüm hamleleri açısından önemli bir gelişme olarak nitelendirilebilir. Kanunun birinci maddesinde belirtildiği üzere düşman faaliyetleri, tabi afetler ve büyük yangınlara karşı sivil savunma faaliyetlerinin ne şekilde gerçekleşeceği ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kanunda olası afet durumunda hangi kurumların ve bireylerin konuyla ilgili mükellef oldukları da belirtilmiştir. Mükellefiyet durumlarının hangi konularda geçerli olduğunun belirlenmesi adına da Kanunun ikinci bölümü planlama kısmına ayrılmıştır (Madde 20).

2.1.3.1. 7269 Sayılı Kanun

Bu dönemin en büyük özelliklerinden biri kuşkusuz çeşitli değişikliklerle günümüze kadar yürürlükte kalmış olan 7269 sayılı ‘Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’un (1959) yürürlüğe konması olmuştur.⁸ Söz konusu Kanun cumhuriyet döneminde çıkarılmış olan bütün kanunları tek bir Kanun altında (Yavaş, 2005: 126) toplamış bulunmaktadır. İçeriği itibariyle Kanun afet öncesi ve sonrası süreçlere değinmiş fakat önceliği genel olarak afet gerçekleştikten sonra acil müdahale ve yeniden inşa süreçlerine ayırmıştır. Ergünay’ın (2000: 2) belirttiği üzere, 7269 sayılı Kanunun ana fikri hükümetin afete müdahale birimlerini il yönetim birimleri vasıtasıyla yerine getirmek ve merkezi yönetimin bu birimlerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik esaslarını düzenlemektir.

⁷ Bu dönemin en büyük özelliklerinden bir tanesi de İmar ve İskan Bakanlığı’nın kurularak yapı standartlarıyla ilgili görevlerin söz konusu bakanlığa verilmesi olmuştur. Kurumsal düzenlemeler başlığı bu konu ayrıntılı olarak incelenmiştir.

⁸ 10213 sayılı 25.05.1959 tarihli resmi gazete

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun yürürlüğe konmasına kadar⁹ geçen süreçte en belirleyici Kanun olması sebebiyle ayrıntılı olarak incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

7269 sayılı Kanunun birinci maddesi doğal afetleri türlerine göre (deprem, yer sarsıntısı), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, tasman ve benzeri afetler) ayırmıştır. Bu anlamda söz konusu Kanun dönemine göre doğal afetlere yaklaşımı itibariyle önemli bir başlangıç yapmıştır (Savaş Yavuzçehre ve Aydın, 2013: 486).

7269 sayılı Kanun afetin kapsamına göre ilgili bakanlığı ayırarak; su baskınına uğramış alanları DSİ'nin ilgili olduğu bakanlıkla ilişkilendirmiş, depremle ilgili oluşabilecek durumlar içinse İmar ve İskân Bakanlığını yetkilendirmiştir. Bu bağlamda, yönetim prensiplerine uygun olarak afetle ilgili sorunları yürütecek bakanlıkları ayırmıştır.

7269 sayılı Kanunun 4. ve 6. maddelerinde valilerin ve kaymakamların olası bir deprem sürecindeki görevleri ve olağanüstü yetkilerinden bahsedilmiştir. Kanunun 7. ve 11. maddeleri arasında da afet gerçekleştikten sonra hangi kurumların ne ölçüde mükellef oldukları belirtilmiştir. Söz konusu Kanunun 13.maddesi de afet yönetim döngüsünün afet sonrası aşamalarından olan yeniden inşa (recovery) kısmına vurgu yaparak, afet gerçekleştikten sonra afet bölgesindeki gerçekleştirilecek teknik faaliyetleri düzenlemiştir.

Söz konusu Kanunun 16.maddesi afet riski altında bulunan bir alandan güvenli bir alana taşınma sürecinin üç aşamada gerçekleşmesi gerektiğini belirtmiştir:

- 1-)Öncelikle bir inceleme komitesi oluşturulmalı
- 2-)Daha sonra Bakanlar Kurulu
- 3-)Yürütücü Bakanlık olarak ise İmar ve İskân Bakanlığı

Dönemin merkeziyetçi kamu yönetimi örgütlenmesi göz önüne alındığı takdirde, yönetim prensibinden hareketle, riskli alanların taşınması hususunda üçayaklı bir mekanizma kurulması, dönemsel değerlendirmeyle birlikte çağdaş bir hamle olarak nitelendirilebilir.

⁹ Söz konusu kanun 7269 sayılı kanunu yürürlükten kaldırmamış fakat 6306 Kanunun uygulanmasını engelleyecek durumlarda söz konusu Kanunu (7269) etkisiz bırakmıştır.

Genel değerlendirmeye, söz konusu Kanun afet sonrası süreçleri düzenleyerek, afet algısını “afet gerçekleştikten sonraki” süreçler olarak şekillendirmiştir. 7269 sayılı Kanun metninde “afete maruz kalan” ifadesinin tam on üç defa kullanılması ve risk ifadesine yer verilmemesi (Savaş Yavuzçehre ve Aydın, 2013: 487) bu anlamda şaşırtıcı olmamaktadır. Her ne kadar Yavaş’ın belirttiğine göre çıkarıldığı tarihte uluslararası alanda en çağdaş ve kapsamlı afet kanunlarından biri olsa da (2005: 126), Balamir’in (2000: 108) eleştirileri aynı doğrultuda olmayıp söz konusu Kanun hakkındaki eleştirileri iki başlıkta toplanabilir:

1. Her ne kadar Afetler Kanunu afete yanıt verme (response) süreçlerini kapsayan düzenlemeler getirse de bu düzenlemelerin çadır ve battaniye dağıtma gibi çok temel sorunlara indirgemiş, profesyonel yardımlar yürütme hakkında her hangi bir düzenleme getirmemiştir
2. Söz konusu Kanun, afetten zarar gören hak sahiplerinin ruhsatlı bir yapıda oturup oturmadığına bakmamış; kurallar çerçevesinde yapı ve sigorta yaptıranların da sigorta tazminatlarını hak edişleri üzerinden düşürmüştür. Bir başka ifadeyle, mevzuata uygun yapı inşa etmeyenler özendirilmiş ve ödüllendirilmiştir.

Afet yönetim döngüsünün aşamaları ve afet tanımlarından hareketle, doğal tehditleri afete dönüştüren unsurların insanın doğa karşısında savunmasız olma durumundan kaynaklandığı çalışmanın önceki bölümünde belirtilmiştir. Bu tanımlamalardan hareketle Afetler Yasası olarak bilinen 7269 sayılı Kanun algı itibariyle afetin gerçekleşme ihtimalini göz önünde bulundurmamış, bu duruma paralel olarak yıkımlar kabullenilerek yıkım sonrası müdahale ve inşa süreçlerinin ne şekilde yürütülebileceğini düzenlemiştir. Balamir’in de belirttiği üzere, afetin yıkıcı etkilerinin kabullenilmesi, binaların sigortalatılması ya da ruhsatlı yapıların öncelikli olarak inşa edilmesi gibi süreçleri yok sayarak ruhsatlı/sigortalı olan ya da olmayan yapılar arasında herhangi bir ayırım belirtmemiştir. Kabullenilmiş çaresizlik prensibine paralel olarak Afetler Yasası afetin engellenebilmesine dair bütüncül süreçleri görmezden gelmiş ya da düzenlememiştir.

2.1.3.2. Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik¹⁰

1958-1999 döneminin yasal düzlemde önemli sacayaklarından birini de Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik oluşturmaktadır. Özellikle incelenen dönemin doğal afet algısını yansıtması bakımından da büyük önem taşımaktadır. Yönetmeliğin başlığından da anlaşılacağı üzere, doğal afetlerin genel hayata etkinliğinin belirlenmesi yönetmeliğin içeriğini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, doğal bir olayın afet olarak adlandırılması için uygulanacak kriterler söz konusu Yönetmelik çerçevesinde incelenmektedir. Yönetmelik çerçevesinde köylerde konut, il ve ilçelerde bina sayısı esas alınmıştır (Yavaş, 2005: 127). Örneğin, ilgili yönetmeliğin ikinci maddesinde nüfusu 5 bine kadar olan köylerde ve bucaklarda en az 20 binanın yıkılması gibi bir ibare bulunmaktadır. Buradan anlaşılacağı gibi yönetmeliğin standartlarına uymayan sayıda yıkılan bina afet olarak algılanmamaktadır.

7269 sayılı Afetler Kanununun temel mantığına paralel olarak afet sonrası yardım sürecinin düzenlendiği bu Yönetmelik, ideal bir afet yönetim modeli açısından iki taraflı sorun taşımaktadır. Öncelikle dönemin genel özelliğine uygun olarak afet sonrası yardım sürecinin belirlenmesini amaçlayan bir Yönetmelik olmuş ve afetler fonundan yararlanabilecek hak sahiplerini belirlemeyi amaçlamıştır. Fakat burada binaların yapı denetimine uygun olup olmadığını inceleyen herhangi bir ölçüt belirlenmemiştir. Diğer açıdan, yıkılan ve zarar gören binaların sayısı ile afet olgusunu eş tutarak; belirtilen sayının altında yıkılan bina olması durumunda bu durumu afet olarak nitelendirmemektedir. Böyle bir tanım kabul görebilir olsa da, belirtilen sayının altında zarar gören bina sahiplerini yok saydığı gerçeğini de değiştirmemektedir. Bu duruma paralel olarak devlet afet fonundan yararlanabilecek hak sahiplerini belirlemek için olağanüstü bir durumun olmasını beklemektedir. Balamir'in kaderci toplum tezahürü bu Yönetmelik çerçevesinde hem devlet hem de toplum tarafından yeniden üretilmektedir.

¹⁰ 21.09.1968 Tarih ve 13007 Sayılı Resmi Gazete

2.1.3.3. Afetlere İlişkin Yardım Teşkilatı ve Planlama Esasına Dair Yönetmelik

Türkiye’de doğal afet tarihçesinin üçüncü periyodunun önemli özelliklerinden birini de, 1988 yılında 88/12777 sayılı¹¹ Afetlere İlişkin Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarında Dair Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi oluşturmaktadır. Söz konusu Yönetmeliğin birinci maddesinde belirtildiği üzere, asıl amaç devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlaması ve afetin meydana gelmesi halinde devlet güçlerinin bölgeye en etkin şekilde ulaşmasını sağlayacak adımların atılması şeklinde belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik uyarınca, 7269 sayılı Afetler Kanununda belirtilen duruma paralel olarak afet anlarında hizmetlerin yürütülmesinde birinci derecede valiler ve kaymakamlar sorumlu tutulmaktadır. Yine 7269 sayılı Kanunda belirtilen durumlara paralel olarak yönetmeliğin onuncu ve on birinci maddelerinde genel hatlarıyla olası bir afetten sonra yapılması gereken düzenlemeler belirtilmiştir. Özellikle afet bölgelerinde önceden yaşanan sorunların dikkate alınarak yapılması planlanan acil yardım planlamasının gerektiği gibi işlemediğini görmek çok zor olmamaktadır. 1988 yılından sonra yaşanan doğal afetlerde yaşanan can ve mal kayıpları bu durumu doğrulamaktadır. Bu anlamda planlama ve uygulama arasındaki kopukluğum (Yavaş, 2005: 130) temel sorun olduğu varsayılabilir. Ayrıca bu Yönetmelik doğal afetlerin önlenemeyeceği kabulünden yola çıkarak, afet tanımlarından hareketle, afetlerin muhakkak yaşanacağı varsayımına dayanılarak hazırlanmış bir yönetmelik olma özelliği taşımaktadır.

2.1.3.4. 1992 Erzincan Depremi ile 3838 ve 4213 sayılı Kanunlar

1990’lı yılların Türkiye açısından en büyük felaketlerinden birisi de Erzincan’da yaşanmıştır. Birçok can ve mal kaybına yol açan bu afet sonrasında, deprem olaylarının sadece fiziksel kayıplara yol açmadığı ve bunun yanında göç, işsizlik, üretim kaybı gibi sorunlara da neden olduğunun anlaşıldığı iddia edilmektedir (Yavaş, 2005: 130). 3838 sayılı Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun, Erzincan Depremi’nden etkilenen bölgeler için yaraların sarılması adına bazı düzenlemeleri içermektedir. Söz konusu Kanun sınırları itibarıyla sadece

¹¹ 08.05.1988 Tarih Ve 19808 Sayılı Resmi Gazete

Erzincan Depremi'nden etkilenen bölgeleri kapsamaktaydı (Yavaş,2005: 130). Bu bağlamda afetlerden etkilenen diğer yörelerde de afet yaralarının sarılması adına 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata ilişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun yürürlüğe konmuştur.¹²

1958–1999 döneminin önemli yasal düzenlemelerinden bir tanesi de 1997 tarihli Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik olmuştur.¹³ Afet yönetim döngüsünün dört aşamasından biri olan ve önemi ısrarla vurgulanan sakınım (mitigation) faaliyetine örnek olması açısından önemli bir yasal düzenleme olma özelliği taşımaktadır. Fakat söz konusu yönetmeliğin pratik anlamda uygulanmasında gerekli şartlar yerine getirilememiştir.

2.1.3.5. 1999 Yılına Kadar Anayasalarda Yer Alan Düzenlemeler

Doğal afetlerle ilgili düzenlemeler anayasada da yer almıştır. 1961 Anayasasının 123. ve 124. maddelerinde bulunan olağanüstü yönetim usulleri kapsamında vatandaşların sorumluluk ve yükümlülükleri belirlenmiştir. 1982 Anayasası 119. ve 122.maddeleri uyarınca da anayasada belirlenen temel hak ve özgürlüklerin olağanüstü durum ve sıkıyönetim durumlarında hangi koşullarda kısıtlanabileceği belirlenmiştir (Yavaş, 2005: 127). Söz konusu maddeler uyarınca doğal afetler seferberlik hallerinin alınabileceği durumlardan biri olarak nitelendirilmiştir.

2.1.4. 1999 Marmara Depremi Sonrası Yapılan Yasal Düzenlemeler

1999 Marmara Depremi yarattığı yıkımlar neticesinde afet döneminde yeni bir periyodun incelenmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Her ne kadar söz konusu depremden sonra yapılan yasal ve kurumsal düzenlemeler yeni bir dönemin başlangıcı olarak iddia edilse de, depremin neden olduğu can ve mal kayıpları da 1999 yılının bir milat olarak nitelendirilmesine neden olmuştur.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin ve Meclis Araştırmaları Komisyonu Raporu'nun verileri doğrultusunda hazırlanan tabloda 1999 Marmara Depremi'nin yol açtığı kayıplar şu şekilde belirtilmiştir (Yılmaz, 2005: 83):

¹² 25.07.1995 kabul tarihi ve 22354 sayılı Resmi Gazete

¹³ 02.09.1997 ve 23098 sayılı Resmi Gazete

Tablo2: 1999 Marmara Depremi'nin Yol Açtığı Kayıplar

İli	Ölü Sayısı	Yaralı Sayısı	Yıkık-Ağır Hasarlı Bina	Orta Hasarlı Bina	Az Hasarlı Bina
Bolu	271	1165	3744	5195	3785
Bursa	268	2947	68	453	1008
Eskişehir	86	647	99	104	336
İstanbul	981	8109	3605	15338	13694
Kocaeli	9135	9816	36526	32963	36096
Adapazarı	3881	5180	23111	14163	20387
Yalova	2502	4505	10189	8953	14566
Zonguldak	3	26	2	-	49
Tekirdağ	-	35	-	-	2
Toplam	17127	32430	77344	77169	89872

2.1.4.1. 1999 Yılında Yürürlüğe Konan 7659 Sayılı Kanun

1999 Marmara Depremi sonrasında ortaya çıkan zararın büyüklüğü nedeniyle Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi için Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu¹⁴ çıkarılmıştır. Altı maddeden oluşan Kanunun amacı ilk maddesinde ayrıntılı olarak belirtilmiştir:

“Doğal afetlere karşı alınacak önlemlerin belirlenmesi, bu afetler nedeniyle doğan zararların giderilmesi, yeni yerleşim alanlarının kurulması, imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik hizmetleri ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma, sivil savunma, mevcut fonların işleyişi ve gerektiğinde ilave fon kurulması, her türlü bağış ve yardımların etkin kullanımı, ekonomik konularda düzenleme, doğal afetler sonucunda doğacak zararların karşılanmasına yönelik bir sigorta sisteminin oluşturulması”.

Birinci maddeye 02.12.1999 tarihinde getirilen ek bir düzenleme ile afet bölgesinde yeni belediyelerin kurulmasının önü de açılmış bulunmaktadır. Ayrıca Zorunlu Deprem Sigortası ve Doğal Afet Sigortaları Kurumu'nun kurulmasını sağlayacak öncül düzenleme bu Kanun maddesi dâhilinde belirlenmiş olmaktadır. Bu bağlamda, söz konusu yetki Kanunu 1999 Marmara Depreminin yarattığı yıkıcı etkileri ivedilikle ortadan kaldırmayı hedefleyen bir Kanun olma özelliği taşımaktadır.

2.1.4.2. Zorunlu Deprem Sigortası ve Doğal Afet Sigortaları Kurumu

1999 Marmara Depremi'ne kadar Türkiye'de meydana gelen doğal afetlerin hasarlarını karşılamak için devlet yardımları ve uluslararası hibeler dışında bir kaynak

¹⁴ Kabul tarihi 27.08.1999 29.08.1999 tarihli ve 23801 sayılı Resmi Gazete

bulunmamaktaydı (Başbuğ, 2007: 143). 1999 Marmara Depreminden sonra devletin depremlere ve doğal afetlere karşı değiştiği varsayılan afet algısı sigortacılık faaliyetlerinin gelişimini de bu bağlamda etkilemişti. 25.11.1999 tarihinde 587 sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmış ve yine aynı KHK uyarınca Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) kurulmuştur.¹⁵ Söz konusu KHK'nın birinci maddesi zorunlu deprem sigortasının amacını belirtmektedir:

“...meydana gelecek deprem afeti sonucu bina maliklerinin veya intifa hakkı sahiplerinin, binaların ziyayı veya hasarlanması nedeniyle uğrayacakları maddi zararlarının karşılanmasını teminen zorunlu deprem sigortası yaptırmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”

İlgili KHK'nın 4.maddesi uyarınca da “sigorta yapmak ve bu Kanun Hükmünde Kararname ile kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere, Bakanlık nezdinde kamu tüzel kişiliğini haiz Doğal Afet Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Söz konusu iki madde KHK'nın amacı hakkında önemli ipuçları vermektedir. Söz konusu KHK uyarınca devlet afet sonrası oluşabilecek zararların karşılanması adına üstlendiği yükümlülüklerin bir kısmını sigortacılık sistemine aktarılmasını amaçlamıştır (Yavaş, 2005: 132). Bu bağlamda, afet karşısında hazırlıklı olma noktasında devlet yetkili ve sorumlu tek aktör olma konumundan çıkarak hak sahiplerini de sürece dahil etmiştir. KHK'nın ikinci maddesinde sigorta kapsamına giren ve girmeyen yapılar belirlenmiştir:

- 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu kapsamındaki bağımsız bölümler, tapuya kayıtlı ve özel mülkiyete tabi taşınmazlar üzerinde mesken olarak inşa edilmiş binalar, bu binaların içinde yer alan ve ticarethane, büro ve benzeri amaçlarla kullanılan bağımsız bölümler ile doğal afetler nedeniyle Devlet tarafından yaptırılan veya verilen kredi ile yapılan meskenler zorunlu deprem sigortasına tabidir.

- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar ile köy yerleşik alanlarında yapılan binalar bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamında zorunlu deprem sigortasına tabi değildir.

DASK işleyiş yapısı itibariyle beş değişik deprem risk bölgesi ve üç bina tipine bağlı olarak on beş prim tarifesi uygulamaktadır ve deprem sonrasında DASK adına yetkili bağımsız hasar tespiti uzmanları olay yerine gönderilmektedir (Başbuğ, 2007:

¹⁵25/11/1999 tarihli resmi gazete.

145). Kurumun web sitesinde belirtilen bilgiye göre, DASK'ın 2007 yılına kadar yaptığı ödemeler yaklaşık 17,6 milyar dolar tutarında olmuştur (www.dask.gov.tr).

Türkiye'nin doğal afetler karşısında en büyük savunmasızlık alanlarından biri risk azaltımı programlarının uygulanmaması olmuştur. Afet yönetim döngüsünün en önemli aşamalarından biri olan sakınım kısmının yıllar boyunca gözardı edilmesi sonucunda zorunlu deprem sigortası getirilmesi ve bu süreci yönetecek olan bir kurum olan DASK'ın kurulması önemli bir gelişmedir. Böylelikle hak sahiplerinin zorunlu deprem sigortası sayesinde zarar azaltma çabalarına dâhil edilmesi sağlanmıştır. Fakat söz konusu Kanun ve uygulamalar zarar azaltma noktasında yeterli görünmemektedir. Başbuğ'un belirttiği üzere, DASK kapsamında bazı iyileştirme ve geliştirme faaliyetleri yapılmalıdır (Başbuğ, 2007: 148):

1. DASK'ın tüm doğal afetleri kapsar hale getirilmesidir.
2. DASK'ın kapsamının kırsal alanlara kadar genişletilmesidir
3. DASK'ı gerçekten zorunlu hale getirecek yaptırımların getirilmesidir.¹⁶

DASK'ın kapsadığı alanların geliştirilmesi ve zorunlu deprem sigortasının uygulanma alanlarının artırılması depremden ve doğal afetlerden sakınım süreçlerinin daha bütüncül ilerlemesini sağlayacaktır. Özellikle doğal afetler karşısında yapılacak bilinçlendirme çalışmalarıyla beraber hak sahiplerinin yapılarını 'sigortalatmaları' karşısında alacakları tutumda daha olumlu olacaktır.

2.1.4.3. 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ve Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği

Afetlerle yüzleşmesinde başarısız olmuş bir devletin yönetim (governance) prensibinin yardımıyla afet yönetimi ile ilgili sorunları aşılacağı ön kabulü ile hareket edildiği takdirde devletin, sivil toplum örgütlenmelerinin, meslek ve ticaret odalarının, vatandaşların ve genel itibarıyla bütün toplumun birlikte katılımını öngören bir afet yönetim sisteminin oluşturulması gerekliliği de kabul edilmelidir. Bu noktada afet yönetiminin bir aktörü olan devletin üzerine düşen önemli görevlerden birisi de, döngüsel modelin ayaklarından biri olan sakınım (mitigation) aşamasını güçlendirecek bazı yasal düzenlemelerin belirleyicisi olması şartıdır. Bir başka ifade ile devlet, afet yönetiminin tüm aşamalarını tek başına yürütecek güçte bir aktör olarak davranmak

¹⁶ Zorunlu deprem sigortasının uygulanışında emlak salım satım işlemleri dışında cezai hiçbir yaptırım bulunmamaktadır. Bir başka ifadeyle DASK adı zorunlu fakat filli olarak bir yaptırım bulunmamaktadır (Başbuğ, 2007).

yerine, afet gerçekleşmeden önce yapılması gereken teknik ve sosyal işlerin bir anlamda düzenleyicisi konumunda bulunmalıdır. 1999 Marmara Depreminden sonra çıkarılan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun¹⁷ ve Kanun neticesinde çıkarılan Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği büyük önem taşımaktadır.

1950’li yıllar Türkiye kentlerinin iktisadi ve siyasi açıdan dönüştüğü ve bu açıdan kentlerin büyük ölçüde nüfus baskısına maruz kalmaya başladığı bir dönemdir (Yavuzçehre, 2011: 43). Çok partili hayata geçişle birlikte iktisadi anlamda yaşanan liberalleşme politikaları da kent mekânı üzerinde önemli bir dönüşüm yaratmıştır (Kamacı ve Örmecioğlu, 2005: 3-4). 1950’li yılların politik ekonomik yapısı 1960’lı yılların kent mekânını da büyük ölçüde etkilemiştir. 1960’lı yıllarla birlikte ithal ikameye dayanan endüstriyelikleşmeyle başlayan geniş çapta ‘kente göç’ olayı başlamış (Kalaycıoğlu, 1992: 94) ve bu durum plansız ve sağlıksız kentleşmenin (Yavaş, 2005: 136) temellerinin atılmasına neden olmuştur. Çarpık kentleşme, kent mekânlarının belirleyicisi olan yapı sistemlerinin de denetimsiz ilerlemesini sağlamıştır. Arzu edilmeyen yönde ilerleyen kentleşmenin çok yönlü zararları olmuştur. Savunmasız kentler doğal afetlerden zarar görmeye müsait alanlar haline dönüşmüştür. 1950’li yıllardan beri yaşanan doğal afetlerle yüzleşmede yaşanan sorunlar bu durumunaçık örnekleri olarak görülebilir.

29.06.2001 tarih ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun bahsi geçen düzensiz kentleşme sonucu meydana gelen denetimsiz yapılaşmayı önleme amacı taşımaktadır. On beş maddeden oluşan Kanunun birinci maddesi Kanunun içeriğinin anlaşılması adına önemlidir:“...can ve mal güvenliğini teminen, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

Kanunun önemli maddelerinden birisi de (madde 2) yapı denetim kuruluşlarını oluşturulmasına imkân sağlamasıdır. Mimar ve mühendislerden oluşan (madde 2/2) yapı denetim kuruluşları tüzel kişiliklere sahiptir ve Kanunun dördüncü maddesinde belirtildiği üzere merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca belediyelerin sahip olduğu karar alma yetkileri ellerinden alınmamış, bunun yerine yerel yönetim birimlerine teknik destek sağlayacak bir yapı oluşturulmak istenmiştir (Yavaş, 2005: 138). Afet yönetimi açısından incelendiği takdirde, sakinim

¹⁷ 13.07.2001 tarihli ve 24461 sayılı Resmi Gazete

sürecine yerel yönetim birimlerinin yanında başka bir aktör daha eklenmiş olmaktadır. Denetimi gerçekleştirecek mühendis ve mimarların denetim sürecini suiistimal etmelerini engellemek adına başka herhangi bir ticari işte bulunmaları da söz konusu Kanun uyarınca yasaklanmıştır.

Dokuz maddeden oluşan Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği¹⁸ uyarınca da “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 esaslarının düzenlenmesi” amaçlanmıştır (madde 1). Bu bağlamda, Yapı Denetimi Kanununun uygulama esaslarının düzenlendiği bir yönetmelik olma özelliği taşımaktadır.

2.1.4.4. 6306 sayılı Kanun

7269 sayılı Afetler Kanunu Türkiye'nin yüzleşmek zorunda kaldığı doğal afetlere istenen yanıtı verebilecek düzenlemeleri gerçekleştirememiştir. Kamuoyunda kentsel dönüşüm yasası olarak bilinen 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun bu anlamda 1999 Marmara Depremi sonrasında değiştiği iddiasında bulunulan afet algısını farklı bir boyuta oturtmuştur. Bu Kanundan önce çıkarılan tüm yasal düzenlemeleri bir anlamda tek bir çatı altında toplayan 6306 sayılı Kanun aşağıda incelendiği üzere afet yönetim döngüsünün afet öncesi süreçlerini kapsamıştır.

Söz konusu Kanun doğal afet mevzuatı içerisinde belki de ilk olarak, Kasım 2011'de yaşanan Van Depremi'nden sonra yürürlüğe girmesine rağmen, o bölgede yaşayan vatandaşların yaralarını sarmaya yönelik herhangi yasal bir düzenleme getirmemiştir. Bir başka deyişle, sürekli olarak afet gerçekleştikten sonra yasal düzenleme yoluna giden bir ülke olarak ilk defa afet sonrasında daha kapsamlı düzenlemelerin getirildiği bir Kanun yürürlüğe konmuştur. 7269 sayılı Kanunda geçmeyen risk kelimesi yeni Kanunda kırk beş defa kullanılmıştır (Yavuzçehre ve Aydın, 2013).

7269 sayılı Afetler Kanununda riskli bölgelerde yaşayan vatandaşların tahliye ve nakil işlemleri için üç aktörün bir arada bulunduğu bir süreç olduğunu belirtilmişti. Yeni Kanun 3. md/1'e göreyse riskli yapıların tespiti noktasında bakanlık tarafından

¹⁸ 12.08.2001 tarihli ve 24491sayılı Resmi Gazete

lisanslandırılan bir kurum yetkili olacaktır ve yapı denetim kuruluşları bu Kanunla birlikte resmi aktör konumuna getirilmiştir. Aktör sayısının azaldığı yeni Kanunda bakanlık gerekli görüldüğü hallerde tek aktör konumunda olabilecektir. Yeni Kanunun altıncı maddesinin ikinci fıkrasına ve on ikinci fıkrasına göre acele kamulaştırma yolu için TOKİ, Bakanlık ve İdare yetkilendirilmektedir. Böylelikle söz konusu bakanlık, TOKİ ve İdareyi yetkilendirmek için tek aktör olabilecektir.

6306 sayılı Kanun eski Kanuna kıyasla afet algısını afet gerçekleşmeden önceki süreçlere yöneltmiştir. Bu bağlamda, yeni Kanunun 8. Maddesinin sakınım aşaması hakkında önemli düzenlemeler getirmektedir:

“Bakanlık, TOKİ ve İdare; danışmanlık, yazılım, araştırma, her tür ve ölçekte harita, etüt, proje, kadastro, kamulaştırma, mikro bölgeleme, risk yönetimi ve sakınım planı çalışmalarını, her tür ve ölçekte plan yapımı ve imar uygulaması işlerini ve dönüşüm uygulamalarını, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idareler ile akdedecekleri protokoller çerçevesinde 4734 sayılı Kanuna tabi olmaksızın ortak hizmet uygulamaları suretiyle de gerçekleştirebilirler.”

Bu bağlamda, sakınım (mitigation) kelimesi yasada açık bir ifadeyle belirtilmiş ve risk yönetimi ifadesi kapsamında Bakanlık, TOKİ ve İdare sürecin yetkili isimleri olarak konumlandırılmıştır. Sakınım (mitigation) ifadesinin yasada geçmesi, afete hazırlık noktasında önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır (Savaş Yavuzçehre ve Aydın, 2013: 488). Sakınım süreçlerinin meşrulaştırıcı altyapısı kentsel yenileme-dönüşüm faaliyetleriyle düzenlenmiş ve yeni Kanunun 17.maddesinde belirtilmiştir:

Büyükşehirlerde büyükşehir belediye meclisinin, il ve ilçelerde belediye meclislerinin salt çoğunluk ile alacağı karar ile masrafların tamamı veya bir kısmı belediye bütçesinden karşılanmak kaydıyla kentin uygun görülen alanlarında bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları yapılabilir”

6306 sayılı Kanun içeriği itibariyle, yürürlüğe girdiği tarihe kadar yapılan yasal düzenlemeleri yeni bir boyuta taşımıştır. Geçmiş dönemde yürürlüğe konan ve düzenleyici Kanun olma niteliği taşıyan 7269 sayılı afetler Kanunu aktör sayısı ve yerel yönetim birimlerine verdiği yetki bakımından önemli sayılsa da, farklı aktörleri afet yönetim döngüsüne dâhil edecek güçte bir Kanun olmamıştır. Özellikle afet yönetimi noktasında, yapılacak yasal düzenlemelerle bireyleri ve kurumları tedbir almaya itecek çalışmalar, bireylerin yasal süreçlerde etkin olmasını sağlayacak, diğer yandan da yönetim prensiplerinin gereklerinin kurumlar ve bireyler tarafından gerçekleştirilmesine katkı sağlayacaktır. Bir başka ifadeyle, arzu edilen yönetim prensiplerinin hayata geçmesi tek başına Kanunun başarabileceği bir süreç değildir. Bu

noktada süreci belirleyen Kanun, aktörleri afet yönetim döngüsüne dâhil edebilecek şartları hazırlaması yeterli olacaktır.

2.2. Türkiye’de Doğal Afetlere Karşı Yapılan Kurumsal Düzenlemeler

Hukuksal düzenlemeler başlığı altında incelendiği üzere Türkiye’de doğal afetlere karşı yapılan kurumsal düzenlemeler de dört döneme ayrılacaktır. Öncelikle kurumsal düzenlemelerin ayrı bir başlık altında incelenmesinin iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki çalışmanın inceleme nesnelereinden biri olan yönetim kavramının anlaşılması adına afet yönetiminde rol alan aktörlerin tarihsel bağlamda değerlendirilmesidir. Yönetimden yönetime geçişin zorluklarından biri olan aşırı merkeziyetçi idari örgütlenme, afet yönetimini de büyük oranda etkilemiştir. Söz konusu merkeziyetçi yapı devletin afet yönetimi karşısında tek taraflı ve her işi yapmaya muktedir bir aktör olarak algılanmasına neden olmuştur. Öyleyse,devletin kanunlarla meydana getirdiği afet yönetimiyle ilişkili/ilgili kuruluşların ayrı bir başlık altında incelenmesi önemlidir. Diğer nedense 2009 yılında kurulan AFAD’ın afet yönetimi örgütlenmesinin işleyişini ve yapısını büyük oranda değiştirmesidir. Bu nedenle kurumsal düzenlemeler başlığı altında beşinci dönem¹⁹ olarak ‘2009 sonrası ve AFAD’ın Kuruluşu’ başlığı da eklenmiştir (Genç, 2013).

2.2.1. 1944–1958 Arası Dönemde Yapılan Kurumsal Düzenlemeler

Kurumsal düzenlemeler bağlamında söz konusu dönem afet yönetimi açısından yeni aktörlerin oluşturulduğu ve devletin yeni kurumlarla birlikte afet yönetimi hakkında bazı düzenlemeler yapmaya niyetli olduğu bir dönem olarak algılanabilir. 1944 öncesi (1958 yılına kadar önemli ölçüde devam eden yapılanma) büyük oranda devletin afet sonrasında yıkılan yapıları tekrardan inşa ettiği ve vatandaşlara sadece maddi yardımlar yaparak afet zararlarının azaltılması adına çalışmaların göz ardı edildiği bir dönemdir. Bu nedenle afet yönetimini düzenleyecek kurumsal yapılanma büyük oranda ikinci planda kalmış ve sadece Bayındırlık Bakanlığı çıkarılan kanunların yürütücüsü olma konumunda bulunmuştur. Söz konusu dönemin önemli aktörlerinden biri doğal afetlerle birlikte anılan Kızılay’dır.

¹⁹ Hukuksal düzenlemeler başlığından bulunan 1944 yılına kadar yapılan düzenlemeler kurumsal düzenlemeler için pek mümkün değildir. Dolayısıyla, AFAD’ın kuruluşuyla başlayan dönemin eklenmesiyle kurumsal düzenlemelerin dört başlık altında incelenmesi daha uygundur.

11 Haziran 1868 tarihinde ‘Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti’ olarak kurulan²⁰, 1947 tarihinde Türkiye Kızılay Derneği adını alan (Yavaş, 2005: 148) ve kısaca Kızılay olarak bilinen kurum varlığı itibariyle afet sonrası süreçlere müdahildir. Web sitesinde belirtildiği üzere, söz konusu kurumun misyonu ayırım gözetmeksizin insan hayatı ve sağlığını korumak, insan kişiliğinin korunmasına özen göstermek, işbirliği ve tarafsızlığı inşa etmek, savaşın ya da afetin en ızdıraplı zamanlarında insancılığın, barışın ve tarafsızlığın simgesi olmak olarak belirtilmiştir (www.kizilay.org).

Dernek statüsünde bulunan Kızılay afet bölgelerinde yapılması planlanan çadır, battaniye, yiyecek ve giyecek yardımlarını düzenlemekle görevlidir. Ayrıca afet bölgelerine yapılan yardımların planlanması aşamasında da yine öncelikli görev Kızılay’a aittir. Afet bölgesinin acil yardım ihtiyaçlarının karşılanmasında ihtiyaç görüldüğü takdirde yurtdışında bulunan kuruluşlardan yardım talep edebilmektedir. Kızılay’ın söz konusu görevleri çalışmanın hukuksal düzenlemeler başlığı altında incelenen Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 69. Maddesinde (Yavaş, 2005: 148) düzenlenmiştir.

Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü’ne göre bu kurum tüzel kişiliğe sahip ve özel hukuk kurallarına tabidir. Bu bağlamda, afet yönetim döngüsünün karmaşık yapısı içerisinde önemli bir kurum olma özelliği taşımaktadır. Türkiye’nin yaşadığı doğal afetler karşısında afet sonrası akla ilk gelen kurumlardan biri Kızılay olmuştur.

1944–1958 döneminin hukuksal düzenlemeler anlamında afet zararlarının azaltılması adına bazı düzenlemelerin yapılmaya başlandığı dönem olarak nitelendirilmiştir. Bu bağlamda 1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir deprem bürosu kurulmuş ve bu büro 1955 yılında DE-SE-YA (Deprem Seylap Yangın) Şubesi haline getirilmiştir (Yavaş, 2005: 125).

2.2.2. 1958–1999 Arası Dönemde Yapılan Kurumsal Düzenlemeler

1958 yılı yasal düzenlemeler anlamında yeni bir başlangıç olarak kabul edilmiş ve dönemin en büyük özelliği günümüze kadar bazı değişikliklerle gelen 7269 sayılı Afet Yasasının varlığı olmuştur. Kurumsal anlamda da söz konusu dönem afet yönetimi

²⁰ Türkiye Kızılay Derneği’nin adı belirtilen kronolojik sırayla tarihsel süreçte değişmiştir: 1877’de “Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti”, 1923’de “Türkiye Hilaliahmer Cemiyeti” ve 1935’te “Türkiye Kızılay Cemiyeti” olarak isimleri değişmiştir (www.kizilay.org).

açısından yeni aktörlerin oluşturulduğu bir yapılanmaya işaret etmektedir. Dönemin başlangıcına neden olan yapılanma ise İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması olmuştur.

2.2.2.1. İmar ve İskân Bakanlığ ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün Kuruluşu

1958 tarihinde kurulan İmar ve İskân Bakanlığı mevcut dönem için önemli bir gelişme yaratmıştır. Söz konusu tarihe kadar doğal afetler için yapılması gerekli olan sakinim süreçlerine önem verilmemiş olması dolayısıyla, konut ve iskan sorunlarının çözümü ve planlaması için gerekli adımlar atılamamıştır. Bu anlamda afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak, şehir ve köylerin planlamasını yapmak, konut ve iskân sorunlarının çözümüne katkı sağlamak ve yapı malzemeleri standartlarının geliştirilmesi adına bazı önlemler almak adına İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş ve söz konusu görevleri Bayındırlık Bakanlığı'ndan alınarak bir ayırışmaya gidilmiştir (Yılmaz, 2005:126). Aynı yıl çıkarılan 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ile de doğal afetler ve ilk yardım sırasında yapılması gereken kurtarma ve ilk yardım çalışmaları da (Yılmaz, 2005: 126) ilgili bakanlığın görevleri arasında dâhil edilmiştir.

7126 sayılı Kanunun ortaya koyduğu bir başka önemli gelişme de Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün kurulması olmuştur. Söz konusu Kanunun üçüncü bölümünde teşkilat başlığı altında ilgili müdürlüğün görevleri düzenlenmiştir (Yılmaz, 2005: 96). Bu bağlamda bahsi geçen genel müdürlüğün görevlerini düzenleyen diğer Kanun ise 7269 sayılı Afetler Kanunu olmuştur. Genel olarak afetin gerçekleştiği bölgelerde mülki idari amirleri ve belediye başkanları ile koordineli olarak afet yaralarını sarma ve yardım planlamalarını düzenleme görevi bulunan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü büyük oranda afet sonrası süreçleri düzenleyen bir kurum olma niteliği taşımaktadır.

Mevcut yazında afet yönetimi ile ilgili kuruluşlar incelendiğinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ifadesi geçmekte ve mevcut bakanlıklar arasında herhangi bir ayırım yapılmamaktadır. Fakat söz konusu bakanlıkların birleştirilmesi 1983 yılında olmuştur. Bu bağlamda tarihselliğin ve ayırıştırılan dönemlerin anlaşılması adına İmar ve İskân Bakanlığının ayrı bir başlık altında incelenmesi çalışma açısından önem taşımaktadır.

2.2.2.2. Afet İşleri Genel Müdürlüğü

1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı ile birlikte kuruluşu 1953 yılına dayanan Deprem Bürosu, 1955 yılında DE-SE-YA (Deprem-Sel-Yangın) Şubesine

dönüştürülerek ilgili bakanlığa bağlanmıştır (Yılmaz, 2005: 92). 7269 sayılı Afet Yasasıyla birlikte de söz konusu birim kaldırılarak ilgili bakanlığın alt bünyesinde Afet İşleri Dairesi Başkanlığı oluşturulmuş, 1964 tarihinde ise bakanlık bünyesinde ayrı bir genel müdürlük olarak teşkilatlandırılarak Afet İşleri Genel Müdürlüğü adını almıştır (Yılmaz, 2005: 93; Geray, 1977: 105).

Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri birkaç başlık altında toplanabilir (Devlet Teşkilatı Rehberi, aktaran Yılmaz, 2005: 93):

- Afet sırasında acil yardım ve koordinasyonu sağlamak
- Afet bölgelerinde geçici yerleşme ve barınma faaliyetlerini düzenlemek
- Afet öncesi süreçleri kapsayacak şekilde, afete uğramış ya da uğrayabilecek bölgelerde imar planı, proje ve denetim işlerini yaptırmak.

Söz konusu görevler incelendiğinde Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün afet öncesi ve sonrası bütün süreçleri kapsayan bir görev niteliği olduğu anlaşılabilir. Fakat söz konusu müdürlüğün faaliyetleri büyük oranda afet sonrası süreçleri ilgilendirecek biçimde düzenlenmiş ve afeti önleyici sakinim süreçleri büyük oranda gözardı edilmiştir.

2.2.2.3. Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

21.02.1984 tarihli ve 84/7778 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluşu ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığını Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik çerçevesinde geçici bir yapılanma olarak olağanüstü hal ilan edildiği durumlarda kurulması gerekli olan bir kurul olarak yapılandırılmıştır (Yavaş, 2005: 143).

Yönetmeliğin üçüncü maddesinin a bendinde Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu'nun aktörlerinden bahsedilmiştir. Başbakanın görevlendireceği bir bakan başkanlığında çalışacak bu kurul, olağanüstü durumun yürütücüsü durumundadır.

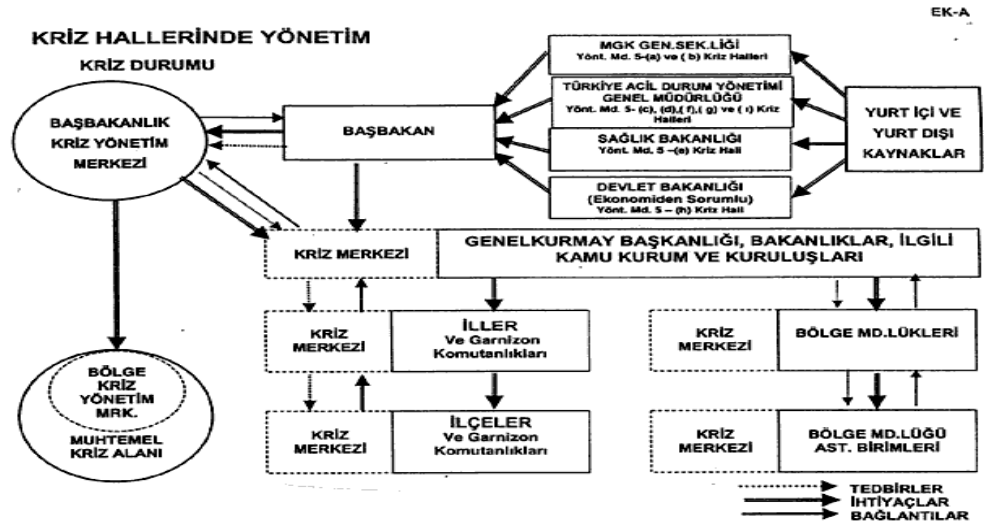
Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulunun görevleri, söz konusu yönetmeliğin beşinci maddesinde belirtilmiştir. Bu bağlamda, bakanlar kurulunca verilecek olağanüstü hale ilişkin görevleri yerine getirmek, olağanüstü hal bölgesinde gerekli incelemeleri yaparak önlemler almak ve il valiliklerine emirler vermek, kurulun görevleri olarak söylenebilir.

2.2.2.4. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

Kriz ortamında kurulan geçici yapılanmalardan bir tanesi de Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'dir. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği çerçevesinde faaliyetlerini sürdüren bu merkez, afetlerle ilgili merkezi örgütlenme kapsamında tartışılması gereken önemli bir örgüttür (Yılmaz, 2005: 89).

İlgili Yönetmeliğin dördüncü maddesinin a bendinde kriz tanımı yapılmış ve krize neden olabilecek etmenlerden bir tanesinin de tabii (doğal) afetler olduğu belirtilmiştir. Kriz yönetiminin gerektirdiği haller ise yönetmeliğin beşinci maddesinde tanımlanmış ve c bendinde doğal afetler türlerine göre ayrıştırılmıştır.

Şekil 5: Kriz Hallerinde Yönetim



Kaynak. 21.08.2002 Tarih ve 24853 Sayılı Resmi Gazete

1996 yılında kurulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, 1999 Marmara Depremi'nden sonra yaşanan kurumsal ve hukuksal düzenlemelerle birlikte bazı değişikliklerden geçmiştir. Bu bağlamda, 2002 yılında merkezin faaliyetlerini yeniden düzenleyen bir yönetmelik çıkarılmış ve bu yönetmelikte kriz hallerinde yönetimi gösteren bir şema gösterilmiştir (Yavaş, 2005: 140).

Şemada görüleceği üzere kriz anında faaliyete geçmesi istenen ya da planlanan birçok aktör bulunmakta, merkez yönetimin en tepesinden en küçük yerel birimlere kadar bu aktörlerin koordinasyon içerisinde çalışması beklenmektedir. Yönetmelikte de belirtildiği üzere kriz; yıkıcı etkileri olan bir olay olarak nitelendirilmekte ve tehdidin (krize neden olabilecek) önlenmesine dair herhangi bir yaptırıcı düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca belirlenen aktörlerin tamamı kamu kuruluşundandır ve sivil

toplum örgütleri ya da meslek odaları, dernekler veya vakıflar krize müdahale sürecine dâhil edilmemişlerdir. Ayrıca, Yönetmeliğin altıncı maddesinin c bendinde yer alan gizlilik faktörü de yönetim prensiplerine uygun bir anlayışın benimsenmediğini göstermektedir. Çalışmanın son kısmında bu durum tartışılmıştır.

2.2.3.1999–2009 Arası Dönemde Yapılan Kurumsal Düzenlemeler

1999 Marmara Depremi'nin Türk Afet Yönetim sisteminde bir dönüm noktası olduğu ve bu tarihe kadar yapılan yasal düzenlemelerdeki yetersizliğin bu tarihten sonra değiştiği iddiası afet yazınında ciddi bir yer tutmaktadır. 1999 sonrası dönem kurumsal düzenlemeler başlığı altında da incelenmesi gereken bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar 2009 yılında kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) 1999 sonrası dönemin içinde incelenmesi gerekse de, söz konusu kurum birçok afet yönetimi aktörünü ortadan kaldırarak ciddi bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda, AFAD'ın 1999 sonrası yaşanan dönüşüm hamleleri içinde incelenmesi fakat kurumun varlığı adına '2009 ve sonrası' gibi bir başlık açılarak ayrı bir dönemde incelenmesi gerekmektedir.²¹

2.2.3.1. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü²²

600 sayılı KHK ile kurulan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, 1999 Marmara Depremi'nden sonra Dünya Bankasından finanse edilen 757.54 milyon A.B.D. dolarının kullanılması çerçevesinde oluşturulan Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında kurulmuştur²³ (Yavaş, 2005: 150). Yürürlükten kaldırılana kadar Başbakanlık merkez teşkilat bünyesinde ana hizmet birimi olarak faaliyet gösteren birimin görevleri; acil durum yönetiminin etkin biçimde gerçekleşmesini sağlamak için merkezler arasında koordinasyon sağlamak, acil durum yönetimini gerçekleştirecek olayların önlenmesini sağlayacak bazı önlemler almak şeklinde sıralanabilir.

²¹ Benzer bir dönem ayrıştırması da Doç. Dr. Aslı Akay ve Doç. Dr. F. Neval Genç tarafından yapılmıştır. İlgili çalışmalar için bkz: Akay, Aslı (2011). "Türkiye'de Afet Politikaları", Filiz Kartal (ed.) *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara, ss. 435-472. Genç, F. Neval (2013). "Türkiye'de Afet Yönetimi Politikalarının Dönüşümü", Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Liberte Yayıncılık, Ankara, ss. 418-519.

²² Söz konusu birimin adı 583 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı olarak belirlenmiş fakat daha sonra çıkarılan 600 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü adını almıştır.

²³ 22.11.1999 tarih ve 23884 sayılı Resmi Gazete (Mükerrer)

Bu birim Dünya Bankası'nın öngördüğü doğrultuda kredi şartına bağlı olarak kurulmuş bir örgüttür (Yavaş, 2005: 150). Her ne kadar birimin görevleri arasında afet öncesi hazırlık ve zarar azaltma süreçlerini de öngören bazı düzenlemeler bulunsa da, birimin Marmara Depremi'nden sonra kurulması ve mevcut bütçesinin büyük oranda yara sarma ve yeniden inşa faaliyetlerine ayrılması, kurumsallaşmış ve süreklilik arz eden bir afet politikası oluşturmak için yeterli olmamıştır.

2.2.3.2. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu

Afet sonrası geçici yapılanmalardan bir tanesi de Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu²⁴ olmuştur. Yürürlükten kaldırıldığı tarihe kadar bu birim; doğal afetlerle ilgili tüm hizmetlerin ve yardımların planlanma işleri, kurtarma ve acil yardım faaliyetlerinin giderilmesi faaliyetlerini içeren bir hizmet tanımıyla yükümlüydü (Yavaş, 2005: 141).

Bir devlet bakanı başkanlığında İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskan ve Sağlık Bakanlarından oluşan söz konusu kurul, merkeziyetçi afet yönetimi uygulamasının güçlenmesini sağlayan bir kurum olmaktan ileriye gidememiştir. Her ne kadar kurulun isminde 'koordinasyon' ibaresi geçse de, bu tabir 'yönetişim' prensiplerinin uygulanmasını sağlamaya muktedir bir örgütlenmeye işaret etmemektedir.

2.2.4.2009 Sonrası Dönem ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) Kuruluşu

Türkiye'nin afet yönetimi planlaması içerisinde; sivil toplum ve diğer meslek odaları, dernekler ve vakıflar, gönüllü kuruluşlar ve en genel manada yurttaşlar hemen hemen hiç yer bulamamıştır. Devletin afet yönetiminde tek güçlü aktör olarak, sadece yasal ve kurumsal düzenlemelerle bazı reform çabalarına girmesi yeterince çözüm üreten bir yaklaşımı içermemektedir. En genel perspektifte bütün sivil toplum aktörlerinin karar alma ve uygulama aşamalarında dışarıda bırakıldığı noktada, devletin afet yönetimi aktörleri ön plana çıkmaktadır. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi bu anlamda Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) kuruluşuna kadar en güçlü aktörler olarak süregeldiği varsayılabilir.

²⁴ 20.03.2003 Tarih ve B.02.PPG.0.12-320-4700 Sayılı Başbakanlık Genelgesi

5902 sayılı ‘Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’²⁵ uyarınca yukarıda belirtilen kurumlar kapatılmıştır. Afet politikalarından birçok aktörün ve kurumun yetkili olmasından dolayı, işlerin tek bir kurum tarafından koordine edilmesi ve yönlendirilmesi yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmesini sağlamış (Akay, 2011: 458), bu durumda AFAD’ın kurulması için gerekli meşru zeminin altyapısını oluşturmuştur. AFAD’ın kurulmasıyla birlikte Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve bu kurumların yetkileri AFAD’a devredilmiştir (Genç, 2013: 511).

Kuruluş Kanununda ve maddesinde belirtildiği üzere söz konusu birim, afet öncesi ve sonrası bütün süreçleri kapsayacak politikaları belirleme ve gerekli planlama esaslarını oluşturmakla yetkilidir. AFAD’ın kuruluş Kanununun 6.maddesinde teşkilatlanmadan bahsedilmiş ve afet yönetim döngüsünü bütüncül şekilde ele alabilecek bir yapı inşa edilmek istenmiştir. Bu birimler; Başkanlık, Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı, Müdahale Dairesi Başkanlığı, İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı, Deprem Dairesi Başkanlığı ve Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlıklarıdır. Ayrıca söz konusu yasayla birlikte Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Deprem Danışma Kurulu gibi kurullar oluşturularak (Aktel, 2010: 175) söz konusu yasa öncesi varlığını devam ettiren kurullara benzer yapılanmalar (Akay, 2011: 459) mevcut birimde yeniden faaliyet imkânı bulmuştur.

5902 sayılı Kanun gereğince AFAD’a bağlı olarak taşra örgütlenmesi yoluna da gidilmiş, buna göre illerde İl Özel İdaresi bünyesinde valiye bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur (Genç, 2013: 512). Bu müdürlükler il/ilçe kurtarma ve yardım komiteleri lağvetmeden muhafaza etmiş fakat söz konusu komitelerin sekretarya görevini İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine devretmiştir (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011). Söz konusu birimin asli görevleri şu şekilde sıralanabilir: a) İlin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek.b) Afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak ve uygulamak.c) İl afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek.ç) Afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek.d) Afet ve acil

²⁵ 27261 sayılı Resmi Gazete 17.06.2009

durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak.e) Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek.f) İl ve ilçe düzeyinde sivil savunma planlarını hazırlamak ve uygulamak.g) Afet ve acil durumlarda, gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme, sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacak gıda, araç, gereç ve malzemeler için depolar kurmak ve yönetmek.ğ) İlgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri ilde yerine getirmek.h) Yıllık bütçe teklifini hazırlamak.ı) İl kurtarma ve yardım komitesinin sekreteryasını yapmak.i) Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddelerin tespiti, teşhisi ve arındırması ile ilgili hizmetleri yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.j) Başkanın ve valinin vereceği diğer görevleri yapmak (md. 18; Genç, 2013: 512).

AFAD'ın kuruluşundan sonra Türkiye'nin afet politikalarında yaşanan dönüşümün anlaşılması adına 2010 yılında düzenlenen çalıştayda²⁶ afet yönetiminde izlenmesi gereken politika değişimleri tartışılmıştır (Akay, 2011:460). Geleneksel Yaklaşım ve Stratejik Afet Yönetiminin kıyaslanması afet yönetimi tartışmaları içinde yol göstericidir.

Tablo 3: Geleneksel Yaklaşım ile Stratejik Afet Yönetiminin Kıyaslanması

Geleneksel Yaklaşımın Afet Politikaları	Afet Politikalarına Stratejik Yaklaşım
Tepki vermeye yönelik	Tahmin et ve önle anlayışı
Afet ve olay odaklı	Zarar görülebilirlik ve risk odaklı
Reaktif-bekle gör anlayışı	Proaktif faaliyet
Sorumlu tek otorite	Sorumlu yerel yönetimler ve paydaşlar
Lokal yaklaşım	Geniş, değişebilir, bölgesel yaklaşım
Ana amaç olaya müdahale	Afet öncesi çalışmalar ağırlıklı
Risk bölgesinde planlar sadece uzmanlar tarafından hazırlanır	Risk bölgesinde planlar halkın katılımı ile hazırlanır
Tek disiplinli yaklaşım	Çok disiplinli yaklaşım
Sürecin sadece mühendislik veya planlama konularını ilgilendirdiği anlayışı hakim	Süreç mühendislik konuları yanında ekonomik, sosyal ve çevresel konuları ilgilendirir.

Kaynak: Kaya, 2010; Can, 2005, aktaran Akay, 2011: 460.

Tabloda belirtildiği üzere, klasik yaklaşımla stratejik yaklaşım arasında afet yönetim sürecinin algılanması bakımından ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle çalışmanın ilk bölümünde vurgulandığı üzere, afetin ne şekilde tanımlandığı, afet politikalarında yapılacak düzenlemeler içinde önemli bir veri oluşturmaktadır. Burada

²⁶ Afet Eğitiminde Akreditasyon Esaslarının Belirlenmesi Çalıştayı

bir anlamda kırılma yaratan olgu, afetin tanımından hareketle, afet öncesi mi yoksa afet sonrası süreçlere mi öncelik verilmesi gerektiğinin belirlenmesidir. Tehlikenin kaçınılmaz olduğu ve afetin bir şekilde gerçekleşeceği algısı, olay ve müdahale odaklı bir afet yönetim anlayışını perçinlemekte, bu durumda afet gerçekleşene kadar herhangi bir düzenleme yapılmasını imkânsız kılmaktadır.

AFAD'ın kuruluşuyla birlikte klasik yaklaşımdan stratejik yaklaşıma evrimin bir anda gerçekleşmesi mümkün değildir. Hatta afet politikalarında bu tip bir dönüşümün gerçekleşmesini tek bir kurumun varlığına bağlamak, gerçekleşmesi istenen sivil toplum odaklı, yönetim prensiplerine uygun afet yönetimi anlayışının temel mantığına da ters düşmektedir. Üstünde durulması gereken konu, devletin afet yönetimi algısında yaşadığı dönüşümü tartışmaktır. Sakınım ifadesinin 2011 yılında çıkan Afet Yasasında geçmesi ve devletin afet yönetimi konusunda yetkili kıldığı birim olan AFAD'ın bünyesinde bu isimde bir başkanlığın kurulması, geçmiş döneme oranla olumlu bir dönüşüm olarak nitelendirilebilir. 2009 sonrası dönem açısından söz konusu değişimleri bu şekilde özetlemek mümkündür.

2.3.Türkiye’de Doğal Afet Yönetiminde ve Politikalarında Sivil Toplum ve Halkın Katılımı

Yönetim Bilimi perspektifinden yapılacak afet yönetimi tartışmasından hareketle, yönetim kavramının en önemli sacayaklarından biri sivil toplum meselesi olacaktır. Bu bağlamda sivil toplum meselesinin düşünsel kökleri incelenerek, devlet ve sivil toplum arasında gelişen ilişkinin tarihselliği de incelenmiş olacaktır. Çizilen tarihsellik sivil toplum meselesinin gereğinden fazla olumlanması ya da eleştirilmesi hatasını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu durumun iki nedeni bulunmaktadır. Öncelikle kavramın gereğinden fazla olumlanması, sivil toplumun orta sınıfa ve bu bağlamda sivil halka gerektiği özgürlükleri sağlamaya muktedir bir bakış açısı çizmesi hatasını doğuracaktır. Diğer yandan, kavrama getirilen keskin bir eleştiri de yönetimin gerekliliğine inandığımız noktada yönetimin sacayaklarından birini yok sayma yanlısına düşürecektir. Bu açıdan sivil toplumun düşünsel köklerinin tarihselliğini irdelemek afet yönetiminde yaşanan sorunun nedenleri hakkında ipuçları verebilecektir.

2.3.1. Sivil Toplum ve Halkın Katılımı Teorik Tartışması

Sivil toplum meselesinin düşünsel temelleri antik çağda Aristo ve Cıçeron, Orta Çağda Thomas Hobbes, John Locke Montesquieu ve Rouasseau'nun eserleri bağlamında, sosyal sözleşme geleneği çerçevesinde incelenebilir (Erdoğan Tosun, 2001: 30). Bu noktada henüz sivil toplum diyemeyeceğimiz fakat kökeni olduğu varsayabilecek kavram, devletle ya da yasaları düzenleyen güçle bir anlamda ilişki kurmaya başlamış güçlere işaret etmektedir. Çalışma açısından önem taşıyan sivil toplum kavramının ortaya çıkışıysa Avrupa'nın kendi özgül koşulları içinde tarihsel bağlamda iktisadi zorunluluklarla oluşmuştur. Ortaçağ'ın sonlarına doğru biçimlenmeye başlayan sivil toplum esnaf, tüccar gibi kentsel unsurların ekonomik özerkliklerine bağlı olarak feodal unsurlara karşı özgürleşmeleri (Erdoğan Tosun, 2001: 31) şeklinde tanımlanabilir. Bu bağlamda, sivil toplum merkezi otoriteye ya da devlete karşı bir anlamda karşı çıkar unsuru oluşturma kapasitesine sahip bir toplumsal yapıya işaret etmektedir. En genel tanımıyla sivil toplum özel alan ile devlet arasında aracı rol üstlenen, devletten özerk, gönüllülük esasına dayanan ve kendi desteklerine sahip sosyal yapılanmaya işaret etmektedir (Sarıbay, 2000: 58).

Sivil toplum tartışmaları sosyal bilimler yazınında uzunca bir zamandır tartışılan bir konudur. Her ne kadar ayrıntılı biçimde yapılacak bir sivil toplum tartışması çalışmanın konusu dışında kalsa da, sivil toplum tartışmalarının içeriğinin anlaşılması adına Marx ve Hegel'in düşüncelerinden birkaç cümle ile de bahsetmek faydalı olacaktır.

En genel anlamda, sivil toplum ve siyasal toplum ayrımında ortaya çıkan çelişkileri aşmak adına Marx sivil toplumu, Hegel ise devleti esas almıştır (Erdoğan Tosun, 2001: 42). Bu ayrım, bir anlamda sivil topluma getirilen olumlu ve olumsuz eleştirilerin kaynağını da belirtmektedir. Marx'ın altyapı ve üstyapı kavramsallaştırmasında üretici sınıfların ve üretim ilişkilerinin varolduğu altyapı kavramı sivil topluma işaret eder ve anlamda sivil toplum, kapitalist topluma işaret ederek üretim araçlarına sahip olmayan kitlenin haiz olduğu, olumsuzlanan bir kavram olma özelliği taşır. Hegel'in sivil toplum yorumuysa devletçi gelenekten beslenerek, maddi çıkarların ve iktisadi zorunlukların oluşturduğu toplumsal bir alandır. Devletin koruma altına aldığı toplumsal düzen içerisinde sivil toplum maddi çıkarların belirlediği ölçüde kendi özerkliğini sağlayan bir yapı olacaktır (Erdoğan Tosun, 2001)

Çizilen sınır dâhilinde sivil toplum, kapitalist toplumsal gerçeklik bağlamında ve çalışmanın inceleme nesnesi olan afet yönetişimini de etkileyecek biçimde iki anlamda algılanabilir. Hegelci anlamda devletin bir üst otorite olarak gerekli korumacı alanı yaratarak sivil insiyatiflere gerekli özgürlükleri sağladığı, sivil güçlerin iktisadi zorunluluklar çerçevesinde kendi varlıklarını devam ettirebildikleri ve bu anlamda yönetim perspektifinden katılımcılık meselesini sağlayabildikleri bir alana işaret edebilir. Diğer yandan, Marksist perspektiften bakılarak kapitalist toplumda sivil toplum üretim araçlarının sahibi olan sınıfa hizmet eden bir yapıdır ve bu yapı katılımcı olmasını beklediğimiz halkı pasif durumuna düşürmektedir. Bir başka deyişle, Marx'ın çizdiği çerçevede, iktisadi bağlamda üretim araçlarına sahip olamayan halkın iddia edilen katılımı sağlaması pek mümkün görünmemektedir.

2.3.2. Türkiye’de Sivil Toplum Tartışmaları ve Doğal Afet Yönetişiminde Sivil Toplumun Tarihselliği²⁷

Türkiye’de Doğal Afet Yönetişiminde Sivil Toplumun Önemi başlığı altında Türkiye’de sivil toplumun tarihsel serüvenini de kısaca göz atmak gerekmektedir. Siyaset bilimi yazınında sıkça telaffuz edildiği ölçüde devlet ve toplum arasında Osmanlı’dan miras kalan bir ayırım ve çelişki olduğu düşüncesi yatmakta ve bu durum en genel anlamda güçlü devlet geleneği tezleriyle açıklanmaktadır (Mardin, 1973; İnalçık, 2006; Heper,2010). Temel bağlamda direkt sivil toplum tartışması yapmasa da bahsi geçen devlet geleneği tezi, toplumdan kopuk, bürokratik ve askeri kökenli burjuva bir yapı ile bu yapıyla organik bir bağı bulunmayan ve devlet yönetiminde sürekli edilgen konumda bulunduğu iddia edilen bir halka işaret eder. Toplumsal anlamda her şeyi yapmaya muktedir bir devlet anlayışı bahsi geçen durum neticesinde muhtaç olan reaya sürekli yardım eden, halka hükmeden ve Hegelci devlet tezinden farklı olarak toplumda özerkliği yaratmaya niyetli olmayan aşkıncı bir devleti (Sarıbay, 2001: 62) kapsar. Söz konusu toplumsal yapı tarihsel bağlamda güçlü bir sivil toplumun oluşmasını liberal yorum kapsamında olumsuz etkilemiştir.

Sivil toplum tartışmasının liberal yorumu günümüz toplumunda yönetişimin katılımcı boyutunun anlaşılması adına önemlidir. Devletin denetimi altında olan

²⁷ Daha ayrıntılı tartışma üçüncü bölümde Aşkın Devlet Geleneği tartışmaları altında yapılmıştır. Çalışmanın bu kısmında sadece sivil toplum dinamiklerinin yönetişime imkân sağlayacak yapısal koşulları sağlamadığı belirtilmiştir.

kurumlara karşı devletten bağımsız ve özerk toplumsal birimler, örgütlenmeler, gönüllü kuruluşlar, sendikalar, meslek örgütler, şirketler özel alanı ilgilendiren şekilde sivil toplum aktörleri olarak nitelendirilebilir. Bu kurum ve kuruluşların kendi aralarında yatay ve devletle yaşadıkları dikey ilişkiler sivil toplumun söz konusu toplumdaki etkisini de belirlemektedir (Özerdem ve Jacoby, 2006).

Tarihsel olarak Türkiye'nin doğal afet yönetişimi deneyimlerine bakarak sivil toplum ve halkın katılımının etkin olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Özellikle kurumsal ve hukuksal yapılanmaların incelendiği bölümde de görüleceği üzere, afet yönetiminin başat aktörü devlet olmuş, sivil toplum örgütlenmelerinin bu süreç içerisinde rol alabileceği herhangi bir afet yönetim sistemi için gerekli koşullar sağlanamamıştır. Bu bağlamda sivil toplum ve afet yönetimi arasındaki ilişkiyi Türkiye üzerinden açıklayan çalışmalarda da görüleceği üzere (Özerdem ve Jacoby, 2006; Ganapati; 2005; Kubicek, 2002; Tarih Vakfı, 2000), Türkiye'nin afet yönetimi içerisinde sivil toplumun rolü 1999 Marmara Depreminden sonra hissedilmeye başlanmıştır.

Öncelikle Marmara Depremi sonrasında kriz anında ilk müdahale, koordinasyon ve yardımlaşmayı sağlayan pek çok sivil toplum örgütü olmuştur: AKUT, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı, Deprem İçin Sivil Koordinasyon Merkezi (Tarih Vakfı, 2000). Söz konusu sivil toplum örgütleri, afetle gerçekleşen kriz sonrasında, yara sarma ve ilk müdahale konusunda iletişimden koordinasyona, yardımların söz konusu bölgeye iletilmesine kadar birçok alanda büyük insiyatifler almışlardır. Böyle bir durumun temelinde de; hükümetin ve merkez yönetimin acil müdahale ve yardım konusunda yaşadığı yetersizlikleri sonucunda sivil toplum örgütlerinin bu sürece müdahil olduğunu söylenebilir (Tarih Vakfı, 2000: 289). Özellikle AKUT'un deprem sonrası ilk günlerde binlerce insanın hayatını kurtarması, Sivil Koordinasyon Merkezi'nin radyo kanalları aracılığıyla kan bağıışı duyurusu yapması, gönüllü katılımlarla arama ve kurtarma faaliyetleri yapılması bu durumun güçlü örneklerinden biridir (Kubicek, 2002: 767). Hatta dönemin Sağlık Bakanının AKUT'u eleştirmesi ve gelen yardım paralarının ve malzemelerinin devlet yoluyla toplanması isteğini binlerce yardım kuruluşu ve sivil toplum örgütü gazeteye verdikleri ilanla eleştirmişlerdir (Kubicek, 2002: 767). Bu durum hem afet yönetiminde devletin merkeziyetçi müdahale tavrının devam ettiğini, hem de sivil toplum örgütlerinin uyanışa geçtiğinin göstergesi sayılabilir.

1999 Marmara Depremi'yle birlikte afet yönetiminde uyanışa geçtiği iddia edilen sivil toplum örgütlerinin, afet yönetimi bağlamında bütüncül bir afet yönetim sistemine vurgu yaptığını söylemek olanaklı değildir. Öncelikle bu durumun temelinde, Marmara Depremi gibi katastrofik bir olay sonrasında devletin müdahale sürecine yeterince etkin olamamasından dolayı halkın gönüllülük esasıyla ilkyardım faaliyetine katılması gerçeği yatmaktadır. Bu bağlamda sivil toplum örgütleri her ne kadar deprem sonrasında inisiyatifler geliştirse de, sürecin asıl öznesi hanehalkı ve bireyler olmuştur (Tarih Vakfı, 2000: 289). Böylelikle hiyerarşik ve geleneksel yönetim pratiklerinden bağımsız olarak kendi kararını kendi verebilen, hızlı iletişime geçebilen bireyler, ilk yardım ve yara sarma faaliyetlerinde etkin biçimde çalışmışlardır. Fakat burada bütüncül ve planlı bir sivil toplum inisiyatifinden söz etmek mümkün gözükmemektedir. Kurumsallığın, plan ve programın yeterince hissedilmediği bu sivil hareketin (Tarih Vakfı, 2000: 290) işbirliğine ve uzun vadeli afet yönetimine katkı sağlayacak zemini hazırladığını söylemek olanaklı değildir. Dolayısıyla afet yönetimi için arzulanan sivil toplum, devletin olmadığı alanlarda de facto hareket eden bir yapıyı değil, devletle birlikte süreci yönetecek, devletle birlikte programlar yapacak, devletle birlikte projeler üretecek ve devletin bu alanda şeffaflaşmasını sağlayacak (Tarih Vakfı, 2000: 294) bir oluşuma zemin hazırlamalıdır.

1999 Marmara Depremi'nin Türkiye'nin afet yönetiminde deneyimlediği eksiklikleri ve boşlukları ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu bağlamda sivil toplum ve halk katılımının afetler karşısındaki önemi tekrardan gündeme gelmiştir. Her ne kadar 1999 Marmara Depremi sivil inisiyatiflerin en yüksek düzeyde harekete geçtiği bir dönem olsa da (Kayasü, 2007: 71) söz konusu katılım, yönetimin gereklilikleriyle kastedilen ve yönetim prensiplerine uyması istenen yapıya işaret etmemektedir. Afet gerçekleşikten sonra halkın canına dişine takarak kurtarma faaliyetlerine katılması, güçlü bir sivil toplum örneğinden ziyade, dayanışma açısından sorun yaşamayan bir toplumu simgelemektedir. Hâlbuki güçlü bir sivil toplum, kurumsallaşmış afet yönetiminin en önemli parçalarından biri olarak görülmekte ve zarar azaltma (sakınım) süreçlerini en etkin biçimde örgütleyecek ve yönlendirecek yapı olarak algılanmaktadır. Bu kurumsallaşma meselesinin sağlanması da 'aşağıdan yukarıya' (Kayasü, 2007: 71) şeklinde tanımlanabilecek klasik yönetim anlayışından kopuşla mümkün olacaktır. Fakat Türkiye'nin doğal afet yönetimi kapsamında yönetim prensiplerinin uygulanmasında yaşadığın sorunların temelinde de devlete karşı afet politikaları

çerçevesinde yaptırım uygulayacak ya da devleti yönlendirecek makro düzeyde kurumların yetersizliğinden bahsetmek yanlış olmayacaktır.

2.3.3.Güçlü Bir Sivil Toplum Örgütlenmesi Örneği: Arama Kurtarma Derneği (AKUT)

Arama Kurtarma Derneği (AKUT) Türkiye’de 1990’lı yılların başlarında doğa sporlarına ilginin arttığı bir dönemde ortaya çıkan güçlü bir sivil toplum örgütlenmesidir. Arama ve kurtarma faaliyetlerine olan ihtiyaç bu alanda gönüllü bir sivil toplum örgütlenmesinin kurulmasına dayanak hazırlamıştır. Özellikle Türkiye açısından büyük bir felaket getiren 1999 Marmara Depremi’nden sonra AKUT’un ismi daha fazla duyulmuş ve TESEV’in 1999 yılında yaptığı kamuoyu yoklamasında halkın en ok güvendiği birinci kamu örgütlenmesi olarak seçilmiştir (www.akut.org.tr).

AKUT’un örgütlenmesi, modern ve çağdaş bir sivil toplum yapılanmasını hatırlatmaktadır. 15 Ocak 1999 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla ‘kamu yararına çalışan dernek’ olarak statü kazanan AKUT, Tüzüğü gereği hiyerarşi üçgeni dar, disiplinli, acil durumlarda dar bir kadro ile çabuk karar alabilen bir örgütlenmeye sahiptir (www.akut.org.tr). Dolayısıyla bizimde çalışmada yönetim prensiplerinin üstünde durduğumuz şekliye AKUT; bürokrasinin az olduğu, daha dar bir üst yönetim kadrosuyla, yerel aktörlerine daha fazla hareket alanı tanıyan bir sivil toplum örgütüdür. AKUT’un birimlerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Acil Durum Yönetimi, İnsan Kaynakları Bölümü, Mali ve idari Kaynaklar Bölümü, Eğitim Bölümü, Kurumsal İletişim Bölümü, Lojistik Bölümü (www.akut.org.tr).

AKUT 1999 Marmara Depremi sonrasında arama kurtarma faaliyetleri alanında ülke genelinde diğer arama kurtarma faaliyetleri gösteren sivil toplum örgütlenmelerinin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. Zira 1999 Marmara Depremi’nin yaralarının sarılmaya başladığı dönemde yapılan ‘17 Ağustos Depreminden STK’lar Olarak Neler Öğrendik?’ isimli çalışmada da belirtildiği üzere AKUT’un başını çektiği arama kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini birçok sivil toplum örgütü desteklemiştir (Tarih Vakfı, 2000: 278–295). Bunun dışında, AKUT 1999 yılında Tayvan, 2001 yılında Hindistan, 2003 yılında İran ve 2005 yılında Pakistan depremlerindeki arama kurtarma, 2000 yılında Mozambik selindeki tıbbi destek çalışmalarına büyük oranda destek vermiştir (www.akut.org.tr).

Arama ve Kurtarma faaliyetleriyle toplumsal tanınırlık eden AKUT'un faaliyet alanı sadece bunlarla sınırlı değildir. Söz konusu örgütün birimlerine bakıldığı zaman görüleceği üzere afetler karşısında toplumsal ve bireysel bazda bilinç yaratmayı hedefleyen AKUT felaket öncesi ve sonrası ile ilgili toplumun yoğun bilinçlenme taleplerini karşılamaya çalışmıştır. Bu hedefe yönelik olarak Eğitim Birimi'nin yaptığı seminer faaliyetleri sonucunda 2013 yılında da 108.754 birey afete karşı bilinçlenme konusunda eğitim almıştır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarıyla, özel sektörle, yerel yönetim birimleriyle yapılan protokoller neticesinde de karşılık işbirliği sağlanmakta ve bu birim ve kuruluşlara eğitim faaliyetleri AKUT ekibi tarafından verilmektedir (www.akut.org.tr).

2.4. Türkiye'de Afet Politikası ve Yönetiminde Merkez – Yerel İlişkileri

Klasik yönetim anlayışının dayanaklarının zayıfladığı dönemle birlikte yönetme prensiplerinde de bazı dönüşümler yaşanmış ve bu dönüşümün neden olduğu yeni biçime yönetim (Tekeli, 1999) adı verilmiştir. Yönetişim prensiplerinden hareketle, hizmetlerin tek bir elden yürütülmesi anlayışından vazgeçilmesi önerilerek, yerindenlik (subsidiarity) kavramına odaklanılmıştır. Türkiye gibi merkeziyetçi bir yönetim sistemi bulunduğu iddia edilen (Göymen, 1999: 68) bir ülkede idarenin bütünlüğü kavramında etkisiyle merkez–yerel arasındaki ilişki uzun yıllarca monolitik ve merkezin muktedirliği ile sonuçlanmıştır. Bu bağlamda, devlet yönetiminin farklı mekanizmaları arasındaki uyum ve koordinasyonun sağlanması da merkezi yönetimin takdirine bırakılmıştır. Ayrıca merkez ve yerel arasında yönetim bütünlüğü olması gerektiği de Anayasanın 127. Maddesinde (Keleş, 2007: 16) klasik yönetim anlayışının egemenliğinin hukuksal dayanağı da belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin afet ve risk yönetimi alanında önemini ortaya koymak üzere bazı modellerden bahsetmek yerinde olacaktır (Balamir, 2007: 30):

- Yukarıdan Aşağı Model (Komuta Kontrol) ve Aşağıdan Yukarıya Doğru Model
- Reaktif Tutum ve Proaktif Tutum

Balamir'in (2007) afet ve risk yönetimi yapılanmasında gerekli gördüğü ve yerel yönetimlerin bu yönetim mekanizmasında hangi noktada durması gerektiğini anlamaya yardımcı olan söz konusu tutum ve modeller, çalışma açısından büyük önem arz

etmektedir. Öncelikle yukarıdan aşağıya olarak adlandırılan model merkezi yönetimin daha güçlü ve acil durum anlarında baha başarılı olabilecek bir örgütlenmeyi ifade eder. Diğer yandan aşağıdan yukarıya model ise inisiyatifinve yetkilerin çoğunlukla yerel yönetimler ve sivil toplum nezdinde birleşmesini öngörür. Sakınım süreçleri açısından aşağıdan yukarıya doğru model daha işlevsel durmaktadır. Bu durumun nedeni risk yönetimi uygulamalarının uygulanacağı esas ölçeğin yerel yönetim birimleri olmasıdır. Proaktif tutumlu yaklaşımlarda, yerel yönetimlerin afet ve risk yönetimi açısından daha çok yetkilendirilmesini mümkün kılan bir görüşü temsil etmektedir (Balamir, 2007: 30). Böylelikle sakınım süreçlerinin temel aktörlerinden birinin yerel yönetimler olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu bağlamda, yerel yönetimlerin afet, acil ve risk yönetimi alanlarında önemi iki ölçekten açıklanabilir. Öncelikle merkezi yönetimin, hükümetin ve yasama organlarının afet, acil ve risk yönetimi alanlarında aldığı kararların, uygulamaların ve yaptırımların uygulayıcı birimleri ‘yerel yönetimler’dir. Dolayısıyla, merkez yönetim ve aktörlerinin yerel birimlerle ilişki kurması kaçınılmazdır. Diğer yandan, yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin ve aktörlerinin tahakkümünden bağımsız olarak, ideal afet ve risk yönetiminin uygulanması gerekliliğinden dolayı, yönetişimin en önemli sacayaklarından birine işaret etmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin afet yönetimindeki öneminden bahsederken kurumsal ve hukuksal yaptırımların yerel birimlerde ne ölçüde karşılık bulduğu ve yerel birimlerin bu alanda ne kadar etkin bir birim olduğuna da bakılmalıdır.

Yerel yönetimlerin doğal afet yönetimini yakından ilgilendiren imar ve kent planlaması sorumluluklarından önce olağanüstü durumlarda yönetimin nasıl işlediğine bakmakta fayda bulunmaktadır. Olağanüstü hal durumu çeşitli sebeplerden kaynaklanmakta ve bu sebeplerden ilki doğal afetler gibi insan yaşamını etkileyen kriz anlarında oluşmaktadır (Keleş, 2011: 18). İl ve ilçe düzeyindeyse olağanüstü hal durumunun yönetilmesini sağlayacak düzenlemeyi sivil savunmayla ilgili kanun, tüzük ve yönetmelikler belirlemiştir. 84/7778 sayılı²⁸Yönetmelik uyarınca bölge valisinin gerek görmesi durumunda afetin gerçekleştiği il yada ilçede olağanüstü hal büroları kurulabilir (Yılmaz, 2005: 110). Diğer yandan, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinin öngördüğü yerel örgütlenme uyarınca da, yerel yönetimlerin yerel imkânların doğrultusunda kriz anlarında oluşabilecek ihtiyaçları karşılaması,

²⁸ Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik

karşılayamadığı durumlarda da durumu bir üst makama bildirmesi gerektiği düzenlenmiştir (Yılmaz, 2010: 111). Çalışmada da Afetler Kanunu olarak tanımlanan 7269 sayılı Yasa afet sonrası süreçleri kapsayan ve büyük oranda yardım çalışmalarını düzenleyen bir hukuksal düzenlemedir (Keleş, 2007: 20). Bu Yasa ayrıca merkezi yönetim aktörü ve yerel yönetim aktörleri olarak belediyelerin acil durum yönetiminde yetki paylaşımını da belirleyerek valileri birincil yetkili ve tek aktör olarak konumlandırmıştır (Balamir, 2011: 33).

1999 Marmara Depremi sonrasında uyanış dönemi olarak nitelendirilen dönem itibariyle yerel yönetimlerin afet konusundaki yükümlülüklerinde de bazı düzenlemeler yapılmıştır 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi uyarınca acil yardım ve kurtarma hizmetlerinin yürütülmesi adına belediye sınırları dışında il özel idareleri görevlendirilmiştir. Aynı Kanunun 69. Maddesi uyarınca da acil durum planlamasını içeren düzenlemelerin ve yangın, sanayi kazaları, doğal afet konularını içeren acil durum planlarının il özel idareleri tarafından oluşturulması gerekliliği belirtilmiştir. Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca da doğal afetlerle ilgili planların il ölçeğinde büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanması ve uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Yine 5393 sayılı Belediye Kanununun 53. Maddesinde doğal afetlerden korunmak ve bu afetlerin zararlarını azaltmak adına afet ve acil durum planları yapma ve ekip – donanım hazırlama işleri belediyelere verilmiştir (Akay, 2010: 456).

Yerel yönetimlerin doğal afet yönetimini doğrudan etkileyen ve zarar azaltma sürecinin önemli sacayaklarından biri olan yapı denetim kısmını ilgilendiren hukuksal düzenlemelerin başında 3194 sayılı İmar Kanunu gelmektedir. Belediyelerin imar planı yaptırımını düzenleyen söz konusu Kanun; jeolojik, jeoformolojik ve deprem risklerinin azaltılmasıyla ilgili verileri barındıran bir düzenleme içermemektedir (Keleş, 2007: 20). Bu bağlamda, yerel yönetimler, risk yönetimi alanına müdahil olmaktan yoksun bırakılmaktadırlar (Balamir, 2007: 33).

Yerel yönetim birimlerinin afet yönetimi konusunda büyük oranda söz sahibi olduğu ve kent mekânında yaptırım uygulayabileceği alan imar mevzuatının uygulanması olmuştur. Her ne kadar yerel düzeyde acil durum planları, sivil savunma ve arama – kurtarma birimleri belediyelerin afet planları için önemli yer tutsa da, imar mevzuatının yapılaşmadan denetime kadar uzanan karmaşık sürecinde, zarar azaltma ve bu bağlamda yönetim kavramı önemli yer tutmaktadır. Bir başka ifadeyle, afetin sosyal

bir gerçeklik olduğu algısıyla ve bu sorunun yönetim biliminin alanı olabileceği ön kabulüyle birlikte, yapılaşma ve denetim sürecinin kontrolü ve uygulanması, yerel yönetimlerin afet yönetimindeki yerini büyük oranda etkilemektedir. Diğer yandan, yerel yönetim birimlerinin merkezle olan ilişkilerini de büyük oranda imar mevzuatı şekillendirmektedir. Merkez–yerel yönetim ilişkileri bakımından bu sürecin en büyük sorunu sorumluluk ve yetki aşamasında ortaya çıkmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanununun öngördüğü ve 7269 sayılı Afet Yasasının belirlediği şekliyle mülki yönetimi sorumlu ama imar işlerinde yetkisiz, belediyeleri ise yetkili fakat sorumluluktan bağımsız kılmıştır (Balamir, 2000: 109). Yerel yönetimlerin büyüklükleri ve kapasitelerine bakmadan verilen imar yetkisi denetimden uzak ve kötü yapılaşmaya imkân verecek bir görüntünün oluşmasına neden olmaktadır (Balamir, 2010: 100). Doğal afet yönetimini ilgilendirdiği şekliyle İmar Kanununda taraflara katılımı hakkı öngörülmemiş, bu durum planlamanın sosyal uzmanlaşma sürecine dönüşmesini engellediği gibi afet tehlikesine karşı toplumun yoksun kalmasında büyük etkende bulunmuştur (Balamir, 2010: 100).

Merkez-yerel ilişkileri bakımından imar mevzuatı ve yapı denetimi konularının muğlaklığı, yerel güçlere kent düzeyinde geniş yetkiler bırakarak denetimsiz ve bağımsız bir yönetim modelinin oluşmasını kolaylaştırmaktadır. Diğer yandan, sürekli olarak merkeziyetçi olmakla eleştirilen afet yönetim sisteminin il ve ilçe düzeyinde temsilcileri olan valilikler ve kaymakamlıklarda bu konuda herhangi bir sorumluluk taşımayarak, belki de afet yönetiminin kent düzeyinde en önemli konusu olan imar uygulamaları noktasında pasif duruma düşmektedirler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERİN YÖNETİŞİMİNE GEÇİŞTE YAŞANAN ZORLUKLAR

Afet yönetişimi başlıklı bir çalışmanın kuramsal ve pratik düzlemde karşılaştığı birçok zorluk bulunmaktadır. Öncelikle kavramın yeniliği ve tarihselliğinin uzun olmaması; afet yönetiminin klasik yönetim anlayışının yarattığı tahakkümden kurtulmasını zorlaştırmaktadır. Kurumsal ya da hukuksal bağlamda yapılacak düzenlemelerin varlığının tüm sorunları çözmeye yetecek güçte olduğu algısı da, klasik yönetim anlayışının oluşturduğu perspektifle paraleldir. Dolayısıyla, afet yönetiminde ve politikalarında yapılan reform çalışmalarının tek başına bir 'yönetişim' ortamı yaratabileceğini düşünmek hatalı olacaktır. Bu noktada yönetişim için gerekli olan devlet, özel sektör ve sivil toplum işbirliğinin ne şekilde sağlanması gerektiği için model sunma fikrine de ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat böyle bir model önerisinden önce, uzun yıllar boyunca afet yönetimi ve politikasında merkeziyetçi bir yapıda ilerlemiş bir ülke olan Türkiye'yi tarihsel süreçte analiz etmek gerekmektedir ve yaşanan zorluklar kuramsal düzlemde tartışılmalıdır. Tartışmanın başlangıç noktası olarak da afet politikalarının meşru zemininin yaratılmasındaki zorluklar başlığıyla ele alınmalıdır. Çalışmanın bundan sonraki alt başlıklarında, doğal afet yönetiminden yönetişime geçişte yaşanan zorluklar tartışılmıştır.

3.1. Yönetişim Bağlamında Bir Kamu Politikası Olarak Afet Politikalarının Oluşum ve Yapım Sürecindeki Zorluklar

Kamu politikası teriminin literatürde birçok tanımı bulunmaktadır. Tanımlamalardaki bu farklılıklar kamu politikası kavramının neye işaret ettiği hakkında herhangi bir konsensüsün oluşma ihtimalini de güçleştirmektedir. Dye (2002: 3) kamu politikasını devletin yapmayı öngördüğü ya da öngörmediği her şey olarak tanımlamıştır. Kamu politikasının bir başka tanımı da hükümetlerin ve kamu kuruluşlarının faaliyet alanı üzerinde durmakta ve söz konusu aktörler tarafından gerçekleştirilen ve uygulanan hareketler serisini 'kamu politikası' olarak tanımlamaktadır (Çevik ve Demirci, 2008: 13). Kamu politikası kavramını ilgilendiren temel meselelerden bir tanesi de kamu nezdinde yaşanan bir endişe ya da problemdir. Bu bağlamda kamu politikası tanımlardan bazıları bu nokta üzerinde durmaktadır. Devlet ya da resmi kuruluşların kamuyu ilgilendiren bir sorunu çözmek üzere faaliyete

geçmesi durumu da kamu politikası olarak tanımlanmaktadır (Cochran, E. Clark, Lawrence C.Mayer, T.R. Carr and N. Joseph Cayer, 2009: 2). Politika kavramının tanımlanması da, kamu politikasının sınırları ve etki sahası hakkında fikir edinilmesi için önemlidir. Hill'in tanımına göre politika; siyasi etkinin bir ürünü olarak, devletin yapabileceklerinin belirlenmesi ve sınırlarının çizilmesi işlemidir (Hill, 1993: 47). Dolayısıyla kamu politikasının şekillenmesinde siyasi olana ait figürlerde büyük bir rol oynamakta, devlet ya da hükümet mevcut şartlar altında hangi tercihin doğru olabileceği hakkında inisiyatif almaktadır. Öyleyse sorunun belirlenmesi ve bu soruna çözüm üretilmesi işlemi tek başına kamu politikasının işlevselliğini belirlemektedir. Dolayısıyla devletin soruna yaklaşımı ve diğer aktörlerin sorunla olan ilişkileri büyük bir etkileşime girerek kamu politikasının ne ölçüde hayata geçebileceği ve işlevsel olabileceğini belirlemektedirler.

Kamu politikası kavramını daha işlevsel hale getiren ve kavramın anlaşılabilir olmasını güçlendiren bir diğer kavramda kamu politikası yapım (public policy making) sürecidir. Bu durumun temel nedeni; kamu politikasının tek ve durağan bir yapıdan oluşmamasından kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, kamu politikası akışkan ve değişken bir süreci betimlemektedir (Gilliat, 1984: 345). Kamu politikası yapım süreçlerinin kendi içlerinde farklı aşamaları olsa da, karar alma mekanizmalarının çalışması, soruna yönelik belli programların oluşturulması ve uygulanması gibi aşamalar, süreç yaklaşımları için gerekli basamakların ortak özelliklerini oluşturur. Bu bağlamda sorunun oluşumundan, problemin çözümüne kadar olan ki kısım 'süreci' oluşturur.

Süreç yaklaşımlarının temelini klasik yaklaşım oluşturmaktadır (Kaptı, 2011: 24). Özellikle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aşırı merkeziyetçi geleneğe sahip ülkelerde bu yaklaşımın görülmesi kaçınılmazdır. Woodrow Wilson'ın (1887) siyaset – yönetim ayrışması temelinde ele aldığı şekilde; devletin hizmet yürütme kapasitesini arttırması ve hizmet yürütmede başarılı olması için 'sistemik' bazı çözümlere ihtiyaç duyulmaktadır (Kaptı, 2010: 23). Bu sistemli yaklaşım, siyasi figürleri çözüm üretme mekanizmasında dışarıda bırakmakta, devleti tek ve büyük bir aktör olarak sorunu sistemli şekilde çözmeye muktedir bir nesne olarak görmektedir. Lasswell'in 1956 yılında ortaya koyduğu ve daha sonra adı süreç modeli olarak adlandırılacak model bazı aşamalardan oluşmaktadır. Süreç modeli en genel ifadeyle şu şekilde özetlenebilir: Gündeme geliş (agenda setting), formüle ediş (formulization),

kanunlaştırma (legitimation), uygulama (implementation), değerlendirme (evaluation)(Akgül ve Kaptı, 2011: 80).

Bir kamu politikası alt başlığı olarak afet politikası ve yönetimi Türkiye’de uzun yıllar boyunca klasik yaklaşımın egemenliği altında şekillenmiştir. Özellikle doğal afetler nezdinde sorunun gündeme gelmesi sürekli olarak afetin gerçekleşmesine bağlanmıştır. Afet gerçekleştikten sonra, süreci kotarmak ve halkın temel ihtiyaçlarını karşılamak adına kanunlaştırma aşaması büyük oranda kanun hükmünde kararnamelerle olmuştur ya da mevcut yasal düzenlemelere ivedilikle ek yasal düzenlemeler getirilmiştir.²⁹ Sakınım süreçlerinin atlanması, zarar azaltma politikalarının yeterince uygulanmaması da değerlendirme aşamasını işlevsiz bırakmıştır. Diğer yandan, kurumsal bazda afet yönetimiyle ilgili ve ilişkili aktörlerin büyük oranda devlet eliyle oluşturulması, uygulanmak istenen politikanın işlevselliği hakkında da bazı sorunlar oluşturmaktadır. Özellikle kurumların afet öncesi ve afet sonrası hangi konularda yükümlü olduklarının maddeler halinde tanımlanması, gerçekçi bir afet yönetimi sistemi içerisinde pek geçerli bir konumda bulunmamaktadır. Dolayısıyla, afet yönetimi için kanunlaşma aşamasından geçmiş bir politikanın, kurumsal ve hukuksal bazda yarattığı dönüşümler, sivil toplum ve özel sektörün dışarıda tutulduğu bir ortamda, pek işlevsel durmamaktadır.

Diğer yandan, klasik yaklaşıma getirilen eleştirilerden biri olan süreçler arasında keskin sınırlar olmadığı (Kaptı, 2010: 39) iddiası da, afet politikası ve yönetimi açısından büyük önem taşımaktadır. Devletin tek ve muktedir bir aktör olarak afet yönetimini belirlemesi, süreci kendiliğinden ‘statik’ bir konuma taşımaktadır. Bir başka ifadeyle, Türkiye’nin afet yönetimi konusunda tarihsel bağlamda merkeziyetçi bir konumda bulunması, üretilecek politikanın sistemli ve aşamalı olarak belirlenmesi sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla, kamu politikası sürecinin iç ve dış çevresel faktörlerinin (Sabatier, 1999 aktaran Kaptı, 2010: 39) fonksiyonlarının öneminin anlaşılması, yönetim prensiplerinin anlaşılacağı bir ortamda mümkün değildir. Bu bağlamda afet politikasının hem öneminin anlaşılması hem de yapım sürecinin diğer zorluklarının belirlenmesi adına ‘çoklu akış modeli’ hakkında yapılacak tartışma önem kazanmaktadır.

²⁹ 1999 Marmara Depremi sonrası yaşanan sürece atıf yapılmıştır.

3.2. Doğal Afet Politikalarını Açıklamak Adına Bir Çerçeve İhtiyacı: Çoklu Akış Modeli

Afetler bir politika nesnesi olarak diğer politika alanlarından ayrılırlar. Afet öncesi süreçlerin düzenlenmesindeki sorunlar, afet gerçekleşmeden önce afetten sakınım planları için gerekli meşru zeminin hazırlanması kolay değildir. Diğer yandan, afet gerçekleşikten sonra halkın devletten beklentisi çok büyük olacaktır. Bu kritik dengeyi ayarlamak ve yönetmek kolay değildir. Bu noktada afet yönetişiminin uygulanabilir olmasını engelleyen zeminin anlaşılması adına da çoklu akış modeli yardımcı olacaktır.

Bir önceki başlıkta tartışıldığı üzere, klasik yaklaşım politika yapım sürecini ayrı başlıklar altında ele alarak, süreci basamaklar haline getirerek, pozitivismden mülhem bir ayrıştırmaya gitmiştir. Bu basamaklamanın temelinde de karmaşık durumların daha anlaşılabilir hale gelmesi prensibi bulunmaktadır (Kaptı, 2010). Fakat klasik yaklaşımla üretilen politikalar ve yönetim mekanizmaları iktisadi ve toplumsal dönüşümler sonrasında yetersiz kalmıştır. Söz konusu yetersizlikleri başlıklar halinde sıralamak mümkündür (Braybrooke ve Lindblom, 1963: 36):

- Bireylerin problem çözmedeki yetersizlikleri
- Bilginin yetersizliği sonucu oluşan durumlar
- Analizlerin maliyeti
- Tatmin edici değerlendirmelere ait yapıların kurulamaması
- Gözlenen durumlarda olgu – değer ikilemi olması
- Analistlerin daha stratejik yollara ihtiyaç duyması
- Daha değişik formlarda ortaya çıkan siyasa problemleri (Tek bir soruna odaklanılırken başka sorunlarında türemesi)

Klasik yaklaşıma getirilen temel eleştiri, gerçek hayattaki sorunların teoride düşünüldüğü şekliyle bazı kesin sınırlarla ayrılmadığı gerçeğidir. Dolayısıyla, her sorun için farklı süreçler cereyan etmekte ve politika yapım sürecinde düşünüldüğü gibi basamaklı ve lineer ilerleyen bir sorun çözme geleneği bulunmamaktadır. Ayrıca klasik kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi yöneticilere ve bürokratlara çok geniş yetkiler verilmesi, bu aktörlerin yetkileri dâhilinde tüm sorunları eksiksiz çözebileceği algısını

ve yanlışını yaratmaktadır. Ayrıca hızlı kentleşme, genişleyen sermaye alanları ve aktörleri, eğitimli nüfusun artışı gibi etkenlerde tahmin edilebilir durumların varlığını ortadan kaldırmakta ve Braybrooke ve Lindblom'ın da belirttiği şekliyle, bilgi yetersizliği durumu oluşmaktadır. Bu noktada afet yönetişimi kavramının neden önemli olduğuna dair daha açıklayıcı bir model anlayışı ihtiyacından dolayı çoklu akış modelinden bahsedilecektir. Bu model klasik yaklaşımla afet politikası üretmenin problemlerinden bahsederken diğer yandan yönetim kavramına neden ihtiyaç duyulduğu noktasında açıklayıcı bir rol üstlenecektir.

Bir önceki başlıkta bahsedildiği şekliyle, klasik yaklaşımın politika oluşturma sürecindeki statik ve indirgemeci tutumu, klasik yaklaşıma bazı alternatif modeller oluşturulması gerekliliğini doğurmuştur. Bu noktada çoklu akış modeli, klasik yaklaşıma önemli bir alternatifi oluşturmaktadır.

Öncelikle söz konusu modelin temel sorunsalı, bir fikrin yahut sorunun gündeme nasıl oturduğuyla ilişkilidir. Bu model belirsizlik şartlarında kamu politikası oluşturma sürecini açıklamakta ve belirsizlik durumlarında birçok fikrin hangi koşullarda bir araya geldiğini izah etmektedir (Zahariadis, 2006). Çöp tenekesi modelinden hareketle belirsizlik anlarında, birçok problem bir araya yığılmaktadır (Zahariadis, 2006: 66). Kingdon'ın alan yazına yaptığı katkının temel argümanlarını başlıklar halinde şu şekilde sıralamak mümkündür (Zahariadis, 2006: 67):

1. Amerika özelinde örgütlerin karışık, yasa yapıcılar, bürokratlar, yüksek rütbeli memurlar kamu ve özel sektör arasında bir akış halinde olduğu gerçeği,
2. Sivil toplum kuruluşlarının, işçi sendikaları, tüketici grupları da karar verme süreçlerinde etkinlikler,
3. İnsanlar ne istediklerinden emin değiller ve bu noktada politikacılar kesin olmaması, üretilen çözümler standart dışılığı ve bu nedenlerden ötürü yığınlar halinde duran fikirlerin toplamının sağlam bir yapı meydana getirebileceği ihtimali,
4. Teknolojinin tahmin edilemeyen gücünüm etkisinde görevler sabit kalırken görevlerle/sorunların arasında uyum/netlik olmaması.

Zahariadis'e göre (2006: 68), politika oluşturma esnasında zaman daha önemlidir ve zaman geri getirilebilecek bir nesne değildir. Bu model uyarınca sadece rasyonel davranmanın ve işi sistemli parçalara bölmenin büyük fayda getirmeyeceği söylenebilir. Böylelikle problemlerin çözümü için pozitivist ve klasik bir çözüm önerisi getirilmemektedir. Diğer yandan insan rasyonelliğinin kısıtlı olduğu iddiası da (Simon, 1947) sorunların sadece rasyonel tercihlerle çözülemeyeceği iddiasını güçlendirmektedir. Çoklu akış modelinin bileşenleri şu şekildedir: problemlerin akışı, politikaların akışı, siyasetin akışı, siyasa penceresi ve siyasa ortakları (Kaptı, 2010). Bu model çerçevesinde birçok problem bir araya yığılır, politika önerileri (fikirler) de aynı sürede biraraya gelir ve çıkar grupları da aynı oranda bu sürece dâhil olur. En uygun ortam olduğu zaman siyasa pencereleri açılır ve yeni ortaklıklar oluşur. Böylelikle politika oluşturma süreci klasik yaklaşımdan daha farklıdır.

Çoklu akış modeli bileşenlerinin problem çözmeye yaptığı katkıyla kamu politikası analizi sürecine yeni bir soluk getirmiştir. Bu bağlamda problemlerin kaynağı tek ve sabit değildir. Problemin kaynağının tek olduğunu iddia etmek sorunun çözülmesini zorlaştırabilir. Diğer yandan, fikir üretme ve sorun çözme noktasında birçok aktör bir araya gelmelidir. Çalışmanın inceleme nesnesi açısından da bu durum büyük fayda sağlamaktadır. Öncelikle afet yönetimi ve politikası diğer politika üretme alanlarından daha zor ve muğlaktır. Çünkü afet gerçekleşmeden önce gerekli kamuoyunu oluşturmak ne kadar zorsa, afet gerçekleştikten sonra kamuoyu taleplerini doyurmakta bir o kadar zordur (Henstra, 2010). Diğer yandan, klasik yaklaşımla afet yönetimi oluşturulduğu zaman, afet yönetimi ve politikasının mekanik bir süreçle sadece mühendislik alanına sapsamak kaçınılmazdır. Fakat, doğal afetler sadece yapıların ve yerleşim yerlerinin güvenliği ile önlenebilecek doğa olayları değildir. Doğa olaylarının afete dönüşmesinde sosyal bir gerçeklik, toplumsal ve iktisadi sorunlar yatmaktadır. Bu nedenler bütünleşik afet yönetimi sürecinin yasal dayanaklarının oluşturulmasından itibaren, sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin, iş ve çıkar çevrelerinin ve hatta hanehalklarının bu çok aktörlü yapıda etkin olması gerekmektedir. Dolayısıyla, çoklu akış modelinin de politikaların akışı kısmında açıkladığı şekliyle farklı çıkar grupları alana müdahil olarak fikir ve politika üretmek zorundadır. Öyleyse, çoklu akış modeli, doğal afet yönetimine neden ihtiyaç duyulduğunun anlaşılması adına önemli bir başlangıç noktasıdır

3.3.Aşkın Devlet Geleneği Tartışmaları Bağlamında Afet Yönetişi

İkinci bölümde sivil toplum tartışmaları açısından Türkiye’de sivil toplumun tarihselliğine kısaca değinilmişti. Bu bölümde devletin ontolojik bir varlık olarak güçlü devlet geleneği tezinden hareketle daha ayrıntılı tartışması yapılacaktır. Özellikle afet yönetimi gibi ikircikli ve politika üretme aşamasında sıkıntı yaşanan bir konuda, afet yönetiminin devletin sorumluluğu olarak görülmesini sağlayan tarihsel etmenler, siyaset bilimi literatürünün katkısıyla aşkın (transdantal) devlet geleneği kavramsallaştırmasıyla analiz edilecektir. Böyle bir tartışmanın ilk etapta aşkın devletin metodolojik olarak afet yönetimi ile hangi yollarla ilişkilendirilebileceği sorununun gündeme taşıyabileceği söylenebilir. Fakat burada çalışmada ısrar edilen nokta, yönetişimin sac ayaklarından belki de en önemlisi olan sivil toplumun aşkın devlet geleneğinden olumsuz etkilenmesi³⁰ gerçeğidir. Bulunduğu yerleşim yerinin, özel çıkarının ve kendinin kar zarar hesabını yapmakta zorluk çeken bir toplumun afet yönetişiminde gerekli farkındalığa sahip olması mümkün gözükmemektedir.

Devletin siyasal gücünden ve ekonomik alanından ayrı olarak iktisadi ve toplumsal ilişkiler ağında konumlanan sivil toplumun Batı Avrupa’da ortaya çıkışı, bu devletlerin afet yönetişiminde başarılı olduğunu da yansıtmamaktadır. Bir başka ifadeyle, güçlü bir sivil toplumun varlığı indirgemeci bir yaklaşımla, afet yönetişimi için gerekli sivil toplum aktörlerinin oluşmasını mümkün kılmayabilir. Burada kastedilen olgu, afet yönetişimi için gerekli olduğu varsayılan sivil toplumun oluşması için gerekli meşru zeminin ne ölçüde hayat bulduğudur. Güçlü bir sivil toplum afet yönetişimini garantilememektedir. Güçlü sivil toplum örgütlenmelerine ve ağlarına sahip Batı Avrupa ülkelerinde afet yönetimi uygulamalarında başarısız olunuyorsa da³¹, bu ülkeler için farklı bir araştırma sorusu sorulmalı ve bu çalışmadan farklı olarak bir yöntem belirlenmesi gerekmektedir. Bu çalışmanın inceleme nesnesi Türkiye’dir.

³⁰ Güçlü devlet geleneği ile merkezîyetçi afet yönetimi arasında bağ kuran başka çalışmalarda (Ganapati, 2005, Özerdem ve Jacoby, 2006) mevcuttur.

³¹ İngiltere başta olmak üzere batılı gelişmiş kapitalist ülkelerin afetler konusunda yaşadıkları sorunlar çeşitlidir. Özellikle İngiltere konumlandığı alan neticesinde doğal afetlerden ciddi zararlar görmemiştir. İngiltere’yi inceleme nesnesi seçen çalışmalar afet konusunda farklı alanlara yönelmişlerdir. Bu konuda farklı bir çalışma için bkz: Elliott, Dominic and Smith, Dennis (2011) “Evolution of social learning when high expected payoffs are associated with high risk of failure”, *Journal of The Royal Society Interface*, Vol. 8, pp. 1604-1615.

Türkiye toplumunun kapitalistleşme süreçlerinin incelenmesi de önemli bir gerekliliktir. Avrupa'nın (özellikle İngiltere'nin) kapitalistleşme sürecinin kendi tarihsel süreçleri içerisinde olgunlaşması ya da uygulanması, sivil toplumun yaşama alanı bulabileceği iktisadi koşulları da beraberinde getirmiştir. Fakat Osmanlı Devleti'nin iktisadi yapısı ve bu iktisadi yapının büyük bir kesiminin Türkiye Cumhuriyetine devri de sivil toplum tartışması açısından önemli bir dönemeci tartışılması gerekli bir konu haline getirmektedir. Böyle bir tartışma tarihsellik açısından önem taşımaktadır.

3.3.1. Osmanlı Devleti'nin Türkiye'ye İktisadi Miras ve Bunun Sivil Topluma Etkisi

Wood 'Kapitalizm Demokrasiye Karşı' isimli çalışmasında, sivil toplum kavramsallaştırılması adına bazı değerlendirmeler yapmaktadır. Bu değerlendirmeler; sivil toplum kavramsallaştırmasına yapılan liberal ve tarihsel maddeci yorumları kapsamaktadır. Bahsedilen kuramsal tartışmanın çarpıcı yönü ise, sivil toplum meselesinin genel olarak kapitalist ilişkiler ağına örülü olduğu gerçeğini yansıtmasıdır. Özel iktisadi ilişkileri, piyasayı, üretim, dağıtım ve değiş-tokuş ağını kapsayan ayrı bir toplumsal faaliyet alanını işaret eden sivil toplum (Wood, 2003: 282) bu anlamda Avrupa'nın iktisadi koşulları içinde gelişen bir kavram olmuştur. Böylelikle kavrama yapılan Marksist eleştiri dahi, sivil toplum gerçeğinin kapitalist ilişkiler ağına gömülü bir faaliyet alanı gerçeği olduğunu reddetmemektedir. Bu açıdan bir ülkenin kapitalistleşme ya da kapitalistleşememe süreci, söz konusu ülkede sivil toplum ağlarının oluşumunu önemli ölçüde etkileyecektir. Diğer yandan, kapitalist ilişkiler kısa sürede ve sadece devletin burjuvaziyi desteklemesiyle oluşabilecek bir gerçeklik değildir. Batı Avrupa'da bu süreç tarımsal iktisadi ilişkilerle yaşanmış ve sürecin kaynağını Sanayi Devriminden ziyade tarımsal kapitalist ilişkiler belirlemiştir (Brenner, 1982). Sanayileşmenin sonucu değil nedeni olan bu süreç (Akbulut, 2005: 179) İngiltere'de feodalizmin yıkılmasında sonra uzunca bir süre içerisinde gerçekleşmiştir. Ülkelerin kendi piyasa şartlarına bağlı olarak gelişen kapitalistleşme süreci, bu bağlamda uzun bir süreci gerektirmektedir.

Çalışmanın bu bölümü Osmanlı İktisat Tarihi açısından derin bir analiz gayreti içine girmeyi amaçlamamıştır. Bunun yerine devletin iktisadi kontrol üzerinde etkisiyle esnaf örgütlenmelerinin ve localarının ekonomiye bakışlarını anlamak birinci önceliktir.

Böyle bir tartışma Osmanlı Devleti'nin kapitalistleşme sürecini neden Avrupa ülkeleri gibi tamamlayamadığının da ipuçlarını verecektir.³²

Mehmet Genç (2002) 'Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi' isimli çalışmasının Osmanlı İktisadi Dünya Görüşünün Klasik İlkeleri ve Temel Değerlerini tartıştığı bölümünde, Osmanlı Devleti'nin ekonomiye bakışının Batı Avrupa'dan bir hayli farklı olduğunu ve Osmanlı Devleti'nin ekonomiye ilişkin en genel tasavvurunun ihtiyaçları karşılamak üzere kurulu bir düzen olduğunu belirtmiştir. Bu noktada iktisadi faaliyetlerde bulunanların asıl gayesi kendi ihtiyaçlarını karşılamak ve bir sonraki aşamada toplumun ihtiyaçlarına cevap vermektir. Böyle bir iktisadi felsefenin temelinde de değişimin gerekli olmadığı algısından kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, hakikat tekildir ve Allah yolunda dinin doktrinleri tek ve değişmezse, aynı mantık sosyo-ekonomik süreçler içinde geçerlidir (Genç, 2002: 68 - 69).

Genç, bu tartışmalar ışığında, Osmanlı iktisadi dünya görüşünün temel çerçevesini üç başlık altında tartışmıştır ve bu başlıklardan ilki eşitlik prensibidir (Genç, 2002: 71). Eşitlik prensibinin temelinde Yüce Yaradan'ın eşitlikle hükmedilmesi hükmü bulunmaktadır. Bu nedenle devlet tüm üretim alanlarında büyük farklılıklara meydan vermeyecek düzenlemeler oluşturma gayretindeydi. Devletin toprak mülkiyeti üzerindeki hâkimiyeti de bu duruma paraleldir; kaynak dağılımını eşitlikçi bir dengede tutmak ve refahı toplumun bütün kesimlerine yayabilmek. Devlet bu bağlamda emeği de mutlak kontrol altında tutarak toprağı terketmek ya da işlememek gibi faaliyetleri de mutlak suretle yasaklamıştır (Genç, 2002: 71-72).

Osmanlı iktisadi dünya görüşünün ikinci temel anahtarı 'rekabet' ve çatışma yerine işbirliği ve dayanışma değerlerini ön planda tutan bütünlükçü prensiptir. Devlet rekabetçi piyasanın oluşumunu engellemek adına ciddi yaptırımlarda bulunmuştur. Dayanışmanın esas alındığı bu tavır esnaf örgütlenmeleri arasında da kabul gören bir anlayışı yansıtmaktadır. Bu bağlamda, fiyat, üretim ve ücretlendirme süreçlerinde rekabeti asgariye indirecek düzenlemeler sağlanması için büyük bir gayret ve çaba bulunmaktaydı (Genç, 2002: 72).

³² Osmanlı Devleti'nin geç kapitalistleşme (yahut bu dönüşümü tamamlayamama) süreci bu tartışma altında bir eleştiri olarak sunulmamıştır. Devletin o dönem ontolojik olarak, iktisadi anlamda kendi varlık nedenini üç anahtar kavram üzerine kurması, eleştiriden ziyade övgüyü hak edecek bir konudur. Diğer yandan bu başlık altında tarihsel maddeci yorumlardan bilinçli olarak kaçınılmıştır.

Tartışmanın üçüncü kavramıysa itidal kelimesine yüklenen değer oluşturmaktadır. İktisadi anlamda itidal üretim faaliyetlerinde hatalı bulunan esnafın ilk etapta hemen cezalandırılmasını engelleyen bazı düzenlemelerin temel kaynağını oluşturuyordu. Dolayısıyla, üretim ve tüketimde de yaşanan bu uyum anlayışı, aşırılığı engelleme gayretiyle birlikte büyük bir hoşgörü iklimini de beraberinde getiriyordu (Genç, 2002: 73).

Genç'in özetlediği bu üç anahtar kavram Osmanlı iktisadi değer prensiplerinin anlaşılması adına büyük önem taşımaktadır. Rekabetçiliği, piyasacılığı, eşitsiz gelişmeyi engelleyen ve devletin büyük ölçüde müdahil olduğu bu iktisadi düzen karşısında, kendi çıkarını gözetebilecek geniş anlamda sivil toplum ya da buna benzer çıkar grubu örgütlenmelerin oluşabilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Elbette bu tartışma Osmanlı Devleti'nde sivil toplumun hiç bulunmadığına dair determinist bir görüşü yansıtmamaktadır. Burada tartışılan nokta, Avrupa'da ortaya çıkan ve sivil toplumun oluşma koşullarını yaratan iktisadi süreçlerin Osmanlı'dan Türkiye'ye farklı süreçlerle miras kaldığı gerçeğidir.

3.3.2. Avrupa'da Kapitalizmin Tarımsal Kökeni ve Mülkiyet İlişkileri Bağlamında Sivil Toplum – Devlet İlişkisi

Kapitalizm kendinden önceki üretim biçimlerinin olgunlaşmasından ziyade köklü bir dönüşümü ifade etmektedir (Akbulut, 2005: 179). Bu açıdan ülkelerin üretim biçimlerinde yaşanan dönüşümün tezahürü de, determinist bir yaklaşımdan ziyade tarihsel süreçlerle ve diğer ifadeyle tarihsel/ historikbir yaklaşımla incelenmelidir. Bu önkabul ışığında İngiltere'de kapitalizmin doğuşu, sanayi devriminden daha önceye dayanmakta ve piyasa bağımlılığı tarımsal ilişkilerde gömülü bulunmaktadır. Sanayi devrimine ön ayak oluşturan bu süreç, rekabetçi ve iş gücünün dolaşım halinde olduğu bir durumu yansıtmaktaydı (Akbulut, 2005: 179).

İngiltere'yi diğer Avrupa devletlerinden ayıran durum, toprak kirasının yarattığı rant ilişkilerinin piyasa bağımlılığını hem emeğini ücret yoluyla satan işçiler hem de mülk sahipleri üzerinde kurması olarak nitelendirilebilir. Toprak sahiplerinin piyasa üzerinde yaptırımlarının az olması, kiracıların üretkenliği arttırması için gerekli koşulları yaratmasına ortam sağlamıştır. Dolayısıyla, kapitalist kar olarak nitelendirilen durum, ticari kardan farklı olarak, sadece mal dönüşümüne odaklanmamış, üretici güçlerin gelişimini sağlamıştır. Bu bağımlılıklar neticesinde piyasa şartlarına

tutunamayan toprak sahipleri mülksüzleşmiş, daha rekabetçi ilişkiler kurabilen kiracılarla iyi ilişkiler kurabilen toprak sahipleri piyasa şartlarına tutunabilmeyi başarabilmiştir (Akbulut, 2005: 180).

İngiltere’de siyasal alan ve ekonomik alan arasında yaşanan ayrımın özgül koşullarla yarattığı kapitalist üretim biçimi Fransa’da farklı gelişmiştir. Küçük toprak sahiplerinin ekonomi üzerindeki etkisi, kapitalist üretim biçiminin bir önceki safhası olan siyasal ve ekonomik alandaki birlikteliği devlet eliyle yeniden üretmiştir (Akbulut, 2005: 183). Dolayısıyla, Fransa devletin siyasal bir entite olarak ekonomik alana siyasal alan üzerinden yaptığı baskı neticesinde kapitalistleşme sürecini İngiltere’ye göre daha geç deneyimlemiştir.

İngiltere ve Fransa örneklerinden görüleceği üzere kapitalizmin Avrupa’da gelişmesinde ülkelerin kapitalizm öncesi özgül koşulları önem kazanmıştır. Kapitalizm öncesi üretim biçimleri ve siyasal entitenin iktisadi yapı üzerindeki etkileri, sivil toplum deneyimlerinin ve bu bağlamda devletin ekonomi üzerindeki etkisini de büyük oranda etkilemiştir. Böylelikle birey, özgürlük ve sivil inisiyatifler hakkında bu iki devletin görüşleri farklılaşmıştır. Liberal iktisadi düşüncenin hâkim olduğu İngiltere örneğinde, yukarıda değinilen iktisadi dinamikler neticesinde, devletin ekonomi üzerinde faaliyet alanı küçülmüş ve devlet sadece iktisadi gruplar arasında hakemlik rolü üstlenmiş; siyasal alanda bu durumdan nasıplenerek birey ve toplum eksenli bir toplumsal yapı şekillenmiştir (Çaha, 2007: 97). Dolayısıyla, İngiltere tarihsel bağlamda devrimci değil, sözleşmecî bir gelenek tarzını benimsemiştir. Fransa bu duruma karşı, daha devletçi eğilimler göstermiştir. Kapitalizm öncesi siyasal ve ekonomik alanın devlet elinde toplanması ve bu iki alanın devlet eliyle yeniden üretilmesi, birey olgusunun vatan, millet, özgürlük ve sistem gibi kavramlar ardında ikincil sıraya gerilemesine neden olmuştur (Çaha, 2007: 99). Fransa’nın deneyimlediği bu devlet geleneği Türkiye’de de büyük ölçüde hissedilmiştir (Çaha, 2007: 104).

3.3.3. Osmanlı’dan Türkiye’ye Aşkın Devlet Geleneği Tartışmaları ve Zayıf Sivil Toplumların Afete Karşı Güvenlik Açıkları

Çalışmada sivil toplum meselesinin tartışıldığı başlık altında Türkiye’de devlet geleneği tezinden kısaca bahsedilmiştir. Aşkın devlet geleneği başlığı altında yapılan sivil toplum tartışmasıysa, kavramsallaştırmanın iktisadi yönüne vurgu yaparak, bir anlamda birey, mülkiyet, siyasal haklar gibi kavramlar üzerinde hak sahibi olduğu iddia

edilen toplulukların hangi süreçlerden geçtiğini anlamaya çalışmıştır. Bu anlamda Türkiye’de aşkın ve güçlü devlet geleneği tezi altında yapılan tartışmalarda, devletin iktisadi ve toplumsal alandaki güçlü rolüne değinilecektir.

Güçlü devlet geleneği teziyle ilişki kavramlardan ilki, İnalçık’ın Osmanlı’dan Türkiye’ye miras kaldığı iddia edilen patrimonyalizm kavramıdır. İnalçık’a göre patriomanyal gelenek Weber’in tanımladığı biçimde bütün siyasal iktidar, kanun ve meşrulaştırma araçlarını hükümdarın elinde tuttuğu bir sistemdir. Bu gelenek içerisinde devlet ve toplum nezdinde ayrıcalık elde etmek isteyen biri hükümdarla iyi ilişkiler kurmak zorundaydı (İnalçık, 2006: 26). Öyle ki, İnalçık bu geleneğin Türkiye’ye mirasını milletvekillerinin parti başkanlarına bağlılığı üzerinden bile açıklayarak, patrimonyal algının değişmediği gerçeğini vurgulamıştır (İnalçık, 2006: 27). Aşkın devlet geleneği tartışmalarına katkı sunan bir başka siyaset bilimci de Metin Heper’dir. Heper, ülkelerin siyasal kültürleri ile devlet olgusu arasında organik bir ilişki olduğunu iddia ederek, aşkın (transcendental) ve araçsal (instrumentalist) olarak tanımlanabilecek iki farklı devlet türünün varlığından söz eder. Süreci farklı tarihsel süreçlerle açıklayan ve aşkınlık derecesinin dönemlere göre ayrıldığını iddia eden Heper (2010: 35) en genel anlamda Türkiye’yi ılımlı aşkıncı bir devlet olarak tanımlamaktadır. İlimli aşkıncılık, devletin belirli normlar etrafında kurumsallaştığı, söz konusu normların siyasal hayata yön verdiği, bürokratların karar alıcı konumlarda bulunduğu, siyasi partilerin devlet aygıtı gibi çalışabileceği bir devlet yönetim şekli olarak tanımlanmıştır (Heper, 2010: 30-31). Mardin de bu konuya ciddi bir katkı sunarak Avrupa’da modernleşme hareketlerinin sözleşmecî dinamiklerle şekillendiğini belirtmiştir. Bu bağlamda, Batı Avrupa’da devlet ve burjuvazi arasında anlaşma ve imtiyazlara dayanan anlaşma ve sözleşme geleneği, Osmanlı’da merkezin çevre üzerinde mutlak hâkimiyetine dayanan süreçlerle şekillenmiştir (Mardin, 1973: 33). Mardin bu savını genişleterek merkez – çevre arasında yaşanan iktisadi ve kültürel kopukluğun Türkiye’ye de miras kaldığını savunmuş, resmi ideolojinin köylüleri hem kültürel hem de iktisadi açıdan birçok dayatmaya maruz bıraktığını söylemiştir (Mardin, 1973: 52).

Türkiye’de devlet geleneği hakkında yapılan tarihsel ve kuramsal tartışmalar yukarıda belirtilenlerle sınırlı değildir. Fakat çalışma açısından önemli olan nokta, Türkiye’ye Osmanlı Devleti’nden miras kalan devlet yapısının, iktisadi değerlerin ve toplumsal yapının anlaşılmasını kolaylaştırmaktır. Bu tartışmanın yönetim bağlamında konuya iki katkısı olmuştur. Öncelikle birey-devlet ilişkisinin tarihsel bağlamda

monolitik bir yapıda olması, devlete karşı çıkar oluşturabilecek, devletle pazarlık yapabilecek yahut devlete yaptırımında bulunabilecek esnaf örgütlerinin, meslek odalarının, sektörel birliklerin ya da en geniş anlamda sivil toplum örgütlenmelerinin yeterince olgunlaşmasını engellemektedir. İngiltere örneğinde görüleceği üzere, iktisadi koşulların oluşturduğu sözleşmeci ve rekabetçi yapı, devletin siyasal alandaki meşru gücünün iktisadi alanda baskın olmasını engellemiştir. Bunun yanında, mülkiyet, kapitalist üretim ve rekabet gibi kavramlarda bireyselliğin yeniden üretilmesine ve yorumlanmasına yol açmıştır. Devlet geleneği tartışmalarının yönetim prensiplerinin uygulanmamasına yaptığı bir diğer katkı da yönetim prensiplerinin değişmeme üzerine kurulu olmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu toplumsal ve iktisadi yapıyı muhafaza etme prensiplerine sahip bir devlet geleneği olan Türkiye’de; afet gibi politika üretme ve uygulama konusunda sıkıntı yaşanan bir konuda devlet tüm işleri yapmaya muktedir bir aktör edasıyla davranmaktadır.

Aşkın devlet, patrimonyal gelenek, devletçi iktisadi politikalar ve gelişmemiş bir sivil toplunafetlere karşı savunma düzeyi düşük bir toplum yaratır. Bu duruma kapitalistleşme sürecinde yaşanan farklılıklar ve aksaklıklar da eklendiğinde alt sınıflara mensup bireylerin daha savunmasız ve kendilerini koruma adına hayata karşı farkındalıklarının daha az olduğu söylenebilir.

Türkiye’nin aşkın devlet ve/veya toplumun zayıf kesiminin afetler durumunda/karşısındaki kırılgan olma durumu örneği, liberal ve iktisadi açıdan gelişmiş ülkeler içinde geçerlidir. Louisiana Eyaleti’nin New Orleans bölgesinin Katrina kasırgası öncesi toplam nüfusunu %70’ini göçmeler oluşturmaktaydı (Donner ve Rodriguez, 2008: 1098). Zor şartlar altında yaşayan ve ülke standartlarının büyük oranda altında bulunan bu bölgede(New Orleans), on binlerce alt sınıftan gelen insan kasırganın yarattığı yıkıcı etkiye maruz kalmıştı (Bolin, 2005: 113). Çalışmanın başında yapılan afetin sosyal bir gerçeklik olduğu ve afetlerin sosyal doğasının da olduğu gerçeğiyle beraber, iktisadi ve toplumsal anlamda eşitsiz gelişmelerin, bir anlamda afet için savunmasızlığa potansiyel yaratabileceği gerçeğini göz önünde bulundurmamak gerekmektedir. Wisner ve Walker’ın savunmasızlık tanımı da bu savı destekler niteliktedir. Savunmasızlık yaklaşımı sosyo-mekânsal ve sosyo-ekonomik koşulların afetleri şekillendirdiği gerçeği üzerinde durmaktadır (Wisner ve Walker, 2005: 92). Wisner’in savunmasızlık hakkında yaptığı tanım, aşkın devlet geleneğinin kuramsal

tartışmasını doğal afete farkındalık ve savunmasızlık bağlamında değerlendirilmesine ışık tutacaktır (Wisner, 2004: 11 aktaran Bolin, 2005: 116):

“Bir grubun ya da kişinin kapasitelerini etkileyen karakterleri veya sosyal konumları; doğal afetin etkilerini tahmin etme, onlarla mücadele etme, onlara karşı durma ve doğal tehlike sonrası yaşanacak kurtarma safhalarını etkilemektedir.”

Kent mekânında tarihsel, mekânsal ve siyasi ekonomik süreçlerle birlikte düşünülen afet çalışmalarında siyasi ve toplumsal eşitsizliklerin üzerinde durulmakta ve bu durumun insanların zihnindeki afet algısını ve farkındalığını şekillendirdiği düşünülmektedir (Bolin, 2005: 123). Wisner’ın yaptığı tanımdan yola çıkarak afet savunmasızlığının elementleri üç başlık altında düşünülebilir: temel nedenler, dinamik etkiler ve güvenli olmayan koşullar (Bolin, 2005: 124). Tüm bu koşulların altında tarihsel, politik, ekonomik ve demografik nedenler bulunmakta ve bu koşullar kaynakların insanlar arasında eşitsiz dağıtılmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu sürecin sonucu olarak hızlı kentleşme, çevre dezanformasyonu, ekonomik krizler, zayıf çevre planları ve üstünde durulmayan kalkınma planları oluşmaktadır (Bolin, 2005: 124). Güvenli olmayan yaşam koşullarını da hazırlayan bu şartlar kırılgan yaşam alanları, eşit olmayan gelirler ve hem yasal hem de politik eşitsizlikleri beraberinde getirmektedir. Porfiriev’in dünya genelinde afetlere karşı güvenlik açığı bulunan ülkeleri yansıttığı Tablo söz konusu tartışmayı doğrulamaktadır (Porfiriev, 2005: 370):

Tablo4: Dünya Bölgeler Bağlamında Afete Karşı Güvenlik Açıkları

Bölgeler	Vs	Ve
Endüstriyel anlamda gelişmiş ülkeler	0.19	0.98
Geçiş aşamasındaki ülkeler	0.30	0.91
Gelişmekte olan ülkeler	1.24	1.12
En az gelişmiş ülkeler	7.50	2.50

İktisadi süreçlerle derin organik bağı olan tüm bu makro süreçlerin, Türkiye bağlamında aşkın devlet yapısından kaynaklandığı Osmanlı’dan Türkiye’ye hem iktisadi hem de politik zeminlerden kaynaklandığı söylenebilir. Her alanda varlığını ciddi şekilde hissettiren ve sivil inisiyatiflere pek de hareket alanı bırakmayan devlet, kendi kâr ve zarar hesabını yapabilecek, kentin çevre koruma ve kalkınma süreçleriyle yapı denetim sistemlerinden başlayarak güvenli yaşam alanları için yasal süreçleri takip edebilecek bir sivil toplum yaratmayı başaramamıştır. Diğer yandan, bireysel bazda yaşanan bu silik görüntü, toplumsal olarak da devlete karşı yaptırım uygulayabilecek sivil toplum örgütlerinin varlık sahasını kapatmıştır. Dolayısıyla, rekabetçi ilişkiler

gütmeyi beceremeyen bir sivil toplumla, gayet determinist ve pozitivist bir yönetim anlayışını benimseyen devlet arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Her ne kadar güçlü sivil toplum afet yönetişiminin tek ve garanti anahtarı olmasa da, yönetişim için gerekli meşru zemini sağlayacak ortam güçlü sivil toplum dinamiğiyle sağlanabilir. Bu açıdan çalışmanın bundan sonraki bölümünde Türk İdare Sistemi açısından idarenin afet karşısında sorumluluğunu tartışılmıştır.

3.3.4. Türkiye’de İdarenin Afet Algısı ve Merkeziyetçi Afet Yönetimi

Türkiye’de afet yönetimi yazınında, afet yönetiminin düzenlenmesinde en yetkili organın hükümet yahut devlet olduğu söylenegelelen bir ifade olmuş, merkeziyetçi bir afet yönetimi ve kurumlar arasındaki koordinasyon ve uyumsuzluk eleştirilmiştir (Çorbacioğlu; 2005; Ganapati; 2005; Öztürk, 2005; Yavaş; 2005; Yılmaz; 2005; Özerdem ve Jacoby, 2006; Balamir, 2007; Balamir; 2011; Keleş, 2011). Bu ifadenin temelinde afet yönetiminin bir bölgenin yönetsel sorumluluğuna bırakılamayacak kadar kapsamlı bir faaliyet olduğu (Yılmaz, 2005: 85) düşüncesi yatmaktadır. Yerel ya da merkezi düzeyde hükümetlerin en önemli sorumluluklarından biri olan afet yönetiminin (Keleş, 2007: 18), devletin deprem bölgelerinde alacağı önlemler neticesinde (Kutlu, 1999: 15) afetlerin yıkıcı etkilerini engelleyeceği iddia edilmektedir. Diğer yandan Anayasa’nın ilgili maddelerine referans yapılarak merkez ve yerel yönetim organlarının bütünlük içinde çalışması gerektiği vurgulanarak (Keleş, 2007: 16) olağanüstü hal ve durumlarda devletin alacağı önlemler de tartışılmaktadır (Keleş, 2011: 17; Kutlu, 1999: 17).

Olağanüstü hal tanımlamasının temelinde de mücbir (beklenmeyen) olay kavramı yatmaktadır. Deprem, sel ve yangın gibi doğa olaylarının mücbir sebep olarak nitelendiren Kutlu, mücbir sebebin ölçütlerini kusursuzluk, önlenemezlik ve öngörülemezlik olarak sıralamıştır. Beklenmeyen olay kavramsallaştırmasında devletin doğa olayları karşısındaki rolüyle farklıdır. Yıkıcı doğa olaylarının gerçekleşmesine zemin hazırlayacak tehlikeleri sorumlu aktör olarak engelleyecek düzenlemelerin gerçekleştirilmeyen devlet, büyük zararlar doğuran depremden sonra sorumlu sayılabilmektedir (Kutlu, 1999: 19-20). Dolayısıyla, idarenin deprem ya da afet karşısında sorumluluğu iki başlık altında toplanmıştır. Bunlardan ilki afet gerçekleşmeden önce devletin sorumluluk alması gereken imar düzenlemeleriyle diğeri de afet gerçekleştikten sonra olağanüstü durumlarda devletin yürütmesi gereken

faaliyetlerdir(Kutlu, 1999: 23; Keleş: 2007: 17; Yılmaz, 2005: 44). Olağanüstü hal durumunu gerektiren konularda da il bazında en güçlü aktör validir (Keleş, 2007: 17).

Kriz yönetimi kavramsallaştırmasında da idare, etkin bir aktör olarak ifade edilmiştir. Böyle bir tanımlamanın temelinde de, olası bir kaos ve kriz anında, yetki karmaşası olabileceği ihtimali yer almaktadır. Dolayısıyla illerde valiler, ilçelerde de kaymakamlar kriz anında tek yetkili aktör sayılmakta, böylelikle kriz yönetimi tek elden yürütülmesi gereken bir yönetim şekli olarak vurgulanmıştır. Diğer yandan, kriz anlarında seçimle işbaşına gelen belediye başkanlarının valilere destek pozisyonunda oldukları söylenebilir (Yavaş, 2005: 155).Bu durum genel olarak merkezi idarenin, idarenin bütünlüğü esasına dayanarak yerel birimlere ve diğer aktörlere karşı yaşadığı güven sorunu olarak nitelendirilebilir.

Özetle, Türkiye’de merkezi idare doğal afetler karşısında kendini tek ve etkili bir aktör olarak konumlandırmayı kurumsal ve yasal süreçlerle pekiştirmiştir. Aşkın devlet geleneği başlığı altında yapılan tartışmayı destekler nitelikte olan bu durum, yerelleşme olacaksa dahi bu dönüşümün devlet eliyle yapılması gerektiğini savunur. Bir başka ifadeyle, her ne kadar merkeziyetçi kamu yönetimi örgütlenmesi eleştirilse bile, yerel yönetimlere verilecek bazı yetkilerle katılımçılık arttırılabilir. Oysaki yönetim kavramı merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yaşanan yetki ve sorumluluk karmaşasından çok daha büyük ve geniştir. Yönetişim prensiplerini savunurken ve Türkiye’de doğal afet yönetişiminin oluşumunda yaşanan zorluklar tartışılırken devletin konumu inkâr edilmemektedir. Dolayısıyla, devlet afet yönetimi için en gerekli ve önemli aktörlerden biridir. Fakat burada sorunlu nokta, devletin mevzuatını dönüştürecek, kurumsal aktörlere yaptırım uygulayabilecek, devletle pazarlık yaparak afet yönetimine müdahil olabilecek bir sivil toplum alanının eksikliğidir. Afetin sosyal boyutunun eksikliği neticesinde, afetin sosyal bir gerçeklik olduğu da görmezden gelinerek, afetlerin engellenemez olduğu gerçeği de kabul edilmiştir. Elbette afetten zarar görmeden kurtulmak pek olanaklı bir durum değildir, fakat tüm yönetim ve planlama faaliyetlerini afetten kesinlikle zarar görülebileceği algısıyla şekillendirmek, üretilecek afet politikalarının ‘olağanüstü hal’ kavramı üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, valinin yönetsel kapasitesi dışında başka bir aktörün bu süreci yönetmesini mümkün kılmamaktadır. Bu bağlamda, idarenin afet karşısındaki tutumu, yönetim prensiplerinin uygulanmasını imkân vermeyecek bir ortam yaratmaktadır.

3.4. Türkiye’de Doğal Afetler, Risk Kaynakları ve Risk Yönetimi

Afetlerin kaçınılmaz bir kader olmasından ziyade ‘önlenebilir’ bir olgu olması, sakınım süreçlerine öncelik veren politikaların üretilmesi, katılımcı bir afet yönetimi sisteminin benimsenmesi ve sivil toplum alanında afet farkındalığının artırılması gibi tartışmaların yapıldığı çalışmada risk yönetimi kavramı daha çok önem kazanmaktadır. Toplumsal açıdan tehlike yaratabilecek risk kaynaklarını tespit etmek ve bu doğrultuda afet politikaları oluşturmak gerekmektedir. Risk yönetimi bağlamında konu doğal afetler olduğu zaman söz konusu tartışmanın boyutu da daha çetrefilli bir hal almaktadır. Kentsel düzeyde toplumsal açıdan risk yaratabilecek tüm kaynakları bertaraf edebilmek için alınacak önlemlerin boyutları çeşitli ve zordur. Risk yönetimi kavramının tartışıldığı bir platformda da, merkezden ve tek elden yürütülebilecek bir risk yönetimi kavramının varlığı da pek anlamlı gözükmemektedir. Bu açıdan yönetim prensiplerine uygun afet yönetimi sistemi kendiliğinden bir risk yönetimi kavramı inşa edecektir. Böylelikle, risk ve risk yönetimi kavramlarını görmezden gelen toplumsal yapılarda da yönetim prensiplerinin uygulanması olanaksızdır. Bir başka ifadeyle, risk yönetimi kavramının uygulanabilir kılınması, yönetim prensiplerinin de uygulanması için gerekli meşru zemini yaratacaktır. Dolayısıyla, doğal afet riskleri ve risk kaynaklarının belirlenmesi, risk yönetimi kavramının geliştirilmesi gibi konularda Türkiye’nin neden yetersiz olduğunun tartışılması, yönetim prensiplerine uygun bir afet yönetimi sisteminin neden oluşmadığının anlaşılmasına büyük katkı sunacaktır.

3.4.1. Risk Yönetimi ve Doğal Afetlerde Risk Yönetimi

Çalışmanın önceki bölümlerinde, afet yönetim döngüsü ve aşamaları kısmında, sakınım planlarının önemini tartışıldığı başlıklarda sakınım ve risk kavramlarından ve risk yönetiminden kısaca söz edilmiştir. Bu başlık altında söz konusu kavramlarla ilgili daha ayrıntılı bir tartışma Türkiye örneği bağlamında yürütülmektedir.

Risk ve afet riskiyönetimiyle ilgili mevcut yazında birden fazla tanım bulunmaktadır. Bunlardan ilki risk yönetimini ‘bireyleri ve örgütleri çok çeşitli kaynaklardan gelebilecek tehlikelere karşı aydınlatmak suretiyle ve bu alanlardaki denetimi arttırmaya yönelik önlemler dizisi’ olarak tanımlamaktadır (Bozkurt vd.: 155 aktaran Genç, 2007: 202). Afet risk yönetimi kavramıysa konuyu daha spesifik boyuta taşımaktadır. Bu bağlamda, afet risk yönetimi sakınım ve hazırlık aşamalarına işaret eden, ihtiyatlı tedbirler içeren ve gerçekleşmesi muhtemel afetlere karşı alınan önlemler

bütünüdür (Christoplos, Mitchell ve Liljelund, 2001: 186). Bu noktada idari karar alma mekanizmaları, örgütlenmeler, operasyonel beceriler ve idari kapasiteler; sistematik biçimde politika üretme, stratejik karar alma, toplumun afetler karşısında kapasitesiyle mücadele etme noktasında doğal afetlerin zararlarını azaltmak için çaba göstermektedir (Disaster Risk Management Report, 2006: 13). Birden fazla boyutu bulunan ve birçok aktörü sürece dahil eden afet risk yönetimi sadece bir ‘sektör’ yahut ‘başkasının meselesi’ olarak düşünülmemeli; tam tersine politika üretenlerin söylemlerinde süreklilik arz etmelidir (Christoplos, Mitchell and Liljelund, 2001: 186). Doğal afet risk yönetimi ya da bütünleşik doğal afet risk yönetimiye; düşük maliyetlerle doğal afetlerden korunma adına en büyük garanti alanı ve birden fazla doğal afet riskini düşünme ve bu riskleri ortadan kaldırma faaliyetleri anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım bütüncül ve entegre şekilde afet yönetim döngüsünün tüm aşamalarını benimseyerek savunmasızlık kavramına odaklanmış ve paydaşlar (stakeholder) arasında çok boyutlu ve çok disiplinli koordinasyon sağlamayı hedeflemiştir (Zhang, Okada ve Tatano, 2006: 115). Ülkelerin ve toplumların zarara uğradıkları doğal afetlerin farklılık göstermesinden dolayı doğal afetleri ilgilendiren risk yönetimi döngüsü de ülkeden ülkeye değişecektir. Fakat en genel ifadeyle risk yönetimi döngüsü yedi aşamayla ifade edilebilir (Disaster Risk Management Report, 2006: 13):

- Risk tanımı ve değerlendirilmesi
- Bilgi yönetimi (bilgi sistemleri, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri)
- Siyasi adanmışlıklar ve kurumsal gelişmeler
- Risk azaltma önlemleri
- Erken uyarı sistemleri
- Afet hazırlıkları ve acil durum yönetimi
- Yara sarma faaliyetleri

Risk yönetimi döngüsüyle afet yönetim döngüsü arasında büyük bir benzerlik bulunmaktadır. Fakat risk yönetiminin bu yedi aşaması her afet ya da tehlike için geçerlilik arz etmemektedir. Özellikle üçüncü başlıkta belirtilen siyasi adanmışlıklar (political commitments) ve örgütsel gelişmeler (kurumsal gelişmeler) kısmı yönetim kavramının risk yönetimi açısından önemini vurgulamaktadır. Doğal afetlerin doğal afet risk yönetimi açısından önem kazanması için siyasi bağlantılar neticesinde politika önceli yaratılmalıdır. Ayrıca kalkınma planlarında ve endüstriyel olarak sermaye sahiplerinin de bu sürece müdahil olması, daha çok paydaşın etkileşime girerek

kapsamlı ve bütüncül bir afet risk yönetimi anlayışını benimsemelerini kolaylaştıracaktır. Bu duruma paralel olarak kurumsal anlamda gerekli yasal düzenlemelerin de varlığıyla birlikte kamu-özel sektör işbirliği sağlanmış olacaktır. Dolayısıyla, bütüncül doğal afet risk yönetimi (integrated natural disaster risk management) yukarıda belirtildiği şekliyle kendiliğinden bir yönetim algısı yaratacaktır.

Risk yönetimin döngüsünde bahsedilen kurumsallık, politika öncelikleri, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri, risk azaltımı gibi afet yönetişiminin varlık bulmasına neden olabilecek şartları engelleyen bazı kentsel risk faktörleri bulunmaktadır. Sivil toplum başlığı altında tartışılan savunmasız olma durumunu (vulnerability) tetikleyen ve buna zemin hazırlayan faktörlerin ulusal ve uluslararası düzeyde makro boyutları olmakla birlikte, kent mekânı da taşıdığı riskler dolayısıyla tek başına ‘afet riskleri’ için potansiyel oluşturmaktadır. Bu bağlamda doğal afetler bağlamında hasar görebilirliği inceleyen Terry Cannon modelinden yararlanarak çerçeveyi Türkiye’ye ve Türkçeye adapte eden Genç’in(2007) yaklaşımı çalışma açısından önem taşımaktadır. Genç (2007: 350), Cannon’dan esinlenerek, afetlerle mücadelede yetersiz korunma, hazırlık, önleme kapasitesi ve hasar görebilirlik türleri açısından şu anahtar kelimeleri öne çıkarmaktadır: “Geçim, refah, bireysel korunma, sosyal korunma, yönetim”.

Tablo 5: Tehlikeler ve Afetlerle Mücadele Konusunda Yetersiz Korunma, Hazırlık, Önleme Kapasitesi Ve Hasar Görebilirlik Türleri³³

Fiziksel	Kötü kalitede inşa edilen evler, yoksulluk, güvensizlik kültürü, sınıfsal yapı ve egemen ilişkileri
Yasal	Arazi kullanım planlamasıyla ilgili yetersizlikler, merkezileşmiş hazırlık ve acil durum sistemi
Kurumsal	Bütüncül ve uyumlu bir örgütsel risk yönetiminin olmaması, dikey güç dağılımı, örgütler arasında koordinasyon eksiklikleri
Teknik	Risk azaltımı yöntemlerinin kötü kullanımı; çevre yönetiminin olmaması; teknik bilgi yetersizliği; göçler, örgütsel ve bireysel kaynakların yetersizliği
Politik	Politik gücün zayıflığı ve istikrarsızlık, sınıfsal hiyerarşi
Sosyo-Ekonomik	Yoksulluk; düşük gelir; çocuklarda yetersiz beslenme; sosyal sermaye Eksikliği, işsizlik; kayıt dışı ekonomi
Psiko-sosyal ve kültürel	Riski tahmin edememe; risk ve afetler konusunda yetersiz ön hazırlık; önemli sosyal risklerin varlığı; işsizlik; geçim, suç, risk ve risk yönetimi konusunda yetersiz eğitim; kurum ve örgütlere güvensizlik

Kaynak: Genç, 2007: 351.

³³ Tabloda bazı ifadeler sadeleştirilmiş ya da kısaltılmıştır.

Savunmasız olma durumu, çalışmada sıklıkla vurgulandığı biçimde, sadece yasal ve devletin kurumsal düzenlemeleriyle başa çıkılabileceği, merkeziyetçi çözümlerle aşılabilecek bir mesele değildir. Dolayısıyla, hasar görebilir olma durumu tek başına teknik (afet büyüklüğü, yapı denetim, yanlış yer seçimi) eksikliklerden kaynaklanan bir meseleden ziyade; sosyo-ekonomik, politik ve kültürel birçok faktörü barındıran karmaşık bir olgudur (Genç, 2007: 352).

3.4.2.Doğal Afetler Yönüyle Türkiye’de Risk Kaynakları ve Risk Yönetiminin Uygulanabilirliği

Bir önceki tartışmada kuramsal bağlamda yapılan çıkarımlar neticesinde Türkiye’de risk kaynaklarının çokluğu neticesinde risk yönetimi uygulamasının Türkiye için pek geçerli olmadığı söylenebilir.

Öncelikle plansız ve düzensiz kentleşmeyle kent mekânının kendiliğinden riskli bir yapıya büründüğü söylenebilir. 1990’lı yılların başında nüfusu 58 milyon olan Türkiye’de, kentlerde yaşayan insan sayısının da 2013’le birlikte 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmasıyla yaklaşık 60 milyon olduğu belirtilmektedir (www.tuik.gov.tr).Büyük kentlerin çoğunun da fay hatları üzerinde kurulması, kentlerin sağlam yapı stoklarına sahip olmamaları (Genç, 2007: 352) ve sivilaşmaya müsait yumuşak ova topraklarının yer aldığı arazilerin kentsel yerleşimler için seçilmiş olması ile dere yatakları gibi yerleşim açısından yanlış yer seçimleri, bina büyüklükleri gibi diğer hususlar büyük kentlerimizin çoğunu fiziksel anlamda doğal afetlere karşı savunmasız bırakmaktadır.Nitekim 1999 yılı ve sonrasında Van, Adana, Sakarya, Kocaeli, İstanbul kentlerimizde yaşanan depremler ile Samsun ve İstanbul başta olmak üzere sel baskınları nedeniyle can ve mal kayıpları bu iddiayı doğrulamaktadır. Diğer yandan hızlı kentleşmeyle birlikte iktisadi açıdan eşitsiz sınıfların ve grupların oluşması da, gecekondulaşma ve kaçak yapılaşma oranlarını arttırmakta ve bu yapılar deprem riskine maruz kalmaktadır.

Yasal düzenlemeler kapsamında da Türkiye’nin doğal afet ve deprem riskini önlenebilir kılacak düzenlemeleri gerçekleştirdiğini söylemek pek mümkün değildir. Balamir’in de belirttiği üzere, doğal çevrelerin denetimi, milli parkların korunması, kıyıları düzenlenmesi gibi fiziki halleri ilgilendiren konular farklı yasalarla düzenlenmiş ve böylelikle devletin farklı kademeleri arasında çok sayıda bakanlıklar ve birimler yetkilendirilmiştir (Balamir, 2000: 109). Böylelikle aşırı merkeziyetçi olan

Türkiye'nin afet yönetim sisteminde koordinasyon ve planlama eksiklikleri de göze çarpmakta; koordinasyon ve planlama eksikliklerinin olduğu bir afet yönetim sisteminde de risk yönetimi, zarar azaltma, zarar önleme gibi konularda düzenlemeler yapılması veya güçlü ve uygulanabilir düzenlemelerin ortaya konması beklenmemektedir.

İmar mevzuatını ilgilendiren kanunlar risk kaynaklarının bertaraf edilmesi noktasında afet yönetim sisteminde en güçlü aktör olan devleti yaptırım uygulayan bir konuma yerleştirebilir; yerel ve ulusal aktörlerin tamamını bu yaptırım neticesinde afet yönetim sürecine dâhil edebilir. Burada yaptırımdan kastedilen olgu bir zorlama, yasaklar ve ceberut/güçlü devlet geleneğinden³⁴ ziyade, halkın güvenliğini sağlamak adına yapılaşma faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesidir. Fakat 3194 sayılı İmar Kanunu risk kaynaklarını yok etme açısından pek başarılı olamamıştır. Öncelikle bu Kanun yerel yönetimleri İmar konusunda yetkilendirse bile, yerel yönetimlerin büyüklük ve kapasiteleri hiçbir şekilde dikkate alınmamıştır (Balamir, 2001: 214). Diğer yandan, bina yapım sürecinde herhangi bir güçlü ve etkili kontrol mekanizmasının öngörülmemesi ve bina yapımındaki kontrolün bina yapım sürecindeki kişilere atfedilmesi önemli bir risk kaynağıdır (Balamir, 2001: 215). İmar Kanununun risk kaynağı açısından bir başka sıkıntılı noktası da güvenlik meselesine hiçbir şekilde değinmemesidir. Yapı inşa sürecinde binaların projelerinin değerlendirildiği noktada ısı, peyzaj, ışık, park gibi konularda denetim yapılmakta fakat yapısal güvenlik standartlarına herhangi bir atıfta bulunulmamakta; bu durum imar izninin sadece teknik açısından değerlendirilmesine ve güvenliğin ihmal edilmesine neden olmaktadır (Balamir, 2001: 216).

Türkiye'nin genelde afetler özelde de doğal afetlerle yüzleşmelerinde karşılaşılan sonuçların olumlu olmadığı, yaşanan can ve mal kayıplarını gösteren istatistiklerle sabittir. Bu durumun öncelikli nedenlerinden bir tanesi de yapılan yasal düzenlemelerin birçoğunun afet gerçekleştikten sonraki süreçleri kapsamaması ve afet öncesi nitelikli planlama eksiklikleridir (Yılmaz, 2005: 115). Bu durum afetin sürekli olarak gerçekleşmesi kesin bir kriz meselesi olarak nitelendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, afet yönetim döngüsünün ortaya koyduğu döngüsel modelin yönetim biliminin varlığını ve risk yönetimi gerçekliğini göz ardı

³⁴Ceberut ifadesi burada merkezîyetçi ve güçlü devletçilik anlamında kullanılmıştır. Bu ifade bir bakıma sözleşmecî sivil toplum modelinin tam tersinde konumlandırılabilir.

ettiği varsayılabilen ve bu bağlamda afet yönetim döngüsünde belirleyici olan kavramın yönetim yerine afet olduğu görülmektedir (Bal Amir, 2007: 27). Her ne kadar afet yönetim döngüsünün varlığı afet yönetimi açısından önemli gözükse de, söz konusu bu model, gerçekleşmesi muhtemel doğal tehditlerin bir anlamda kesin olarak gerçekleşeceği algısını da beraberinde getirmektedir. Modelin ikinci sorunu da toplumsal olarak farklı örgütlenmelerin yaratabileceği farklı sonuçların dikkate alınmadığı ve yetkili organların tüm aşamaları gerektiği biçimde yürütebileceği öngörüsüyle hareket ettiği ön kabulüdür (Bal Amir, 2007: 27)³⁵.

Bal Amir'in çizdiği şablon dâhilinde Türkiye'nin mevzuattan kaynaklanan afet yönetimi sorununda önemli bir eksiklik görülmektedir. Özellikle afet sonrası süreçlerin dikkate alındığı kısımlara önem verilen yasal düzenlemelerle, süreci yönetecek ekibin tüm işleri gerektiği gibi yapacağı yanlına düşülmektedir; hâlbuki afet sonrası karşı karşıya kalınabilecek durum muğlaktır. Büyük bir yıkım sonrasında ortaya çıkan karmaşık ve sorunlu ortam yöneticilerin, kurumların, vatandaşların her zaman işin içinden layıkıyla çıkabilecekleri bir süreç olmayabilir. Özellikle, 1999 Marmara Depremine kadar geçen süreçte yapılan yasal düzenlemelerin çoğunlukla söz konusu döngüsel modelin afet sonrası süreçlerini kapsadığı gözönünde bulundurulduğu takdirde, mevzuattan kaynaklanan sorunların büyüklüğü de anlaşılmaktadır.

3.5. Kamu–Özel Sektör İşbirliği Açısından Türkiye’de Doğal Afet Yönetişiminde Yaşanan Zorluklar

Bu çalışmada, kamu hizmetlerinin etkin olarak yürütülmesi bağlamında afetlerden doğabilecek zararları en aza indirecek ya da yok edecek bir model olarak öngördüğümüz doğal afet yönetişimi; farklı aktörlerin biraraya gelerek yürüttüğü katılımlı bir yönetim anlayışı ve uygulamalarını temsil etmektedir. Bu ortak paydalı yönetim biçiminin önemli bileşenlerinden biri de kamu–özel sektör işbirliğidir. Özellikle yönetişim kavramının kuramsal bağlamda tartışıldığı kısımda belirtildiği üzere, 1980 sonrasında yaşanan iktisadi dönüşüm, klasik kamu yönetimi anlayışını değişime zorlamış ve devlet kendini bu dönemde yeniden konumlandırmıştır. Rekabetçi

³⁵ Bal Amir'in ortaya koyduğu ve çalışmanın da kabul ettiği söz konusu eleştiriler afet yönetim döngüsünün varlığını dışlamamaktadır; fakat afet yönetimine yaklaşım farklı disiplinlerin katkılarıyla şekillenen bir süreçtir; çalışma bağlamında söz konusu bakış açısı ‘yönetim bilimi’ tarafından çizilmektedir. Öyleyse, yönetim biliminin varlık nedeni gerekli görülerek yönetişim gerekliliğinin anlaşılması adına böyle bir sonuca varılarak kadere toplumsal anlayışına karşı çıkmıştır.

ilişkilerin arttığı bu zaman dilimiyle birlikte girişimcilik hız kazanmış, üretim ve sanayi alanlarında da büyük artış gözlemlenmiştir. Diğer yandan hızlı, çarpık, ranta dayalı, genellikle aşırı yoğun ve yolsuzluğa açık kentleşme ve sanayileşme de afetlerden zarar görme ihtimalini arttırmış ve savunmasız alanların sayısı eskiye oranla çoğalmaktadır. Dolayısıyla, kendi iktisadi çıkarlarını gözeterek doğal afetlerden korunmayı amaçlayan özel sektör aktörleriyle, bu yeni dönemde hizmetleri tamamıyla yürütmekten ziyade bir kontrol mekanizması işlevi üstlenmeyi isteyen devlet, doğal afet zararlarını yok etme noktasında organik bir bağ kurulabilir. Türkiye'nin afet yönetiminin uzun yıllar merkezîyetçi prensiplerle yürütülmesi de, doğal afetlerden korunma noktasında kamu–özel sektör işbirliğinin Türkiye deneyimi için tartışılmasını pek mümkün kılmamıştır. Bu başlık altında kamu–özel sektör işbirliğinin afet sonrası müdahale süreçlerinden ziyade, afet öncesi zarar azaltma (sakinim) süreçlerinde kuracakları ortaklığın önemi vurgulanmıştır.

3.5.1. Doğal Afet Yönetişiminde Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Gerekliliği

Klasik kamu yönetiminin temel prensibi komuta kontrol esasına dayanmaktadır. Bu prensip kamu örgütlerinin doğrusal varsayımlarla hareket etmesini ve durumsal şartlara uygun politikalar geliştirmesini mümkün kılmamaktadır (Çorbacıoğlu, 2005: 7). Merkezîyetçi afet yönetim sistemi de afet yönetiminde tek ve güçlü aktör olarak devleti konumlandırmakta ve diğer aktörleri bu sürece dâhil etmemektedir. Diğer yandan, bu doğrusal ve klasik yaklaşım afet yönetiminde görevlendirilen ve yetkilendirilen birçok kamu kurum ve kuruluşunu birbirinden bağımsız şekilde kendi işlerini rasyonel şekilde yürüteceklerini varsaymaktadır. Fakat iktisadi ve toplumsal düzlemde yaşanan dönüşümler, daha durumsal ve tahmin edilmesi çok zor ya da imkânsız şartların varlık bulmasına neden olmuştur. Modern kamu yönetimi de, söz konusu durumsal şartlara daha uygun ve toplumun tüm aktörlerinin ihtiyaçlarına cevap verebilecek katılımcı bir yapının oluşmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda hizmet bekleyen vatandaşlara ve toplumsal aktörlere yanıt verebilmek için işbirliğine dayanan bir model oluşturulmalıdır. Çünkü yanıt verme (responsiveness) eylemi, tek başına, vatandaşları daha pasifize eden ve tek taraflı bir yönetme biçimine neden olabileceken, işbirliği modeli karşılıklı aksiyonu, katılımı ve aktörler arasındaki gücün benzeşimini mümkün kılabilir (Vigoda, 2002: 527). Dolayısıyla, bu karşılıklı etkileşim, klasik kamu yönetimi hizmet yürütme prensibinden farklı olarak etkileşim ve paylaşım prensiplerini daha mümkün kılacaktır. Kamu–özel sektör işbirliği; etkileşimin ve hizmetin boyutuna

göre farklı biçimlerde varlık bulabilir. Bunlar; kamunun kontrolünde olmak üzere birtakım hizmetlerin özele devredilmesi, özel sektörün kendiliğinden bir hizmet üretebilmesi, kamunun belirlediği olanaklar çerçevesinde özel sektöre bir işin belli bir süreliğine devredilmesi, yap-işlet-devret usulüne göre hizmet yürütülmesi gibi bazı alt başlıklara ayrılabilir (Grimsey ve Lewis, 2002: 109).

Afet yönetişimi için gerekli görülen kamu-özel sektör işbirliğinin boyutuysa sözleşmeci ve sözleşmeci olmayan modeller şeklinde iki başlık altında tartışılabilir. Sözleşmeci model, piyasa ekonomisinin şartlarına uygun olarak etkili yatırımları, paylaşılmış sorumlulukları, altyapı kurulumu için gerekli gerekli finans yatırımlarını belirlemek için kamu-özel sektör işbirliğinin yasal düzlemde yapılması beklenen bir sorumluluk paylaşma biçimidir (Chen ve diğerleri, 2013: 132-133). Bu model işbirliğinin boyutlarını yasal çerçeveye oturtarak ilgili aktörlerin sorumluluklarını kesin biçimde belirlemektedir. Diğer yandan kamu-özel sektör işbirliği sözleşmeye dayanmayan yollarla da yürütülebilir. Sözleşmeci olmayan işbirlikçi modeller arasında öne çıkan sektörlerarası işbirliği neticesinde, özel sektör iştiraklerinin kamu kurumlarıyla etkileşim içinde zarar azaltım planları uygulaması ve bu bağlamda bilgi paylaşımı neticesinde sakınım süreçlerini koordineli biçimde yürütebilen örgütlerin varlığı da kamu-özel sektör işbirliğini sağlamlaştırabilir (Chen ve diğerleri, 2013: 134). Bu iki model ayrı ayrı ele alındığında sözleşmeci modelin başlangıç aşaması olarak kamu-özel sektör işbirliğini inşa etmesi, gerekli koşullar oluşturulduğu takdirde de, devletle sözleşme esasına dayanan süreçlerden ziyade, kendiliğinden afet yönetimini düzenleyecek ortaklıkların ve işbirliklerinin oluşması beklenebilir. Böylelikle proje tabanlı, özel sektör iştiraklerinin afet yönetiminde kamu örgütlerine danışmanlık yapabileceği tamamen esnek süreçlerle örülü (Busch ve Givens, 2013: 6) fakat karşılıklı etkileşim sonucunda da denetimin yüksek olacağı bir afet yönetimi sisteminin oluşması beklenebilir.

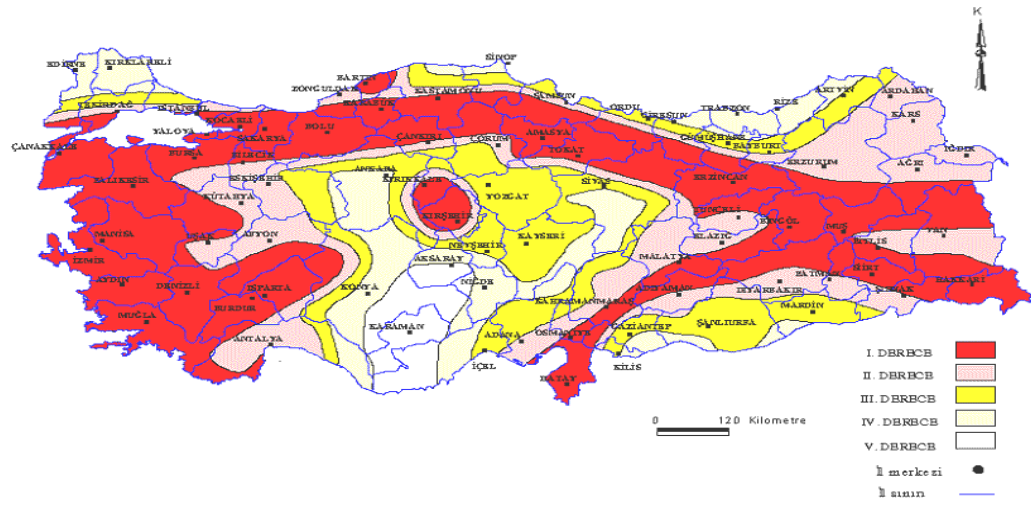
Kamu-özel sektör işbirliğinin afet yönetişimine yapacağı bir katkı da hesap verilebilirlik prensibiyle ilgilidir. Özel sektör aktörlerinin afet yönetiminde etkin rol alması, hem kaynakların kullanımı hem de hizmetlerin yürütülmesi noktasında devleti hesap verilebilir bir boyuta taşıyacak, böylelikle kamu örgütlenmesinin afet yönetiminde sorumluluğu artacaktır (Busch ve Givens, 2013: 6). Özellikle afetten sakınım noktasında devletten beklentilerini açık şekilde belirtebilecek özel sektörün varlığı (Busch ve Givens, 2013: 14) devletin salt olarak kendini afet yönetiminde diri ve

şeffaf tutmasına ciddi katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla, çalışmada merkeziyetçi afet yönetimi bağlamında eleştiri olarak sunulan ‘afet politikasının devlet tarafından tek taraflı’ yürütülmesi sorunu da, özel sektörün afet yönetiminde rol almasıyla çözülebilecektir.

3.5.2. Türkiye’de Afet Yönetişiminde Kamu–Özel Sektör İşbirliği

Kamu–özel sektör işbirliği modelinin Türkiye gibi doğal afetlerden zarar gören bir ülkede gerekliliği tartışmasız çok önemlidir. Bu durumun öncelikli nedenlerinden bir tanesi de fay hatlarının ülkenin en verimli topraklarından ve sanayi bakımından en gelişmiş bölgelerinden geçmesinden kaynaklanmaktadır. Bu bölgelerde nüfus yoğunluğuna paralel olarak kentleşme oranları da bir hayli yüksektir.

Şekil 6: Türkiye Deprem Fay Haritası



Kaynak: <http://www.e-sehir.com/turkiye-haritasi/deprem-fay-haritasi.php#.U1PrDYbIamw>

17 Ağustos Depreminin yıkıcı etkilerinin boyutları da sanayi bölgelerinin depremler ve doğal afetler karşısında ne kadar savunmasız oldukları gerçeğini gözler önüne sermektedir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere, Türkiye’nin en verimli ve üretken sanayi kentlerinin bir kısmı 1999 Marmara Depreminde zarar görmüştür.

DASK’ın öngördüğü sigorta sisteminin bir anlamda kamu ve özel sektör aktörlerini bir araya getirdiği söylenebilir. Fakat sigortacılık düzenlemelerini ideal bir kamu–özel sektör işbirliği modeli olarak görmek indirgemeci bir tutumdur. Kamu–özel sektör işbirliği açısından önerilen modelde özel sektör aktörlerinin sakınım planları doğrultusunda afet politikaları oluşumuna yardımcı olmaları ve bir anlamda kamuyu

diri tutmaları beklenmektedir. Bu bağlamda, kamu–özel sektör işbirliğinin oluşturulması adına ilk etapta devletin düzenleyici tedbirler alması muhtemeldir. Fakat diğer yandan sürecin sağlıklı işlemesi adına kendi kendini harekete geçirebilecek bir özel sektörün varlığı çok önemlidir.

Tablo 6: 1999 Marmara Depreminden Etkilenen İller

İL	Yüzey Alan	Nüfus (1997)	GSYİH (1998) \$
Bolu	10.917	553.022	539.805
Bursa	10.887	1.958.529	1.912.558
Eskişehir	13.901	660.843	649.068
İstanbul	5.312	9.198.809	11.322.349
Kocaeli	3.625	1.177.379	2.333.651
Sakarya	4.880	731.800	610.201
Yalova	850	163.916	205.843
Zonguldak	3.310	612.722	554.851
Toplam	53.682	15.057.020	18.128.326
Yüzde	%6.85	%24	%34,8
Türkiye	783.577	62.865.574	52.224.945

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000: 5, 63, 645-647 aktaran Ganapati, 2005.

Dünya Ekonomi Forumunun 2010 hazırladığı Raporda kamu–özel sektör işbirliği tartışılmış, Türkiye'nin 1999 Marmara Depreminde afet yönetim döngüsü çerçevesinde afet safhalarında hangi aktörlerin sürece dâhil olduğu belirtilmiştir. Tabloda hazırlık başlığının altında özel sektörden bir aktör bulunmamakta; yardım, yaraları sarma ve yeniden inşa aşamalarında da hükümetler ve yerel birimler aktif olarak yer almaktadır (World Economic Forum Report, 2010: 24). Hâlbuki kamu–özel sektör işbirliğinden en çok fayda alınacak kısım zarar azaltma sürecinde hissedilecektir. Diğer yandan, Türkiye afet yönetimi literatüründe de kamu–özel sektör işbirliğini konu alan makale, bildiri, kitap, kitap bölümü ya da raporlar açısından da büyük bir kısırlık söz konusudur. Mevcut yazın içerisinde kamu–özel sektör işbirliğini detaylı şekilde anlatacak ya da bir model önerisi sunacak tek bir çalışmaya rastlanmıştır.³⁶

Özetle, Türkiye'nin afet yönetiminde kamu–özel sektör işbirliğini kuracak ya da sağlamlaştıracak girişimlerin varlığından söz etmek olanaklı değildir. Böyle bir durumda yapılacak ilk hamle, bir aktör olarak devletin özel sektör girişimcilerini harekete geçireceği hukuksal yaptırımlar uygulamasıdır. Bu alanda yapılacak girişimler

³⁶Özay, Ferhan (t.y). *Doğal Afet Sigortaları Kurumu - Bir Kamu ve Özel Sektör İşbirliği Örneği*, TESEV Yayınları, İstanbul.

ve düzenlemeler zaman geçtikçe kamu–özel sektör arasında kendiliğinden oluşacak bir bağın başlangıcını teşkil edecektir.

3.6. Türkiye'nin Kalkınma Planları ve Doğal Afet Yönetişimi İlişkisi

2000'li yıllar devletlerin kapasitesinde ciddi dönüşümlerin yaşandığı ve bu bağlamda devletlerin ulusal kalkınma stratejilerinde önemli değişimlerin olduğu bir çağın başlangıcı olarak nitelendirilebilir. Bu dönüşümün yönetim prensipleri açısından birçok etmeni bulunmakta ve bu etmenlerden bir tanesini de kısmen bilgi toplumuna geçiş oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin takibinde ve izlenmesinde bilgi toplumunun, kentli orta sınıfın, büyüyen sanayi alanlarının rolünün artmasıyla birlikte artık açık yönetim (open government) kavramı da önem kazanmıştır (UNDESA-UNDP-UNESCO, 2012: 3). Özellikle doğal afetler gibi halkın tamamını etkileyen bir sorunun halk nezdinde daha gözle görülür bir sahaya taşındığı söylenebilir.

Bu noktada, devletlerin ulusal kalkınma planları da yönetim kavramında yaşanan dönüşümden bağımsız olarak düşünülememektedir. Bir başka ifadeyle, merkeziyetçi kamu yönetiminin ağır bastığı bir dönemde kalkınma planlarında ya da stratejisinde ortaya konan yönetsel gerçeklik; yönetim prensiplerinin uygulandığı dönemdeki kalkınma planlarından farklılık gösterecektir. Böylelikle kalkınma planlarının bir anlamda devletin sorun gördüğü politika alanlarındaki tavrını ya da algısını ortaya koyduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu tartışmaya yönetim ve kalkınma arasındaki organik bağda eklendiği takdirde Türkiye'nin doğal afet yönetiminde kalkınma planları doğrultusunda ne tür hamleler yapıldığının incelenmesi gerekli olmuştur. Bu tartışmaya geçmeden önce yönetim ve doğal afet yönetimiyle kalkınma planları arasında ne tür bir bağ olabileceğinin kuramsal tartışması yapılmaktadır.³⁷

3.6.1. Yönetişim, Planlama ve Kalkınma

Ortaklık, katılım, yurttaşlık, merkezi olmayan yapılanma, işbirliği, etkinlik, şeffaflık gibi iyi yönetim prensipleri, demokratik bir yaşamın anahtarı olmakla birlikte, sürdürülebilir sosyal ve ekonomik kalkınma gibi konular içinde geçerli bir

³⁷ Çalışmanın bu başlığı altında yapılan yönetim–kalkınma tartışmasının, iktisatçıların alanyazına katkılarda bulunduğu afet ve kalkınma arasında öngörülen tartışmayla herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Burada üstünde durulan nokta aktörler açısından yönetim ve kalkınma arasında bir bağ olduğu gerçeğini vurgulamak ve bu bağlamda kalkınma planlarının yönetimi ne yönde desteklediğini açığa çıkarmaktır.

yolun başlangıcı olarak nitelendirilebilir. Bu yaklaşımların bir başka özelliği de yapılabirlik yaklaşımıyla ilintili olarak kurumsal gelişme, kapasite artırımı ve toplumsal katılım yaklaşımlarının doğru olarak yorumlanmasını sağlayacak bir alan yarattığı söylenebilir (Shehrin, 2010: 275). Bir başka ifadeyle, planlama ve kalkınma hamleleri öngördüğü süreçler itibariyle, yönetim kavramının bileşenlerinin uygulanabilir olmasını sağlayacak süreçlerinde yolunu çizebilmektedir. Diğer yandan, planlama stratejilerinin öngördüğü ve düzenlediği süreçlerden hareketle, yönetimin varlık bulabileceği bir alan olup olamayacağı hakkında fikir yürütülebilir.

Yönetim ve kalkınma arasındaki ilişkinin önemi son yıllarda uluslararası politika alanlarında hissedilmeye başlanmış (ODI Briefing Paper, 2006: 1) ve bu bağlamda iyi yönetim prensiplerinin kalkınma stratejileri ve büyümeye olumlu etkileri olacağı tartışılmıştır (Levy ve Fukuyama, 2010). En genel manada yönetim prensipleriyle kalkınma stratejileri ya da politikaları arasındaki organik bağ araçsalci yaklaşımla çözülebilir. Araçsalci yaklaşıma göre (ODI Briefing Paper, 2006: 1) yönetim prensipleri ekonomik kalkınma stratejilerini beslediğinden yatırım ve büyüme oranları artmaktadır.

Tartışmanın daha kolay anlaşılması adına kalkınma stratejilerini belirleyen beş bileşen üzerinde kısaca durmakta yarar bulunmaktadır. Levy ve Fukuyama'ya (2010: 3) göre kalkınmanın prensipleri ekonomik büyüme, sivil toplumun gelişmesi, devletin yapısının değişmesi, liberal–demokratik kurumların varlığı ve seçim demokrasisidir. Sivil toplum başlığı altında yapılan tartışmada belirtildiği şekliyle, düşük gelire sahip ve uluslararası arenada rekabetçi ilişkiler güdemeyen ülkelerde yönetim iyi işlemeyebilir, siyasi liderler yolsuzluklarla boğuşmuş olabilir ve böylelikle özel girişimciler kendilerini rekabetçi ilişkilerden uzak tutabilir (Levy ve Fukuyama, 2010: 11). Bu durumun aşılması adına devletin hizmet yürütme kapasitesi ve performansı, iktisadi süreçler arasında bir bağ kurulabilir. Böylelikle geçmişe kıyasla daha verimli politikaların üretildiği, daha etkin altyapı hizmetlerinin sunulduğu, daha etkin bir bürokrasinin var olduğu, hizmetlerin sunumunda açıklık ve katılımın gözlemlendiği bir ortam yaratılabilir (Levy ve Fukuyama, 2010: 12).

Kuramsal tartışmanın öngördüğü şekliyle kalkınma politikalarını etkileyen etmenlerin birçoğu yönetim prensipleri içinde geçerli olmaktadır. Dolayısıyla, devletin sorun gördüğü politika alanlarında yönetim prensiplerinin uygulanıp uygulanmaması, kalkınma stratejilerinin önkabullerini de etkileyecektir. Merkeziyetçi ve katı bürokratik

yönetmeliklerle çözümlenmesi planlanan sorunların, yine bu düzlemde paydaşlara kapalı bir kalkınma planı yaratabileceği söylenebilir. Hatta katı bir bürokrasinin varlığı ve paydaşlara kapalılık bazı sorunların görmezden gelinmesine yahut sorunun üstünde durulmamasına neden olabilir. Bu tip yaklaşımların görüldüğü yönetmeliklerde de kalkınma planlarının birtakım sorunlara uzun yıllar boyunca değinmediği gerçeğiyle karşılaşılabılır. Bu bağlamda, yönetimin varlık bulabildiği alanlarla kalkınma stratejilerinin varlık bulabildiği alanlar arasında ciddi benzerlikler bulunmaktadır.

Çalışmanın inceleme nesnesi olan doğal afetler içinse, Türkiye'nin kalkınma politikaları açısından maddi ve manevi kayıplarının çokça olduğu bir alanda ne gibi stratejiler belirlendiğinin tartışılması gerekmektedir. Bu düşünceye paralel olarak öncelikle incelenmesi gereken konu, kalkınma politikalarında afetlere ne ölçüde yer verildiğidir. Afetlere yer verildiği ölçüde devletin konumu ve diğer sivil paydaşların durumu da incelenmeli ve afet öncesi safhalara ne kadar önem verildiği de tartışılmalıdır. Ayrıca, doğal afetler yönüyle devletin değişen rolünün, merkez–yerel ilişkilerinin, özel sektör girişimlerinin ve sivil toplum aktörlerinin kalkınma planlarında ne ölçüde yer bulduğu da tartışmaya açılmalıdır. Böylelikle doğal afet yönetimi pratiklerinin uygulanması engelleyen nedenler kalkınma stratejileri açısından da tartışılmış olacaktır.

3.6.2. Türkiye’de Kalkınma Planları Ekseninde Afet Politikaları ve Doğal Afet Yönetiminin Uygulanabilirliği

1944 yılından günümüze kadar farklı dönemlerde çıkartılan kanun ve yönetmeliklere rağmen afetler konusunda yaşanan kayıplar, bu konuda yaşanan başarısızlığın temel göstergelerinden birisidir (Akay, 2010: 446). Kalkınma planları doğrultusunda da afet politikaları; çok temel bir kamu politikası sorun alanı olarak ‘doğal afetlerin’ ne ölçüde kalkınma planlarında ve bu doğrultuda devletin gündeminde olduğunun anlaşılması adına önemlidir.

1.ve 2. Kalkınma Planları³⁸ afet meselesi hakkında herhangi bir yasal düzenlemeyi içermeyen kalkınma planları olarak karşımıza çıkmaktadır (Akay, 2010: 447; İsbir ve Genç, 2006: 11; DPT Doğal Afetler ÖİK Raporu, 2010: 7-8). Bu iki planda afet sorunundan ve bu bağlamda afet yönetimini ilgilendiren herhangi bir

³⁸ Yaklaşık 4.600 insanın öldüğü 43.000 binanın hasar gördüğü dönem.

düzenlemeden bahsedilmemiştir. Sadece konut sorununa değinen bu planlarda, doğal afetin kırsal alanlarda vuku bulan bir doğa olayı algısı olması nedeniyle bahsinin çok geçmediği de (Akay, 2010: 447) iddia edilmektedir.

3.ve 4. Kalkınma Planları afet sözcüğünün ilk defa konut politikası içerisinde adının geçtiği (İsbir ve Genç, 2006: 11) ve afetlerin sadece kırsal alanda değil kent mekânında da yaşanabilecek bir doğa olayı olduğu gerçeğinin kavrandığı (Akay, 2010: 447) dönemin başlangıcı olarak nitelendirilebilir. Ayrıca 4. Kalkınma Planında afetlerin afet gerçekleşmeden önce alınacak önlemler ve tedbirler neticesinde engellenebileceği düşüncesi de (DPT Doğal Afetler ÖİK Raporu, 2010: 9) önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. 3. Kalkınma Planında geçen ‘devleti en az yük altında bırakacak sistemin geliştirilmesi’ ve 4. Kalkınma Planında belirtilen ‘etkin, yaygın, toplumsal hizmet örgütlenmesine gidilmesi’ ifadeleri de (Akay, 2010: 448) 1970 sonrasında Kalkınma Planlarında ve bu anlamda devletin ajandasında afet politikalarının önem kazanabileceği algısını yarattığı iddia edilebilir.

5.Kalkınma Planı içeriği bakımından afet yönetimi anlayışını köy özeline indirgemıştır (Akay, 2010: 448; DPT Doğal Afetler ÖİK Raporu, 2010: 10). Bu bağlamda köy konutlarının ıslahı ve iyileştirilmesine yönelik hamlelerin yapılması 5. Kalkınma Planının afet politikası çerçevesini oluşturmuştur. Bu dönemin en çarpıcı özelliği ise 1985 yılında çıkarılan İmar Kanunudur. Yerel yönetimlere verilen imar planı yapma ve onama yetkisiyle birlikte denetim faaliyetlerinde büyük aksaklıklar yaşanmış (DPT Doğal Afetler ÖİK Raporu, 2010: 10) ve yerel yönetimlerin imar konusunda ne ölçüde teknik altyapıya sahip olup olmadığına bakılmadan yerel yönetimler geniş yetkilerle donatılmıştır (Akay, 2010: 449). Ayrıca bu dönemde kaçak yapılara için çıkarılan imar affıyla birlikte de kaçak yapılaşmayı teşvik eden düzenlemeler yapılmıştır (DPT Doğal Afetler ÖİK Raporu, 2010: 10).

6. Kalkınma Planı döneminde afetlere yönelik önceliklerin belirlenmediği ve bütün çabaların ağaçlandırmaya, erozyonun önlenmesine, konut ıslahına ve yeni konutların yapılmasına verildiği gözlemlenmiştir (Akay, 2010: 450).

7. Kalkınma Planı afetler konusunda birçok yönetmelik ve hukuksal düzenlemenin gündeme geldiği bir döneme işaret etmektedir. Bu bağlamda, planın öngördüğü temel hedef; afetleri konu alan yasal düzenlemelerin tekrardan

düzenlenmesi, afet öncesi zarar azaltma ve afetleri önleme çalışmalarına öncelik verilmesi şeklindedir (İsbir ve Genç, 2006: 12).

8. Kalkınma Planı 1999 Marmara Depremi sonrasında oluşturulan ve Türkiye'nin afet yönetimi konusunda yeni bir döneme girdiği iddiasında bulunan döneme denk gelmiştir. Binlerce insanın yaşamını yitirdiği, onbinlerce konutun zarar gördüğü ve milyarlarca Dolar maddi zararın bulunduğu bu afet sonrasında 8. Kalkınma Planı afet politikası konusunda kapsamlı düzenlemelerde bulunmuştur. Bu planın ele aldığı çözüm önerileri: Marmara Bölge Planının yapılması, afet anlarında kitlelerin yoksulluğa düşmesini engelleyici tedbirler alınması, ormansızlaştırma-çölleşme-toprak erozyonu gibi afetleri önleyici faaliyetlerin yapılması, belediyelerin altyapı yönetimi için acil eylem planları geliştirmesi, kamu yatırımlarının planlanması gibi başlıklarda özetlenebilir (Akay, 455: 2010; DPT Doğal Afetler ÖİK Raporu, 2010: 12).

9. Kalkınma Planı, önceki kalkınma planlarından farklı olarak yönetim ve koordinasyon sorununa değinmiştir. Bu plana göre 'kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması' prensibinden hareketle afet yönetimini ilgilendiren alan içerisinde kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşasının giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Akay, 2010: 457).

Kalkınma planlarında³⁹, özellikle 1970'li yıllardan sonra, afetlerin yol açtığı zararlar doğrultusunda, afet politikalarına genişçe yer verilmiştir. Fakat bu planların büyük çoğunluğunda, doğal afetler önlenebilir süreçler olarak nitelendirilmemiş, tam tersine konut ıslahı ve iyileştirilmesi gibi alanlara öncelikler verilmiştir. Böylelikle yönetim biliminin ve bu noktada yönetimin (government) yahut yönetişimin (governance) varlık bulabileceği bir sistem öngörülmemiştir. Dolayısıyla konut ıslahı ya da denetimi konusunda önlemler alınması planlanırken, bu sürecin yönetilmesi adına hangi yolların izlenebileceği noktasında herhangi bir düzenlemenin yapılması düşünülmemiştir. Ayrıca konut ıslahı ve yeni konutlar yapılması, belediyelerin altyapı sistemleri için acil eylem planları hazırlaması, çevre sorunlarında dair düzenlemeler, kentleşme politikaları gibi alanlar doğrudan 'kent' mekânını ilgilendiren konulardır. Shehrin'in belirttiği şekliyle, yönetişimin planlamada en yaygın kullanım düzeyi

³⁹ 9. Kalkınma Planı AB bütçe takvimi ve fonlama takvimi ile uyum göstermek için 5 yerine 7 yıllık süre için yapılmış, 10. Planda tekrar beş yıllık dönemlere dönülmüştür.

'kentsel yönetim'dir (Shehrin, 2010: 267). Dolayısıyla, kalkınma planlarında yerel aktörleri harekete geçirecek ya da yetkilendirecek herhangi bir plan öngörülmemiştir.

Diğer yandan, hukuksal ve kurumsal düzenlemeler başlığı altında tartışıldığı şekliyle afet konusunda daha kadenci bir toplumun inşasını kolaylaştıran hukuksal düzenlemeler, 1999 yılına kadar yapılan beş yıllık kalkınma planlarında, yara sarma ve iyileştirme faaliyetlerine öncelik verilmesi gerektiğinin öngörülmesiyle paralellikler taşımaktadır. Dolayısıyla, kalkınma planları hem içerikleri hem de oluşturuldukları dönemin izlerini taşıması bakımından doğal afet yönetişimine imkân verecek yapılanmaya ciddi bir katkıda bulunmamıştır.

3.7. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğal Afet Yönetişimi Aktörü Olmasını Engelleyen Faktörler

Geniş anlamda afet yönetimi, dar anlamındaysa doğal afet yönetimi farklı aktörlerin sorumluluk aldığı kademeli ve etkileşimli bir yapıya işaret etmektedir. Bu yapının doğal ve gerekli aktörlerinin başında da yerel yönetimler gelmektedir. İdarenin bütünlüğü anlayışı çerçevesinde yerel yönetimler, afet ve acil durum yönetimi hususunda birtakım görevlerle yetkilendirilmişlerdir. Çalışmada belirtildiği şekliyle de, merkeziyetçi afet yönetim sistemi, afet sonrası süreçlere ağırlık veren ve sakınım süreçlerine değinmeyen hukuksal düzenlemeler ve yapılar, yetki ve sorumluluk karmaşası yaşayan yerel yönetim aktörleri, çarpık ve bozuk kentleşmenin oluşturduğu riskli yapılar, sivil toplumun afet yönetimine müdahil olamaması gibi başlıklar; yerel yönetimlerin doğal afet yönetişimine müdahil aktörler olma ihtimalini engellemiştir. Bir başka ifadeyle, doğal afet yönetişimini engelleyen bütün faktörler, yerel yönetimleri kent mekânında sakınım süreçlerini kontrol edebilecek aktörler olma ihtimalinden de yoksun bırakmaktadır. Çalışmanın bu kısmında yerel yönetimlerin etkin ve etken olduğu doğal afet yönetişimi sisteminde yerel yönetimlerin rolünün ne olabileceği tartışılmıştır. Fakat bu tartışmadan önce yerel yönetimlerin doğal afet yönetiminde ne şekilde yetkilendirildiklerini⁴⁰ incelemekte fayda bulunmaktadır.

⁴⁰ Yerel yönetimlerin afet yönetimindeki rolünü düzenleyen birçok düzenleme bulunmaktadır. Fakat çalışmanın bu kısmında yerel yönetimler salt failer olarak değerlendirilmiş, bu bağlamda yerel yönetim birimlerinin kuruluş kanunlarına ve işleyişlerine değinilmiş, 3194 sayılı İmar Kanunu başta olmak üzere ikincil düzenlemelere bu başlıkta yer verilmemiştir.

3.7.1. Türkiye’de Afet Yönetimi ve Doğal Afet Yönetişimi Aktörü Olarak Yerel Yönetimler

Türkiye’de afet yönetiminin yerel yönetimler bağlamında örgütlenmesi olağan ve olağanüstü hal olmak üzere ikiye ayrılmıştır (Genç, 2004: 720). Olağanüstü dönemlerde bölge olağanüstü hal kurulları, il/ilçe olağanüstü hal büroları ile olağan durumlarda il/ilçe kurtarma ve yardım komiteleri, yerel bağlamda afet yönetimi oluşturan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmada daha önce belirtildiği şekliyle de, il ve ilçe düzeyinde belediyeler ve il özel idareleri afet ve acil durum planlarını hazırlamakla yükümlü birimlerdir. Fakat il ölçeğinde afet yönetim sisteminin planlanması, yürütülmesi ve afet sonrası hizmetlerin sorumluluğu özellikle 2004 yılında kadar valiye aittir. Belediyeler valilik makamına kıyasla daha çok destek birimi olarak faaliyet vermektedirler (Erençin ve Çakır, 2010: 26). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. Maddesi u bendine göre büyükşehir belediyeleri sorumluluk sahalarında (6360 sayılı Kanunla birlikte il mülki sınırlarında) doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak;, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek gibi görev ve yetkilerle donatılmışlardır. Dolayısıyla, Temmuz 2004’den buyana ve özellikle Haziran 2014 itibariyle, 30 büyükşehir belediyesinde afet hizmetlerinin yürütülmesinde belediyeler hukuken cılız aktörler değildir; ancak Valinin yetki ve özellikle sorumluluk düzeyi afet durumlarında yüksek olmaya devam etmektedir.

İl özel idarelerinin⁴¹ afet ve acil durum yönetimiyle ilgili görevleri ilgili Kanunun 69.maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu Kanun maddesine göre il özel idareleri afet ve acil durumlarda şu şekilde yetkilendirilmişlerdir:

İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.

Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.

⁴¹ Aralık 2012’de Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı Kanunla sayıları Mart 2014 yerel seçimleriyle 30’a çıkan ve hepsi il mülki sınırlarında yetkili kılınan büyükşehir belediyesi sistemindeki köklü değişiklikle bu illerde il özel idareleri kapatılmıştır. Mayıs 2014 itibariyle 51 ilde il özel idareleri varlığına ve önceki yetkilerini korumaya devam etmektedir.

Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir.

İl özel idaresi, il dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.

Belediyeler açısından ise afet ve acil durum yönetimi tarihsel süreçte bazı değişikliklere uğramıştır. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununun ilgili maddelerince belediyeler dönemin şartlarına uygun olarak afetten zarar görenlerin zararlarını karşılama ve koruma görevi üstlenmişlerdir. Ayrıca afet anında ihtiyaç duyulabilecek tüm gereksinmelerin belediyeler tarafından sağlanması söz konusu Kanunun ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiştir (Erençin ve Çakır, 2010: 27).

2005 yılında yürürlüğe konan 5393 sayılı Belediye Kanunu; belediyelerin afet yönetim sürecindeki destek birimi olma rollerini değiştirmiş, il ölçeğinde gerekli planların yapılması adına belediyeleri bu konu hakkında görevlendirmişlerdir. Söz konusu Kanunun 53. maddesi aşağıdaki şekildedir:

Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.

Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.

Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir.

Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.

Söz konusu Kanunun ilgili maddesi il özel idarelerinin afet ve acil durum planı hazırlamadaki rolüne paralel olarak (Erençin ve Çakır, 2010: 27) belediyeleri planlama noktasında birtakım yükümlülüklerle donatmıştır. İlgili maddede de görüleceği üzere, özellikle stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan 50.000 ve üzeri nüfuslu belediyeler halkın eğitimi, meslek odaları, kamu kuruluşları ve diğer aktörlerle ortak plan hazırlama gibi konularda yükümlendirilmek istenmiştir. Bir önceki Kanundan farklı olarak 2005 yılında atılan bu adım olumludur. Fakat planlamanın, afet öncesi süreçte söz konusu aktörlerle ne şekilde ve hangi şartlarda işbirliği içinde yürütüleceği herhangi bir yasal düzenlemeyle şekillendirilmemiştir. Hatta Balamir (2007: 33) konuyu farklı bir tartışma noktasına getirerek afet planlaması tanımını, içeriğinin hiçbir yasal düzenlemeye referans vermemesi sebebiyle, anlamlı bulmamaktadır.

3.7.2. Yerel Yönetişim Tartışmaları ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Düzeyinde Afet Yönetişiminin Uygulanabilirliği

Yönetişim teorisinin temel dayanaklarından bir tanesi de Weberyen tipi örgütlenme sisteminden farklı olarak, klasik kamu yönetimi sisteminde merkez idareye atfedilen gücün belli oranda paylaşılmasıdır. Bu bağlamda, Weberyen tipi örgütlenmelerdeki gibi hiyerarşik, kamu–özel ayrımının kesin olduğu, yöneticilerin görevlerinin ve sorumluluklarının kesinleştiği bir yönetim modeli yerine, hizmetlerin yerindenliğinin (subsidiary) sağlandığı, hizmetlerin yürütülmesinde kesin sınırların olmadığı, katılımcı bir model öngörülmektedir. Bu bağlamda, ulus devlet örgütlenmesi sahip olduğu gücü bazı yeni aktörlerle paylaşma durumuna gelmektedir. Kjaer’in Gerber ve Kollman’dan mülhem otorite devri (authority migration) olarak tanımladığı bu yeni güç paylaşımında uluslarüstü ve ulusaltı ölçekteki aktörlerin ulus–devletin sahip olduğu gücü paylaşması öngörülmektedir (Kjaer, 2009: 139; Gerber ve Kollman, 2004: 398). Söz konusu kavramsallaştırmada ulusaltı ölçekte paylaşılan gücün öznesini yerel yönetimler ve yerel ölçekteki sivil toplum örgütleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin etkin hizmet yürütmesi, hizmetlerin yerindenliği adına yönetişimin temel bileşenlerinden biridir.

Yerel yönetişim kavramsallaştırması dâhilinde yerel yönetimlerin kent mekânı üzerinde daha etkin olması gerektiği öngörüsü önemli bir tartışmanın başlangıcını oluşturmaktadır. Otorite devri gibi ulus devlet ölçeğinden bir anlamda kaymayı öngören yaklaşımın temelinde yerel birimlerin artık ulus devletin bir parçası olmasından ziyade, küresel ölçekte sermayeyi kent mekânına çekebilecek bir yerellik prensibinin olduğu gerçeği yatmaktadır (Şengül, 1999: 11). Dolayısıyla, çalışmanın başında belirtildiği şekliyle, hizmetlerin yerindenliği tartışmalarının yanında sermayenin yerelleşme söylemiyle birlikte yeni bir birikim alanı bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bir anlamda devletin elini eteğini çektiği varsayılan alanlara özel sektörün yerleşmesi (hizmetlerin özelleştirilmesi), hizmetlerin yürütülmesinin meşrulaştırılması adına kent mekânı özelinde bir kent yönetimi anlayışının da vücut bulmasını gündeme getirmiştir (Şengül, 1999: 12). Kentsel siyaset tartışmaları dâhilinde de kente ait olanın ve kentsel olanın yerel olduğu ve kentsel siyasetin asli konusunun kent mekânı olduğu iddiası da (John, 2009: 18–20) kentsel yönetim ve siyasetin sivil toplum kuruluşlarıyla eklemlenerek yeni bir kent yönetimi modeli oluşturulmasına katkı sağlayabileceği

söylenbilir. Bu bağlamda, yerel yönetim tartışmaları (Göymen, 1999; 2000) çalışma açısından önem arz etmektedir.

Türkiye'nin siyasi sisteminin yerel yönetimler bağlamında belediyeler, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri gibi yapılardan oluşması, temsili demokrasi bağlamında meşruiyet sağlayan bir yapıyı ortaya koymaktadır (Göymen, 1999: 73). Fakat burada temsili demokrasinin ve bu sistemden mülhem yerel yönetim birimlerinin ve mekanizmalarının bazı eksiklikleri bulunmaktadır. Bu sorunlar Göymen'in de belirttiği şekliyle, ara danışma mekanizmalarının ve iletişim yollarının zayıf olduğu bir yapı oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetim birimlerinin başat rol üstlenmesi, aksayan hizmetler için yönlendirme yahut danışmanlık yapabilecek bazı birimlerin varlığını gerekli kılmaktadır. Bu yapı haliyle yurttaşların hiç denetleyemediği ve hoşnutsuz olduğu bir yönetim sistemi oluşturarak, yerel bağlamda atanmışların ve seçilmişlerin yüreklendirilmedikleri ve destek görmedikleri bir yapıya sebep olmaktadır (Göymen, 1999: 73). Böylelikle yeni gereksinimlere, yeni formlara, yeni aktörlere, yeni ilişkilere ihtiyaç duyulması, yerel yönetim adına önemli bir gerçekliktir.

Yönetişime yerel bazda ihtiyaç duyulmasının nedenlerinin başında katılımın ne yönde gerçekleşeceği sorunu gelmektedir. Kimlerin ne ölçüde, hangi şartlarda, ne şekilde katılacağı belirlenmesi, örgütsüz kesimlerin fikri ve çıkar gruplarının etkisi gibi konular tartışmalıdır (Göymen, 1999: 76). Bu bağlamda, katılımın yerel bazda hangi yollarla gerçekleştirileceği sorunu farklı grupların alana katkısını gerekli kılmaktadır.

Sorunların asli kısmını oluşturan meselelerden birisi de kentli orta sınıfın ilgisini çekebilecek konuların katılımı teşvik edecek boyutta olmamasından kaynaklanmaktadır (Göymen, 2000). Göymen'in de belirttiği üzere, arazi edinme, iş olanağı, toplu taşıma gibi sorunların düzenlenmesinden ziyade fiziksel çevreyi ilgilendiren meselelerin gündemde olması, katılımın çekiciliğini azaltmaktadır.

Kentlilerin tercihlerine yönelik hizmet sunma prensibi, ANAP'la başlayan bir süreç olmuş (Göymen, 2000: 9) 1990'lı yıllarla birlikte tüketim kültürünün gelişmesiyle de bu durum iyiden iyiye hız kazanmıştır. Böylelikle kentlilerin tercihi tüketim, kent hayatı, lüks konutlar gibi alanlarda yoğunlaşmıştır. Böylelikle büyüyen kentlerle birlikte güvenlik ciddi sorunlardan birisi haline gelmiş, kentli orta sınıfın giderek artan kısmı

yüksek güvenli sitelede yaşamaya başlamıştır. Fakat güvenlik meselesi, iktisadi ve sosyal şartlara paralel olarak afetten korunmayı kapsayacak bir kavram olamamıştır. Bir başka ifadeyle, güvenli sitele kentli orta sınıfı sosyal açıdan rahatsızlık yaratabilecek her türlü etkileşimden korunken kentli orta sınıf tüketim kültürlerine paralel şekilde afet bilinci gelişmemiştir. Diğer yandan, yukarıda belirtildiği gibi, yerel yönetimlede afette ilgili ara mekanizmalar, danışma birimleri olmadığından, yerel bağlamda katılım konusunda zaten bir hayli mesafeli olan kentli orta sınıfı bu konuda harekete geçirebilecek bir ortam oluşmamıştır.

Yönetişimin ortaya koyduğu yönetme prensiplerinin temel bileşenlerinden birini de özel sektör kuruluşları oluşturmaktadır. Fakat özel sektörün yönetim sürecine dâhil edilmesi, yönetişimin sadece özelleştirmeye dönük bir yönetme prensibi olduğu anlamına gelmemektedir (Göymen, 2000: 10). Bir başka ifadeyle, yönetim, sadece özel sektörün bazı hizmetleri devralarak hizmet yürütmesi anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda, yönetim, yeni iş yapma biçimlerinin olduğu hizmetten yararlanacak vatandaşların durumuna göre (Göymen, 2000: 10) hizmet yürütme biçimlerini düzenleyecek bir yönetsel yapıya işaret etmektedir. Bu bağlamda, her yerel ölçeğin kendi problem çözme kabiliyetine, kapasitesine, işgücüne, kentin olanaklarına göre bazı ara mekanizmalar oluşturulması yerel bağlamda yönetişimi kuvvetlendiren hamleler olabilecektir.

Türkiye'nin afet yönetim sistemi, bütüncül ve kapsamlı bir yapıya işaret etmemektedir. Bu durum, yukarıda tartışması yapılan yerel yönetim bağlamında yerel yönetim birimlerinin kuvvetli bir aktör olmamasından kaynaklanmaktadır. Balamir'in de (2007: 32) vurguladığı üzere, afet yönetim sisteminde yönetim düzeyi bağlamında sorumluluklar kademelendirilmiş, kayıpların ölçeği merkezi yönetim düzeyinde artarken, hanehalkına indiği düzeyde de azalma göstermiştir. Bu durum, merkezi yönetimin afet yönetim sisteminde ulusal düzeyde kapsayıcı bir zarar azaltımı faaliyetini düzenlemesinin imkânsızlığından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, afette yüzleşecek olan hanehalkı, zarar azaltma sürecinin pratiğini yerel yönetim birimleriyle gerçekleştirebilir. Böylelikle katılımın, şeffaflığın, halka hesap verilebilirliğin, kentsel ölçekte danışma ve ara birimlerin varlığının mümkün olup olamayacağı, hane halkından başlayıp kentsel ölçekte en güçlü sermayedarların kentin afet yönetiminde ne ölçüde etkin olduğuyla ilgili bir meseledir. Afet yönetimini ilgilendiren yasal ve kurumsal düzenlemelerin devinimi de bu çok etkileşimli sistemle hayat bulacaktır. Böylelikle

ortaya sunulan çözüm önerileri de, kentsel bağlamda aktörleri harekete geçirecek düzenlemelerle mümkündür.

Çalışmanın bazı bölümlerinde sıklıkla vurgulandığı şekliyle, 3194 sayılı İmar Kanunu, doğal afetler bağlamında yapılaşma faaliyetlerinin düzenleyicisi olması bakımından önemli bir hukuki mevzuattır. Bu Yasa dolaylı yoldan da olsa, belediyeleri doğal afet yönetimi konumunda etkin biçimde yetkilendirmektedir. Fakat Yasanın güvenlik kaygısı açısından yoksunluğu ve zayıflığı (Balamir, 2007: 36) yerel bağlamda risk yönetimini olumsuz etkileyen faktörlerden birisidir. Bu bağlamda yapılacak çalışmalardan biri imar rejimi farklılaşmasının sadece imar ve imarsız yapılar olarak değil, güvenlik açısından da düzenlenmesi olacaktır (Balamir, 2007: 38). Bir başka ifadeyle, imar meselesi içeriği itibariyle güvenliği kapsadığı takdirde yerel yönetimler risk konusunda yürürlük kazanmış olacaktır. Ayrıca doğal afetlerin ikincil ve üçüncül zararları da (yolların, sanayi alanlarının zarar görmesi, salgın hastalıklar) hesaba katıldığında olası risk faktörleri hesaplanarak bazı düzenlemeler yapılmalıdır (Balamir, 2007: 39). Risk faktörlerinin hesaplanması teknik, hukuksal, sosyo-ekonomik ve diğer açılardan sivil toplum örgütlerini, meslek odalarını, akademiye ve farklı uzmanları biraraya getirecek, karşılıklı fikir alışverişi, işbirliği ve karar alma aşamalarını kuvvetlendirecek bir ortam yaratılmasında yardımcı olacaktır (Gökgür ve Yazar, 2000: 154). Risk yönetimi sayesinde belediyelerin ve il özel idarelerinin imar mevzuatı doğrultusunda böyle bir sorumluluk alması, kentsel risk ihtimalleri doğrultusunda ilgili aktörlerin biraraya gelebileceği bir ortam yaratabilecektir. Bu durumun önemli örneklerinden birisi de yeni kentsel çekim alanlarının yaratılmasıdır. Yapılaşma faaliyetlerinin tehlike arz etmeyen alanlara doğru kaydırılması ve kamu-özel ortaklıkları sayesinde yapılabilecek iyileştirme faaliyetleri (Balamir, 2007: 40) yerel yönetim bağlamında doğal afet yönetişimi adına önemli bir başlangıç sayılabilecektir.

İmar Kanununa ek olarak yerel yönetim birimlerinin sakınım planları doğrultusunda da büyük eksiklikleri bulunmaktadır. Afetlerin gerçekleşmesi kesin olan olaylar olarak nitelendirilmesi ve belediye ölçeğinde afetler düzeyinde sadece acil durum yönetimine ağırlık verilmesi, sakınım planlarının kurumsal düzeyde yerel yönetim birimlerinde varlık bulmadığının göstergesidir. Bu bağlamda İmar Kanununda yapılacak iyileştirme faaliyetleri doğal afet yönetişiminin yerel bağlamda etkinliğini arttıracak ölçütlerden sadece birisidir. Balamir'in (2000: 44) klasik deprem mühendisliği yaklaşımı olarak tanımladığı şekliyle insanı sadece yapı öldürmemekte,

yapı stoku risklerinin mekânsal dağılımları da doğal afetler açısından önemli risk kaynakları olmaktadır. Bölgesel bağlamda bu yapı stoklarının dağıtımlarının, hangi alanların risk düzeyinin yüksek olduğunun belirlenmesi işinin sadece belediyeler yahut il ölçeğinde mülki idare amirleri tarafından yürütülmesi mümkün değildir. Örneğin, kent ölçeğinde serbest bölgenin risk analizi, konumlandığı alanın depreme yatkınlığının ve serbest bölgede faaliyet gösteren kuruluşların doğal afet bilincinin belirlenmesi gibi konular sakınım planı açısından önemli gerekliliklerdir. Sakınım planının kent ölçeğinde kurumsal hale gelmesi adına belediyeler bu konuda yetersiz kalabilecektir. Dolayısıyla, sakınım planlarının hazırlanması ve yasal yürürlüğe konması çok aktörlü bir yapıyla mümkündür.

Yukarıda bahsedilen yönetim ağlarını mümkün kılacak ve bu ağları yönlendirecek birim kent ölçeğinde belediyeler olacaktır. Fakat hem yasal hem de kurumsal bağlamda belediyelerde hangi birimin bu işten sorumlu olacağı kesin hükümlerle bağlanmalıdır. Afet ve acil durum yönetimini yürütecek bir birime belediyelerde ihtiyaç duyulmaktadır (Erençin ve Çakır, 2009: 30). Göymen'in de tartışmanın kuramsal kısmında belirttiği şekliyle, her hizmetin bazı ara form ve mekanizmalarla yürütülmesi gerekliliği acil durum ve doğal afet yönetimi içinde geçerlidir. Fakat belediyelerin afet ve acil durum planlarının işlevselliği de göz önünde tutulduğunda, böyle bir birimin mevcut şartlar altında, büyükşehir belediyeleri dışında, ne derece etkin olacağı tartışmalıdır.

Özetle, mevcut şartlarda Türkiye'nin doğal afet yönetişimini yerel failler (belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri) düzeyinde yürütmesi pek olanaklı gözükmemektedir. Bu durumun temelinde yerel bağlamda risk yönetimi ve sakınım planlamasının eksik olması yatmaktadır. Özellikle hızla artan kentleşme oranları ve kentlerin bu nüfusu karşılama konusundaki altyapı eksiklikleri, risk yönetimi ve sakınım planlamalarının kurumsallaşmasını olumsuz etkileyen faktörlerdir. Ayrıca halkın ve sivil toplum örgütlerinin afet ya da risk yönetimi süreçlerine müdahil olmasını sağlayacak zeminin oluşmaması, katılım sürecini hanehalkından uzaklaştırmaktadır. Böylelikle, yerel yönetişimin en önemli sacayaklarından biri olan halk katılımını yerelde görmek pek olanaklı değildir. Diğer yandan, 3194 sayılı İmar Kanununun içeriği bakımından güvenlik konusunun ihmal edilmesi, hukuki bağlamda da yerel yönetimlerin afet yönetişimi sürecini yürütmesini oldukça zorlaştırmaktadır. Ayrıca,

tüm bu sorunlara ek olarak 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu da belediyeler üzerinde büyük bir tahakküm uygulamaktadır. Kanunun ilgili maddeleri şu şekildedir:

Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.

Böylelikle belediyelerin planları onaylamaması hususunda Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) büyük yetkilerle donatılmış; onaylanmamış planları re'sen onaylama gücüyle yetkilendirilmiştir. Böylelikle belediyeler her ne kadar yapı denetim faaliyetleri hususunda önlemler alsalar bile, TOKİ'nin yasalar üstü şekilde konumlanması risk yönetimini olumsuz etkilemektedir. Böylelikle TOKİ plan oluşturma ve mevcut planı değiştirme yetkisiyle kent mekânı üzerinde il özel idareleri ve belediyelerden daha geniş yetkilere sahip olmaktadır (Aydın, 2008: 78). Diğer yandan, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların başkanlığında çalışan, ancak 2014 yılı başından itibaren pratikte yetkilerinin AFAD il müdürlüklerine geçmekte olan, il ve ilçe kurtarma ve yardım komiteleri ile kriz ve afet anlarında devreye kriz yönetim merkezleri yeterince işlevsel çalışan birimler değildir (Çorbacıoğlu ve Kapucu, 2003). Dolayısıyla, söz konusu örneklerden de anlaşılacağı üzere, yerel bağlamda doğal afet yönetişimini mümkün kılacak yapılar, söz konusu şartlar altında Türkiye için pek olanaklı değildir.

3.8. Afet Yönetim Sisteminde AFAD Sonrası Merkezi Aktörlerin Dönüşümü

Yönetişim prensiplerinin temelinde çok aktörlü, ağbağ ilişkilerine önem veren⁴² ilişkilere önem veren, yerinden yönetimi destekleyen, devletin hizmetleri yürütürken yapan öznenen çok yaptırabilir özneye dönüşümü öngören, yönlendirici ve kolaylaştırıcı bir devlet tezahürü bulunmaktadır (Göymen, 2000: 7). Bir başka ifadeyle, çok paydaşlı

⁴² İfadenin kullanımı Kapucu ve Özgür'ün (2010: 229) söz konusu eserde kullandıkları anlamla aynıdır. Ağbağ ilişkilerinin ayrıntılı tartışması için ilgili esere bakılabilir.

ve etkileşimli yönetim prensibi; devletin tüm hizmetleri tamamıyla özel sektöre ve/veya sivil toplum kuruluşlarına devretmesi anlamına gelmemektedir. Devletin yönlendirici ve hizmetlerin yürütülmesini kolaylaştırıcı konumda bulunması, hizmetleri yürütme kapasitesine sahip bir örgütlenmeye sahip olmasıyla mümkündür. Dolayısıyla, hangi hizmet yürütülürse yürütülsün, birbirinden kopuk idari yapılar, çok aktörlü bir yönetimden ziyade karmaşaya ve verimsizliğe neden olacak bir yapılanmayayolaçacaktır.

1999 Marmara Depremi sonrası Türkiye'nin afet yönetim sisteminde yaşadığı başarısızlık, hem merkez hem yerel düzeyde yaşanan yönetsel sorunların tekrar gözden geçirilmesi gerekliliğini gözler önüne sermiştir. 2000'li yıllarla birlikte atılan adımlar bu sorunları çözmeye gayretli gözükse de; afet yönetim sistemindeki birbirinden kopuk ve bağımsız birçok aktörün ne şekilde organize edileceği konusu uzunca zaman muğlaklığını korumuştur. Bu bağlamda, atılan önemli adımlardan birisi de, çalışmada daha önce belirtildiği şekliyle, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın kurulmasıdır. Gerek merkezde gerekse taşrada (özellikle il düzeyinde) birbirinden bağımsız ve kopuk hizmet yürüten birçok kurum ve kuruluşu tek bir çatı altında toplama fikri (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011) yeni dönemin en büyük özelliklerinden birini oluşturmaktadır.

AFAD'la birlikte yaşanan dönüşümü incelemeyen önce; AFAD öncesinde merkezi yönetim bağlamında koordinasyon görevini üstlenmiş birimlerden bahsetmek faydalı olacaktır. Bu birimlerden ilki afet politikası yönetiminin genel hatlarını belirleyecek olan Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu ile bakanlık müsteşarları ve bürokratlardan oluşan Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'dur (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011).

Tablo7: Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011)

Devlet Bakanının Başkanlığında; Bayındırlık ve İskân Bakanı İçişleri Bakanı Sağlık Bakanı Maliye Bakanı
Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Müsteşarının Başkanlığında; Milli Savunma, Dışişleri, İçişleri, Maliye,

Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çevre Bakanlıkları Müsteşarları
Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdürü Genelkurmay Başkanlığı Temsilcisi de görev ve sorumlulukları ile ilgili konularda kurulda temsilci bulundurmaktadır.

Söz konusu birimlerin afet yönetimi politikasında etkili olamadığı düşüncesi ile 1996 yılında kurulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011) kriz anlarında merkezi idarenin ne şekilde örgütleneceği hususunu düzenlemiştir. Fakat bu noktada bazı sorunlu durumlar mevcuttur. Öncelikle tarihsel bağlamda Türkiye'nin afet yönetim sisteminin başat açmazlarından ve hatalı anlayışlarından birisi karşılaşılan sorunları yeni bir idari ya da hukuksal düzenlemeyle bertaraf etmeye çalışma geleneğidir (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011). Böylelikle hukuksal ya da kurumsal bir yenilikle sorunun bertaraf edilebileceği düşüncesi, sürekli yeni sorunların oluşmasına neden olmuş, çoğu alelacele biçimde ve tepkisel reflekslerle açılan her yeni birim ya da yapılan mevzuat değişikliği de koordinasyon konusunda karışıklıklar yaratmıştır. Diğer yandan Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu ve Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nun etkin çalışmadığı iddiası üzerine kurulan birimin Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi olması, bütüncül bir afet yönetim sisteminden ne kadar uzak kaldığının da göstergesidir. Elbette afet yönetiminin en etkin faili olan devletin olası kriz anları için yapacağı planlar ve oluşturacağı komiteler önemlidir. Fakat afet yönetim politikasına çözüm olarak merkezi düzlemde bir dönüşümün kriz kavramı üzerinden yapılması, afetin önlenemeyeceği algısını kuvvetlendirmektedir. Böylelikle kapsamlı sakınım yahut risk planlarını oluşturmaya gayretli merkezi bir yönetim yerine; afet sonrası krizi nasıl yöneteceğini düşünen bir devlet geleneği bulunmaktadır.⁴³

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi farklı afet türlerine göre farklı bakanlıkları sorumlu kılmış ve bu noktada afetin türüne göre ilgili bakanlığı koordinasyon konusunda yetkilendirmiştir (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011). Doğal afetlerde

⁴³ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi sadece doğal afet yönetimiyle ilgilenmemektedir. Bu bağlamda beklenmedik anda oluşabilecek kriz anları için böyle bir birimin kurulması ekseriyetle önemlidir. Fakat çalışmada eleştirilen kısım, doğal afetler sebebiyle maddi ve manevi birçok kayba uğramış Türkiye'nin, afet yönetim politikasını kriz yönetimiyle aşma geleneğini sürdürme isteğidir.

koordinasyon görevi Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Fakat sistemin aksaklığı 2005 yılında görülen kuş gribi salgınında büyük oranda hissedilmiş, Tarım (şimdiki Gıda, Tarım ve Hayvancılık) ve Sağlık Bakanlıkları arasında koordinasyon konusunda büyük sorunlar yaşanmıştır.⁴⁴

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca AFAD'ın afet yönetimi politikasında yeni bir zemin oluşturduğu iddia edilebilir. Öncelikle çalışmanın önceki kısımlarında da belirtildiği şekliyle AFAD'ın kurulmasıyla Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve bu birimlerin yetkileri AFAD'a devredilmiştir. Yine AFAD bünyesinde Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu ilgili Kanun gereğince oluşturulmuştur(Geç, 2013: 511). Fakat söz konusu kurullar 2009 yılında çıkarılan Kanun öncesi dönemle büyük benzerlikler göstermektedir. Bu bağlamda, siyasi ve idari nitelikte sorumluluk taşıyan eski komitelerin AFAD bünyesinde farklı isimlerle tekrardan oluşturulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011).

Tablo 8: 5902 Sayılı Kanun Öncesi Ve Sonrası Kurullar

5902 sayılı Kanun Öncesi Kurullar	5902 sayılı Kanun Sonrası Kurullar
- Doğal Afetler Koordinasyon Komitesi - Afetler Merkez Koordinasyon Komitesi -Deprem Danışma Konseyi	-Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu -Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu -Deprem Danışma Kurulu

Kaynak: Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011.

Yukarıda belirtilen hususlara ek olarak AFAD'ın Türkiye'nin afet yönetim politikasında yeni bir eksen oluşturmadığına dair bazı eleştirilerde mevcuttur. Bu eleştirilerin başında AFAD öncesi mevcut genel müdürlüklerin AFAD'la birlikte daire başkanlıklarına dönüştürülmesi, afet gerçeğinin sadece depremle özdeş hale getirilmesi, Başbakanlığın afet yönetim sistemindeki konumuna (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011) yönelik eleştirilerin büyük oranda haklılık payı vardır. Özellikle Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu gibi komitelerin başında Başbakanın yahut Başbakanın görevlendireceği bir bürokratin olması, afet yönetim sisteminde birçok kurumu kapatarak kurumlar üstü bir güce sahip olan AFAD'ın konumunu ikinci plana atmaktadır. Ayrıca Başbakanlık

⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz: Çelik ve Çorbacıoğlu, 2009.

tarafından görevlendirilen bir bürokratin hiyerarşik konum itibarıyla AFAD üzerinde idari bir üstünlüğü de olacaktır.

AFAD'ın mevcut idari yapısına getirilen bir diğer eleştiri de mevcut isimde geçen afet ve acil durum yönetimi ifadesinin, afet ve acil durumu eşdeğer tutması gerçeğidir (TÜBİTAK Raporu, 2008: 87). Söz konusu rapora göre acil durum ve risk yönetimi afet yönetiminin iki önemli parçasıdır ve bu açıdan söz konusu birimin adının Türkiye Afet Yönetimi Başkanlığı olması daha doğru olacaktır (TÜBİTAK Raporu, 2008: 88). Diğer yandan, söz konusu Rapor mevcut birimin risk yönetimi noktasında geçmiş dönemden farklı herhangi bir yenilikte bulunmadığını ve risk yönetimi kavramının söz konusu birimin kuruluş kanununda yer almadığını da olumsuz bir durum olarak belirtmiştir. Fakat AFAD'ın Türkiye'nin afet yönetim sistemi içerisindeki konumunu sadece bu verilerle ve tespitlerle değerlendirilemez; çünkü AFAD'ın kurulduğu dönemle birlikte hem afet yönetim sisteminde hem de devletin afet algısında da dönüşümler olmuştur. Özellikle zarar azaltma planlarının mevzuata girmesi bile önemli bir başlangıçtır.

Doğal afet yönetimi, merkezi aktörlerin arasında yaşadığı dönüşümle açıklanabilecek bir sistem değildir. Kurumların yaşadığı dönüşümün yanında, ilgili ve yetkili kurumların afetlere ve doğal afetlere yaklaşımında da ne tür dönüşümler olduğu incelenmelidir. Çalışmanın ana hedefi de Türkiye'de doğal afet yönetimini engelleyen faktörleri tespit etmek ve doğal afet yönetiminin neden mümkün olmadığını belirtmeye çalışmaktır. Fakat diğer yandan hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin doğal afet yönetimine yaptığı olumlu katkılar da ortaya konmalıdır. Bu bağlamda, AFAD'ın idari konumunun yanında AFAD tarafından oluşturulan Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı 2012–2023 başlıklı çalışmayı incelemekte bu tez açısından önemlidir.

3.9. Devletin Afetlere Yaklaşımında Değişim: Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı(UDSEP, 2012–2023) Örneği

Türkiye'yi afet yönetimi alanında inceleyen eserlerin çoğunluğunun merkezi yönetimin katı bürokratik ve hiyerarşik tutumunun eleştirildiği çalışmanın önceki başlıklarında belirtilmişti. Bu bağlamda AFAD'ın 2012 yılında yönetim pratiklerini uygulamaya ne ölçüde istekli olduğunun başlangıcı adına önemlidir. Elbette devletin güçlü bir fail olarak doğal afet yönetimi sürecini yürütmesi mümkün değildir. Diğer yandan, böyle bir sürecin tek bir raporla yahut çalışmayla sağlıklı ve eksiksiz biçimde

hayata geçeceğini söylemek de olanaksızdır. Fakat kurumsal anlamda Türkiye özelinde afet alanında ilk defa yönetim öngören bir çalışma da bu tez açısından önem taşımaktadır.

2010 yılı içerisinde AFAD bünyesinde yer alan Deprem Danışma Kurulu tarafından ‘Deprem Stratejisi Geliştirme Çalışması’ süreci başlatılmış, bu süreç kapsamında bazı alt komisyonlarda oluşturularak sürecin birçok uzman tarafından tartışılması ve yönlendirilmesi amaçlanmıştır. Alt komisyonların raporları AFAD’a sunulmuş ve her alt komisyon ilgi alanına göre hedef, strateji ve eylem planı belirlemiştir. Dil birliği sağlanması açısından da alt komisyonlar birleşerek tek bir alt komisyon oluşturmuş ve komisyonlar toplanarak ortak bir rapor halinde ‘Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı’nı (UDSEP) oluşturmuştur. UDSEP’in genel hatları komisyon raporlarından hareketle de, depremleri öğrenmek, depremgüvenli yerleşme ve yapılaşma ile depremin etkileriyle baş edebilmek başlıklarından oluşmuştur. Hazırlanan bu rapor Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu tarafından kabul edilerek 18 Ağustos 2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Öncelikle UDSEP’in ana amacı, planın hazırlandığı metnin giriş kısmında şu şekilde belirtilmiştir: ‘Depremlerin neden olabilecekleri fiziksel, sosyal, çevresel ve politik zarar ve kayıpları önlemek ve ya etkilerini azaltmak ve depreme dirençli, güvenli, hazırlıklı ve sürdürülebilir yeni yaşam çevreleri oluşturmaktır.’ Bu genel çerçeve içerisinde söz konusu plan üç dönemden oluşmuş (kısa vadeli 2012–2013, orta vadeli 2012–2017 ve uzun vadeli 2012–2013), eylem türleri başlığı da işbirliği ve koordinasyon (İK), mevzuat düzenlemesi (MD), kurumsal yapılanma (KY) ve kapasite geliştirme (KG) şeklinde belirtilmiştir. Diğer yandan, eylem tabloları da sorumlu kuruluş, ilgili kuruluş ve gerçekleşme dönemi olarak süreçler halinde düzenlenmiştir.

Öncelikle UDSEP-2023 kapsamında 87 eylem türü belirlenmiş ve bu eylemlerden toplamda 13 kurum sorumlu kılınmıştır (Genç, 2013: 513). Eylemlerin 49 tanesinden AFAD sorumludur ve geriye kalan 38 eylem için ilgili kurumlar yetkilendirilmiştir. Planın hazırlanması aşamasında da öncelikli olarak ana hedef konmuş, ana hedefin altına bir strateji hamlesi yerleştirilmiş ve strateji hamlesinin altına da bir eylem planı taslağı konmuştur. Bu eylem planında yukarıda verilen bilgiler doğrultusunda sorumlu kuruluş, ilgili kuruluş, gerçekleşme dönemi ve eylem türü belirtilmiştir.

Hedefler genel itibariyle deprem bilgi altyapısını geliştirilmesi, deprem tehlike analizleri ve tehlike haritalarının geliştirilmesi, deprem güvenli yerleşme ve depreme dayanıklı yapılaşmanın sağlanması, tarih kültür ve mirasının depremden korunması, depremlere ve diğer afetlere ilişkin eğitim ve halkın bilinçlendirilmesi faaliyetlerinin geliştirilmesi, deprem stratejisinin bütüncül ve etkin bir hale getirilmesi için mevzuat düzenlemelerini gerçekleştirilmesi, depremlere ve diğer afetlere hızlı ve etkili müdahale edilebilmesinin sağlanması başlıklarından oluşmaktadır (UDSEP 2012-2023). Hedeflerin altında birçok strateji ve eylem planı belirlenmiş, üniversitelerden ilgili bakanlıklara kadar birçok kurum ve aktör bu sürece dâhil edilmeye çalışılmıştır. Örneğin deprem stratejisinin belirlenmesi hususunda mevzuat düzenlemelerinin geliştirilmesi başlığı altında AFAD eylem yürütücüsü olarak tanımlanmış, yerel yönetimlerden üniversitelere kadar ilgili aktörler sürece katkı vermesi için bu gruba dâhil edilmiştir.

Hedef, strateji ve eylem planlarından oluşan sürecin daha sağlıklı anlaşılmasını UDSEP 2012-2023'ün geliştirdiği tablo kolaylaştıracaktır:

Tablo 9: UDSEP 2023 Hedef, Strateji ve Eylem Planı

HEDEF A.1: DEPREM BİLGİ ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ

Deprem bilgi altyapısının geliştirilmesi, güçlendirilmesi, sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bu altyapıyı oluşturan bilgi ve verinin toplumun kolaylıkla ulaşımına ve yararlanmasına sunulması zarar azaltma çalışmalarının temelini oluşturmaktadır. Ülke, bölge ve yerel ölçeklerde deprem tehlikesinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmaları için, sürekli ve etkin işletilebilen kayıt sistemleri ve gözlem alt yapısı ile yer bilimleri konusunda çok disiplinli araştırmaların işbirliği ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi gerekmektedir.

STRATEJİ A.1.1. Deprem bilgi altyapısı konusundaki AR-GE çalışmalarının koordinasyonu sağlanacak ve öncelikli AR-GE alanları belirlenerek desteklenecektir.

Eylem A.1.1.1. Araştırmacı ve destekleyici kuruluşların katılımı ile oluşturulacak bir bilimsel koordinasyon kurulunun desteğinde deprem konusuyla ilgili araştırmalarda öncelikli alanlar belirlenecek ve bu alanlarda çok disiplinli ve güdümlü araştırma projeleri geliştirilecektir.

Deprem kuşağı üzerinde olan ülkemizde depremin doğrudan ve dolaylı zararlarının arzulanan ölçekte azaltılmadığı, tüm büyük ve hatta orta büyüklükteki depremlerden sonra görülmektedir. Deprem zararlarının azaltılması çalışmalarındaki başarının, ilgili bilim ve endüstri dallarının bir arada üretme çabasındaki beceri ile araştırma ve uygulamaların sürdürülebilirliğini sağlamadaki başarıya bağlı olduğu açıktır. Bu nedenle, depremle ilgili araştırma ve geliştirme çalışmalarının önceliklerinin belirlenerek bu çalışmaların gerçekleştirilmesi ve desteklenmesi büyük önem taşımaktadır.

SORUMLU KURULUŞ	İLGİLİ KURULUŞLAR	GERÇEKLEŞME DÖNEMİ	EYLEM TÜRÜ
AFAD	TÜBİTAK, Kalkınma Bakanlığı, Üniversiteler, Deprem Konusunda Araştırma Yapan Kurum ve Kuruluşlar	2012-2017	İK, KG, KY MD

Kaynak: UDSEP 2012-2023, 2012: 16.

Söz konusu plan doğal afet yönetimi politikalarında dönüşüm olduğu iddia edilen bir dönemde hazırlanmış ve önceki afet yönetim dönemlerden bir anlamda sapma yaparak, farklı aktörleri sürece dâhil etme noktasında gayret etmiştir. Özellikle afet gerçekleştikten sonraki süreçleri düzenlediği için eleştirilen afet mevzuatı bu plan doğrultusunda afet gerçekleşmeden önceki süreçleri düzenleme eğilimindedir. Diğer yandan, birbiriyle koordinasyon noktasında sıkıntı yaşayan afet yönetiminin merkezi aktörlerinin AFAD bünyesinde tek bir çatı altında toplanması ve AFAD'ın örneklerden de anlaşılacağı üzere bir koordinatör görevi üstlenmesi, yeni dönem için atılan olumlu hamlelerden birisidir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Bu çalışma Türkiye'nin doğal afet yönetimi politikalarını tarihsel bağlamda ve aktörler düzeyinde değerlendirmeye çalışmıştır. Özellikle Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu ilk yıllardan beri yaşanan doğal felaketler beraberinde birçok hukuksal ve kurumsal mevzuatın hayata geçirilmesine neden olmuştur. Böylelikle her doğal afet sonrası yürürlüğe konan onlarca mevzuat, birbirinden kopuk ve sürekliliği olmayan bir doğal afet yönetimi politikasının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türkiye'de güçlü ve aşkın devlet geleneği yanında zayıf bir sivil toplumun varlığı da, devleti afet yönetimi politikalarında denetleyebilecek / harekete geçirebilecek / yaptırım uygulayabilecek sivil inisiyatiflerin varlığını imkânlı kılmamıştır. Bu noktadan hareketle, 1990'lı yıllardan itibaren Kamu Yönetimi disiplininde yaşanan dönüşüm ve klasik yönetme prensiplerine karşı aranan alternatif yönetme biçimleri de, tek merkezli ve hiyerarşik yönetim anlayışlarının sorgulanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, devlet, sivil toplum ve piyasa mekanizmalarını birlikte yönetime dâhil etmeyi amaçlayan yönetişim kavramı ve Türkiye'nin doğal afet yönetimi politikalarının aşırı merkezîyetçi olması durumu beraber düşünülerek 'doğal afet yönetişimi' tartışmalarının Türkiye'de neden gerçekleşmediği sorunsalı bu çalışmanın ana konusunu oluşturmuştur.

Doğal afet yönetişiminin Türkiye'de neden gelişmediği tartışmasıyla birlikte, yönetişim prensipleri bağlamında bazı modeller genel çerçeve açısından analizi kolaylaştıracak niteliktedir. Bu açıdan devletin ve hükümetlerin doğal afet yönetimi politikalarından yükümlü aktör olmalarından dolayı, bu aktörlerden bağımsız bir yönetişim anlayışını tartışmak olanaklı değildir. Devletin hukuksal ve kurumsal düzeyde gerçekleştirmeye çalıştığı bütün dönüşümler, yönetişimin ne ölçüde mümkün olacağının açık göstergesidir. Çünkü, çalışmada da tarihsel bağlamda üstünde sıklıkla durulduğu şekliyle, zayıf sivil toplumla güçlü devlet geleneği arasında kuvvetli bir bağ bulunmaktadır. Öyleyse, doğal afet yönetişimi için gerekli çok aktörlü yapılanmada devlet merkezli yönetişim (state-centred governance) (Hooghe and Mark, 2003) kavramından bahsetmek daha anlamlı olacaktır. Burada devletin merkezde olması sivil topluma ve piyasa mekanizmalarına tahakküm uygulanacağı anlamına gelmemektedir; tam tersine, devlet bu yapıda bir baskıdan ziyade yönlendirici ve aktörleri biraraya getirici konumda bulunacaktır. Fakat Türkiye hem devlet örgütlenmesinin biçimi ve anlayışı hem de sivil inisiyatiflerin zayıflığı açılarından Duit ve Golaz'ın (2008: 312) görüşleri dâhilinde zayıf yönetişim sınıfına girmektedir. Bu durumun temelinde doğal

afet yönetimi politikalarının sürekli olarak afet gerçekleştikten sonraki süreçleri kapsamaması, doğal afetlerin sadece klasik deprem mühendisliği anlayışıyla değerlendirilmesi, sivil toplum inisiyatiflerinin 1999 Marmara Depremi'nden sonra ve sadece afet gerçekleştikten sonraki süreçte ortaya çıkması, piyasa aktörlerinin afet yönetim döngüsünün sakınım aşamasında yer almaması gibi nedenler gösterilebilir. Bu durum çeşitli kademelerdeki devlet, sivil toplum ve piyasa aktörlerinin afet yönetimi politikalarına katılmalarını engellemiş, kurumsal yapılanma da zayıflıklara neden olmuş ve kaynak kullanımından başlayıp geri bildirimlerle şekillenebilecek bir yönetişimin varlığını mümkün kılmamıştır. Bu açıdan devamlılığı sürüp giden bütüncül bir afet yönetimi politikasına ihtiyaç duyulmakta ve yazılı planlar, hukuksal mevzuatlar bütüncül bir afet yönetimi politikası için tek başına yeterli olmamaktadır (Quarantelli, 1997: 41).

Diğer yandan, afet yönetimi politikalarının sadece hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin değerlendirilmesiyle de mümkün olmayacağı ve akademik açıdan farklı disiplinlerin afet yazınına katkısı, afet yönetişimi tartışmalarını kuvvetlendirecektir. Bu açıdan sadece klasik deprem mühendisliğinin ya da yönetim bilimi ile siyaset bilimininyaygın ilgisi altında ilerleyen afet yönetimi yazınına farklı disiplinlerden de katkılar sunulmalıdır. Türkiye örneğinde bu çalışmalara (Sarp, 1999; Zachariadou, 2001; Satılmış, 2012) az da olsa rastlamak mümkündür. Farklı disiplinlerin bu alana katkısı ve eleştirileri de yönetişimin afet yazınında güçlenmesini sağlayacaktır.

Bu çalışmada esas olarak Türkiye'de doğal afet yönetişimi dinamiklerinin neden gelişmediği tarihsel bağlamda disiplinlerarası (politika/siyasa analizi, kamu yönetimi, siyaset bilimi, tarih) bulgularla alanyazına katkı yapabilecek entelektüel tartışmalarla (yerel yönetişim) ortaya konmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla, çalışmanın ana hedefi etkin bir doğal afet yönetişimi modeli ortaya koymaktan ziyade; geçmişin ve bugünün fotoğraflarını yönetişim düzeyi ve sorunları açısından çekerek bundan sonra bu alanda yapılacak çalışmalara ışık tutmaktır.

Devletin doğal afetlere yaklaşımını belirleyen başlıca etmenlerden birisi afet ve acil durum arasındaki ayrımın niteliğidir. Eğer acil durum gerçeği afetle aynı düzlemde düşünülürse, afetin sosyal bir gerçeklik olduğu varsayımı reddedilerek afetlerin kaçınılmaz bir son olduğu varsayımı kabullenilmiş olacaktır. Böylelikle, afet yönetimi politikasında atılacak her adım durumun bir kriz ya da acil durum niteliğinde

düşünülmesiyle eşdeğer duruma gelecektir. Çalışmada da eleştirildiği şekliyle, Türkiye'nin afet yönetim politikasının yıllarca afet gerçekleşikten sonraki süreçlere ağırlık vermesinin nedenlerinden bir tanesi de afet ve acil durum arasındaki ayrımın gözardı edilmesidir. Diğer yandan, afetlerin sadece depreme indirgenmesi ve türlerine göre ayrımların yapılmaması da (Gülkan vd., 2006: 35 aktaran Genç, 2013: 514) afet ve acil durum arasındaki ayrımı güçleştirmektedir. Dolayısıyla, doğal afet yönetişimi sakınım ve risk yönetimi planlamalarının uygulanmasıyla hayat bulacaktır.

Merkeziyetçi afet yönetimi ve klasik deprem mühendisliğinin etkisiyle yerel yönetimler doğal afet yönetiminde Türkiye özelinde etkin birer aktör olma konumundan uzak kalmışlardır. Bu durumun birden fazla nedeni olsa da en büyük eksikliklerin başında yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin afet yönetimi konusundaki görevlerinin kuruluş kanunlarında açıklayıcı biçimde belirtilmemiş olmasıdır. Her ne kadar belediyelerin afet ve acil durum planları hazırlama gibi yükümlülükleri olsa da, söz konusu planların içeriğinin ne kadar etkin olduğu tartışmalıdır. Ayrıca, afetlerin acil durum planı altında 'kriz' konumuna indirgenmesi de bir hayli sorundur. Mesele acil durum yönetiminden bile değerlendirilse dahi, belediyelerin söz konusu planları hazırlarken bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşlerini almaması yönetim adına önemli bir sorundur (Özgür vd., 2014: 77). Diğer yandan, belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin afetler konusunda yetkili personel eksiklikleri de önemli bir sorundur. 2011 yılına ait 27/11/2011 tarihli Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri uyarınca yerel yönetimlerde sivil savunma uzmanları hariç afet konusunu ilgilendiren uzman kadrosuna rastlamak mümkün değildir (Özgür vd., 2014: 77). Ayrıca çalışmanın önceki bölümlerinde de belirtildiği şekliyle 3194 sayılı İmar Kanunu 7269 sayılı Afet Yasası, mülki yönetimi afet işlerinde baş sorumlu ama imar işlerinde yetkisiz, belediyeleri ise yetkili fakat sorumluluktan bağımsız kılmıştır (Balamir, 2000: 109). Ayrıca TOKİ'nin kentsel dönüşüm konusundaki görevleri ve yetkileri belediyeleri imar konusunda zor duruma düşürmektedir.

Yerel yönetimler, doğal afet yönetişimi için en önemli aktörlerden biridir. Bu durum hem idarenin bütünlüğü anlayışı içinde merkez–yerel ilişkisi bağlamında, hem de sakınım ve risk yönetimi planlarının hayata geçirileceği alanlar olarak kentler bağlamında düşünülebilir. Bu açıdan kentsel risk faktörlerinin belirlenerek kent mekânında sakınım planlarının hazırlanması ve risk yönetimi faaliyetlerinin

uygulanması yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarını genişletecektir (Balamir, 2007: 54). Diğer yandan, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılarak büyükşehir belediyesi sınırı il mülki sınırı olmuştur. Böylelikle belediyelerin afet yönetimi süreçlerinde alacakları sorumluluk önceki dönemlere göre büyük oranda artmıştır. İl çevre düzeni planlarından imar sorunlarına kadar büyükşehir belediyelerin önümüzdeki dönemlerde güçlü birer afet yönetişimi aktörü olabilecekleri söylenebilir. Ayrıca AFAD'ın taşra teşkilatlanmasına gitmesiyle birlikte de yerelde yaşanan afet yönetimi politikasının önemi daha farklı boyuta taşınacaktır. Büyükşehir belediyelerinin afet yönetiminde artan önemleriyle birlikte Türkiye Belediyeler Birliği de afet yönetimi politikasında önemli bir aktör konumuna gelecektir.

AFAD'ın kuruluşu Türk Afet Yönetim Sistemi için önemli bir kırılma noktası olsa da hem UDSEP 2012–2023 Raporu hem de AFAD'ın öngördüğü bütüncül afet yönetimi planlarında da bazı noksanlıklar bulunmaktadır. Bir önceki başlıkta belirtildiği şekliye UDSEP 2012–2023 Raporunda yerel yönetimlerin afet yönetimi konusunda etkin aktörler olması gerektiği vurgulanmıştır. Böylelikle yerel yönetimler hizmetlerin yerinden sunumu prensibiyle birlikte afet yönetimi noktasında karar alıcı bir konumda bulunmaları beklenmektedir. Fakat böyle bir tartışma yerel yönetimlerin afet yönetimi konusuna ne kadar istekli olduklarına dair herhangi bir öngörüü içermemektedir. Bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin, özellikle sakınım politikası çerçevesinde, afet yönetimine herhangi bir katkı verip veremeyecekleri tartışmalı bir konudur. Özellikle belediyelerde afet konusunda yetkili uzman kadrolarının dahi bulunmayışı bile sakınım noktasında belediyelerin ne tür katkılar verebileceği konusunu şüpheli kılmaktadır.

AFAD'ın durumu, mevcut eleştirilere rağmen, yine de güven verici boyutta olabilir. Özellikle UDSEP raporusalt bir yönetişim perspektifi gütmese bile bu çalışmanın yapıldığı dönem sonrasında çeşitli aktörleri bir araya getirebilir. Özellikle proje odaklı işbirliği modelleri aktörlerin yeni ağlar kurmasını sağlayabilmektedir. Heinelt'in (2010: 32) belirttiği şekliyle, aktör odaklı değişiklikler mevcut düzendeki donmuş yapıları çözerek aktörleri harekete geçirebilir ya da aktörler arasında yeni ağlar kurarak yeni ilişkilerin oluşmasını sağlayabilir. Bu bağlamda, AFAD'ın UDSEP 2012–2023 Raporu doğrultusunda atılabilecek adımlar yeni aktörlerin sürece dâhil edilmelerini kolaylaştırabilir.

Her ne kadar bu çalışmada doğal afet yönetişimi bağlamında ‘yönetişim’ kavramı afet yönetimi politikalarının ve uygulamalarının sağlıklı ve etkin işlemesi için bir öneri olarak sunulsa da, yönetişim kavramının da kendi içinde bazı sorunları mevcuttur. Söz konusu sorunların da doğal afet yönetişimi tartışmaları bağlamında değerlendirilmesi, gerçekçi bir doğal afet yönetişimi uygulamasının gerçekleşmesine katkı sunacaktır. Öncelikle yönetişim kavramının teorik arkaplanı, özel kesim, kamu kesimi ve gönüllü kesim arasında yoğun işbirliğine dayanan ortak müzakere ve karar alma süreçlerine vurgu yapmaktadır (Bayırbağ, 2006: 53). Fakat bu ortak karar alma noktasında karar alıcıların hangi şartlarda ortak bir uzlaşma oluşturacağı ve farklı grupların çıkarlarının ne yönde temsil edileceği tartışılmamaktadır (Bayırbağ, 2006: 53). Diğer yandan, iktisadi süreçlerin kötü gittiği durumlarda sermaye akışlarının kârlı alanlara yönelmesini meşru kılan bir anlayışında yönetişimle kurulduğu ve hatta bu duruma ‘ekonomi yanarken yönetişimle dalavere yapmak’ şeklinde bir eleştirinin de mevcut olduğu (Brenner, 2006: 121) akıllarda tutulması gerekmektedir. Ayrıca, katılımcı yönetim modelinin, devletin kamu gücünü sermayeye devrettiği ve dolayısıyla yönetişimin katılımcı bir model öngörmediği (Güler, 2003: 114) eleştirisi de alan yazın açısından önemli durmaktadır.

Mevcut eleştiriler bir anlamda kırılğan ve işlemeyen bir yönetişim modeline doğru bir evrimin olmaması adına, doğal afet yönetişimi literatürüne katkı yapan çalışmalarda sıklıkla belirtilmelidir. Sermayenin kârlılık düşüncesiyle üretim standartlarını yükseltmeyi amaçladığı bir ortamda, katılımlı ve müzakereci, hanehalklarının güçlü birer aktör olabileceği çok boyutlu bir yönetim prensibini uygulamaya koymak kolay görünmemektedir. Bu açıdan yönetişim modeli analizleri kısmında devlet merkezli yönetişim anlayışının, henüz güçlü bir sivil toplumun ve devletle doğal afetler konusunda pazarlık yapma kapasitesine ve bilincine sahip sermaye sınıfının oluşmadığı bir ortamda ilk etapta tartışılması ve savunulması daha olanaklıdır. Dolayısıyla, doğal afetler gibi karar alınması ve yürütülmesi en zor politika alanlarından birinde yönetişim kavramının yaratabileceği aksaklıklarda dikkatle incelenmelidir.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler

- Ahrens, Joachim and M. Rudolph, Patrick (2006) "The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management" *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 14, No. 4, pp. 207-220.
- Akay, Aslı (2011). "Türkiye'de Afet Politikaları", Filiz Kartal (editör) *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara, ss. 435-472.
- Akbulut, Ö. Örsan (2005). "Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım", TODAİE Yayınları, Ankara.
- Akgül, Arif ve Kaptı, Alican (2010). "Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi", Özeren, S., Sözer, A. ve Demir, O. (Editörler), *Yerelden Küresele Sınırtaşan Suçlar*, Polis Akademisi Yayınları, Ankara.
- Aktek, Mehmet (2010). "5902 Sayılı Yasa İle Türkiye'de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, No. 27, ss. 169-180.
- Akyel, Recai (2007). *Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit Ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma*, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Aladegbola, I. A. and Akinlade, M. T (2012) "Emergency Management: A Challenge to Public Administration in Nigeria", *International Journal of Economic Development Research and Investment*, Vol. 3, No. 1, pp. 82-90.
- Alcantra, Ayala (2002) "Geomorphology, Natural Hazards, Vulnerability and Prevention of Natural Disasters In Developing Countries", *Geomorphology*, vol. 47, pp. 107-124.
- Aydın, Saadet (2008). "AKP Dönemi Konut ve Yerleşme Politikalarına TOKİ ve Yerel Yönetimler Üzerinden Bakmak", *İktisat Dergisi*, Sayı 500, ss. 67-73.
- Alexander, David (2005) "An Interpretation of Disaster in Terms of Changes in Culture, Society and International Relations", Ronald W. Perry and E.L. Quarantelli (Eds.), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Corporation, Philadelphia, pp. 25-39.
- Balamir, Murat (2000) "Kaderci Toplumun Yeniden Üretimi Türkiye Afetler ve İmar Mevzuatının İrdelenmesi", Emine M. Komut (der.), *Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler*, Ankara: Mimarlar Odası Yayını, ss. 100-126.
- Balamir, Murat (2001). "Recent Changes in Turkish Disasters Policy: A Strategical Reorientation?", in P. R. Kleindorfer and M. R. Sertel (Editors), *Mitigation and Financing Seismic Risks: Turkish and International Perspectives*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer, 207-234.
- Balamir, Murat (2007). "Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler", Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner, Katalin Demeter (Derleyenler), *Afet Risk Yönetimi: Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 27-54.
- Başbuğ, B. Burçak (2007) "Türkiye'de Doğal Afet Sigortaları Kurumu'nun Başlangıcı ve Geleceği", Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner, Katalin Demeter (Derleyenler), *Afet Risk Yönetimi: Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 141-153.

- Bayırbağ, Mustafa Kemal (2006). “Ölçek Yaklaşımının Kent ve Bölgelerin Yükselişinin Açıklanmasındaki Katkıları Üzerine” *Praksis*, Sayı 15, ss. 39-51.
- Birkland, Thomas A. (2007) “Agenda Setting in Public Policy”, in Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (Editors), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Taylor and Francis Group, Boca Raton, Florida, pp. 63-78.
- Boin, Arjen ve Hart, Paul’t (2006) “The Crisis Approach”, H. Rodriquez, E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes (Editors.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, pp. 42-55.
- Bolin, Bob (2005). “Race, Class, Ethnicity and Disaster Vulnerability”, H. Rodriquez, E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes (Editors), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, pp. 113-129.
- Braybrooke, David and E. Lindblom, Charles (1963). *A Strategy Of Decision: Policy Evaluation As A Social Process*. Free Press of Glencoe, New York.
- Brenner, Neil (2006). “Metropoliten Kurumsal Reformu ve Çağdaş Batı Avrupa’da Devlet Mekânının Yeniden-ölçeklenmesi”, (çev. Cenay Babaoğlu), *Planlama Dergisi*, sayı 1, pp. 113–137.
- Brenner, Robert (1982). “The Agrarian Roots of European Capitalism”, *Past & Present*, No. 97, November, pp. 16-113.
- Buckle, Philip (2001). *Community Based Management: A New Approach to Managing Disasters*, Draft Paper, August.
- Busch, Natan E. and Givens, Austen D.(2013) “Achieving Resilience in Disaster Management: The Role of Public – Private Partnerships”, *Journal of Strategic Security*, Vol. 6, No. 2, pp. 1-19.
- Çaha, Ömer (2007). *Aşkın Devletten Sivil Topluma*, Plato Yayınları, İstanbul.
- Canon, Taylor (1994). “Vulnerability analysis and the explanation of “Natural” Disasters”, A. Varley (Editor). *Disasters, Development and Development*, John Wiley, Chichester, pp. 13-30.
- Carnegie, Julie, Lewon, Paul and Shomali, Lemma (2008). *U_X_L Encyclopedia of Weather and Natural Disasters*, The Gale Group, Farmington Hills, Michigan.
- Çelik, Süleyman ve Çorbacıoğlu, Sıtkı (2011). “Türk Afet Yönetim Sisteminin Reorganizasyonu Bağlamında Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığını Yapılandırma Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış”, www.e-akademi.org, *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı 110.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) (2012). Country Profile for Turkey. [<http://www.emdat.be/country-profile>], ulaşım tarihi: 12 Nisan 2013.
- Çevik, H. Hüseyin ve Demirci, Süleyman (2008) *Kamu Politikası*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Chen, Justine; Chen, Ted Hsuan; Yun Vertinsky, Ilan; Lilia Yumagulova, and Park, Chansoo (2013). “Public–Private Partnerships for the Development of Disaster Resilient Communities”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 2, No. 3, pp. 130–143.

- Christopholos, Ian, J. Mitchell, A. Liljelund (2001). “Re-framing Risk: The Changing Context of Disaster Mitigation and Preparedness”, *Disasters*, Vol. 25, No. 3, pp. 185–193.
- Cochran, E. Clark, Lawrence C. Mayer, T.R. Carr and N. Joseph Cayer (2009). *American Public Policy*, Wadsworth, Cengage Learning.
- Çorbacıoğlu, Sıtkı ve Çelik Süleyman (2009). Acil Sağlık Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması: Kuş Gribi (H5N1 Avian Influenza) Krizine Müdahalede Organizasyonlar Arası Koordinasyonun Ve İşbirliğinin Geliştirilmesi Projesi. TÜBİTAK Proje No: 107K166.
- Çorbacıoğlu, Sıtkı (2005). “Çevrelerindeki Değişime Adapte Olabilen Sosyo-Teknik Sistemler Ve Afet Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, ss. 5-21.
- Çorbacıoğlu, Sıtkı ve Kapucu, Naim (2003). “Critical Evaluation of Turkish Disaster Management System”, *Turkish Public Administration Annual*, Vol. 29-31, pp. 53-72.
- Deprem Mühendisliği Uygulama ve Araştırma Merkezi (2012). erişim tarihi (02.04.2013) <http://deprem.gazi.edu.tr/posts/view/title/turkiye-deprem-bolgeleri-haritalari-ve-yonetmeliklerinin-gelisimi-43247>
- Devlet İstatistik Enstitüsü (2000). *Türkiye'nin İstatistiksel Yıllığı 1999*. Ankara.
- Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyon Raporu (2010). Ankara.
- Donner, W., and Rodríguez, H. (2008). “Population Composition, Migration, and Inequality: The Influence of Demographic Changes on Disaster Risk and Vulnerability. *Social Forces*, Vol. 87, No. 2, pp. 1089-1114.
- Duit, Andreas and Galaz, Victor (2008). “Governance and Complexity-Emerging Issues for Governance Theory”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 3, pp. 311–335.
- Dye, Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall: Englewood Cliffs, New Jersey.
- Ekin-Erkan, Nihal (2007). “Kentsel Yönetişim ve Deprem: Değirmendere Örnek Olayı”, Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner, Katalin Demeter (Derleyenler), *Afet Risk Yönetimi: Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, İstanbul: Beta Yayınları, ss. 269-275.
- Elliott, Dominic and Smith, Dennis (2011). “Evolution of Social Learning When High Expected Payoffs Are Associated with High Risk of Failure”, *Journal of The Royal Society Interface*, Vol. 8, pp. 1604-1615.
- Erdoğan Tosun, Gülgün (2011). *Demokratikleşme Perspektifinden Devlet – Sivil Toplum İlişkisi*, Alfa Yayınları, Ankara.
- Erençin, Arif ve Çakır, Barış (2008). “Türkiye’de Belediyelerde Acil ve Afet Durum Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 17, Sayı 4, ss.23-43.
- Ergünay, Oktay (1996) “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildirileri Kitabı, 15-16 Şubat 1996, ss. 98-102.
- Ergünay, Oktay (2000) “Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine Genel Bir Bakış: Sorunlar ve Çözümler”, Emine M. Komut (der.), *Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler*, Ankara: Mimarlar Odası Yayını, ss. 1-18.

- Ganapati, N. Emel (2005). "Rising From The Rubble: Disaster Victims, Social Capital, And Public Policy - Case of Golcuk, Turkey", A Dissertation Presented to the Faculty of The School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California.
- Genç, F. Neval (2007). "Türkiye’de Doğal Afetler ve Afetler’de Risk Yönetimi", *Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 5, Sayı, 9, ss. 201-226.
- Genç, F. Neval (2007). "Türkiye’de Kentleşme ve Doğal Afet Riskleri İlişkisi", *TMMOB Afet Sempozyumu Bildiri Kitabı*, ss. 349-359.
- Genç, F. Neval (2013). "Türkiye’de Afet Yönetimi Politikalarının Dönüşümü", Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Liberte Yayıncılık, Ankara, ss. 418-519.
- Genç, Mehmet (2002). *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi*, Ötüken Yayınları, Ankara.
- Geray, Cevat (1977) "Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, ss. 91-114.
- Gerber, Elisabeth R., Kollman, Ken (2004). "Introduction—Authority Migration: Defining an Emerging Research Agenda", *Political Science & Politics*, pp.397-401.
- Gilbert, Claude (1998) "Studying Disaster: Changes in the main conceptual tools", E. L. Quarantelli (Editor), *What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*, Routledge, London, pp. 11-18.
- Gilliat, Stephen (1984) "Public Policy Analysis and Conceptual Conservatism", *Policy and Politics*, Vol.12, No.4, pp. 345-367.
- Godschalk, David R.; Samuel Brody & Raymond Burby (2003) "Public Participation in Natural Hazard Mitigation Policy Formation", *Challenges for Comprehensive Planning, Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 46, No. 5, pp. 733-754.
- Gökgür, Pelin ve Levent Yarar (2000). "Bölge Planlarında Risk Faktörünün Ele Alınması", *9. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, KTÜ, Trabzon, ss. 147–158.
- Göymen, Korel (1999). "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, ss. 67–83.
- Göymen, Korel (2000). "Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, ss. 3–13.
- Grimsey, Darrin and Lewis, Mervyn (2002). "Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects", *International Journal of Project Management*, Vol. 20, pp. 107–118.
- Güler, Birgül Ayman (2003). "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Sayı 9, ss. 93–116.
- Gündoğan, Ertuğrul (2010). "Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar", M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz (Editörler), *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 13-56.

- Hamza, Mohamed and Zetter, Roger (1998). "Structural Adjustment, Urban Systems And Disaster Vulnerability In Developing Countries", *Cities*, Vol. 15, No. 4, pp. 291-299.
- Harvey, David (2007). "Neoliberalism as Creative Destruction", *Interfaces*, Vol. 2, No. 4, pp. 1-28.
- Heinelt, Hübert (2010). "Metropoliten Yönetişim Düzenlemelerindeki Farklılıkları Nasıl Açıklamalı?", Korel Göymen (Derleyen), *Metropoliten Yönetişim*, Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul, ss. 30-39.
- Henstra, Dan (2010). "Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management", *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada*, Volume 53, No. 2, pp. 241-258.
- Henstra, Dan and McBean, Gordon (2005). "Canadian Disaster Management Policy: Moving toward a Paradigm Shift?", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 31, No. 3, pp. 303-318.
- Heper, Metin (2010). "*Türkiye'de Devlet Geleneği*", Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Hill, Michael (1993). *The Policy Process: A Reader*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Hodges, Alan (2000). "Emergency Risk Management", *Risk Management*, Vol. 2, No. 4, pp. 7-18.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2003). "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, Vol. 97, No 2, pp. 233-243.
- İnalcık, Halil (2006). "Türkiye ve Avrupa: Dün Bugün", *Doğu Batı Makaleler -I*, Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- İsbir, Eyyüb Günay ve Genç, F. Neval (2008). "Uluslararası Afet Müdahale Hukukuna Doğru Türk Afet Yönetim Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 1, ss. 15-41.
- İsbir, Günay and Genç, F. Neval (2006). *International Disaster Response Law, 1999 Marmara Earthquake Case Study*, Ankara.
- İşeri Say, Arzu, Kıvanç İnelmen ve Arzu Kabasakal (2005). "Örgütlü Katılım ve Afet Yönetimi Etkileşimi" *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi: Öneri*, Cilt 6, Sayı 23, ss. 9-18.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- Jigyasu, Rohit (2005). "Disaster: A Reality of a Construct?: Perspective From the 'East'", Ronald W. Perry and E. L. Quarantelli (Editors), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Corporation, Philadelphia, pp. 49-60.
- John, Peter (2009). "Why Study Urban Politics", Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio (Editors), *Theories of Urban Politics, Second Edition*, Sage Publications, Palo Alto, California, pp. 17-24.
- Kadioğlu, Miktad (2008). "Modern, Bütünleşik Afet Yönetimin Temel İlkeleri", M. Kadioğlu ve E. Özdamar (Editörler), "Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri"; JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara, ss. 1-34.

- Kalaycıoğlu, Ersin (1992). “1960 Sonrası Türk Siyasal Hayatına Bir Bakış: Demokrasi, Neo-Patrimonyalizm ve İstikrar”, *Tarih ve Demokrasi: Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, ss. 87-126.
- Kamacı, Ebru ve Örmecioglu, Hilal Tuğba(t.y.). “Kentsel Sit Alanlarında Kentsel Dönüşüm Problematiği: Antalya Kaleiçi”, *İMO Antalya Kongresi*, <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/11172.pdf>
- Kaptı, Alican (2011). “Kamu Politikasında Klasik Yaklaşım Modeli”, Alican Kaptı (Editör), *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 23-43.
- Kapucu, Naim ve Özgür, Hüseyin (2010). “Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Müdahale Eylem Planı”, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz (Editörler), *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama, Çizgi* Kitabevi, Konya, ss. 227–261.
- Kasapoğlu, Aytül ve Ecevit, Mehmet (2001). *Deprem'in Sosyolojik Araştırması*, Sosyoloji Derneği Yayınları, No. 8, Ankara.
- Kayasü, Serap (2007). “Afet Yönetimini Kurumsallaşmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner, Katalin Demeter (Derleyenler), *Afet Risk Yönetimi: Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, İstanbul: Beta Yayınları, ss. 65-77.
- Keleş, Ruşen (2007). “Afet Yönetimi Açısından Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetim”, Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner ve Katalin Demeter (Derleyenler), *Afet Risk Yönetimi: Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, Dünya Bankası Yayını, İstanbul.
- Kjaer Mette, Anne (2009). “Governance and Urban Bureaucracy”, Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio (Editors), *Theories of Urban Politics, Second Edition*, Sage Publications, Palo Alto, California, pp. 137-153.
- Kubicek, Paul (2002). “The Earthquake, Civil Society, and Political Change in Turkey: Assessment and Comparison with Eastern Europe”, *Political Studies*, Vol. 50, pp. 761–778.
- Kutlu, Meltem (1999). “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, ss. 15-27.
- Levy, Brian and Fukuyama, Francis (2010). “Development Strategies: Integrated Governance and Growth”, Policy Research Working Paper.
- Mardin, Şerif (1973). “Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez Çevre İlişkileri”, *Daedalus*, Vol. 102, No. 1, ss. 35-78.
- McLoughlin, David (1985). “A Framework for Integrated Emergency Management”, *Public Administration Review*, Vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, pp. 165-172.
- Meuleman, Louis (2008). “Public Management and The Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations”, Springer, Heidelberg, Published Ph.D. Dissertation, Erasmus University Rotterdam. <http://link.springer.com/book/10.1007/978-3-7908-2054-6>
- Mushkatel, Alvin H. and Weschler, Louis F (1985). “Emergency Management and the Intergovernmental System”, *Public Administration Review*, Vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, pp. 49-56.

- ODI Briefing Paper (2006), <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/218.pdf>
- Özerdem, Alparslan and Jacoby, Tim (2006). *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey And India*, I. B. Tauris, London and New York: Distributed in the USA by Palgrave Macmillan, New York.
- Özgür, Hüseyin, Genç, Fatma Neval, Kılınç Ürkmez, Gökçen, Sezer, Yasin (2014). “Yerel Yönetimlerde İmar Süreçlerinde Yolsuzluğun Önlenmesi Projesi, Rapor 1: Belediyelerin İmar Ve İnşaat Ruhsatı Faaliyetlerinin Teftiş ve Denetiminde Ana Sorun Alanları, Bu Faaliyetlerde Yolsuzluk Durumları Ve Yolsuzluğa Yol Açan Faktörler”, ECORSYS Danışmanlık Ankara Ofisi, Yayınlanmamış Rapor, Ankara.
- Öztürk, Nurettin (2003) “Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 4, ss.42-64.
- Perry, RonaldW. (2006). “What is a disaster?”, H. Rodriquez, E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes (Editors), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, pp. 1-15.
- Petak, William (1985). “Emergency Management: A Challenge for Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, pp. 3-7.
- Porfiriev, Boris (2005). “Disaster and Crisis Management in Transnational Societies: Commonalities and Peculiarities”, H. Rodriquez, Ronald W. Perry & Enrico.L. Quarantelli (Editors), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, pp. 368-387.
- Public Private Partnerships and Disaster Resilience Report (2011). *APEC Workshop on Public Private Partnerships and Disaster Resilience Bangkok*, August, pp. 24-29.
- Quarantelli, Enrico L. (1997). “Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters”, *Disasters*, Vol. 21, No. 1, pp. 39-56.
- Quarantelli, Enrico L. (2005). “A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21st Century”, Ronald W. Perry & Enrico.L. Quarantelli (Editors), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Corporation, Philadelphia, pp. 25-39.
- Rhodes, R.A.W (1996). “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, pp. 652-667.
- Sarıbay, Ali Yaşar (2000). *Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi Sivil İtiraz*, Alfa Yayınları, Ankara.
- Sarp, Nilgün (1999). “Sağlık Hizmetlerinde Afet Yönetimi”, *Deprem Araştırma Bülteni*, Cilt 26, Sayı 81, ss. 5–54.
- Satılmış, Selahattin (2012). “Osmanlı’da Bir Afet Yönetimi Örneği: 1883 Çeşme ve Urla Depremi”, *History Studies*, Cilt 4, Sayı 1, ss. 503-527.
- Savaş Yavuzçehre, Pınar (2011). *Kentsel Mekânda Değişim: Denizli*, Denizli Belediyesi Kültür Yayınları, Denizli.
- Savaş Yavuzçehre, Pınar ve Aydın, Tolgahan (2013). “Afet Yönetim Döngüsü ve Algısı: Türkiye’de Afet Yasaları Üzerine Bir Değerlendirme” Yakup Bulut ve diğerleri

- (ed.), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Pegem Akademi, Ankara, ss. 480-492.
- Scheidegger, Arian E. (1994). “Hazards: Singularities in Geomorphic Systems”, *Geomorphology*, Vol. 10, pp.19-25.
- Şengül, Tarık (1999). “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 3, ss. 3–19.
- Shehrin, Petek Kovancı (2010) “Kent Yönetimi ve Planlamada Yönetişim”, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz (Editörler), *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 261-285.
- Siegel, Gilbert B. (1985). “Human Resource Development for Emergency Management”, *Public Administration Review*, Vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, pp. 107-117.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*, Macmillan, New York,
- Stoker, Garry (1998). “Governance as Theory: Five Positions”, *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 11, pp. 17-29.
- Tarih Vakfı (2000). *Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İlhan (1999). *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara.
- The Contribution of the Surveying Profession to Disaster Risk Management (2006). *International Federation of Surveyors Report*, Copenhagen, Denmark.
- The Johns Hopkins and Red Cross / Red Crescent (n.d.). *Public Health Guide for Emergencies* (Editors) Saade, Abdallah, Gilbert Burnham, http://www.jhsph.edu/research/centers-and-institutes/center-for-refugee-and-disaster-response/publications_tools/publications/_CRDR_ICRC_Public_Health_Guide_Book/Chapter_1_Disaster_Definitions.pdf
- Trim, Peter R. J. (2004) “An integrative approach to disaster management and planning”, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 13, No. 3, pp. 218-225.
- TÜBİTAK ve GSTR Raporu (2008). *Kentlerde Kapsamlı Deprem Sakınımı İçin Karşılaştırmalı Yöntem Geliştirme İstanbul Ve Atina Örnekleri*, Ankara.
- Tunkaçanat, Mehmet, Ayen, Ali, Aslantaş, Veysel, Karaboğa, Derviş, Sağiroğlu, Şeref (2005) “Afet Kriz Yönetimi Ve Ulusal Afet Ağı”, *Elektrik-Elektronik-Bilgisayar Mühendisliği 11. Ulusal Kongresi Ve Fuarı Bildirileri*, 22-25 Eylül, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul.
- Türkiye Mühendisler Mimarlar Odası Başkanlığı (2000) *17 Ağustos 1999, 12 Kasım 1999 Doğu Marmara Depremleri ve Türkiye Gerçeği*, Kardelen Ofset, Ankara.
- Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (UDSEP, 2012–2023), Ankara.
- UNDESA, UNDP, UNESCO (2012). “Governance and Development”, *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda – Thematic Think Piece*.
- UNDP (2004) *Reducing Disaster Risk – A Challenge for Development*, United Nations Development Programme, New York.

- Wisner, Ben (2004). The Societal Implications Of A Comet/Asteroid Impact On Earth: A Perspective From International Development Studies, Unpublished paper.
- Wood, Ellen Meiksins (2003). *Kapitalizm Demokrasiye Karşı: Tarihsel Maddeciliğin Yeniden Yorumlanması*, (çev. Şahin Artan), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Yavaş, Hikmet (2005). *Doğal Afetler Yönüyle Türkiye’de Belediyelerde Kriz Yönetimi*, Orion Yayınevi, Ankara.
- Yılmaz, Abdullah (2005). *Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi*, Pegem Yayıncılık, Ankara.
- Zachariadou, Elizabeth (2001). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Doğal Afetler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara.
- Zahariadis, Nikolaos (2006). “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”, *Theories of Policy Process*, Paul A. Sabatier (Editor), Westview Press, Boulder, Colorado, pp. 65–93.
- Zhang, Jiquan, Okada, Norio Tatano, Hirokazu (2006). “Integrated Natural Disaster Risk Management: Comprehensive and Integrated Model and Chinese Strategy Choice”, *Proceedings of Fifth annual IIASA-DPRI forum on Integrated Disaster Risk Management*, September 14-18, China.

İnternet Kaynakları

www.akut.org (25.05.2014).

www.tuik.gov.tr (25.05.2014).

Resmi Gazete ve Diğer Mevzuatlar

1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Yapı ve Yollar Kanunu

1940 yılında yürürlüğe giren 3773 sayılı “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıklarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun”

1944 tarihinde yürürlüğe giren 4623 sayılı ‘Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler’ adlı bir Kanun

1956 tarihinde 9359 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6785 sayılı İmar Kanunu

7269 sayılı ‘Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

3838 sayılı Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun

Türkiye Kızılay Derneği Kuruluş Kanunu

14.04.1930 tarihli ve 1471 sayılı Resmi Gazete ile 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı ‘Belediye Kanunu’

11.06.1949 tarihli ve 7230 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 2290 sayılı ‘Belediye ve Yapı Yolları Kanunu

13.6.1958 tarih ve 9931 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu

- 21.09.1968 Tarih ve 13007 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik
- 21.02.1984 tarihli ve 84/7778 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan ‘Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluşu ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığını Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik’
- 08.05.1988 Tarih Ve 19808 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Afetlere İlişkin Yardım Teşkilatı ve Planlama Esasına Dair Yönetmelik
- 25.07.1995 kabul tarihi ve 22354 sayılı Resmi Gazete 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata ilişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun
- 02.09.1997 ve 23098 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik olmuştur
- 29.08.1999 tarihli ve 23801 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi için Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu
- 15.11.1999 Tarihli 583 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan ‘Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname’
- 25.11.1999 tarihli 587 sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname
- 13.07.2001 tarihli ve 24461 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ve Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği
- 12.08.2001 tarihli ve 24491 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren ‘Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği’
- 21.08.2002 tarih ve 24853 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan ‘Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’
- 20.03.2003 Tarih ve B.02.PPG.0.12-320-4700 Sayılı Başbakanlık Genelgesiyle kurulan ‘Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu’
- 17.06.2009 tarihli 27261 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 5902 sayılı ‘Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’
- 31.5.2012 tarihli ve 28309 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Tolgahan Aydınır
Anne Adı : Kamuran
Baba Adı : Hasan Ali
Doğum Yeri ve Tarihi : Kayseri / 1987
Lisans Eğitimi : Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Mezuniyet Tarihi : 2011 / Haziran
Yabancı Dil : İngilizce