

Üst düzey planlama sistemi ve afet yönetimi ilişkileri

İ. Bakır KANLI*, Yücel ÜNAL

İTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 34437, Taksim, İstanbul

Özet

Bu çalışmada, planlama sistemi ve afet yönetimi ilişkileri sistemci bir yaklaşımla incelenmiştir. Planlama sisteminin alt sistemlerinden birisi olan üst düzey planlama sisteminde, afet yönetimi kapsamında yaşanan sorunlar ve sistemin sağlıklı çalışmadığı noktalar neden-sonuç ilişkisi içinde değerlendirilmiştir. Afet yönetiminin afet öncesi çalışmaları kapsamındaki ana kaynağı, üst düzey planlar ile başlayan ve yerel ölçekteki planlarla uygulama bulan "Planlama Sistemi"nin doğru çalıştırılması ve yerleşmelerin yer seçiminin sağlıklı bir biçimde yapılmasıdır. Afet etkilerine duyarlı olarak hazırlanacak; kalkınma planları ile başlayan bölge planları ve çevre düzeni planları ile devam eden hiyerarşik yapının, yerel planlama sistemi ile bütünleştirilmesiyle, kentlerimiz, çok daha sağlıklı ve güvenilir mekanlardan oluşabilecektir. Bu aynı zamanda etkin ve verimli bir afet yönetiminin de en önemli adımı olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Afet yönetimi, planlama sistemi.

The relationship between the upper level planning system and disaster management

Abstract

In this study, the relationship between the planning system and disaster management has been examined in a systemic approach. The upper level planning system, one of the sub-systems of the planning system, the problems faced in the scope of disaster management within it and its points of handicap have been evaluated in the frame of reason-result. A general approach is that; the longest and effectively the most strategic part of disaster management, which is defined as a process covering the activities that need to be carried out before, during and after a disaster, is the activities carried out before a disaster. The main source of these activities is the proper functioning of the "Planning System", which begins with upper level plans and is put to practice with local level plans and the healthy selection of location for areas of settlement, hence preventing any negative effects of the disaster at the source. It is very important that the planning system work efficiently in a hierarchical structure to reduce the effects of disasters. Our cities will be much healthier and safer places when plans that is sensitive to the effects of disasters are prepared; a hierarchical structure that begins with national development plans and continues with regional and superior physical plans and is made complete with the local planning system. This at the same time will be the most important step towards an affective and efficient disaster management.

Keywords: Disaster management, planning system.

*Yazışmaların yapılacağı yazar: Bakır KANLI. bkanli@yahoo.com; Tel: (264) 277 54 57.

Bu makale, birinci yazar tarafından İTÜ Mimarlık Fakültesi'nde tamamlanmış olan "Türkiye'de üst düzey planlama sistemi ve yönetimine afet yönetimi kapsamında bakış" adlı doktora tezinden hazırlanmıştır Makale metni 17.06.2003 tarihinde dergiye ulaşmış, 25.07.2003 tarihinde basım kararı alınmıştır. Makale ile ilgili tartışmalar 31.07.2004 tarihine kadar dergiye gönderilmelidir.

Giriş

Deprem, sel, çığ, heyelan gibi olayların yol açtığı afetlerle sürekli karşılaşılmaktadır. Bunlar içerisinde kayıplar açısından deprem afeti önemli bir yer tutmaktadır. Yerleşmelerin sürekli büyümesinin yanı sıra, çarpık kentleşme, yerleşmelerin plansız ve sağlıksız gelişimleri risklerin büyümesine neden olmakta, günümüzde yaşanan afetlerin büyüklüğü de bu sorunları açıkça ortaya koymaktadır.

İstatistiklere göre ülkemizde doğal afetler sonucunda, ekonomik kayıplar her yıl, gayri safi milli hasılanın %1.1'i mertebesinde olmaktadır.

Bu kayıplara, stok kaybı, üretim, işsizlik, pazar kaybı, fiyat artışları ve buna benzer dolaylı ekonomik kayıplar da ilave edildiğinde, toplam ekonomik kayıplar, gayri safi milli hasılanın %3 veya %4'üne ulaşmaktadır (Çelik, 2000). Türkiye'de geçen yüzyılda (1900-2000) 130 hasar yapıcı ($M_s \geq 5.5$) deprem meydana gelmiştir. Bu depremlerden yaklaşık 110'u 1970 yılından önce; sadece 20'si 1970 yılından sonra olmuştur (Demirtaş vd., 2000). Bu depremler sebebiyle

85.000 insanımızın hayatını kaybettiği, 600.000 binanın yıkıldığı veya ağır hasar gördüğü tespit ve tahmin edilmiştir (Çelik, 2000).

1990 sonrası oluşan depremler ve yol açtığı can ve mal kaybı Tablo 1'de izlenebilmektedir.

Afet tanımı ve çeşitleri

Afet, bireylerin ve grupların yaşamlarında bir bozulma, normal beklenti kalıplarından bir sapma doğurmaktadır (Sey, 1979). Afet sözcüğünün iki değişkeni vardır:

- Afeti meydana getiren olay,
- Bu olayın meydana geldiği toplum yapısı.

Diğer bir deyişle, olayların, yerleşme veya onların çeşitli parçalarına, toplum yapısına zararlı etkileri dokunduğunda afet söz konusudur (Leman, 1976). Genellikle, aşırı güçteki doğa olayları, yerleşmelere zarar vermemeleri durumunda afet sayılmaz. Afetten söz edebilmek için bunlardan bir ya da birkaçının beraberce yerleşmelere zarar vermeleri gerekmektedir. Afetler iki tür olayın sonucu olarak gelirler.

Tablo 1. 1990 sonrasında oluşan önemli depremler ve yol açtığı hasarlar

| Depremler | Aletsel Büyüklük | Açıklama |
|---------------------------|------------------|--|
| 1992 Erzincan Depremi | 6.4 | 653 kişi hayatını kaybetmiş, 3850 kişi yaralanmıştır. 3200 konut ve 850 işyeri ağır ve ötesi hasar görürken, 12000 konut ve 700 işyeri orta ve az hasar görmüştür (Şengezer, 1999). |
| 1995 Dinar Depremi | 6.2 | 90-100 kişi hayatını kaybetmiş, 170-230 kişi yaralanmıştır. 2727 konut ağır, 1417 konut orta, 2166 konut az, 282 işyeri ağır, 231 işyeri orta, 148 işyeri az hasar görmüştür (TMMOB, 1998). |
| 1998 Adana-Ceyhan Depremi | 5.9 | Deprem 145 kişinin ölmesine ve 06.07.1998 tarihi hasar tespitlerine göre; 1113 konut ile 11 işyerinin yıkılmasına, 9067 konut ve 210 işyerinin ağır hasar görerek oturulamaz hale gelmesine ve 21052 konut ile 581 işyerinin de hafif derecede hasar görmesine neden olmuştur (Afet İşleri Genel Müdürlüğü, 1998). |
| 1999 Kocaeli Depremi | 7.4 | 18 000 can kaybı, 75 000 konut, 12 500 işyeri yıkıldı. 74 000 konut, 11 000 işyeri orta hasar, 89 000 konut, 9 500 işyeri az hasar gördü. Binlerce resmi bina yıkıldı ya da hasar gördü. 150 000 aile evsiz kaldı (Afet İşleri Genel Müdürlüğü, 1999). |
| 1999 Bolu Düzce Depremi | 7.2 | 845 ölü, yaklaşık 5000 yaralı (Belgenet, 2002). |

Bunlar:

- Doğal ve fiziksel olayların neden olduğu afetler
- İnsan aktivite ve ihmallerinin neden olduğu afetler.

Madensel kaynakların kaybı ve yer altı su kaynaklarının azaltılmasının gelecekte afete sebep olabileceği ifade edilmektedir. Doğal afet, meydana geldiği çevreye zararlı etkileri olan, beklenmeyen, ilk oluşumu değiştirilemeyen, etkileri yoğun ve geniş çaplı olan olaylar dizisidir. Afetler iki şekilde sınıflandırılabilir:

- Doğal Afetler: Hızlı rüzgarlar, depremler, seller, yangınlar, tsunami ve kıyı seli, heyelan, kayma, çığ düşmesi, yanardağ püskürmesi, kuraklık.
- İnsan İhmallerinin Neden Olduğu Afetler: Yangınlar, patlamalar, maden kaza ve patlamaları, çevre kirlenmesi, trafik kazaları, radyoaktif ışınlar, termo-nükleer savaşlar, savaşlar (Şengezer ve Kansu, 2001).

Afet yönetiminde üst düzey planlamanın önemi ve yönlendiriciliği

İnsanın içinde yaşadığı, varlığını özelliğini ve niteliğini fiziksel olarak algıladığı ortam olarak tanımlanan fiziksel çevreyi, doğal çevre ile birlikte insan tarafından tasarlanan yapay çevre oluşturur (Keleş ve Hamamcı, 1997).

1982 Anayasası'nın 56. maddesinde "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir" denilmektedir (T.C. Anayasası, 2002). Anayasanın 57. maddesinde de devletin şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek planlama yapacağı belirtilmiştir (T.C. Anayasası, 2002). Anayasa çevre korumasını, devletin ödevi, yurttaşların ödevi ve herkesin hakkı olmak üzere üç boyutu ile düzenlenmiştir (Kaboğlu, 1992).

Devlet, çevre hakkının korunması yolundaki ödevini, tüm fiziki çevreyi yani fiziki çevreyi oluşturan doğal ve insan tarafından oluşturulan

yapay çevreyi sağlıklı yapıya kavuşturacak, ülke ve bölgede mekansal bütünlük sağlayacak planlar kademelenmesine uygun plan kararları olarak yerine getirir. Yasa gücünde olan ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasını yönlendiren ülkesel kalkınma planları başta olmak üzere, bölge planları, çevre düzeni planları, nazım imar planları ve uygulama imar planları bir planlar sıradüzeni oluştururlar. Bunlardan her biri, kendisinden önce gelen planlardaki kararlara ve sınırlamalara uymak zorundadır. Hiçbir plan, kendisinden daha üst düzeydeki plana ve planlama kararlarına aykırı olarak yapılamaz (Ünal, 1988).

Anayasaya, yasalara, tüzüklere ve yönetmeliklere uymak zorunda olan planların her biri kendinden önceki planlardaki ana plan kararlarına ve sınırlamalara da uymak zorundadır. Böylece birbiri ile bütünleşen mekansal kararlar sağlanır (Vidinlioğlu ve Kansu, 1997). Bunun yanı sıra yerleşim alanlarını oluşturmaya ve iyileştirmeye yönelik planlama kararlarında, bu alanlardaki can ve mal güvenliğini tehdit eden, sorunlara neden olan afet riski veya tehlikesi taşıyan alanların belirlenmesi, gerekli önlem ve sınırlamaların getirilmesi ile fiziki çevre sağlıklı yapıya kavuşturulur (Şengezer ve Kansu, 1999).

Kentlerin yer seçimi kararları tamamen üst plan kararları ve ülkesel politikalar ile belirlenmesi gerekirken, kararlar rantın ve karın maksimize edilmesi amacıyla rantı yönlendirenler tarafından verilmektedir. Kentsel ranttan en çok oranda yararlanma amaçlı kentsel yerleşme kararları ile sadece yatırımcının karını temel ölçüt alan sanayii yer seçim kararları ne fay hattı, ne deprem riski, ne sel baskını, ne de tarım toprağı dinlememektedir. Marmara Bölgesi bu ilişkinin en yoğun yaşandığı, en çarpıcı örneği oluşturmaktadır (Şehir Plancıları Odası, 1999).

Üst ölçekli plan kararlarının üretilmesi 1920'li yılların ortalarında gerçekleşmeye başlamıştır. Demiryolu programı, sanayiinin gelişmesi ve yaygınlaşmasını hedefleyen 16 fabrikanın kuruluş programı ve liman, enerji ve maden işletmelerine önem veren plan bunların en önemlileridir. Gerçek anlamda bölge planı üretme çabalarına

1960'lı yıllarda planlı dönemle başlanmış ve deprem bölgesinin de içinde yer aldığı Marmara Bölgesi Projesi 1960 yılında başlamıştır. 1963 yılında tamamlanıp rapor olarak basılan çalışma, etkinlik gösterememiştir. Benzer şekilde Doğu Marmara Alt Bölgesi Planı 1967 yılında kapsamlı revizyondan geçirilmiş; ancak bu kez çalışma raporu bile basılamamıştır. 1920'li yıllarda başlayan üst ölçekli planlama çalışmalarının yerini bütüncül olmayan planlama ve plansızlık almıştır. Günümüze gelindiğinde deprem, sel ve benzeri olaylardan sonra ortaya çıkan felaketlerin nedenlerinden en önemlisi planlamanın etkin ve verimli bir şekilde işletilememesidir.

1962 yılında kurulan Bölge Planlama Dairesi'nin amacı kalkınma planlarının bölge planlarıyla desteklenmesi olmuştur. Fakat bölge planlama, bölgencilik - ayrımcılık olarak algılanmış ve Bölge Planlama Dairesi kapatılmıştır. 1970'li yıllardan itibaren, özel sektör yatırımlarının nerelerde olacağı konusunda sağlıklı politikalar üretilemediğinden, sanayileşme - kentleşme hareketi de son derece sağlıksız bir yapıda şekillenmeye başlamıştır. 1920'li yılların ilk yıllarında kalkınma amaçlı bir plan ve programla oluşturulan sanayii yeri seçimi kararlarının yerini, sermayenin istediği yerde istediğini yapmasına olanak sağlayan rant ilişkileri almıştır. Bütüncül olmayan planlama çalışmaları nedeniyle, çoğu durumda plan bütünlüğü aranmaksızın organize sanayii bölgeleri kurulmaya başlanmıştır. Bazı kentlerde bu sayı birden fazla olabilmektedir.

Türkiye'nin sanayileşme politikası sağlıklı bir temele, bütünsel bir yapıya kavuşturulamamıştır. Bu bağlamda, planlamanın dikkate alınmayışının bir sonucu olarak yaşadığımız afetlerdeki maddi ve manevi kayıplarımız büyük olmuştur. Yerli ve yabancı sanayi yatırımları için sağlıklı kurallar getirilememiştir. Kalkınmada öncelikli yöreler ilan edilmesine karşın, bu alanların dışında birinci sınıf tarım arazileri, en verimli ovalar sanayi alanları ile kaplanmaya başlamıştır. Adapazarı Ovası, Bursa ve İzmir Kemalpaşa Ovaları bu tür alanlara örnek verilebilir. Birinci sınıf sulu tarım alanlarında hiçbir yapılaşma olamayacağına dair yönetmelikler hazırlanırken,

yine bu yönetmeliğe aykırı düzenlemeler ve yapılaşmalar gerçekleşmiş ve desteklenmiştir. Ayrıca, birinci derece deprem bölgesi olan bu alanlarda sanayi tesisi sayısı hızla artmaktadır. Artan bu sanayii tesisleri beraberinde nüfusu da getirmektedir. Üst ölçekte bu tür gelişmelere cevap verebilecek bir yaklaşım olmadığından, kentlerimiz de afetin yıkıcı etkilerine son derece açık olan bu yerlerde yoğunlaşmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, yağ lekeleri gibi ve ulaşım aksları boyunca sanayi alanları ile birlikte kontrolsüzce büyüyen kentsel dokular oluşmuştur. Depremle oluşan hasarın bu denli büyük olmasındaki temel sorunlardan birisi de bu tür politikalaradır.

Yer seçimi kararlarının bilimsel araştırmalar ve yerbilimi açısından etüt çalışmalarından çok, arazi mülkiyeti ve diğer etmenlerin etkisi altında veriliyor olması nedeniyle, kentler yapılaşmaya hiç uygun olmayan zeminler üzerinde, tarım alanlarında, ormanlık alanlarda, kıyı alanlarında gelişmelerini sürdürmektedirler. Kent makro formlarını biçimlendiren kararları bilim değil rant vermektedir (Şehir Plancıları Odası, 1999).

Çevre düzeni planları bölge planlarının alt ölçeğidir. Planlama kademesi içinde bölge planları yapılmayınca, çevre düzeni planları da, devletin yatırım ve çevre politikalarını yansıtmaktan öte, yatırımcının talepleri tarafından biçimlendirilmektedir. Bunun sonucunda, kıyılarımızın içinde bulunduğu aşırı yapılaşma ve İstanbul - İzmit - Adapazarı metropoliten alanında da hiçbir kritere dayanmadan yer seçen sanayi tesisleri gibi kötü örnekler ortaya çıkmaktadır.

Sanayi yer seçiminin, yatırımcı öncelikleri tarafından fiilen belirlendiği ülkemizde, konut alanında da ihtiyaca yönelik bir politika geliştirildiğini söylemek pek mümkün değildir. Bu alanda da, 1970'li yıllardan itibaren "yap-sat" denilen küçük - orta inşaat yapımcılığı egemen olmuştur. 1980'li yıllardan itibaren de, ekonominin içinde bulunduğu bunalımdan çıkış reçetesi olarak ve istihdam oluşturma amacı için toplu konut uygulamalarına hız verilmiştir. Bu dönemden itibaren büyük inşaat firmaları sektörde yatırım yapmaya başlamıştır. İstanbul-İzmit-

Adapazarı gibi dünya ölçeğinde bir metropoliten bölgede, sağlıklı bir planlamaya ve uygulamaya dönük politikası olmadığı için büyük ölçekli sanayi tesislerinin çevrelerinde oluşmaya başlayan son derece sağlıklı konut bölgeleri, piyasa koşullarında ucuz ve çok katlı konutun nasıl olabileceğine örnek teşkil etmişlerdir.

1580 ve 3030 Sayılı Yasalara göre, bir belediyenin sınırları içinde yer alan sanayi tesisinin oluşturduğu konut gereksinimi başka bir belediyenin sorumluluk alanında karşılanabilmektedir (1580 Sayılı Belediyeler Yasası, 2002; 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa, 2002). Metropoliten bölge ölçeğinde bütüncül bir planlama çalışması yapılamamıştır. Böyle sorumsuz ve parçalı bir belediye yönetimi yapısının işlerlik kazandığı bir ortamda, bu çapta bir metropoliten bölgenin gelişme kararlarını birkaç bin nüfuslu bir belde belediyesi bile verebilmiştir.

Toplumun can ve malvarlığını tehdit eden doğal etmenler, 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler İle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa'da, yer sarsıntısı (deprem), yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetler olarak tanımlanmıştır (7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler İle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa, 2002). Kamu düzeninin korunması, toplumun can ve mal varlığını tehdit eden etmenlerin önlenmesi ile olur. Bu ise yerleşim yerlerinin fiziki gelişiminin denetimi ile sağlanır. Yerleşim yerlerinin fiziki gelişimini denetlemek ve yönetmek amacıyla yapılan düzenlemelerde imar mevzuatının konusu teşkil etmektedir. Bugün yürürlükte olan İmar Mevzuatı 3/5/1985 kabul tarihli 3194 Sayılı İmar Yasası ve ilgili yönetmeliklerden oluşmaktadır (3194 Sayılı İmar Yasası, 2003). 3194 sayılı İmar Yasası'nın birinci maddesinde yasanın amacı, "Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak" olarak düzenlenmiştir (3194 Sayılı İmar Yasası, 2003). Yasa, yerleşme yerlerinin denetim altına alınmasında fiziki planların yapılmasını öngörmüştür. Yerleşme yerlerindeki yapılaşmaların ise, plan

koşulları ile fen, çevre, sağlık koşullarına uygun olmaları gerekliliği belirtilmiştir. Bu da afetlere ilişkin önlemlerin planlamada dikkate alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Afet, toplumsal ve ekonomik sorunların daha da büyümesine yol açmaktadır. Planlama sisteminde, ileride karşılaşılabilecek afetlerin dikkate alınmaması ve plan hazırlama aşamasında bazı önlemleri alma alışkanlığının geliştirilmemiş olması, ülkemizde afet sorunlarının büyümesinin etkenlerinden biri olmuştur. Afet riskinin azaltılmasına yönelik politikalar, bazı faydalar sunmasının yanı sıra bazı maliyetleri de içermektedir. "Toplum, ya gelecekteki faydalar için bugünün sınırlı kaynaklarının bir kısmını bu yönde kullanacaktır, ya da kullanmayacaktır" cevabı oldukça güç olan bir sorudur. Bu soru, başka soruları gündeme getirmektedir. Bu açıdan, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sorunun teknik ve fiziksel boyutu kadar ekonomik ve sosyal boyutu da önem taşımaktadır (Akbar, 1990).

Bu kapsamda afet risklerinin azaltılması ancak, ülke ve bölge düzeyinde yerleşim politikaları, ülke ve bölge fiziki planları, kent ölçeğinde, arazi kullanım planları, depreme dayanıklı yapı sistemlerinin teşviki ile ilgili stratejilerin geliştirilmesi, eski yapıların ve köhneleşmiş bölgelerin kaldırılması, başka yere nakli ve yenilenmesi ve bina ölçeğinde ise sağlamlaştırılması uygun mimarlık mühendislik teknikleri ile sağlanabilecektir.

Kalkınma planları ve afet yönetim ilişkileri

Ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı, sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını amaçlayan bu planlar, kalkınmayı yakından ilgilendiren yerleşme, kentleşme ve fiziki çevrenin sağlıklı yapıya kavuşturulması konusunda öneriler getirirler ve bu konuların gelişme stratejileri ile bütünleşmesi için çerçeveye sunarlar.

Kalkınma planlarında saptanan hedeflere nasıl ulaşılabileceği belirlenmekte, üretim faktörleri en verimli nasıl kullanılır bunun yollarını aramak

üzere stratejiler geliştirilmekte, yatırım programları oluşturulmakta, geliştirilmek istenen sektöre veya yöreye bağlı olarak teşvik programları, kamu tarafından yapılacak yatırım programları hazırlanmaktadır. Oluşturulan yatırım programları fiziksel mekanın gelişmesinde önemli etkenlerden biri olmaktadır (Şengezer ve Kansu, 1999).

“Kamu kuruluşları açısından idarenin bütünü çerçevesinde bir iç düzenleme işlemi olarak kabul edilen kalkınma planları, kamu kesimini bağlayan kurallar içerir” (Tan, 1976). Özel kişiler içinse, plan kendisine uymayı kabul eden özel kişileri bağlayacaktır. “Plana uyulmadığı takdirde, bu kişiler çeşitli özendirici, destekleyici tedbirlerden yararlandırılmayarak müeyyidelendirilecektir” (Yayla, 1985).

Devlet Planlama Teşkilatı kaynaklarına göre, 1990-1996 döneminde verilen teşviklerin ve kamu yatırımlarının illere göre dağılımı incelendiğinde, aşağıdaki sonuçlarla karşılaşılmaktadır. Teşvik verilen belgelerin %48’i (istihdam oluşturma kapasitesine göre %43’ü) gelişmiş bölge olarak tanımlanan 7 ile verilmiştir. Gelişmiş bölgelere verilen bu teşviklerin %91’i ise (istihdam oluşturma kapasitesine göre %92’si) birinci ve ikinci deprem bölgesinde yer alan 6 ili kapsamaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı kaynaklarına göre, gelişmiş illerde teşviklerin oluşturacağı istihdam 420.652 olup, yalnızca İstanbul ilindeki istihdam kapasitesi ise 80.759’dur. Aynı dönemde, kamu yatırımları açısından durum değerlendirildiğinde, Devlet Planlama Teşkilatı kaynaklarına göre, gelişmiş yörelere yapılan (7 il) kamu yatırımı tüm yatırımların %42’sini kapsamaktadır. Bunun %74’ünü birinci ve ikinci deprem bölgesinde yer alan 6 il oluşturmaktadır. Gelişmiş yörelere yapılan kamu yatırımlarının dörtte biri ise İstanbul ilinde yer almıştır.

Mekansal kaynak analizine dayanmaksızın, genel stratejilere bağlı olarak verilen teşviklerin ve yatırımların kalkınma planı ilkeleri ile bağdaşmayan birçok sorunu ortaya çıkarabileceği bu verilerden anlaşılmaktadır. Metropollerdeki sorunların çözümlenebilmesi, göçün yavaşlatılması için, temel çözümünün üst ölçekli kararlara

bağlı olduğu herkes tarafından dile getirilen ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da kabul edilmiş bir ilkedir (DPT, 2001). Verilen teşviklerin büyük bölümünün metropoliten alanlara yönlendirildiği, bunun da göçü yavaşlatmanın aksi bir sonuca yol açacağı ortadadır.

Oysa ki afet etkilerinin azaltılmasında temel ilkeler, yatırım ve yerleşmelerin yer seçim kararlarının afete duyarlı bir planlama anlayışı ile verilmesi, nüfusun dengeli dağıtılması, ekonomik eylemlerin ve nüfusun belirli kutuplarda yığılmasının önlenmesi, sağlıklı ve yaşanabilir çevrelerin oluşturulmasıdır. Bunun koşulu sağlıklı kentleşmenin önüne geçmektir. Tüm bu sorunların çözüm kaynağı ise, ülkesel boyuttaki kararlardır.

Globalleşme çerçevesinde metropollerin çevrelerinde yığılmaların artacağı ileri sürülen bir savdır. Bu gelişmeler ülkemizde de yaşanmaktadır. Örneğin İstanbul Metropoliten Alanı’nda yer kalmaması nedeniyle sanayiler metropolün uzantısındaki diğer kentleri tercih etmektedirler. Bu tercihler politik kararlara da yansiyabilmektedir. Bu çerçevede birinci deprem bölgesinde yer alan İzmit, Adapazarı, Bursa sanayicilerin gözde yerleri olarak ortaya çıkmakta, bazı sektörlerle avantaj sağlayacak şekilde yasa ve yönetmeliklerde değişiklikler yapılabilmektedir. Bu gelişmelerden etkilenen bir ilimiz de Sakarya’dır. Globalleşme sürecinin nimetlerinden yararlanmak üzere, 80.000 dönümlük serbest şehir kararı ile Sakarya’da 7 adet organize sanayi bölgesinin yapım kararı kalkınma programına alınmıştır (Şengezer ve Kansu, 1999).

Sakarya birinci derece deprem bölgesinde olup, zengin tarım topraklarını oluşturan alüvyon üzerinde yer alan bir ilimizdir. Organize sanayii bölgelerinden birincisi, birinci sınıf tarım toprakları üzerinde yer almakta olup, üretim aşamasında faaliyetine devam etmektedir. Tarım alanları korunması gereken değerlerimiz olmasının yanısıra, söz konusu alüvyon toprakların deprem etkisini artırıcı bir rolü de bulunmaktadır.

Sanayiinin yer seçiminin ötesinde, bu sanayilerin çekeceği nüfusun verimli tarım toprakları

dışında kalan alanlarda yerleşmesinin nasıl sağlanacağı, diğer bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, yörenin sunduğu doğal çevreyi ön plana çıkararak yatırım potansiyelinin göz ardı edilmesi ilkesi mi benimsenmelidir? Böylesi bir karar soruna çözüm olabilecek midir? Ya da yatırım potansiyeli öne çıkarılarak, doğal çevre ve afet riskleri mi göz ardı edilmelidir? Yoksa, yapılacak bölge planları ile bölgenin sunduğu potansiyel ve sınırlamalar çerçevesinde kontrollü gelişmelerin sağlanması mı tercih edilmelidir?

Bütün bu soruların yanıtlanabilmesinin, mevcut eğilimlerin sağlıklı bir çerçevede çözümlenebilmesinin bölge planlamaları ile mümkün olabileceği açıktır. Mekanın oluşumunda fiziksel çevreyi sağlıklı yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini gelişme eğilimlerini yönlendirmek, toprağın koruma, kullanma dengesini rasyonel bir şekilde belirlemek gerekmektedir. Bu ise afet risklerine duyarlı, afet durumu belirgin sakıncalı alanları bölgesel jeoloji haritaları ile belirleyerek, dikkate alarak ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını amaçlayan kalkınma planlarındaki sektörel yaklaşımlara mekansal boyut sağlayabilecek bölge planlarının yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

3194 Sayılı İmar Yasası'nın 8a maddesinde, "... bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar ya da yaptırır" denilmektedir (3194 Sayılı İmar Yasası, 2003). Yasa hükmünde, bölge planlarını gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar ya da yaptırır demek suretiyle, konuyu devletin ihtiyarına bırakmasının, anayasanın 56. ve 57. maddelerinde aykırılığı iddiası ile açılan davada Anayasa Mahkemesi Kararında "Anayasanın 56. ve 57. maddelerinin birlikte incelenmesinden, anayasa koyucunun yapılarla bütünleşen çevrenin belli bir program ve plan dahilinde düzenlenmesini istediği, yerleşimde dengeye önem verdiği anlaşılmaktadır. Sözü edilen 8. maddenin birinci fıkrasının "a" bendinde belirtildiği üzere, yazılı koşulların varlığı halinde, Devlet Planlama Teşkilatı aracılığı ile girişimde bulunulacaktır" denmektedir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2002).

Bu kapsamda, devletin fiziki çevreyi sağlıklı yapıya kavuşturma konusundaki en önemli ödevi, afet riskine duyarlı alanların belirlenmesi ve anayasanın 166. maddesi gereği devlet görevi olarak belirtilen kalkınma planı kararlarına mekansal boyut getiren bölge planlarının yapılmasıdır.

Bölge planları ve afet yönetim ilişkileri

Burada üzerinde durulması gereken konu farklı ölçeklerdeki tehlikeli alan, tehlikesiz alan kavramlarının ele alınan ölçeğe göre tanımlanması ve böylesi tanımlamaların ekonomik yansımalarının ne olacağının belirlenmesidir.

Örneğin, ülke ölçeğinde deprem bölgeleme derecesi bölgenin deprem tehlike derecesini yansıtmaktadır. Beklenen deprem şiddetlerine göre kabul edilebilir risk çerçevesinde minimum deprem katsayıları belirlenmiş, hangi koşullarda bu katsayının ne oranda artırılacağı, deprem yönetmeliklerinde tanımlanmıştır. Söz konusu deprem haritasına göre, tanımlanan farklı deprem bölgelerinde yapı maliyetleri de bu faktöre bağlı olarak değişebilmektedir. Deprem bölge derecesi yüksek olan bölgelerde maliyet daha yüksek iken, deprem bölge derecesi azaldıkça maliyet de düşmektedir.

Oysa ki, yerel ölçekte kaynağa uzaklık veya zemin koşulları gibi koşullara bağlı şiddetin düştüğü, bazı koşullarda ise, şiddetin arttığı gözlenen bir durumdur. Bu nedenle, kabul edilebilir risk düzeyinin yalnız deprem olasılıklarına göre saptanması, yerel düzeyde koşulların ihmal edilmesi, kabul edilebilirlik risk düzeylerinin de farklılaşmasına yol açmaktadır. Bu da, ekonomik kaynakların rasyonel olmayan bir şekilde kullanılmasına yol açmaktadır.

Hükümetlerce, afet etkilerinin azaltılması, ön hazırlık, önlem, sorumluluk, iyileştirme, yeniden inşa etme ve gelişmeyi içeren afet yönetim stratejisi benimsenmeli, afet sonrası üstlenilen zararları minimize etmek için afet öncesi çalışmalara ağırlık verilmelidir. Bu yönde alınması gerekli önlemler kalkınma hedeflerine ve programlarına girmeli, bu doğrultuda sismik emniyet politikaları ve sismik iyileştirme

programları oluşturulmalıdır. Bu tür hedeflerin gerçekçi bir tabana oturabilmesi için, ülke planları bölge planlarına oturtulmalı ve bölgeden ülke planlamaya veri akışı sağlanmalıdır. Bölge özeline göre hasarın artmasının temelinde yatan sosyal-ekonomik-teknik-yönetimsel her türlü sorun ve nedenler irdelenerek çözümlenmeli, bu doğrultuda ülke planlamaya girdiler sağlanarak, politika ve stratejilerin belirlenmesine imkan tanınmalıdır.

“Kalkınma planlarında, sismik emniyet politikası ve iyileştirme programlarının oluşturulabilmesi için aşağıdaki soruların bölge ölçeğinde yanıtlanması gerekmektedir” (Şengezer ve Kansu, 1999):

- Bölgenin karşı karşıya olduğu potansiyel doğal tehlikeler nelerdir?
- Yerleşmelerin karşı karşıya olduğu tehlikeler nelerdir?
- Kabul edilebilir risk nedir?
- Hangi risk alanlarına öncelik verilmelidir?
- Bu risklerin azaltılabilmesinde maliyeti en etkin yol nedir?
- Bu strateji veya stratejiler, diğer politik hedeflere uygun mudur?

Kalkınma planlarında da;

- Teşvik edilecek yapı sistemleri ve bunun hangi koşullarda teşvik edilebileceği,
- Yerleşme politikaları, hangi büyüklükte kentlerin gelişmesinin teşvik edileceği,
- Arazi kullanım politikası ile ilgili yasal çerçevenin oluşturulması, (tehlikeli ve tehlikesiz alanların tanımlanması için yapılması gerekli çalışmalar, bunların kriterleri, bu bağlamda getirilen sınırlamalar)
- Yapı teknolojilerinin gelişiminin sağlanması, yapı teknolojisi ile ilgili sanayiinin mekandaki dağılımlarının yönlendirilmesi,
- Halkın bilinçlendirilmesi için uygulanacak eğitim politikaları ve örgütlenmeler,
- Mesleki örgütlenmelerin ve denetim sistemlerinin geliştirilmesine ilişkin kararlar,
- Sismik emniyet politikaları ve iyileştirme programları, yer almalıdır.

Çevre düzeni planları ve afet yönetim ilişkileri

Planlar hiyerarşisinde sosyo-ekonomik planlar olan “Kalkınma Planı” ve “Bölge Planı”ndan sonra gelen üst düzey fiziki plan “Çevre Düzeni Planı”dır. Çevre düzeni planlarının ülkesel kalkınma planları ve bölgesel plan kararlarına uygun olarak hazırlanacağı yasada belirtilmekle birlikte, bölge planlarının olmaması nedeniyle sistem hiyerarşik düzene uygun olarak işletilememektedir.

Bu nedenle, metropoliten ölçekte sorunların üstesinden gelmek güçleşmekte hatta mümkün olamamaktadır. Oysaki, bölge plan kararlarına uygun olarak metropoliten alandaki kentsel gelişmenin yönlendirilebilmesi için kentsel gelişmeyi sınırlandıran, afet riski taşıyan alanların ve afete ilişkin önlemlerin bu plan kararlarında yer alması ile afet etkilerinin azaltılması mümkün olabilecektir.

Metropoliten alanlarda, afet risklerinin artmasında etkili olan önemli sorunlardan biri de 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Yasa’da tanımlanan sınırlar konusudur (3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Yasa, 2002). Adı geçen yasada büyük şehir belediyesinin plan yapma yetkisi, kuruluşu sırasındaki sınırları içerisinde kalmaktadır. Bu da metropoliten alan tanımı ile bağdaşmamaktadır. Bugünkü uygulamada büyük şehir belediyesi kentin gelişimine rağmen, 3030 Sayılı Yasa’daki boşluk nedeniyle, sınır değişikliği yapamamaktadır. Bu nedenle, büyük şehir sınırları dışında oluşan yerleşim alanlarında, büyük şehir belediyesi imar ve planlama açısından gerekli denetim ve koordinasyonu sağlayamamaktadır. Sınır dışında oluşan belde belediyelerinde bütünden kopuk, büyük şehir denetiminin dışında gelişmeler yaşanmaktadır. Bu durum afet etkileri açısından da kontrol edilmeyen, denetlenemeyen sorunlar oluşturmaktadır.

İstanbul Metropoliten Alanı’nda, Büyük Çekmece - Küçük Çekmece Gölleri arasındaki gelişim ve Sultanbeyli söz konusu iki başlılığın ve sınır sorunlarının yaşandığı somut örneklerdir.

Üst ölçekli fiziki planlardan diğeri olan çevre düzeni planlarının afete karşı duyarlı olamamasının nedenleri, yukarıda belirtildiği şekilde, metropoliten planlama kademesindeki sorunlarla benzeşmektedir. Bunlar, üst ölçekli plan kararlarının eksikliğinin oluşturduğu sorunlar, planlama kademeleri arasındaki denetim mekanizmasındaki yetersizlikler ile afete ilişkin verilerin plan kapsamında değerlendirme alışkanlığının ya da zorunluluğunun tanımlanmamış olmasıdır (Şengezer ve Kansu, 1999).

Sonuç

Genel bir yaklaşımla; afet öncesi, anı ve sonrasında yapılması gereken çalışmaları kapsayan bir süreç olarak tanımlanan afet yönetiminin en uzun ve etkinlik kapsamında en stratejik kısmı, afet öncesi çalışmalardır ki bu çalışmaların ana kaynağı, üst düzey planlar ile başlayan ve yerel ölçekteki planlarla uygulama bulan "Planlama Sistemi"nin doğru çalıştırılması ve yerleşmelerin yer seçiminin sağlıklı bir biçimde yapılmasıdır. Bu nedenle, mevcut durumun "Üst Düzey Planlar ve Yerel Planlar" açısından irdelenmesi ve makro planlarla uyumlu, ileriye yönelik bir bölge gelişme stratejisinin oluşturulması gerekmektedir. Bu strateji, özellikle gelişme potansiyeli yüksek olan kentsel alanlarda, bölgesel planlama ve metropoliten ölçeği kapsayan hiyerarşik bir sistem içinde ele alınmalıdır. Afet yönetiminin en önemli ve en uzun soluklu aşaması afet öncesi yapılması gereken çalışmalardır ve bu sürecin ana kaynağı ise planlama sistemidir.

Kalkınma planlarında gerek afet yönetimine ilişkin, gerekse sosyo-ekonomik politikaların gücünü kaybetmeden yerel planlarla uygulama bulması için, planlama sisteminin kademelenme esasına göre çalıştırılması da son derece önemlidir.

Kalkınma planı kararlarının mekana yansıtılmasını, mekandaki potansiyel ve sınırlamaların kalkınma planına aktarılmasını sağlayacak, bu sınırlamalar arasında afet risklerine duyarlı, afet durumu belirgin sakıncalı alanları dikkate alarak, ülke kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını amaçlayan bölge planlarının yapılması ise zorunludur.

Bu anlamda afet yönetiminin en önemli ve en zor süreci olan afet öncesi çalışmalar kapsamında, planlama kademelerinin sağlıklı işleyişi son derece önemlidir.

Afet etkilerine duyarlı olarak hazırlanacak; kalkınma planları ile başlayan bölge planları ve çevre düzeni planları ile devam eden hiyerarşik yapının, yerel planlama sistemi ile bütünleştirilmesiyle, kentlerimiz, çok daha sağlıklı ve güvenilir mekanlardan oluşabilecektir. Bu aynı zamanda etkin ve verimli bir afet yönetiminin de en önemli adımı olacaktır.

Kaynaklar

- Afet İşleri Genel Müdürlüğü, (1999). Kocaeli Gölçük Deprem Raporu, Ankara.
- Afet İşleri Genel Müdürlüğü, (1998). 27 Haziran 1998 Adana – Ceyhan Depremi, Ön Rapor, Ankara.
- Akbar, S., (1990). Urban Housing in Seismic Areas: A Computerised Methodology for Evaluating Planning Strategies for Risk Mitigation, Doktora tezi., The Martin Centre for Arhitectural and Urban Studies University of Cambridge United Kingdom., Cambridge.
- Çelik, Z., (2000). TBMM Deprem Komisyon Araştırması, Ankara.
- Demirtaş, R., Yaman, M., Iravul, Y., Baran, B., Baykal, M. ve Kılıç, T., (2000). T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi Başkanlığı 6 Haziran 2000 Orta (Çankırı) Depremi Raporu, Ankara.
- Kaboğlu, İ., (1992). Çevre Hakkı, sh. 41, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Keleş, R. ve Hamamcı, C., (1997). *Çevre Bilimi*, sh. 23, İmge Yayınları, Ankara.
- Leman, B., (1976). *Human Settlements: Framework for Disaster Assesment Proceeding International Conference, on Disaster Area Housing*, TBTAk, Ankara.
- Sey, Y., (1979). *Afet Sonrası Barınma Sorunu ve Türkiye*, İTÜ yayını, İstanbul.
- Şehir Plancıları Odası, (1999). Gölçük Depremi Raporu, Ankara.
- Şengezer B. ve Kansu H., (1999). *Afet Zararlarını Azaltmak Amacına Yönelik Olarak İmar Mevzuatının İncelenmesi ve Kurumsal Yapının Düzeltilmesine İlişkin Bir Model Önerisi*, sh.2-10, YTÜ Basım Yayın Merkezi, İstanbul,
- Şengezer, B. ve Kansu, H., (2001). *Kapsamlı Afet Yönetimi*, sh. 132, YTÜ Basım Yayın Merkezi, İstanbul.

- Şengezer, B., (1999). *13 Mart. Erzincan Depremi Hasar Analizi ve Türkiye’de Deprem Sorunu*, YTÜ Basım Yayın Merkezi, İstanbul.
- Tan, T., (1976). *Planlamanın Hukuki Düzeni*, sh. 141-142, TODAİ, Ankara.
- TMMOB, (1998). *Dinar Depremi Raporu*, Ankara.
- Ünal, Y., (1988). *Kent Planlama ve Uygulamasının Yasal Yönleri*, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul.
- Vidinlioğlu, N. ve Kansu, H., (1997). *Türkiye’de Kentleşme Olgusunda Planlamanın Amacı Yönünden Çevre Faktörü*, sh. 269, *Doğayı Koruma Kent ve Ekoloji Sempozyumu*, İstanbul.
- Yayla, Y., (1985). *İdare Hukuku*, Filiz Kitapevi, sh. 107-108, İstanbul.
-
- 1580 Sayılı Belediyeler Yasası, (2002). Resmi Gazete Yayım Tarihi 14/4/1930.
<http://www.hukukrehberi.net/>
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa, (2002). Resmi Gazete Yayım Tarihi 9/7/1984.
<http://www.yargitay.gov.tr/>
- 3194 Sayılı İmar Yasası, (2003). Resmi Gazete Yayım Tarihi 9/5/1985.
<http://www.yargitay.gov.tr/>
- 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler İle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa, (2002). Resmi Gazete Yayım Tarihi 25/5/1959.
<http://www.yargitay.gov.tr/>
- Anayasa Mahkemesi Kararı, (2002). Esas Sayısı:1985/11, Karar Sayısı:1986/29, Karar Günü:11/12/1986.
<http://www.anayasa.gov.tr/>
- Belgenet, (2002). *Bolu-Düzce Deprem Raporu*, <http://www.belgenet.com/>
- DPT, (2001). VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),
<http://www.dpt.gov.tr/>
- T.C. Anayasası, (2002). Resmi Gazete Yayım Tarihi 9/11/1982.
<http://www.hukukcu.com/>