

143093

**TÜRKİYE'DE ÜST DÜZEY PLANLAMA
SİSTEMİ ve YÖNETİMİNE
AFET YÖNETİMİ KAPSAMINDA BAKIŞ**

DOKTORA TEZİ

Y. Şehir ve Bölge Plancısı İ. Bakır KANLI
(502962902)

143093

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 12 Mart 2003
Tezin Savunulduğu Tarih : 17 Haziran 2003

Tez Danışmanı : Prof.Dr. Yücel ÜNAL

Diğer Jüri Üyeleri Prof.Dr. Hale ÇIRACI (İ.T.Ü.)

Prof.Dr. Handan TÜRKOĞLU (İ.T.Ü.)

Prof.Dr. Ayşenur ÖKTEN (Y.T.Ü.)

Doç.Dr. Betül S. ŞENGEZER (Y.T.Ü.)

HAZİRAN 2003

**İ.T.Ü. FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
DOKÜMANLAMA VE ARŞİV**

ÖNSÖZ

Dünyamız ve ülkemiz her zaman çeşitli afetlerle karşı karşıyadır. Önemli olan bu tür afetlerle karşı karşıya kalmadan önce alınacak tedbirleri bilmek ve bu doğrultuda hareket edebilmektir. Afet anı ve sonrasında yapılan çalışmalar elbette önemlidir. Ancak unutulmamalıdır ki, asıl önemli ve önemli olduğu kadar da zor olanı afet öncesi çalışmalardır. Afet öncesi, anı ve sonrasında yapılması gereken çalışmaların birbirleriyle sistem anlayışı içinde uyumlu olması gerekir. Bu çalışmaların birbirini tamamlamadağı, bütünselliğin, sistemci yaklaşımların benimsenmediğı durumda, gerçek anlamda bir afet yönetiminden bahsetmek mümkün olamamaktadır. Bu bütünsellik, afet yönetim sisteminin fiziki planlar aracılığı ile yerleşim alanlarına yansımaları da gerektirir. Afet yönetiminde, özellikle afet öncesi çalışmalar kapsamında elde edilecek başarının önemli dayanaklarında birini ise bugüne kadar yeterince önem verilemeyen, verilse de uygulama araçlarının olmayışından dolayı istenilen sonuçların alınamadığı, bölge planlaması oluşturmaktadır. Bölge planlamasının ülkemizde hak ettiği öneme gelmesi ile elde edilecek başarılar, gerek bölgeler arası geri kalmışlık farklarının azaltılmasına, gerekse afet etkilerine duyarlı planlama anlayışımızın yerelleşmesine son derece önemli katkılar sağlayacaktır.

Bu kapsamda, 17 Ağustos 1999 tarihinde Adapazarı'nda yaşadığım o büyük afet sonrası konusuna karar verdiğim doktora tezinin tamamlanmasına büyük katkılar sağlayan, ilgi ve sabırlarını esirgemeyen hocalarım; başta tez danışmanım, Prof. Dr. Yücel ÜNAL olmak üzere, Prof. Dr. Hale ÇIRACI'ya ve özellikle tezin altıncı bölümüne yaptığı çok önemli katkılarından dolayı Doç. Dr. Betül S. ŞENGEZER'e teşekkürü bir borç biliyor, saygılar sunuyorum.

MART, 2003

İ.Bakır KANLI

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	vii
TABLO LİSTESİ	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
ÖZET	x
SUMMARY	xiv
1. GİRİŞ	1
1.1. Tezin Amacı ve Kapsamı	2
1.2. Tezin Yöntemi	4
1.3. Tezin Bölümleri	5
2. PLANLAMA SİSTEMİ ve BÖLGE PLANLAMASI	8
2.1. Planlama Sistemi	8
2.2. Türkiye’de Bölge Planlaması	8
2.2.1. Planlı dönem öncesi	9
2.2.2. Planlı dönem	10
2.3. Dünyada Bölge Planlaması	19
2.3.1. Bölge planlama yaklaşımları: Fransa ve İngiltere örneği	21
2.3.1.1. Fransa’da ülke düzenleme ve bölge planlama	21
2.3.1.2. İngiltere’de ulusal ve bölgesel planlama	23
3. AFET YÖNETİMİ	26
3.1. Afet Tanımı ve Çeşitleri	27
3.2. Afetlerin Sınıflandırılması	28
3.3. Afet Yönetim Süreci	29
3.4. Türkiye’de Afet Yönetimi İle İlgili Kuruluşlar ve İlgili Mevzuat	34
3.5. Afet Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu	43
3.6. Afet Yönetimi Yurtdışı Örnekleri: Japonya ve ABD	46
3.6.1. Japonya’da afet yönetimi	47
3.6.1.1. Japonya’da afet yönetim sisteminin temel çerçevesi	47
3.6.1.2. Afet önleme temel planı ve il afet önleme planı örneği	54
3.6.2. ABD’de afet yönetimi	55
3.6.2.1. Afet yönetim sisteminin genel çerçevesi ve sistemin dayandığı temel varsayımlar	55
3.6.2.2. Afet yönetim sisteminin işleyişi	61
3.6.2.3. Sismik tehlikeyi azaltmak için oluşturulan fonlar ve yasalar	69

3.6.2.4. Afet yönetim sistemine yönelik eleştiriler	70
3.7. Afet Yönetimine İlişkin Genel Değerlendirme	72
4. PLANLAMA ve AFET YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ	74
4.1. Mevzuatımızda Plan Çeşitleri ve Yetki	74
4.1.1. Üst düzey fiziki planlar	76
4.1.1.1. Ülke fiziksel planı	76
4.1.1.2. Bölge planları	76
4.1.1.3. Çevre düzeni planları	77
4.1.2. Yerel planlar	79
4.1.2.1. Nazım imar planı	79
4.1.2.2. Uygulama imar planı	80
4.1.3. Planlamada yetki	81
4.2. Planlama ve Afet Yönetimi İlişkileri	84
4.2.1. Kalkınma planları ve afet yönetim ilişkisi	87
4.2.2. Bölge planları ve afet yönetim ilişkisi	89
4.2.3. Çevre düzeni planları ve afet yönetim ilişkisi	90
4.2.4. Yerel planlar ve afet yönetim ilişkisi	91
4.2.4.1. Zemin araştırmalarının yetersizliğinden doğan sorunlar	94
4.2.4.2. Revizyon planları	97
4.2.4.3. İslah imar planları	97
4.3. Ülke Kalkınma Planları İçinde Afet Yönetimine İlişkin Politikalar	98
4.3.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda afet ile ilgili politikalar	98
4.3.2. 2000 Yılı Yedinci Kalkınma Planı Uygulama Programı'nda afet ile ilgili politikalar	98
4.3.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda afet ile ilgili politikalar	103
4.3.4. 2001 Yılı Sekizinci Kalkınma Planı Uygulama Programı'nda afet ile ilgili politikalar	106
5. BÖLGE YÖNETİMLERİ: TÜRKİYE ve YURTDIŞI ÖRNEKLERİ	107
5.1. Türkiye'de Yönetimler Arası İlişkiler	107
5.1.1. Yönetimler arası yetki ve sorumluluk paylaşımı	108
5.1.2. Türkiye'de bölge yönetimleri	110
5.2. Yurtdışı Örnekleri: Belçika, Fransa Ve Japonya	112
5.2.1. Belçika'da yerel yönetimler	112
5.2.1.1. Yerel yönetimlerin yapısı	112
5.2.1.2. Merkezi idarenin taşra teşkilatı ve bunların yerel yönetim birimleriyle ilişkileri	114
5.2.1.3. Yerel yönetimlerin organları	115
5.2.1.4. Organlar arasında yetki ve sorumluluk dağılımı	117
5.2.1.5. Yerel yönetimlerin milli ekonomik ve alan planlamasına katılımı	121

5.2.1.6. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim adına yerine getirdikleri görevler	121
5.2.2. Fransa'da yerel yönetimler	121
5.2.2.1. Yerel yönetimlerin yapısı	122
5.2.2.2. Merkezi idarenin taşra teşkilatı ve bunların yerel yönetimlerle ilişkileri	123
5.2.2.3. Yerel yönetimlerin organları	125
5.2.2.4. Yerel yönetimler arasında işbirliği ve diğer ilişkiler	130
5.2.3. Japonya'da yerel yönetimler	133
5.2.3.1. Yerel yönetimlerin yapısı	134
5.2.3.2. Yerel yönetimlerin görevleri	137
5.2.3.3. Görevlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında dağılımı	139
6. TÜRKİYE'DE ÜST DÜZEY PLANLAMA SİSTEMİ ve YÖNETİM İLİŞKİLERİNİN AFET YÖNETİMİ KAPSAMINDA YENİDEN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN MODEL ÖNERİSİ	141
6.1. Mevcut Sistemlerde Yaşanan Sorunlar	141
6.1.1. Planlama sisteminde yaşanan sorunlar	141
6.1.2. Yönetim sisteminde yaşanan sorunlar	146
6.1.3. Afet yönetim sisteminde yaşanan sorunlar	148
6.1.4. Sistemler arası işleyişte yaşanan sorunlar	149
6.1.4.1. Planlama-yönetim sistemleri	149
6.1.4.2. Planlama-afet yönetimi sistemleri	151
6.1.4.3. Planlama-hukuk sistemleri	151
6.1.4.4. Planlama-yerleşmeler sistemleri	151
6.1.4.5. Yönetim-afet yönetimi sistemleri	152
6.1.4.6. Yönetim-hukuk sistemleri	152
6.1.4.7. Yönetim-yerleşmeler sistemleri	153
6.1.4.8. Afet yönetimi-hukuk sistemleri	153
6.1.4.9. Afet yönetimi-yerleşmeler sistemleri	154
6.1.4.10. Hukuk-yerleşmeler sistemleri	154
6.2. Türkiye'de Üst Düzey Planlama Sistemi ve Yönetim İlişkilerinin Afet Yönetimi Kapsamında Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Model Önerisi	155
6.2.1. Önerilen modelin dayandığı temel ilkeler	156
6.2.2. Önerilen modelde sistemler ve alt sistemler arası ilişkiler	160
6.2.2.1. Planlama sistemi	160
6.2.2.2. Yönetim sistemi	175
6.2.2.3. Afet yönetim sistemi	178
6.2.2.4. Üçlü sistem ilişkileri	183
7. SONUÇLAR ve TARTIŞMA	186

KAYNAKLAR

191

ÖZGEÇMİŞ

205



KISALTMALAR:

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BPR	: Bölgesel Planlama Rehberi
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemi
DAB	: Doğu Anadolu Bölgesi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DKB	: Doğu Karadeniz Bölgesi
DOKAP	: Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
EİEİ	: Elektrik İşleri Etüt İdaresi
FDA	: Fire Defence Agency of Japan
FEMA	: Federal Emergency Management Agency
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GAPB	: Güneydoğu Anadolu Proje Bölgesi
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
KAKS	: Kat Alanı Kat Sayısı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yörelere
MTA	: Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü
NBC	: Nuclear Biological Chemical
NEHRP	: National Earthquake Hazards Reducing Program
NIST	: National Institute of Standard and Technology
NSF	: National Science Foundation
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
PPR	: Planlama Politikası Rehberi
RG	: Resmi Gazete
RIMs	: Response Information Management System
SEM	: Standard Emergency Management System
SSGM	: Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	: Türkiye Taşkömürü İşletmesi
TÜBİTAK	: Türkiye Bilim ve Teknoloji Araştırma Kurumu
UNDP	: United Nations Development Program
UNESCO	: United Nations Education, Science and Culture Organization
USGS	: United States Geological Survey Agency

TABLO LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 2.1. Kalkınma planı temel özellikleri	12
Tablo 3.1. 1990 sonrası önemli depremler ve yol açtığı hasarlar	27
Tablo 3.2. Orijinine göre sınıflandırılmış afet tipleri	28
Tablo 3.3. Ekistik matris kullanarak sınıflandırma	29
Tablo 3.4. Afet önleme temel planı	56
Tablo 3.5. İl afet önleme planı	57
Tablo 5.1. Belçika yerel yönetimlerin sayısı, yüzölçümü ve nüfusu	113
Tablo 5.2. Nüfus gruplarına göre belediyeler	113
Tablo 5.3. Yönetim kademeleri ve kurumlar	114
Tablo 5.4. Yerel yönetimlerin yetkileri	119
Tablo 5.5. 1990'da yerel yönetimler	122
Tablo 5.6. Yerel yönetimlerin gruplandırılması	123
Tablo 5.7. 1990'da bölgelerin nüfusu ve alanları	123
Tablo 5.8. İllerin nüfus ve alanı	124
Tablo 5.9. Belediyelerin nüfus ve sayısı	124
Tablo 5.10. Yerel yönetimlerin yetkileri	129
Tablo 5.11. Rakamlarla yerel yönetim birimleri	134
Tablo 5.12. Tipik bir valilik idari teşkilatlanması	136
Tablo 5.13. Tipik bir belediye idari teşkilatlanması	136

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No
Şekil 3.1 : Kapsamlı afet yönetimi	30
Şekil 3.2 : Binaların afete karşı dayanıklı hale getirilme süreci	33
Şekil 3.3 : Bayındırlık ve İskan Bakanlığı merkez teşkilatı	35
Şekil 3.4 : Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğe göre Türkiye’de afet yönetim organizasyon şeması	44
Şekil 3.5 : Başbakanlık Kriz Merkezi yönetmeliği	45
Şekil 3.6 : Afete karşı önlem sistemi	49
Şekil 3.7 : Japonya afet yönetim sistemi	50
Şekil 3.8 : Merkez Afet Önleme Konseyi’nin organizasyonel yapısı	52
Şekil 3.9 : ABD’de afet yönetim sistemi	59
Şekil 3.10 : Yönetimler arası müdahale sisteminin temel yapısı	60
Şekil 4.1 : Genel sistemler arası etkileşim	75
Şekil 4.2 : Planlama sistemi ve diğer sistemler arası etkileşim	75
Şekil 4.3 : Eşit faydalanma katsayısı ile farklı konut tipleri	93
Şekil 6.1 : Türkiye’de mevcut sistem ilişkileri	143
Şekil 6.2 : Önerilen modelin temel ilkeleri	157
Şekil 6.3 : Önerilen modelde sistemler ve alt sistemler arası ilişkiler	161
Şekil 6.4 : Afet koordinasyon kurulları ve afet yönetim merkezleri ilişkisi	166
Şekil 6.5 : Ülke afet koordinasyon ve danışma yüksek kurulu ile planlama ve afet yönetim sistemi ilişkileri	179
Şekil 6.6 : Afet yönetim sistemi ve planlama sistemi ilişkilerinde yönetim sisteminin önemi	180
Şekil 6.7 : Afet koordinasyon ve danışma yüksek kurullarının planlama ve afet yönetim sistemleriyle ilişkileri	182
Şekil 6.8 : Üçlü sistemde afet yönetim sistemi ve planlama sistemi ilişkileri	185

TÜRKİYE’DE ÜST DÜZEY PLANLAMA SİSTEMİ ve YÖNETİMİNE AFET YÖNETİMİ KAPSAMINDA BAKIŞ

ÖZET

Tarihin en eski çağlarından günümüze kadar ülkemizde pek çok büyük depremin meydana geldiği ve bu depremler nedeniyle de ülkemiz üzerinde yaşayan uygarlıkların izinin yok olduğu bilinen bir olgudur. Özellikle son yıllarda ülkemizde yaşadığımız depremler ve yıkıcı etkileri düşünüldüğünde bu tür afetlerin insanlar üzerinde bıraktığı etkilerle makro ve mikro ekonomilere yaptığı olumsuz etkiler yadsınamaz boyuttadır.

Afetler, insanoğlu var olduğu sürece olmuş ve olmaya da devam edecektir. Burada önemli olan afetlerin yıkıcı etkilerinin azaltılmasını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasıdır. Bu mekanizmaların ülkemizde kurulamamış ve işletilememiş olmasından dolayı 1999 yılının ikinci yarısından sonra art arda yaşadığımız depremlerin yıkıcı etkileri büyük olmuştur. Gelişmiş ülkelerde benzer büyüklüklerde yaşanan depremlerin etkilerine bakıldığında, bu ülkelerdeki kayıpların bize oranla son derece düşük olduğu görülür.

Afetler sadece can kayıplarına değil, ekonomik kayıplara da neden olmaktadır. Ülkemiz gibi ekonomisi darboğazda olan ülkeler bu tür afetlerden ekonomik anlamda da önemli ölçüde etkilenmektedirler. Marmara Depremi’nin neden olduğu ekonomik kayıpların, işgücü kayıplarıyla birlikte yaklaşık 20 milyar ABD Doları olduğu tahmin edilmektedir.

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 çalıştırılmasıyla ve yerleşmeler için yer seçiminin sağlıklı bir biçimde yapılmasıyla afetin olumsuz etkilerinin kaynaktan önlenmesidir. 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.

Üst düzey planlarda, afet yönetiminin dikkate alındığı ve buna uygun kararlarla gelişen bir bölgenin afetten etkilenişi ile, planlar hiyerarşisinde bu ilişkinin göz ardı edildiği, üzerinde durulmadığı veya uygulayıcıların ve karar vericilerin önemsemediği, göz ardı ettiği bir yaklaşımla gelişen bölgelerin dolayısıyla da kentlerin afetten etkilenişi aynı olmayacaktır.

Afet etkilerine duyarlı olarak hazırlanmış planlar, başka bir ifade ile; “Planlama Sistemi” ve onun tamamlayıcısı olan “Yönetmel Sistem” ilişkilerinin, “Afet Yönetimi” ile ilişkilendirildiği ve bu üçlü yapının sisteme dönüştürüldüğü durumda, işte o zaman, “Afet Yönetimi”nin etkin başarısından söz etmek mümkün olacaktır.

Uluslararası düzeyde taşıdığı; tarihi, kültürel ve doğal değerleri ile geçmişte olduğu gibi bugün ve gelecekte de -insanoğlu varolduğu sürece- stratejik öneme sahip olacak ülkemizde; “Üst Düzey Planlama Sistemi” ve “Yönetmel Sistem” ilişkilerinin “Afet Yönetimi”ne duyarlı bir “Sistem Bütünü”ne dönüştürülmesi ile “Afet Yönetimi”nde etkinlik ve verimliliğin en çoğa çıkartılmasını sağlayacak bir “Model Önerisi”nin getirilmesi bu tezin amacını oluşturmaktadır.

Bu tez kapsamında incelenen konu; sistemci bir yaklaşımla ele alınmakta, yaşanan sorunlar veya tıkanıklıklar sistem olarak, yani bir bütün oluşturacak biçimde birbirleriyle ve çevreleriyle ilişkili veya bağıntılı unsurlar dizisi ve bunların kendileri ve nitelikleri arasındaki ilişkiler topluluğu olarak algılanıp açıklanmaktadır. Sistem yaklaşımından hareketle, tez kapsamında karşılaşılan sorunların, darboğazların belirlenmesi ve çözümünde ise “Sistem Analizi Yöntemi” uygulanmıştır. Bu analizde; “Planlama ve Yönetim Sistemleri”ni meydana getiren bileşenler bir araya getirilmiş, aralarındaki ilişkiler belirlenmiş ve tanımlanmış, bunların belirgin işlevlere bağlı olarak irdelenmesi yapılmış ve “Afet Yönetimi” faktörünün bu sistemlerle olan bağlantısı ve etkileşimi üzerinde durulmuştur.

Bu kapsamda, üç sistemin (Planlama, Yönetim ve Afet Yönetimi) kendi aralarındaki ve çevrelerindeki sistemlerle mevcut ilişkileri ve işleyişi tanımlanmış, sistemin sağlıklı çalışmadığı noktalar ve nedenleri belirlenmiş ve tezimizin konusunu oluşturan bu üç sistemin sağlıklı bir şekilde çalışabilmesi için gerekli mekanizmalar oluşturulmuştur.

Mevcut sistemlerde yaşanan sorunlar, tezin konusu kapsamında üç ana sisteme bağlı olarak sunulmaya çalışılmıştır. Ancak bilinmelidir ki sistemci bir yaklaşımda mevcut sistemlerde yaşanan sorunları salt bu üç sistemle sınırlandırmak mümkün değildir. Çünkü sistemler arası ilişkiler (özellikle açık sistemler) hiçbir zaman iki boyutlu olmayıp çok boyutlu bir yapı gösterirler. Bu anlamda problemlerin tanımlanması, sınıflandırılması ve çözüm önerilerinin sistematik olarak daha anlaşılabilir olabilmesi ve sistemler arası ilişkilerin bu tez kapsamında daha net gösterilebilmesi için sorunlar üç ana sisteme bağlı olarak dört grupta toplanmıştır. Bunlar;

- Planlama sisteminde yaşanan sorunlar,
- Yönetim sisteminde yaşanan sorunlar,
- Afet yönetim sisteminde yaşanan sorunlar,
- Sistemler arası işleyişte yaşanan sorunlardır.

Sorunların çözümüne yönelik olarak, elde edilen bulgular dahilinde model önerisi getirilmiştir. Önerilen modelde; afet yönetiminin afet öncesi çalışmaları kapsamında ana kaynağı olan planlama sisteminin kademeli yapısının sağlıklı çalışmasını sağlayacak, bölge planlamasını, çok daha etkin ve verimli bir misyona taşıyarak, bölgesel kalkınmayı sağlayacak bir araç olarak kullanacak, bu anlamda ülke kalkınma planlarında alınan, gerek gelişme gerekse afet etkilerinin azaltılmasına yönelik kararların fiziki mekana yansıtılmasını ve kontrol mekanizmaları ile

uygulama araçlarını sağlayacak bir bölgesel ölçekte yönetim biriminin kurulması ile sistemin doğru ve sağlıklı çalışmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

Modelin dayandığı temel ilkeler şunlardır:

İlke 1:

Ülke ve yerel düzeyler arası geçişi kolaylaştıracak, bu iki düzey arasındaki ilişkileri düzenleyerek eşgüdümü ve düzeyler arası yakınlaşmayı sağlayacak bir ara kademe (düzey) oluşturulmalıdır.

İlke 2:

Planlama, yönetim ve afet yönetim sistemlerinin etkin ve verimli çalışabilmesi için, üçlü sistemin alt sistemleri kademelenme esasına göre oluşturulmalıdır.

İlke 3:

Üçlü sistemin düzeyler içinde kalan alt sistemleri arasında, yatay ilişkiler kurulmalıdır.

İlke 4:

Düzeyler içinde kalan alt sistemler arası kontrol ve eşgüdümü sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

İlke 5:

Afet yönetim alt sistemlerinin kendi içinde ve diğer sistemlerle olan ilişkilerinde kontrol ve eşgüdüm mekanizmalarını sağlayacak alt sistemler oluşturulmalıdır.

İlke 6:

Etkin ve verimli bir afet yönetimi için bölgesel yaklaşımlar gerekir.

Üç sistemin ayrı ayrı, sistem bütünü içindeki yerleri ve işleyişleri değerlendirildikten sonra önerilen model doğrultusunda yeniden fonksiyonel düzenlemelere gidilmiştir.

Bu kapsamda; planlama sisteminin yeniden yapılandırılma sürecinde yükleneceği afet yönetimine ilişkin fonksiyonlar; kalkınma planları, bölge planları, çevre düzeni planları ve yerel planlar olmak üzere kademelendirilmiş, alt sistemlerin kendi içinde ve sistem bütünündeki ilişkileri kurulmuştur. Planlama sisteminin yönetim sistemi ile etkileşiminde kademelenme ilkesi doğrultusunda, merkezi yönetimlerle yerel yönetimlerin ara kesiti olacak ve bölgesel ölçekli planlama çalışmalarını etkin ve verimli bir şekilde yürütecek bir yönetim birimi olarak bölge yönetimleri sistemdeki yerini almıştır.

Yönetim sisteminin, yeniden yapılandırılma sürecinde yükleneceği afet yönetimine ilişkin en önemli fonksiyonun kademelenme ilkesi kapsamında bölgesel yönetimler olacağı görülmüştür. Bu kapsamda önerilen bölge yönetimlerine iki ana görev yüklenmiştir. Bunlar:

- Planlama (Bölge ve Çevre Düzeni Planları) ve
- Bölgesel Düzeyde Afet Yönetimidir.

Bu kapsamda, temel fonksiyonlarına bağlı olarak bölge yönetimlerinin görevleri şunlar olacaktır:

- Ülke düzeyinde alınan kararların, siyasal tercihlerin ve kalkınma planlarının, bölgelerde fiziki gerçeklik kazanmasını, verimli, etkin ve hızlı sonuçlar

alınmasını sağlamak için; kalkınma planlarıyla uyumlu ve yerel planlama sistemine de veri oluşturacak bölge ve çevre düzeni planlarının, afete karşı duyarlı parametrelerle hazırlanmasını sağlamak ve onamak. Yerel ölçekli planların; kalkınma planları ile bölge ve çevre düzeni planlarıyla olan uyumunu koordine ve kontrol etmek.

- Ülkesel afet yönetim sistemi ile yerel afet yönetim sistemi arasındaki koordinasyonu sağlayarak, muhtemel afet tehlikesi bulunan bölgeler için afet senaryoları oluşturmak ve bu senaryolara cevap verecek bir afet planı hazırlamak ve uygulamak.

Afet yönetim sisteminin yeniden yapılandırılma sürecinde yükleneceği fonksiyon, önerilen modelde, bugün henüz hala oluşturulamamış kademeli yapıya dayalı bir yönetim sistemidir. Yurtdışı örneklerinde de görüldüğü üzere kademeli bir yapı afet etkilerinin azaltılması ve gerekli müdahalelerin yapılmasında son derece önemli rol oynamaktadır. Önerilen modelde sistemler, temel olarak üç düzeye oturtulmuştur. Bunlar;

- Ülke Düzeyi,
- Bölge Düzeyi,
- Yerel Düzeydir.

Son olarak; planlama, yönetim ve afet yönetimi ilişkileri birbirlerinden ayıramaz bütünlerdir. Bu bütünün sistem anlayışı içinde sağlıklı çalışması bir çok başka alanda ki başarıları da beraberinde getirecektir. Böylelikle, afet yönetimi, yerleşmelerimize kadar yansıyacak bir yapıya kavuşturulabilecektir.

Bu anlamda salt planlama-yönetim ve afet yönetimi sistemlerinde değil, ülkemizin yaşadığı her alandaki sorunların çözümünde izlenecek yolda, sistemci bir yaklaşımla, sistemin amaç ve hedeflerinde sağlanacak fikir birliği ile gidilmesinin son derece önemli olacağı da açıktır.

A LOOK AT THE UPPER LEVEL PLANNING SYSTEM AND ITS MANAGEMENT THROUGH DISASTER MANAGEMENT IN TURKEY

SUMMARY

It is a fact that there have been many big earthquakes in the past and have continued to this day and hence have caused many civilizations that have existed in our country to disappear. When we think about the earthquakes that have occurred in our country in the last few years and their destructive effects, their effects on citizens and their effects on micro and macro economies cannot be denied.

Disasters have occurred since the beginning of mankind and will continue to occur. It is important here to form the mechanisms to reduce the destructive effects of disasters. The fact that these mechanisms were not established and administered was the reason why the destructive effects of the earthquakes lived in the second half of the year 1999 were so great. When looked at the effects of earthquakes which have occurred in more developed countries we can see that their losses are much less when compared to ours.

Disasters not only cause losses of lives they also cause economic losses. Countries in economic difficulty like ours are affected at a great extent economically by these disasters. It is estimated that both the economic and labour force losses of the earthquake of the Region of Marmara amount to 20 billion USD.

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. This is why the situation at hand should be examined from the point of view of the "Upper Level and Local Plans" and a regional development strategy should be formed which is in harmony with macro plans. This strategy should be taken up, especially in urban areas with a high development potential, in a hierarchical system covering regional planning and the metropolitan scale.

With upper level plans, the effects of a disaster on regions and hence cities which have taken into account disaster management and have developed accordingly will not be the same where this relationship is not accounted for or disregarded in the plan hierarchy.

It will be possible to talk about the effective success of "Disaster Management" only when a plan sensitive to disaster effects is prepared, in other words the relationship between the "Planning System" and its complementary "Administrative System" are

connected with “Disaster Management” and this threesome structure is transformed into a system.

Our country with its internationally spread historical, cultural and natural values will be of strategic value as long as mankind continues to exist; the aim of this thesis is formed with the introduction of a “Suggested Model” which will enable the effectiveness and productivity of “Disaster Management” to reach its highest by transforming the relationship between the “Upper Level Planning System” and the “Administrative System” to make it an “Overall System” that is sensitive to “Disaster Management”.

The subject dealt with in the frame of this thesis is that; matters are examined in a systemic approach, the problems and handicaps are perceived as a system, that is everything is integrated to form a whole, and is explained accordingly. Working from this system approach, the “System Analysis Method” is applied in the correction of the problems and handicaps that are faced in the frame of this thesis. In this analysis, the components that form the “Planning and Administration Systems” have been brought together, their relationships have been defined, they have been examined according to their evident functions and the connection and effectiveness of the factor of “Disaster Management” with these systems is discussed.

In this frame, the three systems’ (Planning, Administration and Disaster Management) existing relationship with each other and with the systems surrounding them and their functioning is defined, the areas that do not operate properly and their reasons have been defined and the necessary mechanisms have been formed for the proper functioning of the three systems that form the subject of this thesis.

The problems lived with the present systems have been collected under three main headings in the thesis. It should not be forgotten however that with a systemic approach it is not possible to limit the problems faced in the present system only with these three headings. Because the relationships between these systems (especially open systems) are never two-dimensional instead they show a more dimensional structure. In this context in order to define, group, and to make the suggestions to the solutions systematically clearer and also in the context of the thesis to show clearly the relationship between the systems, the problems have been gathered under four groups in connection to the three main systems. These are:

- The problems faced in the planning system,
- The problems faced in the administration system,
- The problems faced in the disaster management system,
- The problems faced in the operation between systems.

A model suggestion has been made in solving these problems using the findings at hand. The suggested model will enable the layer structure of the planning system, which is the main source of disaster management in the scope of pre disaster operations, by carrying regional planning to a more effective and productive mission, to use it as a tool to obtain regional development. It is aimed in this context to make the system operate both efficiently and effectively through the implementation of the policies of the national development plans whether for development or to reduce the effects of disaster and by the establishment of an administrative office at the regional level which will provide the control mechanisms and the tools for the implementation procedure.

The main principles that the model is based on are;

Principle 1:

An intermediary level should be formed which will make easy the transition of the national and local levels, put in order the relationship between these two levels and provide their harmony and to keep the equality between the levels.

Principle 2:

For the effective operation of the planning, administration and disaster management systems, the sub-systems of the three systems should be formed according to the layering principle.

Principle 3:

Horizontal communication lines should be formed between the sub-systems that are in the layers of the three systems.

Principle 4:

Mechanisms should be formed which will provide the control and harmony between the lower level systems in the layers.

Principle 5:

Lower systems should be formed to provide the control and harmony mechanisms in the relationship with the sub-systems of disaster management within themselves and with other systems

Principle 6:

A regional approach is necessary for an effective and productive disaster management.

After evaluating separately the place of the three systems in the overall system and their operations, we have made functional changes in light of the suggested model. In this context:

The duties to be given to the planning system during its reconstructing process regarding disaster management have been shown in layer form, these are; development plans, regional plans, superior physical plans and local plans hence the relationship between the sub-systems and the overall system was formed. Regional management took its place in the system as an administrative division that served as a mid cross section between national management and local management and enabled the effective operation of regional level planning.

It can be seen that, in the context of the principle of layering, the level of regional management is given the most important function in the reconstructing process of the management system. In this frame two main duties have been given to the suggested regional managements. These are:

- Planning (Region and Superior Physical Planning) and
- Regional Level Disaster Management.

In this context the responsibilities of regional managements, staying within their basic function area are:

- To implement national level policies and to realize the political choices and national development plans and to get productive, effective and fast results; it is

necessary to prepare local and superior physical plans that will serve as data to local planning systems and be in agreement with national development plans and enable them to be prepared within parameters sensitive to disasters. To coordinate and control the harmony of local level plans and national development plans, regional and superior physical plans.

- To provide the coordination between national disaster management and local disaster management systems, and develop disaster scenarios for regions with probable disaster risks and to prepare and implement disaster plans to answer the needs of these scenarios.

The responsibility of the disaster management system in its process of reconstructure in the suggested model is a management system based on a layered structure that has not yet been formed today. As seen in examples with other nations a structure involving layers plays a very important role in minimizing the effects of disasters and making the necessary interventions. The suggested model involves three layers:

- National Level
- Regional Level
- Local Level

Finally, the relationship between planning, administration and disaster management cannot be looked at separately. The effective operation of the overall system will also lead to other successful operations. Hence disaster management will be brought to a stage where it will also reflect on settlement.

In this sense in the path chosen to be followed in solving the problems of our country not only in the planning-administration and disaster management systems but in all areas, using a systemic approach, it is clear to see the importance of going with the consensus formed on the systems' aims and goals.

1. GİRİŞ

17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan Marmara Depremi'nin yıkıcı etkisi, bölgedeki plansız kentleşme ve arazi kullanımı ile sağlıksız planlama ve imar uygulamalarındaki yanlışlıklar nedeniyle büyük olmuştur. Gelişmiş ülkelerde benzer büyüklüklerde yaşanan depremlerin etkilerine bakıldığında, bu ülkelerdeki kayıpların bize oranla son derece düşük olduğu görülür.

Depremi etkilediği 7 ilin GSMH içindeki payı %34.7, sanayi katma değeri içindeki payı ise %46.7 seviyesindedir. Depremi bina ve işyeri üzerindeki tahribatı da ağır olmuş ve 7 Eylül 1999 tarihi itibarıyla tamamlanan hasar tesbit çalışmalarına göre yıkık ve hasarlı konut-işyeri sayısı 86.441'e ulaşmıştır (DPT, 2000).

Deprem, sadece fiziksel hasarlara neden olmasının ötesinde, ekonomik ve sosyo-psikolojik etkileriyle de ön plana çıkmaktadır. Özellikle ekonomik kayıplar sosyal sistemi de olumsuz etkilemektedir. Depremi neden olduğu maddi kayıpların değerinin bugün için yaklaşık 12 milyar ABD Doları olduğu tahmin edilmektedir. Bu rakam, işgücündeki kayıplarla yaklaşık 20 milyar ABD Doları bulmaktadır.

Marmara Depremi sonrasında sıkça konuşulmaya başlanan, İstanbul'da olası bir depremin meydana getireceği makro ekonomik ve insangücü kayıpları düşünüldüğünde, ülkemizin ekonomik anlamda geçtiği bu darboğaz ortamında, yıllardan beri, afet öncesi hazırlıklar kapsamında yeterince tedbirin alınmamış olması son derece düşündürücü ve ürkütücüdür. Birleşmiş Milletler'in deprem riski taşıyan kentler ve kayıpları sıralamasında İstanbul'un ilk üç içinde yer alması, bize başka bir ürkütücü tabloyu çizmektedir. Bu rapora göre, muhtemel bir depremde, İstanbul'da 50.000'nin üzerinde can kaybının olabileceği tahmin edilmiştir.

Afet yönetiminde, afet anı ve sonrasında yapılan kurtarma ve iyileştirme çalışmalarının kayıpların azaltılmasındaki rolü elbette önemlidir. Ancak bu çalışmalar lokal ölçekte yapıldığı için etkinlikleri de çok fazla olamamakta ve afet yönetim çalışmaları bütününe sadece bir kısmını oluşturmaktadır.

Afet yönetimi çok basit bir ifade ile; afet öncesi, anı ve sonrasında yapılması gereken çalışmaları kapsayan bir süreç olarak tanımlanabilir. Bu sürecin en uzun ve en stratejik kısmı, afet öncesi çalışmalardır ki bu çalışmaların ana kaynağı, bir başka ifade ile ilk basamağı, üst düzey planlar ile başlayan ve yerel ölçekteki planlarla uygulama bulan “Planlama Sistemi”nin doğru çalıştırılması, yerleşmeler için yer seçiminin sağlıklı yapılması ve böylece afetin olası olumsuz etkilerinin azaltılmasıdır.

Afet etkilerine duyarlı olarak hazırlanmış planlar ve “Planlama Sistemi” ve onun tamamlayıcısı olan “Yönetmelik Sistemi” ilişkilerinin, “Afet Yönetimi”yle ilişkilendirildiği ve bu üçlü yapının sistem olarak ele alındığı durumda, “Afet Yönetimi”nin hazırlık evresi için önemli bir adım atılmış olacaktır.

1.1 Tezin Amacı ve Kapsamı

Ülkemiz coğrafi konumu ve jeolojik yapısı nedeniyle, olası büyük afetlere (deprem, sel baskını, toprak kayması, yangın v.b.) her zaman uğrayabilecek durumdadır. Özellikle 1999 yılının ikinci yarısından itibaren art arda yaşadığımız depremler, ülkemizin deprem kuşağında yer alan bir bölge olduğu gerçeğini daha bir ön plana çıkartmış ve kamuoyunda gündemi de oluşturmuştur. Bu gerçeğe karşı karşıya kalan şehirlerimizde tedbir noktasında afet yönetimine ilişkin yıllardan beri gerekli önlemler alınmadığı için, afetin maddi ve manevi etkileri oldukça büyük olmuştur.

Sağlıklı bir afet yönetimi, afeti kaynakta önlemenin ilk ve en önemli basamağı, planlama sistemi ve onun sağlıklı çalıştırılmasıdır. Yıllardır devam eden plansız gelişme ve kontrolsüz yapılaşma, depremin yıkıcı etkisini arttırmıştır.

Bölgesel gelişmenin üst düzey planlar aracılığı ile yönlendirilemeyeşi, ülke kalkınma planlarında yer alan afet yönetimine ilişkin politikaların yetersiz oluşu ve bunların mekana yansıtılamaması, birinci derece deprem kuşağında, aktif fay hatları üzerinde bulunan bölgelerimizde stratejik yatırımların gerçekleşmesi ve nüfusun da doğal olarak bu bölgelerde yoğunlaşması, planlama ve afet yönetimi ilişkilerinde önemli bir çelişki konusu olmuştur.

Aktif fay hatlarının bulunduğu ve deprem riski taşıyan bölgelerde, kentleşme politikaları nasıl olacaktır? Kalkınma planlarında yer alan kararların mekana yansıtılmasının ilk ve en önemli düzeyi olan bölge planlarının afete duyarlı olması

nasıl sağlanacaktır? Bölge planlarının hazırlanması ve etkin yönetimi nasıl gerçekleşecektir? Yönetimler arasında; görev, yetki ve sorumluluklar nasıl paylaşılacaktır? Yatırımlar nerelerde gerçekleşecektir? Yeni bölgesel gelişme merkezleri mi oluşturulmalıdır? Mevcut yerleşmelerin durumu ne olacaktır? Sıhhileştirme mi yoksa başka alanlara taşımamı yapılmalıdır? Bu bölgelerde devlet eliyle gerçekleşen ve gerçekleştirilmekte olan yatırımların durumu ne olacaktır? Yatırımcıların bu bölgelere ilgisi nasıl azaltılacaktır? Kısa, orta ve uzun dönemli politikalar neler olacaktır? Öncelikler nasıl belirlenecektir? Hazırlanacak planların sosyal ve ekonomik maliyetleri ne olacaktır? Uygulama araçları nasıl ve nelerden oluşacaktır?

Bu soruları çoğaltmak mümkündür. Ancak buradaki en önemli konu tüm bu soru yada başka bir ifade ile sorunların biran önce çözüme kavuşturulması zorunluluğudur. Bu sorunlara çözüm getirebilmenin en önemli adımı ise; “Planlama Sistemi” ve “Yönetimsel Sistem” ilişkilerinde “Afet Yönetimi”nin dikkate alınması ve bütünsel bir sisteme dönüştürülmesi ile olacaktır.

Üst düzey planlarda, afet yönetimi unsurunun parametre olarak değerlendirildiği ve buna uygun kararlarla gelişen bir bölgenin afetten etkilenişi ile, planlar hiyerarşisinde bu ilişkinin göz ardı edildiği, üzerinde durulmadığı veya uygulayıcıların ve karar vericilerin önemsemediği, gözardı ettiği bir yaklaşımla gelişen bölgelerin dolayısıyla da kentlerin afetten etkilenişi aynı olmayacaktır.

Ülkemiz topraklarının yaklaşık %98’i birinci derece deprem kuşağındadır ve nüfusun %95’i bu topraklarda yaşamaktadır. Bu bakımdan ülkemizdeki önemli eşiklerden birisi fay hatlarıdır. Bu unsur tüm sistemleri etkileyebilecek güçlü bir faktördür. Bu faktörün ülke düzeyinde oluşturulacak politikalarda dikkate alınması ve ülkenin gelişme stratejilerinin yeniden belirlenmesi veya en azından gözden geçirilmesi vazgeçilemez bir görev niteliğindedir.

Bugüne kadar çok başarılı uygulamalarını göremediğimiz ve kurumsallaştırılamayan yada bölgesel gelişmeyi yönlendiren, bölgeler arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesinin aracı olarak görülen ve fakat bu anlamda Türkiye’de etkin rol üstlenemeyen “Bölge Planlaması” ve “Bölge Yönetimi”, “Afet Yönetimi” için kaynak nokta olacaktır.

Uluslararası düzeyde taşıdığı; tarihi, kültürel ve doğal değerleri ile geçmişte olduğu gibi bugün ve gelecekte de -insanoğlu var olduğu sürece- stratejik öneme sahip olacak ülkemizde; “Planlama Sistemi” ve “Yönetimsel Sistem” ilişkilerinin “Afet Yönetimi”ne duyarlı bir “Sistem Bütünü”ne dönüştürülmesi ile “Afet Yönetimi”nde etkinlik ve verimliliğin en çoğa çıkartılmasını sağlayacak bir “Model”in ortaya konulması bu tezin amacını oluşturmaktadır.

Bu kapsamda, adı geçen sistemlerin üst düzeydeki alt sistemleri üzerinde ağırlıklı olarak durulmuş ve fakat yerel düzeydeki sistemlere de bu kadar kapsamlı olmasa da göndermeler yapılmıştır. Bu tez kapsamında önerilen ve yönetimsel sistem içinde ara kademeyi oluşturacak “Bölge Yönetimleri”ne ise, sadece “Planlama” ve “Afet Yönetimi” misyonları yüklenmiştir.

1.2 Tezin Yöntemi

Giderek büyüyen ve karmaşık bir görünüm kazanan ekonomik ve sosyal yapı içerisinde ve hızla değişen çevresel koşullar altında şehirler, günümüzde gittikçe artan bir biçimde geniş kapsamlı ve karmaşık sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu tür sorunların çözülebilmesi, akılcı ve sistematik olarak düşünmeyi gerekli kılmaktadır. Böyle bir yaklaşım; sorunun bir bütün olarak algılanmasını, tüm değişkenlerin belirlenmesini, sorunun iç unsurlarının kendi aralarındaki ve çevreleri ile ilişkilerinin incelenmesini ve konunun tüm yönleri ile kavranmasını önemli ölçüde kolaylaştıran “Sistem Yaklaşımı”dır (Arslan, 1993).

Bu tez kapsamında incelen konu; sistemci bir yaklaşımla ele alınıp, yaşanan sorunları veya tıkanıklıkları sistem olarak, yani bir bütün oluşturacak biçimde birbirleriyle ve çevreleriyle ilişkili veya bağıntılı unsurlar dizisi ve bunların kendileri ve nitelikleri arasındaki ilişkiler topluluğu olarak algılanıp açıklanmaktadır.

Sistem yaklaşımından hareketle, tez kapsamında karşılaşılan sorunların, darboğazların belirlenmesi ve çözümünde ise “Sistem Analizi Yöntemi” uygulanmıştır. Bu analizde; “Planlama ve Yönetim Sistemleri”ni meydana getiren bileşenler bir araya getirilmiş, aralarındaki ilişkiler belirlenmiş ve tanımlanmış, bunların belirgin işlevlere bağlı olarak irdelenmesi yapılmış ve “Afet Yönetimi” faktörünün bu sistemlerle olan bağlantısı ve etkileşimi üzerinde durulmuştur.

Bu kapsamda, üç sistemin (Planlama, Yönetim ve Afet Yönetimi) kendi aralarındaki ve çevrelerindeki sistemlerle mevcut ilişkileri ve işleyişi tanımlanmış, sistemin sağlıklı çalışmadığı noktalar ve nedenleri belirlenmiş ve tezin konusunu oluşturan, bu üç sistemin sağlıklı bir şekilde çalışabilmesi için gerekli “Model Önerisi” ortaya konulmuştur.

1.3 Tezin Bölümleri

Birinci bölümünde, tezin amacı, kapsamı ve yöntemi üzerinde durulmaktadır. Çeşitli afetlere her zaman açık olan ülkemizin, planlama sistemi ve afet yönetim sistemi ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulamayışının neden olduğu yıkımların önemi üzerinde durulmakta ve sistemci bir yaklaşımla sorunların tanımlanması ve alternatif sistemlerin ortaya konulmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

İkinci bölümde, planlama sistemi ve onun alt sistemlerinden biri olan bölge planlaması üzerinde durulmaktadır. Dünyada ve Türkiye’de yapılan bölge planlamasına ilişkin çalışmaların da değerlendirildiği bu bölümde; Türkiye’de bölge planlamasının bugünkü durumu ve yaşanan sorunları ile planlı dönem öncesi ve planlı dönemde gerçekleştirilen bölge planlamasına ait çalışmalar anlatılmaktadır. Özellikle kalkınma planı dönemlerinin tarihsel süreci ve karşılaştırmaları üzerinde durulduktan sonra Türkiye’nin bölge planlamasına ilişkin deneyimleri kırsal kalkınma projeleri de dahil edilerek anlatılmıştır. Türkiye’deki bölge planlamasının yapısı ortaya konulduktan sonra dünyada ki bölge planlama örneklerine geçilmiş, bazı ülkelerde gerçekleştirilen bölge planlama çalışmaları ve amacı hakkında özet bilgiler verildikten sonra özelde Fransa ve İngiltere’deki bölge planlama sistemi hakkında açıklamalar yapılmıştır.

Üçüncü bölümde, afet yönetimi üzerinde durulmuştur. Afetin ne anlama geldiği, çeşitleri, kapsam ve karakterleri hakkında bilgiler verilmiş ve afet yönetim sürecinin alt sistemleri hakkında açıklamalar yapılmış, Türkiye özelinde afet yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşlar ile ilgili mevzuat değerlendirilmiştir. Planlama sisteminde yaşanan eşgüdüm sorunun afet yönetim sisteminde de yaşandığı belirtilerek bu konudaki tespitler yapılmış ve hemen ardından da farklı ülkelerde uygulanan afet yönetimlerine ilişkin örneklere geçilmiştir. Bu konuda ayrı bir özelliğe sahip Japonya ve ABD örnekleri üzerinde durulmuş ve bu ülkelerin afet yönetim sistemlerinin çalışma esasları hakkında detaylı bilgiler verilmiştir.

Dördüncü bölümde, planlama sistemi ve afet yönetim sistemi ilişkileri üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda, mevzuatımızdaki plan çeşitleri ve planlar sıradüzeni ile planlamada yetki konusu anlatıldıktan sonra, planlama ve afet yönetim ilişkileri değerlendirilmiştir. Afet etkilerinin azaltılmasında planlama sisteminin önemi üzerinde durulmuş; kalkınma planları, bölge planları, çevre düzeni planları ve yerel planlarla afet yönetim ilişkileri ayrı ayrı ele alınarak incelenmiştir. Bu kapsamda, kalkınma planı ve programlarında afet yönetimine ilişkin yer alan politikalar ortaya konulmuş ve özellikle bölge planlaması yoluyla afet etkilerinin azaltılmasının önemi vurgulanmıştır.

Beşinci bölümde, diğer bölümlerde değindiğimiz; planlama sistemi ve afet yönetim sistemlerinin dışında ve fakat bu iki sistemle organik olarak işleyen, yönetim sistemi ve onun alt sistemi olan bölge yönetimleri üzerinde durulmuştur. Türkiye'nin yönetsel yapısı genel hatları ile anlatıldıktan sonra, sistemde yaşanan kademelenme sorununa ilişkin tespitler yapılmış ve gelişmiş ülkelerin çoğunda bulunan, özellikle stratejik planlama konusunda bir ara kademe olan bölge yönetimlerinin önemi ve gerekliliği üzerinde durulduktan sonra farklı ülkelerdeki yerel yönetim örneklerine geçilmiştir. Belçika, Fransa, Japonya'daki yerel yönetimlerin hukuki çerçevesi çizilerek, idare yapısı, karar organları ve bunların yetki ve sorumluluk paylaşımları üzerinde durulmuş ve yönetimler arası ilişkiler de bölge yönetimlerine düşen görevler anlatılmıştır.

Altıncı bölümde ise, bundan önceki bölümlerde anlatılan sorunların çözümüne yönelik; Türkiye'de üst düzey planlama sistemi ve yönetim ilişkilerinin afet yönetim faktörü kapsamında yeniden düzenlenmesine ilişkin model önerisi getirilmiştir. Mevcut sistemlerde yaşanan sorunlar belirlenmiş ve tanımlanarak sınıflandırılmıştır. Bu sorunların ve sistemi olumsuz etkileyen darboğazların aşılabilmesi için temel ilkelerin ne olması gerektiği üzerinde durulmuş, tezin konusuyla doğrudan ilgili olan üç ana sistem üzerinde ayrı ayrı ve bir bütün oluşturacak şekilde analiz edilmiştir. Bu kapsamda; planlama sistemi, yönetim sistemi ve afet yönetim sisteminin çalışma esasları ve bu üçlü sistemin birlikte birbirleriyle etkileşimli olarak ve tezin konusuna cevap verecek öncelikte, yani, planlamada afet etkilerinin dikkate alınacağı bir sistem kurgulanmış, sistemler ve alt sistemler arası yatay ve dikey ilişkiler anlatılmıştır.

Son bölümde ise, tezde elde edilen sonuçlar ortaya konulmuş ve böylelikle Türkiye’de üst düzey planlama sistemi ve yönetimine afet yönetimi kapsamında bir bakış gerçekleştirilmiştir.



2. PLANLAMA SİSTEMİ ve BÖLGE PLANLAMASI

2.1 Planlama Sistemi

Ülkemizde planlama sisteminde yaşanan sorunlar, içinde yaşadığımız sosyal, ekonomik ve yönetsel sorunlardan bağımsız olarak incelenip yorumlanmamalıdır. Bu nedenle, özellikle yerleşme ve şehirleşme problemleri ve bunların çözümüne yönelik bir araç olarak görülen planlama süreçleri ile yönetim sisteminin yapısı ve işleyişinde ki aksaklıklar bir bütün olarak ele alınıp değerlendirilmek durumundadır.

Ülkemizdeki mevcut planlama sistemini iki temel başlıkta toplamak mümkündür. Bunlar; sosyo-ekonomik planlar ve fiziki planlardır. Sosyo-ekonomik planları; ülke kalkınma planları ve bölge planları, fiziki planları ise; çevre düzeni planları (çevre düzeni strateji planları, metropoliten alan çevre düzeni planları ve çevre düzeni nazım planları) ve yerel fiziki planlar (nazım imar planları ve uygulama imar planları) olarak sınıflandırabiliriz.

Sosyo-ekonomik plan sınıfı içinde yer alan bölge planlamasının, ülke kalkınma planlarında alınan kararların fiziki mekana yansıtılmasındaki rolünden dolayı, planlama sistemi içinde, bu sınıflamadaki en önemli alt sistemlerden birisi olduğu söylenebilir. Bu önemin sadece planlama için değil, afet yönetimi için de geçerli olduğu düşünülmelidir. Bölge planlama sisteminin sağlıklı bir şekilde çalıştırılmayışından dolayı planlama sisteminin genel kademeli yapısında yaşanan sorunlar da, bölge planlamanın önemini daha bir artırmaktadır.

Planlama sistemi içindeki öneminden dolayı, bu bölümde, bölge planlaması üzerinde durularak, Türkiye'nin yaşadığı bölge planlama tecrübeleri ve yurtdışı örnekleri anlatılacaktır.

2.2 Türkiye'de Bölge Planlaması

1990'lı yıllarda küreselleşme ve bölgeselleşme (bölgesel birliklerin oluşumu) bölge kavramındaki değişimleri beraberinde getirmiş, bölgenin değişen anlamı tartışılmaya

başlanmıştır. Ayrıca çevre sorunları, “sürdürülebilirlik kavramı” bölgesel stratejilerin belirlenmesinde bir başka önemli boyut olarak yerini almıştır.

Gelişmiş ülkelerde planlama bütünlüğü, bir taraftan hiyerarşik bir yaklaşımla fakat esneklik sağlanarak (planlama kademelerinde sağlanan ilişkilerle), diğer taraftan gerekli kurumsallaşma ve uygulama araçları öngörülerek gerçekleştirilmektedir.

Türkiye hızlı bir sosyo-ekonomik yapısal değişim yaşamaktadır. Bu yapısal değişim, demografik (kır-kent nüfusu ve faal nüfus oransal değişimi), sektörel (tarım sektörünün ağırlığının sanayi ve hizmet sektörü lehine azalması), ve kültürel olmak üzere farklı boyutlarda gerçekleşmektedir. Bu değişim planlama sistemimizi de etkilemektedir.

Türkiye’de bölge planlaması çalışmalarının şu temel hedefleri içermesinin son derece önemli olduğunu düşünmekteyiz:

- Ülke kalkınma planlarında öngörülen sektörel politikaları bölge ölçeğine indirmesi ve kalkınma planları ile fiziki planlar arasındaki eşgüdümü sağlayarak, planlama sisteminin kademeli çalışma düzenini sağlıklı bir temele kavuşturması,
- Kalkınma planlarında yer alan afet yönetimine ilişkin üst düzey politikaların fiziki planlara geçişini sağlayarak, afet yönetim sürecinin en önemli kısmı olan afet öncesi çalışmalar için ana kaynak görevi üstlenmesi,
- Bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesinde üstlendiği rol.

Bu nedenle; hem kalkınma planlarının fizik mekana yansıtılmasında hem de afet yönetiminde yükleneceği temel rolü nedeniyle ülkemizde bölge planlaması üzerinde durulmalı ve yeterince önem verilmelidir.

Türkiye’de bölgesel ölçekli planlama çalışmaları planlı dönem öncesi ve planlı dönem olarak ikiye ayrılabilir. Planlı dönem öncesi de kendi içinde 1923-1950 ve 1950-1960 dönemi olarak ayrılabilir. Çünkü iki dönemin özellikleri birbirinden farklıdır.

2.2.1 Planlı Dönem Öncesi

Ülkemizde, geçmişte, sınırlı yöntemlerle de olsa zaman zaman plan yapma çabaları olmuştur. Ancak bütün bunlar, çalışmaları yapan kurumların kendi konularına dönük, dar kapsamlı çalışmalar olmuştur. Özellikle cumhuriyetin kuruluş yıllardan sonra

bazı plan kararlarının alındığı görülür. 1924’de demiryolu programı, 1934’de ise sanayi sektörünün gelişmesini amaçlayan 16 fabrikanın kuruluş programı (1. Dört Yıllık Sanayi Planı) ve 1938’de liman, enerji ve maden işletmelerine önem veren plan (2. Dört Yıllık Sanayi Planı)   rnek olarak sayılabilir. Bu son ikisi sayesinde, doğudaki kalkınmamış yerlere önem veren bir yerleşme politikası   ng  r  lm  ş ve bu arada bir çok fabrikalar gerçekleşmiş, Sümerbank ve Etibank gibi kamu kuruluşlarının oluşumu sağlanmıştır. Fakat 1939’da İkinci Dünya Savaşı’nın çıkması ile planın t  m   uygulanamamıştır.

Savaşın bitiminden sonra, Ekonomi Bakanlığı’nın yönettiği bir kurul, ekonomik kalkınmayı sağlamak amacı ile, enerji ve ulaşım sorununu ele alarak, büyük sanayi komplekslerinin kurulmasını öngörmüştür. Bütün bu çabalar için tam bir bölge planı faaliyeti denemez. Türkiye’de bölgecilik daima kuşkuyla bakılan bir konu olduğu için bu deneyim çok defa tartışma konusu olmuştur. Ayrıca plan anlayışının sadece fiziki olabileceği fikri çok yönlü plan anlayışının benimsenmesini geciktirmiştir. Savaş sonrası görülen şehirleşme hareketleri sonucu bu hareketin belediye sınırları dışında kontrol edilmesi amacıyla, 1957’de Bayındırlık Bakanlığı, Yapı ve İmar İşleri Reisliği’nde Bölge Planlama Müdürlüğü’nün kurulduğu görülmektedir.

9/5/1958 Tarih ve 7116 Sayılı Yasaya göre, Bayındırlık Bakanlığı’nın planlama ve araştırma faaliyetleri, bu tarihte yeni kurulan İmar ve İskan Bakanlığı’na devredilmiştir. Bakanlığın, Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü bölümleri arasında Bölge Planlama Daire Başkanlığı da faaliyete geçmiş ancak bu kuruluşta, 1961 yılına kadar bölgesel ölçekli bazı planlar yapılabilmiştir. 1957 yılındaki deprem sonucu Köyceğiz Dalaman’da bir bölge planlama denemesi yapılmış, ortaya bir takım öneriler çıkmasına rağmen uygulama araçlarının olmaması nedeniyle gerçekleşememiştir.

1960 Devrimi’nden sonra DPT’nin kuruluşu ile sosyo-ekonomik plan yapma anlayışının biraz daha gelişmesi sonucu, bölge planlama çalışmaları da daha olumlu bir yola girme olanağını bulmuştur.

2.2.2 Planlı Dönem

DPT, 30/9/1960 tarihinde 91 Sayılı Yasa ile kurulmuştur. Türkiye’de bölgesel dengesizliklerden çıkan sorunların çözülmesi, özellikle geri kalmış doğu bölgesinin kalkınması başlıca hedef olarak alınmıştır. Bundan başka ülkenin her türlü kaynak ve

olanaklarını tespit ederek, uygulanacak ekonomik ve sosyal önerilerde bulunmak, hedefleri gerçekleştirecek planları yapmak, planın uygulamasını izlemek, özel sektör faaliyetlerini plan hedeflerine uygun bir şekilde teşvik edecek tedbirleri önermek gibi görevleri de yüklenmiştir. Planlı dönemde bölgesel gelişme ve bölge planlama yaklaşımları ve gelinen nokta Tablo 2.1’ de özetlenmektedir.

1960-2000 yılları arasında sekiz plan dönemi bulunmaktadır. Bunlar:

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000)
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005)’dir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın ilkelerine göre, yatırımların yapılmasında ve dağıtılışında bölgeler arasında kalkınma yönünden bir eşitlik söz konusudur. Bunun için de özellikle geri kalmış bir bölge olan Doğu Anadolu’yu geliştirmeyi hedef almıştır. Planda bölgelerin gelişme potansiyeli ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ilkeleri üzerinde durulması, bölge planlama çalışmalarının geliştirilmesi anlamını taşıması bakımından önemlidir. Bu planın başarılarından biri doğu kalkınmasına önderlik edecek Keban Projesi olmuştur. Planın uygulama sürecinde bazı somut adımlar da atılmıştır. Bu kapsamda; sağlık hizmetleri sosyalleşmiştir, geri kalmış yörelerde yatırım yapacaklara gelir vergisinden indirim yapma imkanı sağlanmıştır ve yurt genelinde gelişme bölgeleri tespit edilmiştir. Doğu Marmara Bölgesi’nin sanayi, Çukurova Bölgesi’nin tarım ve sanayi, Antalya Bölgesi’nin tarım ve turizm, Zonguldak Bölgesi’nin ise sanayi ile gelişeceği öngörülmüştür (Taneri, 1986).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi'nde; büyüme merkezleri önerilmiş, bu merkezlerin ekonomik ve sosyal gelişmeyi çevrelerine yayacağı kabul edilmiştir. Kamu yatırımlarının belirlenen bu merkezlerde yoğunlaştırılması, alt yapının tamamlanmasıyla, özel sektör yatırımlarının da bu yörelere çekilmesi düşünülmüştür. Teşvik araçları olarak vergi indiriminin yanı sıra, kredi imkanlarının artırılması ve OSB oluşturma düşüncesi şekillenmiştir. İkinci plandaki önemli bir husus da, şehirleşme politikasının benimsenmiş olmasıdır. Ülke ölçeğinde nüfusun daha dengeli bir biçimde dağılmasının öngörülmesi ile İmar ve İskan Bakanlığı'nca şehrsel kademelenme çalışmaları yapılmıştır (Taneri, 1986).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; bölge planlama türü çalışmalarının her kuruluşça yapılamayacağı belirtilmektedir (Taneri, 1986). Bölgesel kalkınma ve planlama yaklaşımlarının birinci ve ikinci plana göre daha yüzeysel olduğu söylenebilir. Bunun temelinde, yöreler arasındaki gelişmişlik farklarını kısa sürede ortadan kaldırmaya çalışmanın, ekonomik yönden etkin olmayan kaynak dağılımına yol açacağı, sermaye birikimi ve genel ekonomik kalkınmayı yavaşlatacağı görüşü olduğu söylenebilir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi'nde geri kalmış bölgelerin hızla gelişmesi amacıyla altyapı ve sanayiinin mekansal dağılımını sağlayacak projelerin hızlanması öngörülmüştür. Bu dönemde bölgeler arası farklılaşma azalmasına karşın İstanbul, Ankara, İzmir yatırımların en yoğunlaştığı bölgeler olmuştur (Taneri, 1986). Bu planda bölgelerin geliştirilmesinde önemli bir araç olan bölge planlaması kavramından bahsedildiği izlenmektedir. Planda; ekonomik gelişmenin sağlanması için, işbölümünün yapılması, planlama kararlarının mekan boyutuna indirilmesi, hizmetlerin, sanayiinin ve altyapının ülke düzeyine dengeli dağılımının sağlanması, uygulanmakta olan teşviklerin bölge kaynaklarını ve potansiyellerini harekete geçirecek tarzda yeniden düzenlenmesi önerilmiştir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; bölgesel gelişmenin, kalkınma ve planlama içindeki ağırlığı biraz artmış, bölge planlarının yapılmasının gerektiği ve yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Bölgelerde yapılacak envanter çalışmalarına dayanılarak uygun görülen sektörler için "Bölge Gelişme Şemaları"ndan bahsedilmişse de hayata geçirilememiştir. DPT'ce 16 bölge belirlenmiş, planlama çalışmalarında bunlara uyulması ilkesi benimsenmiştir. Aynı dönemde, Çukurova Metropoliten Bölgesi,

Kentsel Gelişme Projesi'nin ön çalışmaları başlatılmıştır. Plan dönemi sonunda GAP'ın yasal çerçevesi oluşturulmuştur. 1985'de yürürlüğe giren 3194 Sayılı İmar Yasası ile bölge planlamasının yeri hukuki olarak tanımlanmış ve plan yapma veya yaptırma görevi DPT'ye verilmiştir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; bölge planlaması kavramı yerini bölgesel gelişme kavramına bırakmıştır. Önceki planda tanımlanan 16 bölge bir yana bırakılarak, bölge planlamasının KÖY'e kaydırılması ilkesi benimsenmiştir. Bu plan döneminin ilkelerinden biri, bölgesel politikalar oluşturulurken Avrupa Birliği bölgesel politikalarının dikkate alınması, diğeri, ekonomik ve fiziksel planlamada çevre boyutuna öncelik verilmesidir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, önceki planlardan farklı olarak, "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" ana başlığı altında; bölgesel gelişme, il planlama, metropollerle ilgili düzenlemeler konularına yer verilmektedir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel ilkelerinden biri, her yönüyle (ekonomik-toplumsal-kültürel-siyasal) bir bütün olan sürdürülebilir kalkınmanın, ulusal birliği/bütünlüğü artırmak amacıyla bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı yönde ele alınması gerekliliği düşüncesidir. Bu amaçla, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, ülkenin geri kalmış yöreleri için, kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması kabullenilmiştir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi bu tezin hazırlandığı tarihte tamamlanmamıştır. Plan 30/10/1984 Tarihli ve 3067 Sayılı Yasa gereğince, TBMM Genel Kurulu'nun 27/6/2000 Tarihli 119. Birleşimi'nde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Planda; toplumun yaşam kalitesinin yükseldiği, kesintisiz ve istikrarlı büyüme sürecine girildiği, AB üyeliği sürecindeki temel dönüşümlerin gerçekleştirildiği, dünya ile bütünleşmenin sağlandığı ve ülkemizin, dünyada ve bölgesinde daha güçlü, etkili ve saygın yer edindiği bir dönem olacağı belirtilerek, gelir dağılımının düzeltilmesine ve yoksullukla mücadeleye, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına önem verileceği belirtilmektedir (DPT VIII.BYKP, 2002).

Beşinci BYKP döneminde GAP kurumsallaşırken Yedinci Plan döneminde; Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi tamamlanmış, Doğu Anadolu Projesi (DAP), Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi çalışmaları ise halen devam etmektedir (DPT Bölgesel Gelişme

ÖİK Raporu, 2001). Bu güne kadar yapılan ve halen de yürütülmekte olan bölge planlama çalışmaları şunlardır:

Doğu Marmara Planlama Projesi, Zonguldak Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Zonguldak -Karabük- Bartın Bölgesel Gelişme Projesi, Ege Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP), Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP).

Doğu Marmara Planlama Projesi, ilk hazırlanan bölge planıdır. İstanbul'un büyümesinin kaçınılmaz olduğu ve özendirilmesi gerektiği noktasından yola çıkılarak hazırlanmıştır. Projenin özet önerileri; İstanbul'un Anadolu yakasının geliştirilmesi, sanayiinin ise Derince, İzmit ve Adapazarı'nı içine alan bir koridora kaydırılması şeklindedir (**DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001**). Ancak 1963 yılında tamamlanıp Doğu Marmara Bölgesi Ön Raporu adı ile basılan bu eserin getirdiği öneriler, sonuç verici bir düzeye gelememiştir. Önerilen projeler içinde sadece "köprü" projesi, bugün gerçekleşmiş bulunmaktadır. 1967 yılında gerçekleştirilen plan revizyon çalışmaları da bakanlığa sunulmuş, ancak bu sefer rapor bile yayımlanamamıştır. 1965-66 yılları arasında Rennes Üniversitesi profesörlerinden Phlipponneau, 13 kişilik ekibi ve yerli uzmanların katılması ile Trakya alt bölgesi çalışmaları yapıldı ve OECD tarafından özet olarak, iki dilde basıldı ancak bu proje de gerçekleşmemiştir. Büronun 1968'de yaptığı Güneybatı Marmara çalışması ise aynı sonuçla karşılaşmış, yapılan çalışma basılmamış, sadece İmar ve İskan Bakanlığı'nın özet olarak yayınladığı kitaplar için bir malzeme olarak kullanılmıştır (**Taneri, 1986**).

Zonguldak Projesi, 1961 yılında başlamıştır. Bu projede genel olarak, endüstrinin ve kömür madenlerinin ortaya çıkardığı yerleşme problemlerine, tarımsal gelişmeye ve ulaşım konularına değinilmiş, özellikle Zonguldak'taki işçilerin konut durumu ele alınmıştır. Önerilerin çoğu fiziki planlama anlamında olmuş; Ereğli, Zonguldak, Karabük, Safranbolu için 1/10.000 ölçekli yerleşme teklifleri yapılmıştır. Fakat uygulama için gerekli çabanın gösterilememesi nedeniyle plan istenileni verememiştir (**Taneri, 1986**).

Antalya Projesi, 1960-65 yılları arasında ele alınmıştır. Antalya, Isparta ve Burdur'u içine almaktadır. Projenin amacı, adı geçen illeri içine alan bölgede ekonomik ve toplumsal yönden dengeli bir gelişmeye temel olacak, yatırım öncesi araştırmaları

yapmak, hem başka bölgelerde yapılacak araştırmalar için, hem de Türk personelin planlama yöntemleri konusunda yetiştirilmesini sağlayacak bir pilot proje hizmeti görmektir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001). Bu proje, Türkiye’deki gerek para ve gerekse eleman bakımından en iyi maddi olanaklara sahip olmasına, uygulama araçları olan DPT tarafından yönetilmesine rağmen, uygulamada başarılı olamamıştır. Çalışmalar geniş ve ayrıntılı tutulmuş, uygulama için tutarlı bir metodoloji bulunamamıştır (Taneri, 1986).

Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi, uluslararası ihale ile gerçekleştirilmiştir. Projenin amacı; bölgede yer alan sanayi ve madencilik kuruluşlarından TTK’nin küçültülmesi ve Karabük Demir Çelik İşletmesi’nin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal sonuçların analizini, özel sektörün yeni faaliyetlerinin geliştirilmesini ve yatırım alternatiflerinin belirlenmesini, orta ve uzun dönemli bölgesel gelişme planı hazırlanmasını, bölgede yapılabilecek yatırım alanlarını tanımlamayı içermektedir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001). Ancak plan, rapor çalışmasından öteye gidememiştir.

Ege Bölgesi’ne yönelik bölge planlama çalışmaları, 1963-1969 yılları arasında gerçekleştirilmiştir. Plan daha çok İzmir Metropolitan Alan Planlama çalışmalarına yönelik bir araştırmadır. Ayrıca Ege sahilindeki turistik alanlar için çevre düzeni planları ve koruma kararları önermektedir. Değişik zamanlarda ele alınan plan çalışmaları son olarak 1970 yılında özetlenerek basılmıştır (Taneri, 1986).

İç Anadolu Bölgesi’ne yönelik bölge planlama çalışmalarında, bölgenin tarım sorunları üzerine eğilen, kentsel nüfus artışı nedeniyle şehirleşme problemine çözüm arayan, ayrıca Ankara Nazım Planı’na katkıda bulunan bir çalışma olarak kalmıştır (Taneri, 1986).

Doğu Anadolu Projesi çalışmaları, bölgenin diğer bölgelere göre daha az gelişmiş ve daha düşük gelişme hızına sahip olduğu gerçeğini dikkate alarak, DPT tarafından başlatılmıştır. Plan, DPT’nin eşğüdüm ve denetiminde; Doğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan Atatürk, Fırat, İnönü, Yüzüncü Yıl ve Kafkas Üniversiteleri’nin oluşturduğu ortak girişimce hazırlanmaktadır. Plan çalışmalarında dikkate alınacak temel amaç ve hedefler şu şekilde özetlenebilir:

Bölgenin diğer bölgelere göre geride olan sosyo-ekonomik gelişmesini hızlandıracak politika ve uygulamaları ortaya koymak, sektörel gelişmeleri hızlandırmak üzere

çeşitli alanlarda sektörel analizler yapmak ve öncelikleri belirlemek, bölgede kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik önemli kamu yatırımlarını belirlemek ve özel kesim yatırımlarını özendirici politika ve uygulamaları ortaya koyarak; bölgesel gelişmeyi kamu, yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği içinde geliştirmek, bölgedeki girişimciliği teşvik etmeye, bölgesel iç dinamikleri harekete geçirmeye ve/veya bölge dışındaki girişimcileri (yabancı sermaye dahil) çekmeye yönelik yatırım alanlarının belirlenmesi, yatırım projelerinin hazırlanması, nitelikli işgücü temini, teknoloji, finansman, vb. konularda somut öneriler geliştirmek, bunların eşgüdümünü sağlayacak kurumsal düzenlemeler önermek ve bu çalışmaları “katılımcılık ilkesi” çerçevesinde gerçekleştirmek, seçilmiş yatırım konularında, mevcut potansiyelin değerlendirilmesi ve yatırımlara yön göstermek amacıyla değişik konularda fizibiliteler hazırlamak, bölgesel istihdamın geliştirilmesi açısından önem taşıyan işgücü arz ve talebinin sektörel ve mekansal analizini yapmak, bölgedeki insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda sektörel yeni projeler önerme, biçiminde sıralanabilir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi fikri, Doğu Karadeniz Bölgesi’nin, yıllardır kapalı olan doğu koridorunun açılmasıyla kalkınma sürecinde yakaladığı fırsatın tam anlamıyla değerlendirilebilmesi amacıyla doğmuştur. Hedef yılı 2020 olmak üzere bir Entegre Bölge Gelişme Ana Planı hazırlanacak ve plan doğrultusunda öncelikli sektörler ve uygun yatırım projeleri belirlenecektir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi ile, havzada ekolojik dengeyi bozmayacak en uygun ve ekonomik arazi kullanım planlamasının yapılması, doğal kaynakların güncel takibinin ve yönetilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda, erozyonun önlenmesi, su kirliliğinin belirlenmesi ve kontrolü, meraların ıslahı, orman alanlarının belirlenmesi ve izlenmesi, şehirleşme ve sanayileşmenin takibi ile planlı gelişme konularında sorunların çözümü önem arz etmektedir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

GAP kapsamında, öncelikle bölgenin çok zengin su kaynaklarından olan Fırat ve Dicle Nehirleri sularının, sulama ve enerji üretimi amacıyla değerlendirilmesi, düzensiz akışı olan bu iki nehrin sularının dizginlenmesi öngörülmüştür. 1960’tan sonra Fırat ve Dicle’nin sulama ve enerji potansiyelini belirleyen raporlar

hazırlanmış ve bu nehirlerden ne şekilde faydalanılacağı açıklık kazanmıştır. Böylece bu iki su kaynağındaki projeler birleştirilerek “Güneydoğu Anadolu Projesi” şeklinde adlandırılması benimsenmiştir. Bu çerçevede GAP Master Planı 1989 yılında hazırlanmış ve bölgenin kalkınma stratejisi entegre-çok sektörlü planlama anlayışı çerçevesinde ortaya konmuştur. GAP Master Plan önerileri doğrultusunda plan, program, proje, koordinasyon ve izleme yapacak bir idare, 6/11/1989 Tarih ve 20334 Sayılı RG’de yayınlanan 388 Sayılı KHK ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmuştur. Türkiye’nin bölgesel kalkınmaya yönelik en kapsamlı planlama çalışması olan GAP, Fırat ve Dicle Nehirleri üzerinde yapımı süren baraj ve hidroelektrik santralleri ile sulama tesislerinin yanı sıra kentsel ve kırsal altyapı, tarım, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık, konut, turizm ve diğer sektörlerdeki yatırımları da kapsayan entegre ve sürdürülebilir bir kalkınma yaklaşımı içinde devam ettirilmektedir (**DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001**).

Türkiye’de, yukarıda anlatılan projeler dışında kırsal kalkınma proje çalışmaları da yapılmıştır. Bu anlamda; kırsal kalkınma projelerinin uygulamasına 1970’lerin sonlarında başlanmıştır. İl bazında uygulanan kırsal gelişme projeleri aşağıdaki alanları kapsamaktadır. Bunlar; sulama, sulu alanın ıslahı, köy yolları yapımı, orman yolları yapımı, hayvanlara su sağlanması, içme suyu sağlanması, tarımsal ve hayvansal üretimin artırılması ve ağaçlandırmadır.

Kırsal gelişme projelerinin amacı, geri kalmış yörelerde tarımsal faaliyetlerin artırılması yoluyla insanların gelir düzeyinin yükseltilmesidir. Bu kapsamda hazırlanan kırsal kalkınma projeleri şunlardır:

Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi, Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi ve Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi.

Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi, Çorum ve Çankırı İllerinde ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanmasına yönelik olarak uygulanmıştır. Proje kapsamında, çiftçilere tarımsal üretimin artırılması amacıyla, orta ve uzun vadeli düşük faizli krediler verilmiştir. Ayrıca mevcut altyapı yenilenmiş ve geliştirilmiştir.

Türkiye'nin ikinci kırsal kalkınma projesi olan 1982-1989 döneminde uygulanan Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi'nin amacı; tarım üretiminin artırılması, çiftçilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi, iş imkanlarının geliştirilmesi olmuştur.

Bingöl-Muş Kırsal Projesi'nin hedefleri arasında, mevcut altyapının iyileştirilmesi, tarım üretiminin artırılması, köylerde içme suyu ve yol ağlarının yapımı, sulama tesisleri ve enerji ormanları kurulması yer almaktadır.

Devam eden projelerden bir diğeri olan Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi'nin uygulanmasına 1991 yılında başlanılmıştır. Proje kapsamında 70 köye içme suyu sağlanması, 125 km. köy yolu yapılması, 70 sulama birimi inşa edilmesi, 6 sulama birimi rehabilitasyonu, Kadılı Araştırma Merkezi'nin geliştirilmesi, tarım ve hayvancılık üretimlerinin artırılmasına yönelik hizmetler sunulması yer almaktadır.

2004 yılında uygulamaya konulması beklenen Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesinin hedefleri arasında; küçük girişimcilik potansiyeli olan fakir ailelerin yaşam koşullarının ve gelir düzeylerinin yükseltilmesi, tarım ve hayvancılık üretiminin artırılması ve toprak, su, hayvan ve orman kaynaklarının daha iyi idaresine yönelik faaliyetlerin planlanması bulunmaktadır.

Türkiye'de bölgesel gelişmeden sorumlu ana kurum DPT'dir. Aşağıdaki bakanlıklar da bölgesel projelerin tahsisatı, uygulanması, idaresi ve izlenmesiyle ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır. Bunlar:

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, GAP İdaresi Başkanlığı, Kalkınma Bankası, Halkbank (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

2.3 Dünyada Bölge Planlaması

Savaş sonralarında beliren ekonomik durum, planlamanın örgütsel bir anlayışla ele alınması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle Amerika ve Avrupa'da geniş kapsamlı planlama yapacak bürolar kurularak faaliyete geçmiş ve bu kuruluşlar OECD ile birlikte çalışmalarını yürütmüşlerdir.

Dünyada yapılan belli başlı bölge planlama çalışmalarının bazıları şunlardır (Taneri, 1986):

Kanada'nın Toronto şehrinde yapılan çalışmalar; konu olarak, şehrin ve yakın çevrenin iskan topluluklarının büyümeleri ile doğan problemleri ele almıştır. Düzensiz gelişme ve yoğun karayolu trafiğine çözümleri araştırmıştır.

ABD'de Tennessee Vadisi Kalkınma Projesi; bol su kaynaklarının kontrolü ile elektrik gücü, sulama, nehir ulaşımı konularına eğilmiş, buradaki potansiyelden şehirlerin en iyi şekilde yararlanma olanaklarını incelemiştir.

Almanya'nın Ruhr Bölgesi, bir sanayi alanının çeşitli problemlerini içermektedir. Bu havza gelişmiş bir bölge olmakla beraber, kuvvetli bir şehirleşme eğilimi karşısında, mevcut yeşil ve tarım alanlarının korunmasını amaçlayan bir plan çalışması gerektirmiştir. Bu plan ayrıca mevcut faaliyetleri aynı yüksek düzeyde tutma gayesi ile de ele alınmıştır.

Puerto Rico'da bölge planlama araçları ile şehirleşmeyi ve dengesiz nüfus dağılımını kontrol etmeye çalışılmıştır. Bu dengeyi sağlamak amacı ile de yerleşme için önerilen yerlere gidecekleri devletçe bazı yardımlarda bulunulması öngörülmüştür.

Hollanda'da milli bir yerleşme ve şehirleşme politikası bölge planlaması ile yürütülerek, ülkenin her türlü ekonomik, sosyal ve fiziki olanakları bir bütün olarak ele alınmıştır. Küçük ve denizden kazanılmış topraklarda yerleşme olanakları olan Hollanda'da toprağın en rasyonel şekilde kullanılması bölge planlama sayesinde sağlanmıştır denilebilir.

İsrail de küçük bir ülkedir. Toprağın değeri yüksektir. Bu nedenle şehirleşme olayını milli bir politika olarak kabul ederek, fiziki ve ekonomik planlamayı ülke ölçüsünde gerçekleştirmiştir. Şehirler ve sanayi dengeli bir şekilde dağıtılmış, ulaşım ve yeşil alanlar ülke çapında ele alınmıştır.

Hindistan, yukarıda değinilen ülkelerden nüfusça çok daha kalabalık bir ülkedir. Nüfusun çoğunluğu tarımda çalışmakta ve kırsal kesimde yaşamaktadır. Her geri kalmış ülkede olduğu gibi kalkınmak için öncelikle köylerin kalkınması, sanayiinin dengeli dağılması, büyük şehirlere gelişigüzel yerleşilmemesi önerilmekte, bunun için de bölge planlama çalışmalarından yararlanılmaktadır. Kabul edilen beşer yıllık planlarla sanayi yerleşmeleri, sulama ve enerji projeleri, konut sorunları, sağlık gibi problemlerin çözümüne değinilmiştir.

Fransa'nın Bretagne bölgesi ülkenin genellikle geri kalmış bölgesi olarak kabul ediliyordu. Bu bölgede İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra harap olan çevrenin fiziki

düzeni ile birlikte sosyo-ekonomik planlaması da ele alınarak, büyük tarım potansiyelinden yararlanmayı ve bölgeye bazı büyük sanayi kuruluşlarını çekmeyi amaçlayan bir bölge planı yapılmıştır. Tarımsal kesimdeki verimliliği artırmak amacı ile arazi düzenleme uygulaması ve kooperatifleşme denemelerinde bulunularak, olumlu sonuçlar alınmıştır.

2.3.1 Bölge Planlama Yaklaşımları: Fransa ve İngiltere Örneği

Güçlü merkezi yönetime sahip, nüfus ve fiziksel büyüklük açısından ülkemize benzeyen, farklı planlama geleneği olan iki Avrupa Birliği ülkesindeki bölge planlama yaklaşımları ve örgütsel yapılanmaları bu bölümde ortaya konmaya çalışılacaktır.

2.3.1.1 Fransa’da Ülke Düzenleme ve Bölge Planlama

Fransa’da “30 görkemli yıl” olarak nitelendirilen 1950-1980 yılları, merkezi sisteme dayalı “Ülke Düzenleme” (Aménagement du Territoire) dönemidir. DE GAULLE’e göre “Ülkeyi düzenlemek Fransa’nın çehresini ve yapısını yeniden biçimlendirmektir”. İki önemli özelliği vardır. Bunlar; geleceği kestirme ve geleceğin hazırlanması çabalarına dayanması ve yapısal değişimi öngörmesidir. Bu bağlamda mekanın kendisi ekonomik, sosyal ve fiziksel boyutlar içeren bir kavramdır.

Ülke düzenleme devletin yapısı içinde üç önemli özellik taşımaktadır. Bunlar; kararlarda başbakanlığın otoritesi, uzman bir konsey tarafından bakanlıkların ülke düzenleme ile ilgili politikalarının kontrolü, kullanım serbestliği sağlamak amacıyla detaylara inilmeyen genel bir bütçenin varlığıdır. Ülke düzenleme, Fransa’da “Ülke Düzenleme ve Bölgesel Aksiyon Delegasyonu” DATAR’ın oluşturulması ile kurumlaşmıştır. Kurumun iki önemli uygulama aracı Ülke Düzenleme İçin Müdahale Fonu ve Kalkınma ve Kırsal Kesim Düzenleme Bakanlıklar Arası Fonu’dur. Fonlar küçük katkılarla bölgesel yatırımlara ilk ivmeyi vermek için, bir anlamda, bölge ile pazarlık aracı (teşvik) olarak kullanılmaktadır.

1982 sonrası Fransa’da yetkinin desantralizasyonu ve bölgeselleşmeye geçiş dönemidir. Fransa’da 1968’de bölgeselleşmeye geçiş bir referandum konusu olmuş fakat reddedilmiş, ancak 1982’de bölgeselleşme gerçekleşmiştir. Bölgelerin oluşturulması çalışmalarında, sınırların belirlenmesi konusunda iki ayrı görüş ortaya çıkmıştır. Birinci görüş, “ekonomik etkinlik sınırları ile idari etkinlik sınırlarını üst

üste düşürmek isteyen eğilim”dir. Bu yaklaşımda “şehirler bölgeleri oluşturur” ana fikrinden hareket edilmektedir. Metropol karar merkezi olarak ele alınıp, etki alanını oluşturan sınırların tayin edilmesi esastır. Fakat, “Fransa güçlü merkez kentlerden yoksundur” tezinin savunucuları, merkezi idarenin bazı alt birimlerinin, metropol karakteri olmayan bir kente yerleştirilmesi mümkün olsa ve bu şubelerin sayıları artırılsa da, bir büyük kent oluşturmalarını beklemenin bir ütopya olduğu görüşündedirler. İkinci görüş, “bölge sınırları ekonomik verilerden değil tarihi gerçeklerden hareket etmelidir” tezini savunur. Bretagne, Alsace, Languedoc bölgelerinin sınırları tarihi süreç içinde oluşmuştur. Sonuçta iki görüşün sentezi yapılarak, Fransa 22 bölgeye ayrılmıştır. Bölgeler yerinden yönetilmektedir ve bütçeye sahiptir. Bölge meclisleri 1982’de atama, 1986’da ise halk oyu ile oluşmuştur. 1983’den itibaren bölgeler, eskiden devletin üstlendiği bir kısım yetkileri üstlenmeye başlamışlardır. Bunlar arasında; eğitim programı devlet tarafından yapılmak üzere, orta öğretimde yeni okulların açılması ve işletilmesi, işsizlik sorununa çözüm olarak işgücüne mesleki formasyon kazandırma düzenlemeleri sayılabilir.

Bölgeler “Ülke Düzenleme”de etkin rol üstlenmektedirler. Bunu açıklamak gerekirse; ülke düzenleme politikalarının belirlenmesinde, bölge idareleri aracılığı ile ülke/bölge hedefleri dengelenebilmektedir. Önceleri yalnızca danışma niteliği taşıyan devlet-bölge ilişkileri “ortak plan sözleşmeleri” haline dönüşmektedir. Bölgelerin her biri kendilerini ilgilendiren projelere müdahale edebilmek için bir fona sahiptir. Bu fon bina vergileri ve bu vergilerin artırılmasıyla oluşturulmuştur. Fonun mutlak değeri büyük olmamakla birlikte, bölgenin %20’lere varabilen katkısını olanaklı kılmakta, böylece yatırımlarla ilgili karar mekanizmasındaki rolünü artırmaktadır. Ortak plan sözleşmeleri, her uygulama projesi için bölge ile devleti temsilen Bölge Konsey Başkanı arasında yapılmaktadır. Burada DATAR’ın görevi, eşgüdüm ve uyumu sağlamak, devlet ve bölge kaynaklarının plan hedeflerini ne ölçüde yerine getireceğini ortak çıkarlara göre saptamaktadır. Oluşturulan mekanizmaya göre, devlet önceliklerini belirlemekte, öncelikler bölgeninki ile çakıştığı durumda ortak parasal kaynaklar aranmaktadır. Aksi halde devlet ile bölge arasında ortak çözüm için tartışmalar sürdürülmektedir.

1990 sonrası bölgesel aksiyonların güçlenmesi dönemidir. Devlet-bölge ilişkilerinde Ülke Düzenleme Kurumu DATAR’ın rolü “arabuluculuk” yapmak, dayanışma

sağlamak, bölge ve devlet için danışmanlık hizmeti vermektir. Mekansal düzenlemelerde, bölgenin yetkileri artırılırken, “Avrupa Birliği içinde bölgesel ve sosyal bütünleşme” de bir üst ölçek girdisi olarak uygulamaya konmuştur. Ülke düzenlemede kamusal servislerle ilgili dokuz dağılım şeması hazırlanmıştır. Bu servisler, yüksek öğrenim ve araştırma, kültür, sağlık, enformasyon ve iletişim, ulaşım, enerji, doğal ve kırsal mekanlar, spor olarak belirlenmiştir. Bölgelerarası boyut, Avrupa ve küresel ölçekte önem taşıyan Paris’e alternatif yeni kutupların desteklenmesi için entegre edilmiştir.

25/6/1999’da kabul edilen Voynet Yasası ülkenin düzenlenmesi ve sürdürülebilir gelişmesi için yönlendirme yasası olarak anılmaktadır. Özet olarak “Bir mekan + Bir proje + Bir strateji = Bir sözleşme” anlayışı getirilmektedir. Sav; ülke düzenlemeyi yerel gerçeklere ve beklentilere daha yakın olarak ve “sürdürülebilir kalkınma” kavramıyla bütünleştirerek gerçekleştirmektedir. “Bir mekan + Bir proje + Bir strateji = Bir sözleşme” stratejisinde mekan kavramı esneklik kazanmaktadır. Ülke düzenleme; yöreler (les pays), kümelenmiş yerleşmeler (agglomeration) ve kent sözleşmelerine (kontratlarına) dayandırılacaktır. Buradaki kavramlar şöyle tanımlanabilir:

Yöre, mevcut idari birimlerin bir proje için oluşturduğu mekansal birliktir. Yerleşme kümeleri, nüfus toplamı 50.000’nin üstünde olması gerekmektedir. Kent, komün (en küçük yerel yönetim birimi) ya da komün gruplarıdır. Sözleşme (kontrat), devlet veya bölgenin yöre, yerleşme kümesi ya da kent ile dayanışma, geliştirme veya yeniden değerlendirme program ve projeleri özelinde karşılıklı taahhüde girmesidir (DPT Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 2001).

2.3.1.2 İngiltere’de Ulusal ve Bölgesel Planlama

İngiltere’de 1960’ların başlarında, bölgesel dengesizlik problemi üzerinde sistemli ve kapsamlı olarak durulmuş, ulusal kaynakların bölgeler arası dağılımını gerçekleştirecek bölge planlama kurumları oluşturulmuştur. Kurumların oluşumuna ve planlama sürecine merkezi yönetim hakimdir. Bölgesel katılım; üniversite, sanayi partiler gibi sivil kuruluş temsilcilerinden oluşan danışma kurulu (Bölgesel Ekonomik Planlama Meclisi) aracılığı ile olmaktadır. Fiziksel planlama ağırlıklı olan planlama pratiği, gelişme sürecinde özel ve kamu sektörünün işbirliğini teşvik etmiştir. 1980’li yıllarda tüm plan kademelerinde olduğu gibi, bölgesel politikalara da iktidarın neo-liberal ideolojisi çerçevesinde, pazar mekanizması hakim olmuştur.

1990’larda bölge-alt bölge ölçeğinde stratejik düşünme/planlama yeniden keşfedilirken, iktidar karar mekanizmasını desantralize etmek ve planlama sistemini çağdaşlaştırmaya yönelik halen süregelmekte olan düzenlemeler yapmaktadır.

Planlama hiyerarşisi; ulusal düzeyde “Planlama Politikası Rehberi” (PPR), bölge düzeyinde “Bölgesel Planlama Rehberi” (BPR), yerel düzeyde “Gelişme Planı” ve yerleşme düzeyinde “Kent Planı” olarak yeniden tanımlanmıştır. PPR planlamayı ilgilendiren ulusal politikaları, somut önerileri ve programları içerir. Görünürde yasal bağlayıcılığı yoktur, tavsiye niteliğindedir. Ancak, bölgesel ve yerel yönetimlerce uyulmadığı durumda kapsamlı, kabul edilebilir yerel gerekçelerinin bakanlığa sunulması zorunludur. BPR’nin oluşma sürecini tanımlar. Çevre Bakanlığı’nın sorumluluğundadır.

Bölge planlama mekanizması; “Bölge Planlama Kuruluşu”, “BPR”, bağımsız uygulama aracı “Bütçe” den oluşur. Bölgenin mekansal stratejilerini içeren BPR, hükümet organlarının (bakanlık büroları) kapsamlı danışmanlığı altında bölge planlama kuruluşunca hazırlanır. Bölge planlama kuruluşunun iki bileşeni “Bölge Gelişme Ajansı” ve “Bölge Meclisi”dir (Healey, 1989). Önemli bir güce ve kaynağa sahip, kararlarında bakanlıklara ve parlamentoya karşı sorumlu olan Bölge Gelişme Ajansı’na bölgedeki sivil toplum kuruluşları ve seçilmiş yerel yönetimler katılabilir. BPR’nin hazırlanmasında temel sorumluluğu üstlenir. Ajansların bölgesel kimlik oluşumunu ve bölgesel yeteneklerin gelişimini hızlandırması beklenmektedir.

Bölge Meclisi, genelde, bölgenin ekonomik, sosyal, çevresel refahıyla ilgili çeşitli sektörlerin temsilcileri ile meclisin çoğunluğunu oluşturan bölge yerel yönetim meclis üyelerinden oluşur. Meclis yapısı bölgeler arasında farklılık gösterebilir. Ancak, sektör temsilcileri meclis üye sayısının %30’undan az olmamalıdır. Bölge Meclisi, ajansın çalışmalarını gözetler, çalışmalarının çeşitli aşamalarında danışmanlık yapar.

Bölge kuruluşunun görevleri; bölgenin sorunları, sınırlamaları, talep ve fırsatları çerçevesinde bölgenin ve/veya alt bölgenin mekansal değişimini en iyi yönlendirecek politika ve araçları öngörmek (BPR), uzun dönemli mekansal hedeflerin uygulama aşamalarını belirlemek, gelişme planları ve kent planları ile hayata geçirilen BPR’nin sonuçlarını izleme-irdeleme-bölge/alt bölge hedeflerine erişme derecesini değerlendirmek olarak sıralanabilir (Roberts, 1996). BPR’nin oluşturulmasında makro girdilerden biri Avrupa Birliği’nin; çevre, ulaştırma, tarım, enerji, atıklar, vb.

konulardaki politikaları ve mekansal gelişme perspektifidir. Birliğin yapısal fonları bölge ve alt-bölge planlama çalışmalarında önemli yönlendiricidir. Diğerleri ise ulusal politikalar ve önceliklerdir. Mikro girdiler ise yerel halkın istekleridir. Yerel yönetimlerin arazi kullanım planlamasına etkin çerçeve oluşturan BPR aşağıdaki hususları içerir:

Yerel yönetimlerin tek başına çözemeyeceği bölgesel ve alt-bölgesel konularda etkin karar çerçevesi sunar, bölge ve alt-bölge için önemli gelişmelerin genel mekansal içeriğini verir. Genelde bu detaylı bir yer belirleme değildir. Örneğin, konut, sanayi, ticaret, iş, rekreasyon, yenileme/canlandırma, vb. konularda yatırım yeri yöre-kent, kasaba ya da yerleşme grubu-olarak belirtilir. Ayrıca, detaylı yer seçimi ölçütleri belirtilerek yerleşme/yerleşme grubundaki yatırımın yer seçimini yönlendirir. Ancak, ülke ve bölge ölçeğinde önem taşıyan konularda, örneğin ulaşım aksı güzergahı, bölge/altbölge için önemli katı atık depo alanı, vb. BPR’ce belirlenir. Arazi kullanım stratejilerinin sosyal, ekonomik ve çevresel sonuçlarının genel çerçevesini çizer, bütünleşik ulaşım stratejisini bölgesel düzeyde birleştirir, Bölge Gelişme Ajansı’nın bölgesel ekonomik gelişme stratejilerini ve yeniden canlandırma programlarını ortaya koyar, AB yapısal fonlarından yararlanacaklara yardımcı olur, AB’de mekansal planlamanın gelişmesi ile uyumlu çerçeve sunar. BPR özellikli alt-bölgeler için özel stratejiler sunabilir (alt-bölge stratejileri bölgeye göre daha yerel kuruluşların katılımını ve sahiplenmesini kolaylaştıracağından özellikle desteklenir). Eğer, alt-bölge çözümleri bölge sınırları dışına taşıyor ise komşu bölgeler ile bütünleşen BPR tanımlar.

Bölge planlama kuruluşlarınca hazırlanan BPR’nin kesinleşmesi (iktidarca onayı) geniş katılımlı danışma-inceleme, yeniden değerlendirmeyi içeren, süre ve biçimi UPR’de detaylı tanımlanan, yedi aşamalı bir süreçte gerçekleşir. Yirmi yıllık bir perspektifle hazırlanan BPR beşer yıllık uygulama aşamalarına ayrılır. Yerel ölçekte gelişme planlarıyla hayata geçirilen BPR’nin sonuçları sistematik olarak izlenir değerlendirilir, iki yılda bir raporlanır (Tewdwr-Jones, 1997).

3. AFET YÖNETİMİ

Ülkemizde; deprem, sel, çığ, heyelan gibi olayların yol açtığı afetlerle sürekli karşılaşilmektedir. Bunlar içerisinde kayıplar açısından deprem afeti önemli bir yer tutmaktadır.

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. Bu depremlerden 41’i Kuzey Anadolu Fay Zonu (KAFZ), 13’ü Doğu Anadolu Fay Zonu (DAFZ), 35’i Ege Çöküntü Sistemi (EÇS), 22’si Doğu Anadolu Sıkışma Bölgesi (DASB), 13’ü Helenik-Kıbrıs Yayı (HKY), 4’ü Orta Anadolu Ova Bölgesi (OAOB) ve 2’si Karadeniz Bölgesi’nde meydana gelmiştir (Demirtaş ve diğ., 2000). Bu depremler sebebiyle 85.000 insanımızın hayatını kaybettiği, 600.000 binanın yıkıldığı veya ağır hasar gördüğü tespit ve tahmin edilmiştir (Çelik, 2000). 1944-1958 yılları arasında ise, 1939-1944 yılları arasında büyük Erzincan depremiyle başlayıp kısa aralıklarla meydana gelen Niksar-Erbaa, Adapazarı-Hendek, Tosya-Ladik, Bolu-Gerede depremlerinde 43.319 kişi hayatını kaybetmiş, 75.000 kişi yaralanmış, 200.000 civarında yapı yıkılmıştır (Çelik, 2000). Özellikle son on yılda oluşan depremler ve yol açtığı can ve mal kaybı Tablo 3.1’de gösterilmektedir.

Yerleşmelerin sürekli büyümesinin yanı sıra, çarpık kentleşme, yerleşmelerin plansız ve sağlıksız gelişimleri; fiziki planların sağlıklı jeolojik araştırmalar ile bütünleştirilemeyişi bu anlamda yerleşilebilir alanların seçilemeyişi, dolayısıyla da üst düzey planlardan başlamak üzere tüm fiziki planlarda sağlıklı arazi kullanım kararlarının verilemeyişi risklerin büyümesine neden olmaktadır. 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, gayrı safi milli hasılanın %3 veya %4'üne ulaşmaktadır (Çelik, 2000).

Tablo 3.1 1990 Sonrası 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 .
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 (Tezcan ve İpek, 1996).
1998 Adana-Ceylan Depremi	5.9	Deprem 145 kişinin ölmesine ve 06.07.1998 tarihi hasar tespitlerine göre; 1113 konut ile 11 işyerinin yıkılmasına, 9067 konutun ve 210 işyerinin ağır hasar görerek oturulamaz hale gelmesine ve 21052 konut ile 581 işyerinin de hafif derecede hasar görmesine neden olmuştur (AİGM-DADB, 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 ailemiz evsiz kaldı (AİGM-DADB, 1999).
1999 Bolu Düzce Depremi	7.2	845 ölü, yaklaşık 5000 yaralı (Belgenet, 2002).

Görüldüğü gibi, afetler sadece fiziki değil sosyal ve ekonomik yapıda da hasarlara neden olmaktadır. Bu hasarların en aza indirilmesi ise ancak etkin ve verimli bir afet yönetimi ile mümkün olabilmektedir. Afetlerle sürekli karşı karşıya kalan ülkemizde, afet yönetiminde gerçekleştirilecek başarıların ülke ekonomisine ve sosyal motivasyona yapacağı katkıların son derece önemli olacağı da açıktır.

3.1 Afet Tanımı ve Çeşitleri

Erdik ve diğ. (1985) sismik riski; depremden kaynaklanan yer hareketinin belli bir yerde belli bir zaman periyodu içerisinde meydana gelme olasılığı olarak tanımlamaktadır. **Sandi (1982)** ise sismik riski; sismik tehlike ve hasar görülebilirliğin bir fonksiyonu olarak değerlendirmektedir.

Afet sözcüğü ise günlük yaşamda sıkça kullanılan, genellikle insan mutluluğunu bozucu bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Afet, birey ve grupların yaşamlarında bir bozulma, normal beklenti kalıplarından bir sapma doğurmaktadır

(Sey, 1979). Afet sözcüğünün iki değişkeni vardır. Bunlar; afeti meydana getiren olay ve bu olayın meydana geldiği toplum yapısıdır. 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.

Şengezer ve Kansu (2001) ise doğal afeti; meydana geldiği çevreye, zararlı etkileri olan, beklenmeyen, ilk oluşumu değiştirilemeyen, etkileri yoğun ve geniş çaplı olan olaylar dizisi olarak tanımlamaktadır. Afetlerin neden olduğu birçok etki vardır. Ülkesel ve yerel maddi kayıplar, salgın hastalıklar ve toplumsal ve kişisel ruh sağlığı bunlara örnek teşkil edebilir.

Türkoğlu ve Yiğiter (2002), afetleri; doğal afetler, teknolojik afetler ve politik afetler olmak üzere üç şekilde sınıflandırmaktadır (Tablo 3.2).

Tablo 3.2 Orijinine Göre Sınıflandırılmış Afet Tipleri

Doğal Afetler	Teknolojik Afetler	Politik Afetler
Orman Yangını	Bina Yangınları	Grev
Rüzgar Fırtınası	Bina Çökmeleri	Ayaklanma
Deprem	Denize Petrol Dökülmesi	Anarşi
Volkanik Patlama	Su Zehirlenmesi	Savaş
Sel	Su Sıkıntısı	Ekonomik çöküş
Tsunami	Uçak kazaları	
Kuraklık	İletişimin Kesilmesi	
Kar Fırtınası	Kimyasal kaza	
Kıtık	Patlama	
Salgın Hastalık	Radyasyon	

3.2 Afetlerin Sınıflandırılması

Afetlerin kapsam ve karakterleri, afet unsurunun yapısına ve bu unsura karşı koymak için yapılmış insan yapısı yapay çevrelere bağlı kalmaktadır (Oundrc, 1976). Doğal afetler, oluşumunun önlenmesi mümkün olmayan olaylardır. Böyle afetlerin yapılar ve çevredeki insan yaşamları üzerinde zararlı etkileri vardır. Doğal afetler tek veya zincirleme meydana gelebilir. Pek çok afet olayına birbirini izleyen zincirleme olaylar halinde rastlanmaktadır. Depremlerin zincirleme afet şeklinde gelişimi; toprak kayması, sel, büyük yangınlar, tsunami, su kirlenmesi v.b. şekilde gerçekleşmektedir.

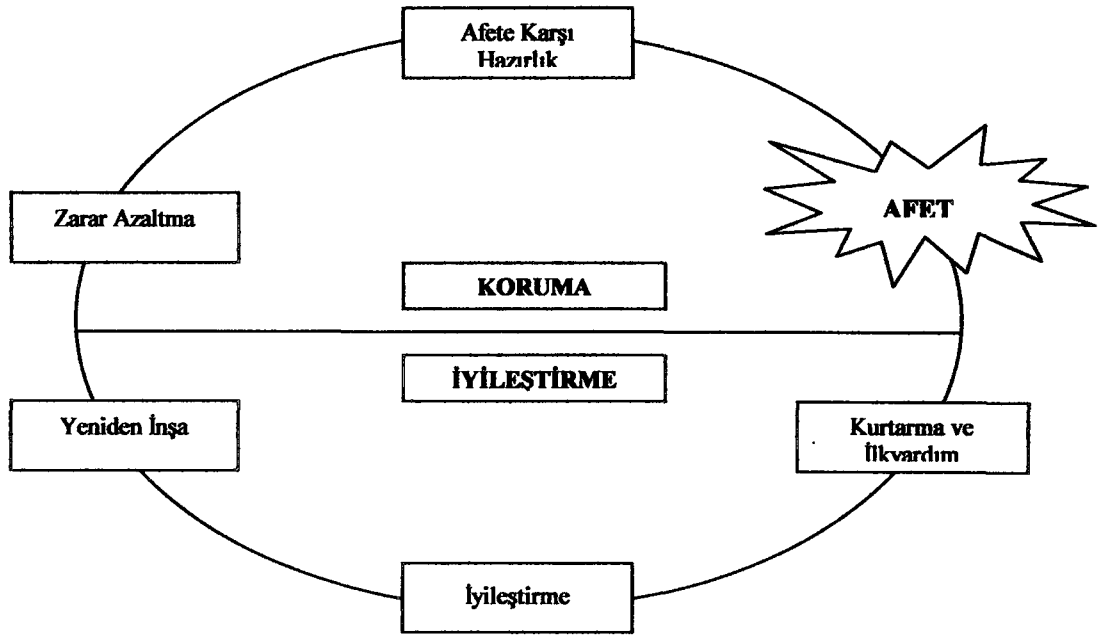
Bu orijin temeli sınıflandırmayı, bileşen seviyesinde parçalanmış ekistik matris element ve fonksiyonları takip eder. Yerleşmelerin fonksiyonları, elementleri ve bileşenleri üzerinde çeşitli afetlerin etkisinin mümkün noktalarının varlığını göstermek için tasarlanmış ekistik matris Tablo 3.3’de verilmiştir.

Tablo 3.3 Ekistik Matris Kullanarak Sınıflandırma (Leman, 1976)

Yangın	Hava	DOĞA
Rüzgar Fırtınası		
Deprem	Arazi ve Yeryüzü	
Yanardağ Püskürtmesi		
Sel	Su	
Tsunami		
Kuraklık		
Kar Fırtınası		
Kıtlık	Bitkiler	
Kıtlık	Hayvanlar	
Mühendislik (yapı)		ENDÜSTRİ
Mühendislik (his)		
Mühendislik (akıl)		
Salgın Hastalık	Nüfusla İlgili	TOPLUM
Yangın	Tüm Bina Çeşitleri	BİNALAR
Çökme		
Güç başarısızlığı	Kamu Hizmetleri	ŞEBEKELER
Gaz patlaması		
Su zehirlenmesi		
Su sıkıntısı		
Uçak kazaları	Ulaşım	
Denize dökülen petrol		
İletişim eksikliği	İletişim	SOSYAL
Grev	Sosyal Hizmet	
Ayaklanma		BÖLGESEL
Anarşi		
Savaş		
Çöküş		EKONOMİK
Kimyasal kaza		TEKNİK
Patlama		
Nükleer radyasyon		

3.3 Afet Yönetim Süreci

Afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılabilmesi amacıyla bir afetten, diğer bir afet anına kadar yapılması gereken çalışmaların yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve uygulanabilmesi için tüm kurum ve kuruluşların, kaynakların bu amaç doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok geniş bir kavramdır (Ergunay, 1987). Afet yönetimi, bir süreç olup, bir afetten diğer afete kadar geçen süreyi kapsamaktadır. Süreç; zarar azaltma, afete karşı hazırlık, kurtarma ve ilkyardım, iyileştirme, ve yeniden inşa olmak üzere beş aşamalıdır (Şekil 3.1).



Şekil 3.1 Kapsamlı Afet Yönetimi (Telford, 1995)

Zarar azaltma aşaması, sürecin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Yerleşmelerin afetlere karşı dayanıklı olması, iki koşul ile mümkün görülmektedir. Bunlardan biri oluşmuş çevrenin güvenliğini artırmak, diğeri ise yeni oluşacak çevreleri afet oluşturmayacak şekilde tasarlayıp uygulamaktır. Uzun soluklu olan bu süreç afet yönetiminde zarar azaltma aşaması olarak tanımlanmaktadır. Bu aşamanın en önemli faktörü planlama ve proje geliştirmedir. Diğer önemli bir faktör, güvenli ortamların oluşturulmasını kuralları ile sağlayan hukuki düzenlemeler, son olarak da afet bilincinin oluşturulmasıdır.

Bu aşamanın en önemli unsurlarından birisi olan planlama sisteminin kademeli yapısı doğru çalıştırıldığında, başka bir ifade ile; afet yönetimine ilişkin kalkınma planlarında belirlenen stratejilerin; bölge planları, çevre düzeni planları ve yerel planlar aracılığı ile kentlerimizde uygulama alanı bulacağı düşünüldüğünde, planlama sisteminin afet yönetim sürecine son derece olumlu katkılar yapabileceği açıktır.

Sosyo-ekonomik amaçlı kalkınma planları ile fiziki planlar arasındaki bağı kuran bölge planlama pratiğimizde yaşanan darboğazlar, kentlerimizin yer seçim kararlarının dengeli ve sağlıklı olarak verilemeyeşinin önemli nedenlerinden birisidir.

Kalkınma planlarında verilen kararlar, bölge planlama kademesi atlandığı için, çevre düzeni planlarına tam olarak yansıtılamamakta, bu ise planlama sisteminin kademeli yapısının bozulmasına, dolayısıyla da, ülkesel ölçekli, gerek gelişme, gerekse afet yönetimine ilişkin kararların fiziki mekana indirilememesinin önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Bu anlamda; yeni kurulacak kentsel alanlar ile mevcut kentlerin afet etkilerine karşı dayanıklı olabilmesinin koşulu olarak planlama sistemi; risk taşıyan yerlerin tespit edilmesi (her plan kademesine uygun risk haritalarının hazırlanması, v.b.) ve bu alanların gelişmeye açılmaması, risk taşıyan bölgelerdeki mevcut kentsel alanlar için ise, afet risklerini azaltmaya dönük ne tür stratejiler (iyileştirme-güçlendirme, güvenli alanlara taşıma v.b.) belirleneceği gibi konularda bir rehber görevi görecektir. Ancak sadece planlama sisteminin kendi içindeki alt sistemlerle olan ilişkilerin düzenlenmesi de tek başına yeterli değildir. Çünkü planlama sistemi de dahil hiçbir sistem iki boyutlu değildir. Planlama sisteminin kendi içinde ve diğer sistemlerle karşılıklı ilişkileri vardır ve bu ilişkilerini düzenleyecek bir organizasyonel sisteme ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ise yönetim sistemidir.

Afet yönetiminde elde edilecek başarı, üçlü sistemin (planlama, yönetim ve afet yönetim sistemleri) doğru çalıştırılmasıyla yakından ilgilidir. Planlama sisteminin alt sistemleri ile gerek yönetim, gerekse afet yönetimi sistem ilişkilerinin yatay ve dikey olarak kurulmadığı, tanımlanmadığı (örneğin; bölge planlama sistemi-bölge yönetim sistemi-bölgesel afet yönetim sistemi gibi) durumlarda da planlamanın hiyerarşik yapısı bozulmakta ve afet yönetimine ilişkin ülkesel ölçekli stratejiler fiziki mekana yansıtılamamaktadır.

Zarar azaltma aşamasının diğer bir unsuru ise hukuki düzenlemelerdir. Bu kapsamda; güvenli ve sağlıklı ortamların oluşumunu sağlayacak hukuki düzenlemeler, kurumsal yapılanmalar oluşturulması, planlamanın kurumsal işleyişindeki aksaklıkların düzenlenmesi, popülist politikaların uygulanmasını engelleyen hukuki yaptırımların oluşturulması, yapı denetim ve standartlarının oluşturulması, şeffaflık ve bilgiye ulaşımın sağlanması, sigorta sistemlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gibi yeni düzenlemeler yapılması son derece önemlidir.

Zarar azaltma aşamasının son unsuru ise afet bilincinin oluşturulmasıdır ki bu ise eğitim ile mümkün olabilmektedir. Bu kapsamda; toplumu oluşturan ilgili tüm

kesimlerin; afet öncesi, anı ve sonrası yapılması gerekenlere karşı eğitilmesi önemlidir. Ayrıca bu eğitimlerin sürdürülebilir olması da ayrı bir önem taşımaktadır.

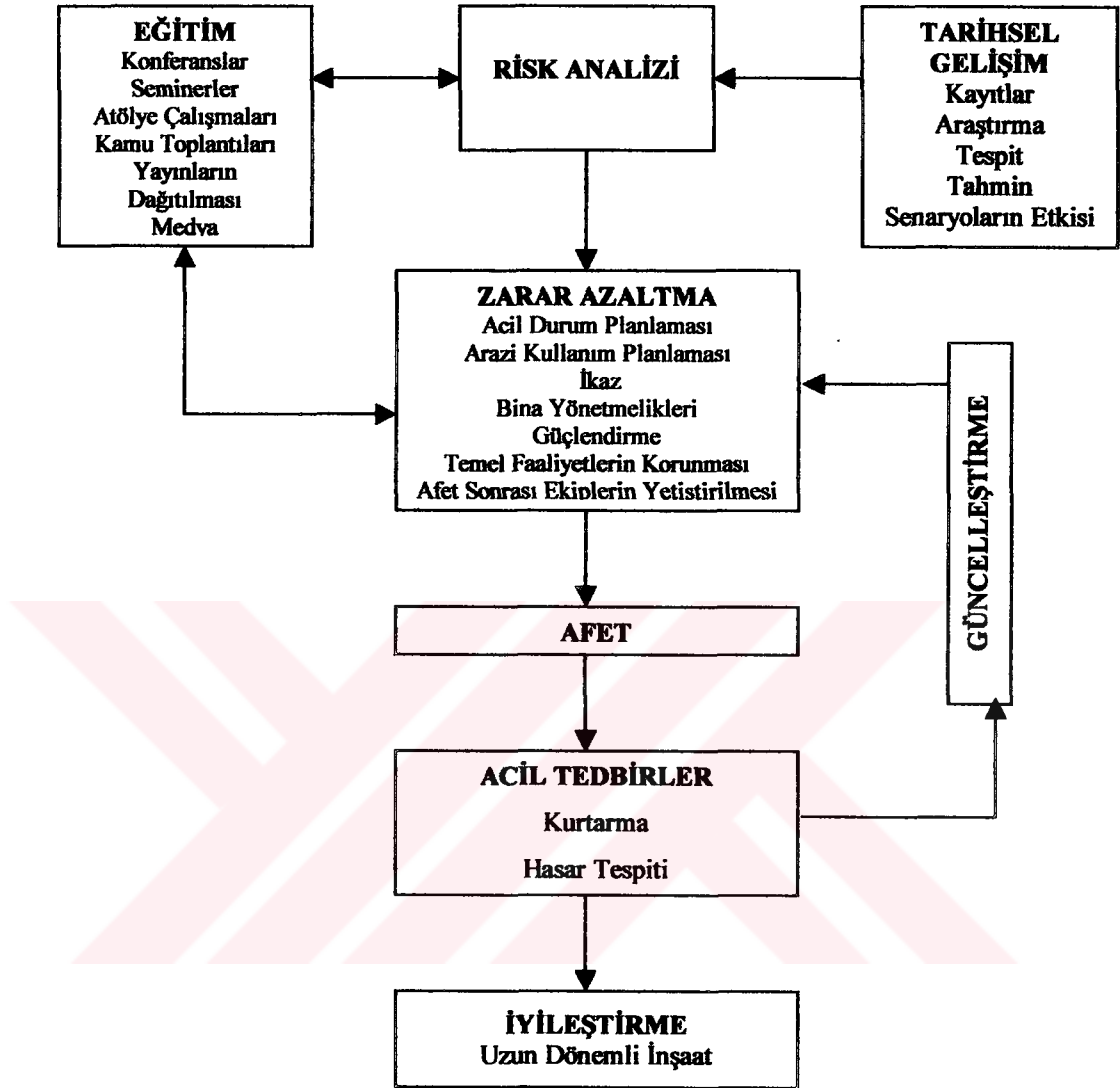
Afete karşı hazırlık sürecini, zarar azaltma aşamasından kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir. Zarar azaltma aşamasında oluşturulan kurumsal yapılanmaların, hazırlanan senaryoların afet sonrası çalışmalara doğru hız kazandığı, güncelleştirildiği, tatbikatların yoğunlaştığı bir dönem olarak algılamak gerekmektedir. Zarar azaltma aşamasında, zararı azaltmaya yönelik uzun soluklu çalışmalar ne denli yapılmış ise, afete karşı hazırlık çalışması o denli sağlıklı ve kolay olabilecektir. Bu dönem ağırlıkla afet sonrası insan kaynaklarının organizasyonuna yönelik çalışmaları kapsamaktadır.

Kurtarma ve ilkyardım çalışmalarında önemli noktalardan birisi, depremin nerede olduğu ve nereleri etkilemiş olabileceğidir. Depremden önce, olası bir depremin hangi bölgeleri etkileyeceği, hangi bölgelerin etki alanı dışında kalacağına ilişkin tahminler deprem sonrasında yapılacak işlemlerin organizasyonunda büyük kolaylık sağlayacak, böylece ilkyardım ve kurtarma çalışmaları doğru yerlere yönlendirilerek kayıpların azaltılması gerçekleştirilebilecektir.

Yeniden yapılanma (inşa) süreci, deprem olduktan ve ilkyardım işleri tamamlandıktan sonra başlar. Bunun temelini hasar tespitleri oluşturmaktadır. İnsanların durumunun iyileştirilmesi, bölgedeki hasarlı yapıların ise yıkılması ve enkazların kaldırılması gerekir. Yeni yerleşim birimlerinin kurulması, iş gücünün dağıtılması, göç sonrasında bölgenin ve göç alan yerlerin değişen profilleri değerlendirilmelidir. Bu süreç hem afet etkilerinin ortadan kaldırılmasını, aynı zamanda da gelecekte olası afetlere karşı risklerin azaltma aşamasının başlangıcını teşkil etmesi açısından önem taşımaktadır (Şekil 3.2).

Normal yaşam koşullarına geçilmesi için temel hizmetlerin yenilenmesi, tamiri gereken yapıların tamir edilmesi, güçlendirilmesi, geçici konutların sağlanması, depremden etkilenenlerin fiziksel ve ruhsal rehabilitasyonlarının sağlanması başta gelen konular olup, sürecin **iyileştirme aşaması** olarak tanımlanmaktadır. Bina sistemlerinin güçlendirilmesi, programların hazırlanarak uluslararası afet yardımlarından optimum yararın sağlanması, gelecekteki afet deneyimi ve bilgi birikiminin oluşturulması, bilimsel çalışmaların desteklenmesi, gelişme stratejisi ve programlarının oluşturulması, daha sonra olabilecek afetlerin etkilerinin

azaltılmasına yönelik gelişmelerin planlaması bu aşamada yapılacak eylemler olarak sıralanmaktadır.



Şekil 3.2 Binaların Afete Karşı Dayanıklı Hale Getirilme Süreci

Afet yönetimi kapsamında yer alan önemli konulardan birisi de acil durum eylem planlarıdır. Acil durum eylem planları üç temel hedef üzerine inşa edilmektedir (Emrealp, 1994). Kriz öncesinde, krize karşı hazırlıksız yakalanmasını engelleyecek ve etkili hızlı ve güvenli bir biçimde krize müdahale edilmesini sağlayacak bir çerçeve oluşturmak, kriz sırasında kullanılacak tüm imkanları seferber ederek, zararı en düşük düzeyde tutacak önlemleri almak ve son olarak, kriz öncesi ve sonrasında yapılacak çalışmaların gerektirdiği etkili yönetim ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik düzenlemeleri yapmaktır.

Kreps'e (1987) göre, acil durum eylem planları; iki boyutludur (ihtiyaçlar-organizasyon), süreçtir, esnektir, eğitim eylemidir, bilgiye dayanır, uygun eylemlerde bulunmayı sağlar ve oluşabilecek dirençleri engeller. Acil durum eylem planları, yalnızca tek bir tehlikeye yönelik belirli yaklaşımlardan çok, bütün tehlikeler bakımından düşünülmelidir. Afet yönetimi kapsamında, özellikle belirli afetlerde ihtiyaçlar ve problemler farklı değildir.

Hasarı ortaya çıkaran nedenler ve bu nedenlerin ortaya çıkmasında etken olan ekonomik, sosyal, hukuki ve yönetsel sistemlerin zayıf noktalarının tespiti ve bu zayıf noktaların güçlendirilmesi de afet yönetimi kapsamında düşünülmelidir (**Şengezer ve Kansu, 2001**). Örneğin bir deprem sonrası yapıların beklenen limitlerin üstünde hasara uğraması, yapım süreçlerinin gözden geçirilmesine, yapı denetimi, sigorta sistemi gibi yeni sistemlerin ve bu sistemlerin yürütülmesini sağlayacak olan organları, bir başka deyişle yeni kurumsal yapıları ortaya çıkarmakta, yasal sistemde düzenlemelere gidilebilmektedir. Bu nedenle afet yönetiminin bir rolü de, zararı sürekli azaltacak bir sistem oluşturmaktır.

Yukarıda açıklanan afet yönetim sürecinin beş aşamasının içerdiği faaliyetler birbirinden bağımsız ve ilişkisiz olmayıp, afet riskinin azaltılması gibi tek amaca yönelik birbirini besleyen alt sistemlerden oluşan bütüncül bir sistemi tanımlamaktadır. Sistemin amacı, afetlerin doğuracağı kayıpların azaltılmasıdır. Bu sistemin kurulabilmesi için sistem amacına yönelik olarak kurumsal yapının gerçekleştirilmesi ve bu yapının ülkenin; planlama, sosyo-ekonomik ve yönetsel sistemleriyle örtüşen bir sistemde kurgulanması da son derece önemlidir.

3.4 Türkiye’de Afet Yönetimi İle İlgili Kuruluşlar ve İlgili Mevzuat

Türkiye’de afet yönetimi ile ilgili kuruluşlar; Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ve Personel Dairesi Başkanlığı’dır.

7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa’da, afetler ile ilgili afet öncesi ve sonrası yapılması

gerekli işlerin önemli bir kısmından ve bu işlerin koordinasyonundan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı sorumlu tutulmaktadır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın, afet hizmetlerini süratle ele almak, düzeninde yürütmek ve sonuçlandırmak üzere gerekli teşkilatı kuracağı, bu teşkilatın merkez, bölge ve mahalli kademe ve ünitelerinin bu bakanlıkça tespit olunacağı, yasanın ek 5. maddesinde hükme bağlanmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na afet ile verilen görevlerin yapılabilmesi amacıyla teşkilat yapısında da Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün oluşturulmuş olduğu, bunun yanı sıra özellikle afet öncesi afete dayanıklı yerleşmeler ve güvenli yapılar oluşturulabilmesi açısından Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'ne ve Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'ne görevler verilmiş olduğu görülmektedir (Şekil 3.3).



Şekil 3.3 Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Merkez Teşkilatı (8/6/1984-KHK 209/17)

Bu kapsamda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Yasa; Afet İşleri Genel Müdürlüğü'ne, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'ne, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'ne, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ve Personel Dairesi Başkanlığı'na afetlere ilişkin görevler yüklemiştir.

Afet yönetimine ilişkin mevzuatın genel çerçevesi. ise şöyledir:

7126 Sayılı Sivil Savunma Yasası (Kabul Tarihi:9/6/1958, RG Tarihi:13/6/1958 Sayı:9931), 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa (Kabul Tarihi:15/5/1959, RG

Tarihi:25/5/1959 Sayı:10213), 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Yasa (Kabul Tarihi:14/2/1985 , RG Tarihi:23/2/1985 Sayı:18675) ve 4452 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası (Kabul Tarihi:27/8/1999, RG Tarihi:29/8/1999 Sayı:23801).

Bunun dışında; 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde yaşanan depremler sonrasında pek çok mevzuat düzenlemesi de yapılmıştır. Bu bağlamda 17 Ağustos 1999'dan Temmuz 2000'e kadar; 38 Yasa ve KHK, 28 Kararname, 6 Yönetmelik, 17 Tebliğ ve 9 Genelge yürürlüğe konmuştur.

27/08/1999 Tarihli ve 4452 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası (RG Tarihi:29/08/1999 Sayı:23801): Yasa, 17 Ağustos 1999 depreminin hemen ardından afetin olumsuz sonuçlarının giderilmesi ve gerekli önlemlerin alınabilmesi amacıyla Bakanlar Kuruluna 3 ay süreyle KHK çıkarma yetkisi vermektedir. Yetki Yasasına Göre, Hükümet; 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 ve teşkilat yasalarında yapılacak değişiklikler ile ilgili yasal düzenlemeler yapabilmektedir.

574 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasada Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (RG Tarihi:01/09/1999 Sayı:23803 Mükerrer): Kararname, depremde yıkılan ve hasar gören binaların ve alt yapı tesislerinin yeniden inşa edilerek en kısa sürede normal hayata dönülmesini sağlamak amacıyla hasar tespiti ile ilgili sürelerin kısaltılmasını öngörmektedir. Kararnamede ayrıca, hasar tespiti ve hak sahipliği işlemlerine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi ile geçici ve kesin iskanın sağlanması, yeni yerleşim alanlarının tespiti, prefabrik veya kalıcı konutların yapımı için gerekli her türlü işlemin sağlıklı ve süratli bir şekilde yürütülebilmesi ve eşgüdüm sağlanması konularında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkili kılınmaktadır.

575 Sayılı Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin KHK (RG Tarihi:11/09/1999 Sayı: 23813 Mükerrer): Kararname, (4539 sayı ile yasalaştırılmıştır) doğal afete maruz kalanların, afetten kaynaklanan hukuki uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin işlemlerin hızlandırılması amacıyla çıkarılmıştır.

25/08/1999 Tarihli ve 4447 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformuna İlişkin Yasa (Geçici 5. maddesi) (RG Tarihi:08/09/1999 Sayı:23810): Yasa, depremde malul kalan sigortalı veya iştirakçiler ile ölen sigortalı veya iştirakçilerin hak sahiplerine, bir yıl prim veya kesenek ödenmiş olmak ve sosyal güvenlik kurumlarından aylık veya gelir almamak koşulluyla aylık bağlanması olanağı getirmektedir.

576 Sayılı Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılmasına ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:23/09/1999 Sayı:23825): 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem dolayısıyla toplanan iç ve dış yardımların T.C. Ziraat Bankası'nda açılacak merkezi bir hesapta toplanmasını öngörmekte ve diğer mali yardımlar ve vergi düzenlemeleri ile ilgilidir. Ayrıca; KHK ile Afet Bölge Koordinatörlüğü kurulmuştur. Koordinatörlük, Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova İlleri'nde depremde zarar gören vatandaşların daimi iskanları sağlanıncaya kadar iâşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla her türlü tedbiri alacak, yürürlükteki yasalarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanabilecek ve Kriz Koordinasyon Kurulu'na alınacak kararları uygulayacaktır. Merkezi Kocaeli'nde bulunan Koordinatörlük, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak iki yıl süreyle görev yapmış, Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı İl Koordinatörlükleri de kurulmuştur.

581 Sayılı Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:01/11/1999 Sayı:23863): KHK ile; yeni yerleşim alanlarının sağlanması amacıyla, mera vasfı taşıyan yerlerin tahsis amacının Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na değiştirilerek konut yapımında kullanılmak üzere tahsis edilmesinin sağlanması, Orman Bakanlığı'na doğal afet bölgelerinde iskana esasa olmak üzere belirlenen alanların, afete maruz kalan afetzedelerin iskanı için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na tahsis edilebilmesi, kamu kuruluşlarında çalışan personelin geçici olarak Afet Bölge Koordinatörlüğü'nde görevlendirilebilmesi olanağı getirilmektedir.

02/11/1999 Tarih ve 4459 Sayılı Askerlik Yasasına Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Yasa (RG Tarihi:04/11/1999 Sayı:23 866): 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem felaketinde uğranılan ağır kayıpların ve bu afet nedeniyle doğan zararların giderilmesine katkıda bulunmak amacıyla Bedelli Askerlik Yasası çıkarılmıştır.

582 Sayılı Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında KHK (RG Tarihi:22/11/1999 Sayı:23884 Mükerrer): KHK ile; deprem nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilmiş olan mal ve hizmet alımlarında, kurum ve kuruluş bütçelerinden ödenemeyen miktarların Mahalli İdareler Fonu Acil Destekleme Programı'ndan sağlanan kaynaklarla ödenmesi öngörülmektedir.

583 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:22/11/1999 Sayı:23884 Mükerrer): Acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla başbakanlık bünyesinde Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmaktadır (600 Sayılı KHK ile Genel Müdürlük haline getirilmiştir). Bu başkanlık, kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlayacak, konuya ilişkin gerekli önlemlerin alınmasını, planların hazırlanmasını, bilgi bankalarının kurulmasını izleyecek ve değerlendirecek, acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanılmasında koordinasyon hizmetlerini yürütecek, gönüllü kişi ve kuruluşları teşvik edici düzenlemeler yapacak, yardım malzemelerinin teslim alınmasını, korunmasını ve sevk edilmesinde koordinasyonu sağlayacaktır.

26/11/1999 Tarih ve 4481 Sayılı 17/08/1999 ve 12/11/1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Yasalarında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (RG Tarihi:26/11/1999 Sayı:23888 Mükerrer): Yasa; Ek Gelir ve Ek Kurumlar Vergisi, Ek Emlak Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi, Özel İletişim Vergisi ve Özel İşlem Vergisi ile devlet iç borçlanma senetleri için ödenen faizlerden alınacak vergileri düzenlenmektedir.

26/11/1999 Tarih ve 4482 Sayılı “4393 Sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Yasası” ile Bağlı (A) İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (RG Tarihi:28/11/1999 Sayı:23890): Yasa, deprem bölgesine 500 trilyon lira ek ödenek sağlanmasını öngörmektedir.

02/12/1999 Tarih ve 4484 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasasının 1 ve 2. maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Süresinin Uzatılmasına İlişkin Yasa (RG Tarihi:04/12/1999 Sayı:23896): Afet bölgelerinde yeni il ve ilçeler ile büyük şehir belediyeleri kurulması, 17 Ağustos depreminden sonra çıkarılan ve Bakanlar Kurulu’na KHK yetkisi veren 4452 Sayılı Yasa kapsamına alınmaktadır.

584 Sayılı Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK’nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (RG Tarihi:09/12/1999 Sayı:23901): Bolu İli’ne bağlı Düzce İlçesi’nin İl, Kaynaşlı bucağı ile Kocaeli’ne bağlı Derince Kasabası’nın İlçe olması öngörülmektedir.

585 Sayılı İl Özel İdaresi Yasasına Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK (RG Tarihi:27/12/1999 Sayı:23919 Mükerrer): Yasaya göre, il özel idareleri, ilkyardım ve kurtarma ekipleri görevlendirebilecek, çadır kentler kurabilecek, geçici konutlar yaptırabilecek, bu amaçla mühendislik ve danışmanlık hizmetleri satın alabileceklerdir.

586 Sayılı Sivil Müdafaa Yasası İle Belediye Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:27/12/1999 Sayı:23919 Mükerrer): İlçelerde de sivil savunma müdürlükleri kurulmakta, illerdeki sivil savunma arama ve kurtarma ekipleri, ilçelerdeki sivil savunma mahalli kuvvetleri yanında 11 ilde doğrudan merkeze bağlı sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri de kurulmaktadır.

587 Sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair KHK (RG Tarihi:27/12/1999 Sayı:23919 Mükerrer): Deprem sonucu binalarda meydana gelecek zarar ve hasarlar nedeniyle doğacak maddi zararların karşılanması amacıyla zorunlu deprem sigortası yaptırılmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir.

588 Sayılı Konut Edindirme Yardımı Hesaplarının Tasfiyesine Dair KHK (RG Tarihi:29/12/1999 Sayı:23921): Emlak Bankası’na ait gayri menkullerin, konut

edindirme yardımı hesapları toplamı karşılığı, Emlak Konut A.Ş.'ye aynı sermaye olarak devredilerek konut edindirme yardımı hesapları tasfiye edilmekte; konut edindirme yardımı hak sahiplerine payları oranında şirket hisse senedi verilmesi öngörülmektedir.

589 Sayılı Bazı Yasa ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:17/01/1999 Sayı:23936): Deprem bölgesindeki kurumların T.C. Emekli Sandığı'na olan borçlarına 3 ay süreyle gecikme zammı ve faiz uygulanmaması öngörülmektedir.

590 Sayılı Tapulama ve Kadastro Paftalarının Yenilenmesi Hakkında Yasaya Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK (RG Tarihi:08/02/2000 Sayı: 23958): Deprem bölgesindeki tapulama ve kadastro işlemlerinde kolaylıklar sağlanması öngörülmektedir.

29/09/2000 Tarih ve 4539 Sayılı Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin KHK'nin Kabulü Hakkında Yasa (RG Tarihi:03/03/2000 Sayı:23982): 575 Sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler yasalaştırılmıştır.

29/02/2000 Tarih ve 4540 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasasının Süresinin Uzatılmasına İlişkin Yasa (RG Tarihi:03/03/2000 Sayı:23982): Bakanlar Kurulu'nun depremle ilgili KHK çıkarma yetki süresi 29 Şubat 2000 tarihinden itibaren 4 ay süreyle uzatılmaktadır.

593 Sayılı Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK (RG Tarihi:06/03/2000 Sayı:23985): Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmaktadır.

594 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yasasında ve 190 Sayılı KHK Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (RG Tarihi:27/03/2000 Sayı:24002): Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun afet öncesi ve sonrasında gerekli önlemleri alması konusunda düzenlemeler yapılmakta ve "Çok Amaçlı Sosyal Hizmet Kuruluşları" oluşturulabilmesi öngörülmektedir.

28/03/2000 Tarih ve 4552 Sayılı Dernekler Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (RG Tarihi:30/03/2000 Sayı:24005): Türkiye Kızılay Derneği'nin

kuruluş amacına ve uluslararası anlaşmalarla belirlenen nitelik ve durumuna göre; Türk Hava Kurumu'nun ise kuruluş amacına göre düzenlenen tüzüklerine ve yasaların verdiği görev ve yetkilere uygun olarak teşkilatlanacağı ve yönetileceği öngörülmektedir.

595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK (RG Tarihi:10/04/2000 Sayı:24016): Yapılarda can ve mal güvenliğinin sağlanması, kaynak israfına neden olan plansız, kontrolsüz ve kalitesiz yapılaşmanın önlenmesi, çağdaş norm ve standartlarda yapı üretilmesi ve bunun için yapı denetiminin sağlanması ile yapı hasarı nedeniyle zarara uğrayan kişilerin haklarının korunması ve doğabilecek zararların karşılanması amaçlanmaktadır.

596 Sayılı Sivil Savunma Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:28/04/2000 Sayı:24033): Sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri ile il sivil savunma müdürlükleri bünyesinde oluşturulan arama ve kurtarma ekiplerinde mesai saatlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilmesi olanağı getirilmektedir. Bu amaçla, İçişleri Bakanlığı için 300 sözleşmeli personel kadrosu ihdas edilmektedir.

597 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasaya Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK (RG Tarihi:23/05/2000 Sayı:24057): 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde yaşanan depremlerde yıkılan veya ağır ve orta derecede hasar gören, %70 düzeyinde tamamlanmış konut kooperatiflerinin üyelerine, yalnız bir kooperatif ve bir tek üyelik için hak sahipliği tanınması öngörülmektedir.

598 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasada Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (RG Tarihi:23/05/2000 Sayı:24057): Orman olarak korunmasında yarar görülmeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan orman sınırları dışına çıkarılmış ve çıkarılacak alanların afetzedelerin iskanı için kullanılabilmesine olanak sağlanmaktadır.

599 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasada Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (RG Tarihi:23/05/2000 Sayı:24057): Deprem bölgesinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından okul, hastane, sağlık ocağı ve benzeri sosyal altyapı gereksinimlerini

karşlamak ve hibe edilmek üzere ilgili bakanlık ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na gösterilecek ve onaylanacak projelere uygun olarak yapılar yapılabilmesi hükmüne bağlanmaktadır.

600 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:14/06/2000 Sayı:24079): 583 Sayılı KHK ile kurulan Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı genel müdürlük haline getirilmekte ve başbakanlığın ana hizmet birimleri arasında yer verilmektedir.

20/06/2000 Tarih ve 4581 Sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları”, “Ticaret Odaları”, “Sanayi Odaları”, “Deniz Ticaret Odaları”, Ticaret Borsaları” ve “Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği” Yasasına Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Yasa (RG Tarihi:27/06/2000 Sayı:24092): 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana gelen depremler dolayısıyla deprem bölgesindeki ticaret ve sanayi, ticaret odaları ve ticaret borsaları üyelerinin kayıt ücreti, yıllık aidat ve munzam aidatları ile oda ve borsaların odalar birliğine ödemeleri gereken yıllık aidatları 31 Aralık 2000 tarihine kadar gecikme zammı uygulanmaksızın ertelenmektedir.

601 Sayılı Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Yasa İle Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:28/06/2000 Sayı:24093 Mükerrer): Uzman mühendislik ve uzman mimarlık uygulaması getirilmekte ve uzmanlık gerektiren hizmetler için uzman mühendis veya uzman mimar belgesine sahip olunması gerektiği öngörülmektedir.

602 Sayılı Denizcilik Müsteşarlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (RG Tarihi:28/06/2000 Sayı:24093 Mükerrer): Boğazlarda ve kıyılarda, gemiler, tankerler ve her türlü deniz aracı ile tersaneler ve kıyı tesislerinde meydana gelen yangın ve kaza halleri ile doğal afetlerde denizde seyir güvenliğini sağlamak, çevre kirliliğini önlemek, bu durumun karada neden olabileceği yıkım ve zararları engellemek amacıyla; deniz ulaştırması, liman ve tersane hizmetlerinin planlanmasına yönelik faaliyet gösteren kamu kuruluşları ile özel kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi, koordinasyonu, sevk ve

idareleri konusunda Denizcilik Müsteşarlığı görevlendirilmekte ve yetkilendirilmektedir.

Afet yönetimine ilişkin mevzuat düzenlemeleri kapsamında yer alan yönetmelikler ise şunlardır:

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik (Şekil 3.4), Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği (Şekil 3.5), Afet Bölgesinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik, Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Gecekondu Yasası Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Otopark Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 3194 Sayılı İmar Yasası'na Göre Düzenlenmiş Bulunan İmar Yönetmeliklerinde Sığınaklarla İlgili Ek Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 3030 Sayılı Yasa Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Sivil Savunma, Arama Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu ve Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik.

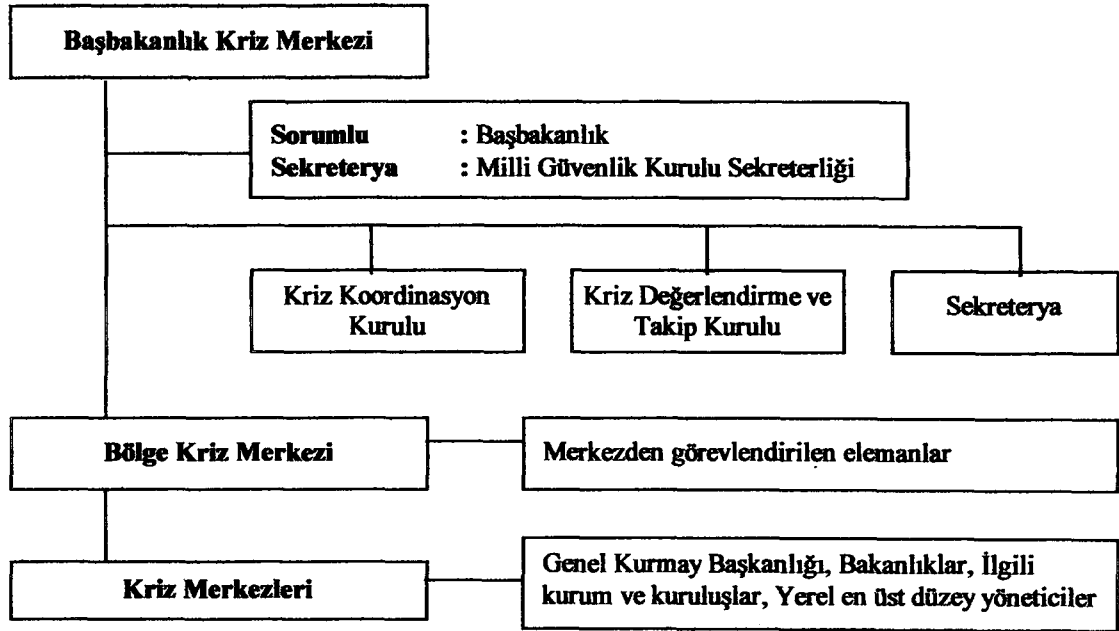
3.5 Afet Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu

Afet Yönetimine ilişkin kurumlar; Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ve Personel Dairesi Başkanlığı'dır (Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve diğ., 2002).

Ülkemizdeki afet yönetim sisteminin sağlıklı çalışamayışının önemli nedenlerinden biri, başbakanlığa bağlı tüm sistemi; kontrol, koordine ve finanse edecek bir yönetsel yapının olmayışdır. Diğer bir neden ise afet yönetim sisteminin planlama ve yönetim sistemleri ile ilişkilendirilememesidir. Ayrıca, sistemci bir afet yönetim anlayışının gerçekleşmesini sağlayacak personel ve mali imkanlardaki yetersizlikler de sistemin sağlıklı çalışmasını engellemektedir.



Şekil 3.4 Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliği'ne Göre Türkiye'de Afet Yönetim Organizasyon Şeması (Şengezer ve Kansu, 2001)



Şekil 3.5 Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği (RG Yayın Tarihi, 9/1/1997)

Afet ile doğrudan yada dolaylı olarak ilgili bir çok kurum kuruluş bulunmaktadır. Bu kurumlar, birbirlerinden habersiz, bilgisiz olarak kendi ilgi alanlarına ve becerilerine göre çalışmalarını sürdürmektedirler (MBBB, 2002). 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremleri sonrasında yaşanan devletteki tikanıklar bu eşgüdümünden uzak çalışmayı ve yapılanmayı çok net bir şekilde gözler önüne sermiştir. Eşgüdümünden uzak olan bu kuruluşlar, ayrı bütçeleri, ayrı personel, organizasyonel yapıları ve ekipmanları olmasına karşın aynı hedef doğrultusunda çalışmalarını sürdürmektedirler.

Afet yönetimi bundan önceki bölümlerde de değinildiği üzere kapsamlı bir süreçtir. Bu süreci planlayacak, programlayıp uygulayacak bir organizasyonel yapıya ihtiyaç vardır. Bu yapı her ülkenin kendi koşullarına göre şekillenirken, ülkemiz topraklarının çok büyük bir bölümünün birinci derece deprem kuşağında yer aldığı ve nerdeyse her yıl orta veya büyük şiddette deprem yada diğer afetlere maruz kaldığı düşünüldüğünde; afet yönetimine ilişkin sistemin bu olguya göre, amaç ve hedeflerde ortaklık sağlayacak şekilde tasarlanması önemlidir.

Türkiye’de afet yönetimi ile ilgili kuruluşların bir bölümü (Bayındırlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü v.b.) sadece afet yönetiminden sorumlu değildir. Bu kurumların

afetlere ilişkin görevleri, bağlı oldukları bakanlıkların ilgili teşkilat yasalarından ve yönetmeliklerden gelmektedir. Örneğin; 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki Yasa'nın 41 maddesinin; birinci, ikinci ve sekizinci maddelerinde sivil savunmaya ilişkin atıf yapılırken sadece on ikinci maddede Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün görevleri yedi madde ile anlatılmaktadır. Bu örnekleri diğer kurumlar için de vermek mümkündür. Bu kurumların afet yönetimine ilişkin yasa ve yönetmeliklerden aldıkları görev ve sorumluluklar, bu anlamda incelendiğinde, son derece parçacı ve dağınık bir yapı sergilemektedir. Sistemci bir yaklaşımda, parçacı ve dağınıklıktan söz edilemez. Özellikle afet yönetimi gibi farklı bir çok disiplinle ortaklığı, ilişkileri bulunan bir sistemin, ülkenin; sosyal, ekonomik, kültürel ve yönetim yapısına uygun bir şekilde tasarlanması gerekir.

Afet yönetimi, ülkemizde olduğu gibi çok parçalı bir yapıda değil, bütüncül bir sistem içinde gerçekleştirilebilirse, etkin ve verimli bir yönetimden bahsedilebilecektir. Amaç ve hedeflerde ortaklığın sağlıklı bir temele oturtulamaması, koordineli bir çalışmanın yürütülememesi sonunda, kaynakların etkin ve verimli kullanımı mümkün olamamaktadır. Kurumsal enerjiler bir araya getirilememekte, sistemci olmayan, bütünsel olmayan çalışmalar yapıla gelmektedir.

Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bu sistemin geliştirilmesi açısından bir başlangıç noktasını oluştururken, bu yapının genel müdürlüğe dönüştürülmesi, afet sisteminin bir bütün içinde düşünülmeksizin gayri ciddi yaklaşımlar ile ele alındığının göstergelerinden birini oluşturmuştur.

3.6 Afet Yönetimi Yurtdışı Örnekleri: Japonya ve ABD

Afet yönetiminin amacı, süreç içerisinde afetlerin doğuracağı kayıpların azaltılmasıdır. Bu yapının kurulması amaca yönelik kurumsallaşmayı ve kurumlar arasındaki ilişkileri, afet organizasyonunu, afet bilincinin artırılmasını, bu anlamda da sürecin planlanmasını gerektirmektedir. Oluşturulacak bu yapıyı, ülkenin ekonomik, sosyal ve yönetsel sistemlerinden bağımsız düşünmek veya kurgulamak mümkün değildir. Bu nedenle, afet yönetiminin kurgulanmasında, kurumsal yapının oluşturulmasında her ülkenin kendine özgü koşullarının dikkate alınması zorunludur. Nitekim dünya üzerindeki ülkelerde de bu anlamda afet yönetiminin, farklı kurumsal yapılanmalar çerçevesinde yürütüldüğü farklı örnekler bulunmaktadır. Bu bölümde ABD ve Japonya'daki afet yönetim sistemleri aktarılmaya çalışılacaktır.

3.6.1 Japonya'da Afet Yönetimi

3.6.1.1 Japonya'da Afet Yönetim Sisteminin Temel Çerçevesi

Japonya'da devlet, ülke topraklarının, ülkede yaşayanların can ve mallarını afetten koruma görevinde, ülkedeki bütün organizasyonların ve kapasitelerin afetin önlenmesiyle ilişkili olacak şekilde düzenlenmesinden sorumludur (**Disaster Countermeasures Basic Act, 1997**). Bu kapsamda; merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu kuruluşları insanların can ve mallarını korumak için önlemler almakla görevlidirler. Afet yönetim sistemi bu önlemlerin organizasyonunu sağlamak üzere oluşturulmuştur (**Arai, 1986**). Bu sistem birçok yasa ile düzenlenmiştir. Ancak sistemin genel çerçevesini üç temel yasa çizmektedir. Bu yasalar:

- Afete Karşı Önlemler Temel Yasası,
- Büyük Ölçekli Depremlere Karşı Önlemler Yasası ve
- Yoğun tehlike altındaki alanlarda depreme karşı tedbirleri oluşturmak üzere acil gelişme projeleri için Özel Mali Önlemler Yasası'dır.

Afete Karşı Önlemler Temel Yasası, 1961 yılında, kapsamlı ve sistemci bakış açısı ile afete karşı önlemleri geliştirmek ve uygulamak ve acil durumu organize etmek üzere yürürlüğe konmuştur. Yasanın amacı bir bütün oluşturacak şekilde, afete karşı önlemlerin temelini kurmak olup, şu ana başlıkları kapsamaktadır; afeti önlemek üzere üçlü yönetsel yapıdaki (devlet, il ve belediyeler) sorumlulukların tanımlanması, afete karşı merkezi ve yerel yönetimler arasında işbirliğinin düzenlenmesi, afet önleme sisteminin oluşturulması, afete karşı önlemlerin güçlendirilmesi, hızlı acil kurtarma sistemlerinin oluşturulması, mali bütçenin dengelenmesi ve acil durum politikalarının oluşturulması (**Disaster Countermeasures Basic Act, 1997**). Bununla birlikte, Afete Karşı Önlemler Temel Yasası, kamu organizasyonlarının eylem planlarını hazırlayabilmeleri için belirli kurumları ve aralarındaki organizasyonları düzenlemektedir (**Toshio, 2000**).

Büyük Ölçekli Depremlere Karşı Önlemler Yasası, Haziran 1978'de yürürlüğe girmiştir. Deprem afetlerine karşı yoğun tedbirlerin alınmasına gerek görülen alanların belirlenmesine ilişkin koşulları ve bu alanlarda alınacak yoğun tedbirleri tanımlamaktadır (**Japan Nation Codes, 2000**). Yasanın amacı, bu yasada belirlenen ikaz deklarasyonunun yürürlüğe girmesi ile gerekli önlemleri almak ve zararı

minimize etmektir (Toshio, 1997). Bu yasaya göre yoğun tedbirlerin alınmasına gerek görülen alanlar, büyük ölçekli deprem tehlikesinin ve afet riskinin yüksek olduğu, bu nedenle de yoğun tedbirlere gereksinim duyulan alanlardır. Yasada, deprem tehlikesinin yüksek olduğu alanlarda gözlemlerin artırılacağı, **Japan Nation Codes (2000)**, tehlikenin yoğunlaştığı ilan edilen alanlarda, deprem afet önleme konseyinin, deprem afet önleme temel planını uygulama ve geliştirme çalışmalarına hız vereceğine ilişkin maddeler yer almaktadır.

Büyük Ölçekli Depreme Karşı Önlemler Yasası, hemen geliştirilmesi gerekli güvenli barınma noktaları, tahliye aksları ve yangın söndürme gibi faaliyetlerin ve bu faaliyetlere ilişkin gelişmelerin yürütülebilmesi için gereken maliyetin bir kısmının ulusal devlet tarafından teşvik edilmesini sağlamaktadır (Toshio, 1997). Ancak, bu faaliyetlerin geliştirilmesi yerel yönetim kamu kurumları için ciddi bir yük getirmektedir. Bu nedenle, yoğun tehlike altındaki alanlarda depreme karşı tedbirleri oluşturmak üzere acil gelişme projeleri için **Özel Mali Tedbirler Yasası**, 1980’de yürürlüğe girmiş, 1985, 1990 ve 2000 yıllarında üç defa revize edilmiştir (Toshio, 1997).

Ayrıca, deprem afetini önlemek, göz altında tutmak ve araştırma sistemlerinin ilerletilmesi için ulusal çaptaki faaliyetleri hızlandırmak amacı ile 1995 yılında Deprem Afet Önleme Özel Yasası yürürlüğe girmiştir. Yasanın çerçevesi, deprem afetini önlemek için 5 yıllık acil durum projelerini programlamak ve projeler programa dahil edildiğinde, proje harcama oranının yükseltilmesi gibi konularda öncelikler sağlamaktır (Toshio, 1997).

Japonya’da afet yönetim sistemi kademeli bir yapı sergilemektedir. Sistemin genel yapısı Şekil 3.6’da gösterilmektedir.

Japonya’da yönetim sistemine paralel olarak oluşturulan afet yönetim sistemi; devlet, il ve belediyeler olmak üzere kademelere ayrılmıştır. Her üç seviyede Şekil 3.7’ de gösterildiği gibi afet ikaz sistemleri, afet kontrol merkezleri, afet önleme konseyleri ve afet önleme planları bulunmaktadır. Sistemdeki kademe ilişkileri yatay ve dikey olmak üzere yasalarca tanımlanmış, görev ve sorumluluklar ile mali yapıya ilişkin düzenlemeler bu çerçevede düzenlenmiştir. Afet yönetimine ilişkin alınan üst ölçekli kararlar, bu kademeli yapı sayesinde yerel ölçeğe kadar indirilebilmektedir. Bu

anlamda eşgüdüm de sağlanabilmektedir. Her alt kademe, üst kademedan gelen kararları dikkate almak ve buna uymak zorundadır.

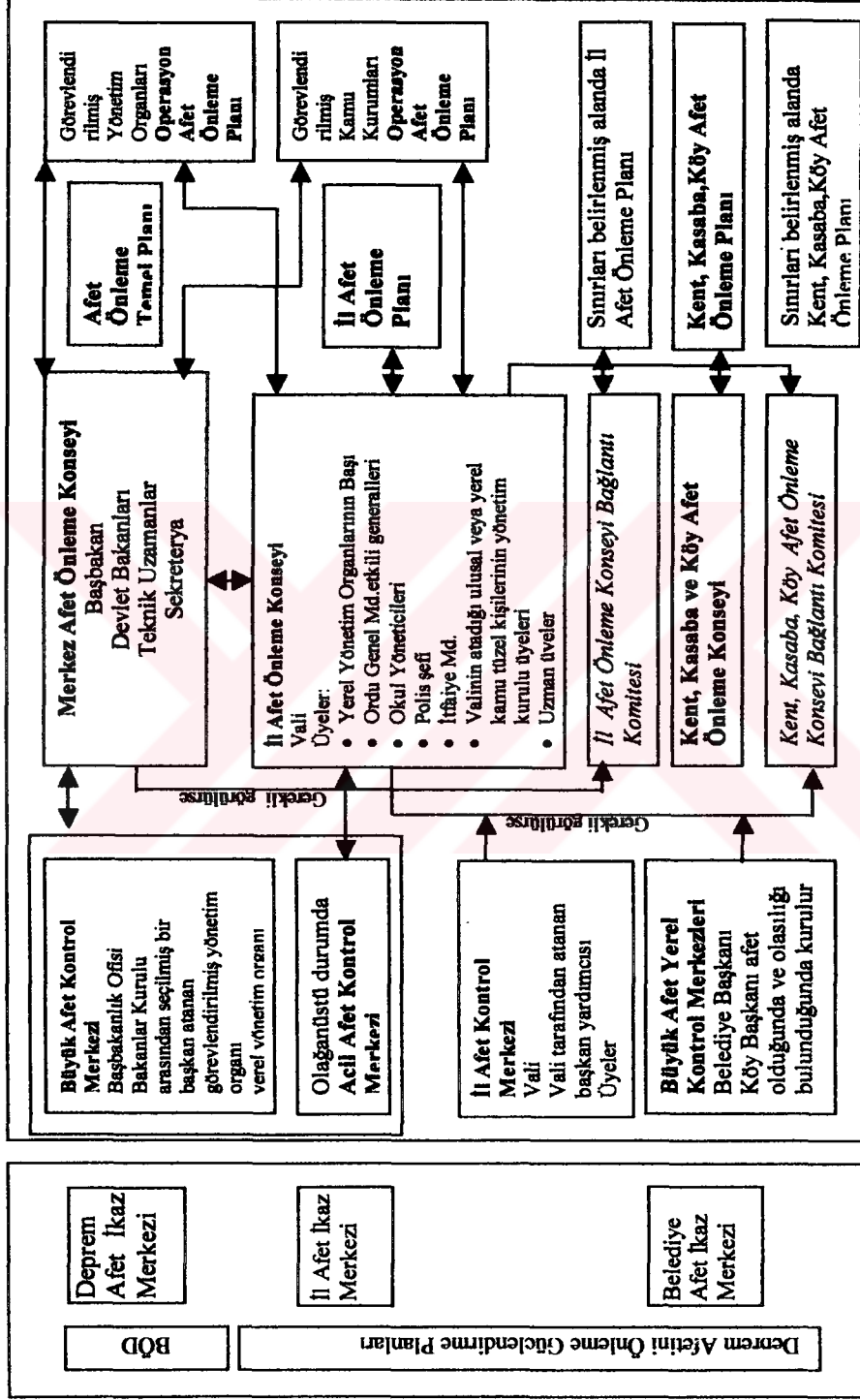
ULUSAL SEVİYE Başbakan Merkezi Afet Önleme Konseyi Görevlendirilmiş Yönetim Organları Görevlendirilmiş Kamu Tüzel Kisileri	• Temel Planın hazırlanması, koordinasyonu ve uygulanması, • Afet Önleme Operasyon Planlarının hazırlanması.
İL YÖNETİM SEVİYESİ Vali İl Afet Önleme Konseyi Görevlendirilmiş Yerel Yönetim Organları Tüzel Kısılıkları	• Geniş çaplı ve kapsamlı bir şekilde eylemlerin koordinasyonu ve uygulanması, • İl Afet Planlarının hazırlanması, • Yerel Kamu Kurumlarının tasarlanması.
BELEDİYE SEVİYESİ Kentlerin, Kasabaların Belediye Başkanları, ve Muhtarlar Belediye Afet Önleme Konseyi	• Afet önleme alan uygulamaları, • Afeti önlemek üzere dostluk planlarının oluşturulması.
VATANDAŞ SEVİYESİ	• Bireysel kapasitelere göre afet önlemlerine katılım.

Şekil 3.6 Afete Karşı Önlem Sistemi (Disaster Countermeasures Basic Act, 1997)

Japonya’da afet yönetim sistemi alt sistemlerden oluşmaktadır. Alt sistemler arası yatay ve dikey ilişkiler Şekil 3.7’de gösterilmektedir.

Bu alt sistemlerden ilki, afet ikaz merkezleridir. Bu merkezler kademeli yapı anlayışına göre; merkez, il ve belediye ölçeğinde kurulmaktadır. Bu merkezlerin kurulabilmesi için, Büyük Ölçekli Depremlere Karşı Önlemler Yasası’na göre, başbakanın, ikaz durumunu ilgili yönetimlere bildirmesi ve bunu yayınlaması gerekmektedir.

Merkez Yönetim Organizasyon Yasası’nda yer alan afet ikaz merkezi, yetki esasına göre başbakanlık ofisinde kurulmaktadır. İl ve belediye ölçeğinde ise; ikaz durumunun başbakan tarafından yayınlanmasını müteakip, vali ve belediye başkanları bu merkezleri kurmaktadır.



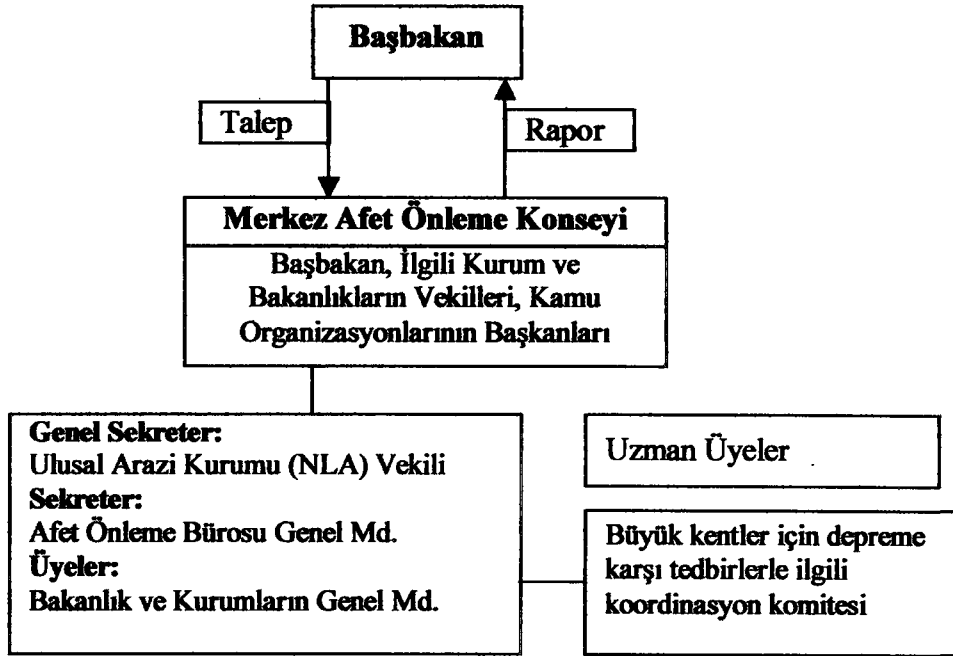
Şekil 3.7 Japonya Afet Yönetim Sistemi (Şengezer ve Kansu, 2001)

İkaz merkezlerinin temel görevi, afet acil durum tedbirlerinin ve Afete Karşı Temel Önlemler Yasası'na uygun olarak, ilgili kurumlarca uygulanacak acil durum afet tedbirlerinin genel koordinasyonunun sağlanmasıdır (Şengezer ve Kansu, 2001).

Şekil 3.7'de görüleceği üzere Japonya'da afet yönetim sisteminin alt sistemlerinden biri afet kontrol merkezleridir. Bu merkezler kademeli bir yapı içinde afet önleme konseylerine bağlı olarak çalışırlar. Başka bir ifade ile afet önleme konseylerinin kararı doğrultusunda, afet önleme planları kapsamında bu merkezler oluşturulmaktadır. Bu merkezlerin asli görevi, afet önleme planlarında belirtilen acil durum tedbirlerinin uygulanmasıdır. Her afet kontrol merkezinin kendi kademesine uygun bir başkanı vardır. Ayrıca afetin büyüklüğüne göre, gerekli görüldüğünde, başbakan, Ulusal Yönetim Organizasyon Yasası'na dayanarak, başbakanlık ofisinde, büyük afet kontrol merkezi kurabilir. Benzer şekilde, beklenmeyecek kadar büyük ölçekli afetlerde veya olağanüstü acil durumlarda, başbakan, aynı yasaya dayanarak acil durum afet kontrol merkezini kurmaya da yetkilidir (**Disaster Countermeasures Basic Act, 1997**).

Japonya afet yönetim sisteminin alt sistemlerinden bir diğeri ise afet önleme konseyleridir. Kademeli bir yapıda; merkez, il ve belediye ölçeğinde (Şekil 3.7) önlemlerin; eşgüdüm halinde uyumlu ve kapsamlı olabilmesi için sürekli bir organ olarak kurulmuş olan bu yapı, Japonya afet yönetim sisteminin en önemli organıdır ve afet önleme planlarının hazırlanmasından sorumludur. Ayrıca konsey yapılanmasına bağlı olarak ve gerekli görülmesi halinde il ve belediye ölçeğinde bağlantı komiteleri de oluşturulabilmektedir (Şekil 3.7). Bu komitelerin başlıca görevi, ölçeğine bağlı olarak sınırları belirlenmiş alanda afet önleme planlarını hazırlamaktır. Bu planlar her yıl düzenli olarak gözden geçirilmekte ve gerektiğinde revizyonlar yapılmaktadır (**Disaster Countermeasures Basic Act, 1997**). Japonya Merkez Afet Önleme Konseyi'nin Organizasyonel Yapısı Şekil 3.8'de gösterilmektedir.

Japonya afet yönetim sisteminin diğeri bir alt sistemi olan afet önleme planlarını üç ana başlıkta toplanmak mümkündür. Bunlar; merkezi düzeyde, afet önleme temel planı, il ölçeğinde, il afet önleme planı ve belediye ölçeğinde ise kent, kasaba, köy afet önleme planıdır (Şekil 3.7).



Şekil 3.8 Merkez Afet Önleme Konseyi'nin Organizasyonel Yapısı (Sey, 1979)

Ayrıca temel afet önleme planında; il afet önleme planı, kent, kasaba veya köy alanı afet önleme planı dışında; gerekli görüldüğünde, sınırları belirlenmiş alan için il afet önleme planı ve sınırları belirlenmiş alan için kent, kasaba ve köy afet önleme planları da tanımlanmıştır (Şekil 3.7). Bu planlar her belediye veya valiliğin bölgesel gerçeklerine uygun hazırlanır. İnsanların aydınlatılmasını, afet önleme konusunda insanların yetiştirilmesini, okul ve hastane müdürlerinin alacağı afet önlemlerinin geliştirilmesini, kentsel alanlardaki afet önleme tedbirlerinin geliştirilmesini kapsar (Disaster Countermeasures Basic Act, 1997). Afet önleme planları, kendi kademeli yapıları içinde ve diğer yasalarca belirlenmiş planlara uymak zorundadırlar. Planlar birbirleriyle çelişmemektedir. Hukuk sistemi ile planlama sistemi ilişkileri sağlıklı bir temel oluşturduğundan, sistemde boşluk oluşturacak tanımsız alanlar bırakılmamıştır.

Afet önleme planları, afet meydana geldiğinde, ilgili organların hemen harekete geçirilmesi amacıyla, acil durum zamanında yapılması gereken eylemleri tanımlamakta, aynı zamanda önleyici tedbirleri de içermektedir. Planlar birbirleriyle çelişmezler. Yasa gereği uyumlu olmak zorundadırlar (Disaster Countermeasures Basic Act, 1997). Afet önleme temel planı diğer planlar için bir rehber olup, ana stratejilerin yer aldığı ve her yıl gözden geçirildiği ve gerektiğinde revize edilebilen

plandır. Buna bağı olarak diğr planlarda düzenli olarak her yıl gözden geçirilmektedir (Arai, 1986).

Japonya afet yönetim sistemi için rehber görevi gören, bu kapsamda da son derece önemli olan **Afet Önleme Temel Planı**, şu konuları kapsamaktadır:

Afet önleme planlarının tanımlarını, amaçlarını, temel ilkelerini, yerel afet önleme planları ve operasyon afet önleme planlarında vurgulanacak konuları, operasyon veya yerel afet önlem planlarının hazırlanmasında kullanılacak standartların oluşturulması ile ilgili konular (Japan National Land Agency, 1997). Şekil 3.7’de görüleceğı gibi temel afet önleme planları kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; görevlendirilmiş yönetim organlarının operasyon afet önleme planı ve görevlendirilmiş kamu kurumlarının operasyon afet önleme planlarıdır.

Görevlendirilmiş Yönetim Organlarının Operasyon Afet Önleme Planı şu konuları kapsamaktadır (Disaster Countermeasures Basic Act, 1997):

Görevlendirilmiş yönetim organlarının faaliyetleri ile ilgili olan afet önemleri için alınacak tedbirler, yerel afet önleme planlarının hazırlanabilmesi için standartların oluşturulmasına ilişkin diğr konular. Operasyon afet önleme planının hazırlanmasında ve uygulanmasında, görevlendirilmiş yönetim organı başkanı, diğr görevlendirilmiş yönetim organları başkanları tarafından hazırlanmış olan operasyon planları kendi planlarını koordine edecektir böylece tüm operasyon planları bir bütün olarak hazırlanacak ve uygulanacaktır. Görevlendirilmiş yönetim organlarının operasyon afet önleme planlarının diğr yasalara göre düzenlenen planlar ile ilişkileri de yasalarda tanımlanmıştır (Disaster Countermeasures Basic Act, 1997).

Görevlendirilmiş Kamu Kurumları, temel afet önleme planlarına dayanarak, kurumların faaliyetleri ile ilgili operasyon afet önleme planlarını hazırlayacaklar, operasyon planlarını her yıl gözden geçirecekler ve gerekli görüldüğünde onları revize edeceklerdir. Hazırlattığı ve revize ettiğı planı ilgili bakanlığı aracılığı ile başbakana rapor edecektir, ilgili valiye bildirecektir ve plan çerçevesi ve revizyonu kamuya duyurulacaktır (Disaster Countermeasures Basic Act, 1997). Aşağıda belirtilen, diğr yasalara göre düzenlenen planlardaki afet önlemeye ilişkin düzenlemeler, operasyon afet önleme planı veya afet önleme temel afet planı ile çelişmez ve aykırı olamaz. Bunlar:

Kapsamlı Arazi Gelişme Yasası'na göre hazırlanan herhangi bir Ulusal Gelişme Planı, Orman Yasası'nda tanımlanan herhangi bir Ulusal Orman Planı, Afet Önleme İçin Olağanüstü Tedbirler ve Özel Zemin Alanlarında Gelişme Yasası'na göre hazırlanan Afet Önleme İçin Operasyon Planları, Elektrik Gelişim ve İlerleme Yasası'na göre hazırlanan Elektrik Gücü Geliştirme Planları, Ormanların Korunması Yeniden Düzenlenmesi İçin Olağanüstü Tedbirler Yasası'na göre hazırlanan Orman Korumanın Yeniden Düzenlenmesi İçin Planlar, Başkent Alanlarını Birleştirme Yasası'na göre hazırlanan Başkent İçin Birleştirme Planı, Çoklu amaçlar için Barajlar Yasası'na göre hazırlanan planlar, Kasırga olasılığı olan alanlarda Afet Önleme İçin Özel Tedbirler İle İlgili Yasa altında sağlanan Beş Yıllık Afet Önleme Planları, Orman Korunması ve Sel Kontrolü için Acil Tedbirler İle İlgili Yasaya dayanarak hazırlanan Sel Kontrol Planı ve Orman Koruma Planı, Yoğun Kar Yağışlı Alanlar İçin Özel Tedbirlerle İlgili Yasaya dayanarak hazırlanana Yoğun Kar Yağışı Alanları İçin Temel Plan, Kinki Bölgesel Gelişme Yasası'na dayanarak hazırlanan Kinki Bölgesel Gelişme Planı, Chubu Bölgesel Gelişme Yasası'na dayanarak hazırlanan Chubu Bölgesel Gelişme Planı, Deniz Kirliliği ve Denize Yakın Alanların Korunması İle İlgili Yasaya göre hazırlanan Dökülen Yağın Uzaklaştırılması İçin Yapılan Planlar'dır (**Disaster Countermeasures Basic Act, 1997**).

Kalkınma planlarını hazırlayan Japonya Arazi Kurumu, Merkez Afet Önleme Konseyinin Genel Sekreteri'dir. Bu şekilde konseyin politikaları, ulusal kalkınma planına yansiyabilmektedir. Ulusal kalkınma planında Tokyo'nun ülkenin merkezi olduğu, şirketlerin merkez yönetimlerinin ve uluslararası değişim fonksiyonun burada yoğunlaştığı belirtilerek, burada bir deprem olması durumunda bu fonksiyonların sürdürülemeyeceği, dengesiz ulusal arazi yapısının bu şekilde devam ettirilemeyeceği bir problem olarak ortaya konmuştur. Ulusal arazi yapısının tek merkezliliğinin değiştirilmesi amaç olarak benimsenmiş, farklı gelişme aksları oluşturulması için stratejiler geliştirilmiştir (**Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 1988**).

3.6.1.2 Afet Önleme Temel Planı ve İl Afet Önleme Planı Örneği

Japonya Merkez Afet Önleme Konseyi tarafından 1988 yılında hazırlanan Afet Önleme Temel Planı'nda, afet öncesi tedbirler kapsamında ana hedefler belirlenmiştir. Bunlar; deprem afetine karşı ülke direncinin sağlanması, depreme

karşı yerel toplulukların direncinin sağlanması ve yapı ve faaliyetlerde depreme karşı direncin sağlanması için temel fikirlerin oluşturulmasıdır (**Central Disaster Prevention Council, 2002**). Tablo 3.4’de Japonya Temel Afet Önleme Planı örneği verilmektedir.

Afete Karşı Temel Önlemler Yasası’na dayanarak, Hyogo İl Yönetimi, 1963 yılında Bölge Afet Yönetim Planı’nı hazırlamış, 1987’de de plan revizyonunu yapmıştır. 1995’te Kobe Depremi’nden elde edilen deneyimlere dayanarak, plan tümüyle gözden geçirilmiş ve afet yönetimi bakış açısıyla, ilgili kurumsal yapıların, vatandaşların, afetle ilgili organizasyonların, belediyelerin illerin rollerinin tanımlanması, sorumlulukları ve afete hazırlık çalışmaları bir daha kontrol edilerek revize edilmiştir (**Toshio, 1997**). Bu plan; afet önleme planı, afet acil durum önlem planı, afet restorasyon planı olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. Bu kapsamda yapılacak işler ve alınacak önlemler Tablo 3.5 özetlenmektedir.

3.6.2 ABD’de Afet Yönetimi

3.6.2.1 Afet Yönetim Sisteminin Genel Çerçevesi ve Sistemin Dayandığı Temel Varsayımlar

ABD’de tehlikelere maruz kalabilecek insanlara yardım sağlamak, acil durum hazırlıklarını etkin bir şekilde yürütebilmek amacıyla, federal yönetim, eyalet yönetimi ve yerel yönetim alt birimleriyle birlikte kademeli bir afet yönetim sistemi kurulmuştur.

ABD’de yüzlerce afet olmaktadır. Afet yönetiminde sorumluluklar yerel düzeyden federal düzeye doğru artarak gitmektedir. Sorunların öncelikle yerel düzeyde çözüm bulması en önemli yaklaşımı oluşturmaktadır. Fakat afet etkilerinin çok daha büyük ölçekte olması durumunda eyalet ve federal düzeyde katkılar da olmaktadır fakat bu katkılar, özellikle federal düzeydeki katkı çok büyük değildir.

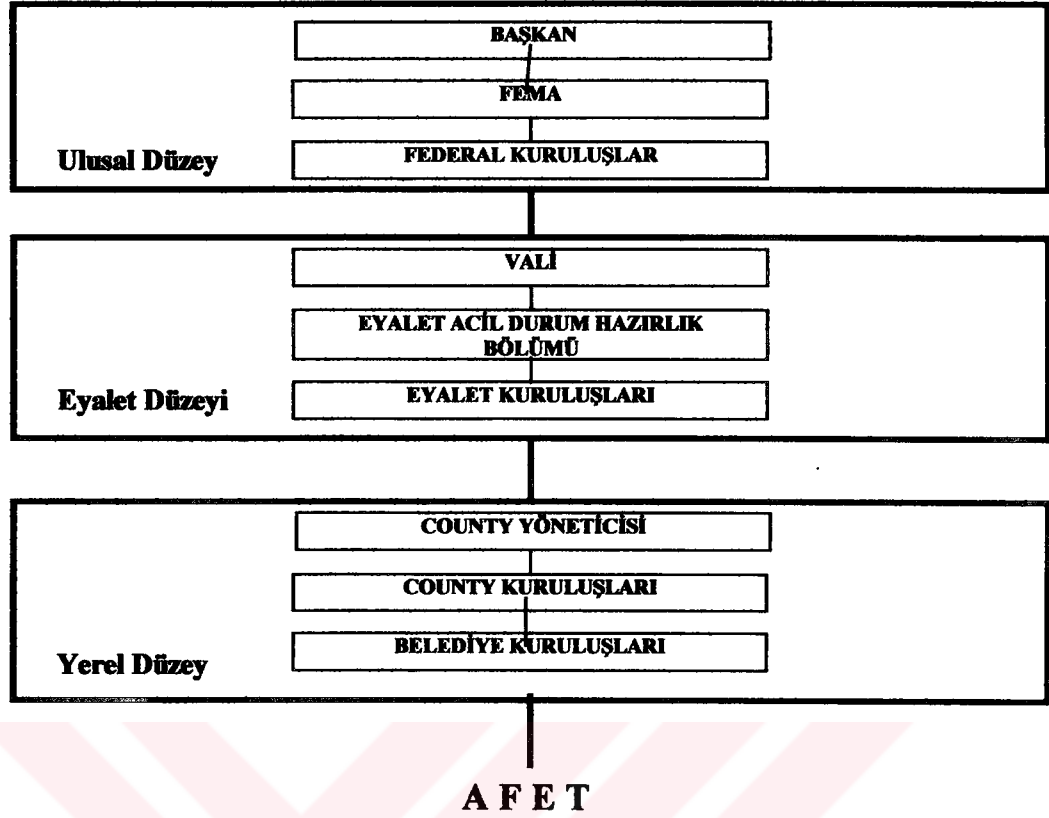
ABD’nin, yaşanacak bir afet sonrasında izleyeceği yolu gösteren bir rehberi bulunmaktadır. Burada sürecin nasıl olması gerektiği anlatılmakta, nasıl bir yol izleneceği belirtilmektedir. ABD’de sistem, yerel düzeyden eyalet düzeyine oradan da federal düzeye uzanan bir süreç olarak aşağıdan yukarıya doğru işlemektedir.

Sorumluluklar ve görevler bu kapsamda paylaşılmaktadır. Alt düzey yönetimlerde yapılacak işlere üst düzey yönetimler müdahil olmamaktadır. Bu anlamda tüm yönetim düzeylerinin koordineli ve uyumlu çalışması son derece önemlidir (Schneider, 1995). ABD’de afet yönetim sisteminin genel çerçevesi Şekil 3.9’da gösterilmektedir. Afet müdahale sistemi üç farklı düzeyden oluşmaktadır. Bunlar; yerel, eyalet ve federal düzeydir. Şekil 3.10’da gösterildiği gibi her bir düzeyin kendine has görevi vardır. Afet olduğunda öncelikle yerel düzeyde ilk tepki veriliyor. Eğer eyalet ve federal düzey afete müdahale edecekse o zaman, yerel düzey afetle ilgili ihtiyaçları belirler ve bunları üst düzey yönetimlere sunar. Eyalet düzeyi; öncelikli olarak para yardımı insan gücü ve eğitim yardımında bulunur. Fakat en önemli katkıları afetlere karşı kapsamlı bir hazırlık ve eylem planı hazırlamak ve uygulamaktır. Bunun amacı, tüm eyalet çapında yapılacak işlerin koordinasyonu ve hareketini sağlamaktır.

Son olarak federal yönetim büyük ölçekli mali yardımın yanında diğer önemli kaynakları da sağlar. Bu son adım sadece büyük çaplı hasarların giderilmesinde kullanılır (Schneider, 1995).

ABD’de afet müdahale sistemi bazı temel varsayımlara dayanmaktadır. İlk ve en önemli varsayım; doğal afetlerin belirli coğrafi bölgelerde olmasıdır. Bununla birlikte en iyi afet yönetim çalışmalarının yerel otoritelerce yapılacağıdır (Drabek, 1984). Şehir ve County yönetimleri afet durumunda belli ihtiyaçların karşılanmasında daha bir etkin ve verimli rol oynayabilmektedirler. Yerel yönetimler kendilerinin cevap verebileceği hizmet dışındaki büyük ölçekli hizmet taleplerinin karşılanmasında ancak başka yönetimlere başvurmalıdırlar. Buna bağlı olarak birçok doğal afet yerel düzeyde ele alınmalıdır. Tabi ki bazı durumlar eyalet düzeyinde yardım gerektirebilir. Öncelikli olarak yerel sonra eyalet ve en son olarak da federal düzeyde sorunların çözümü ve kaynak kullanımı gerçekleştirilmelidir. Sorumluluklar ve yetkiler aşağıdan yukarıya doğru işlemelidir.

İkinci varsayım; yerel, eyalet ve federal yönetimler, acil durum yönetim sorumluluklarını paylaşmalıdır (Mushkatel and Wescher 1985; May and Williams, 1986). Hiçbir yönetim düzeyi afet yönetiminde tek başına sorumlu ve yetkili olmamalıdır. Federal ve eyalet yönetimleri afet yönetimine müdahil olduklarında alt düzey yönetimler üzerinde baskı oluşturmamalı, onların yetkilerini azaltmamalıdırlar. Tam tersi, birlikte ve koordineli olarak çalışmalıdırlar.



Şekil 3.10 Yönetimler Arası Müdahale Sisteminin Temel Yapısı (Schneider, 1995)

       varsayım; bütün yönetim üniteleri acil durum yönetim sorumluluklarını ciddiye almalıdırlar. Her yönetim düzeyi kendi afet yönetim sorumluluklarını yerine getirebilme noktasında gerekli yönetim ve teknik kaynaklara sahip olmalıdır. Yerel, eyalet ve federal yetkililer, afet yönetimi amaçlı fon ayırmalı; plan yapacak, geliştirmek ve yönetecek personel almalı, gerekli ekipman ve teknik uzmanlar almalıdır (Schneider, 1995).

D rd     temel varsayım; (       ile bağlantılı olarak) kamu yetkilileri direkt olarak sürecin içinde olmak zorunda olduklarını bilmelidirler. Yerel acil durum yönetim yetkilileri ilk tepkinin kendileri tarafından ortaya konulması gerektiğini ve yukarı düzeyden gelecek olan katılımların kendileri tarafından yönlendirileceğini de bilmek zorundadırlar. Aynı zamanda eyalet ve federal düzeydeki yetkililer de kendi rollerinin tamamlayıcı bir rol olduğunu bilmelidirler. Onlar ek kaynakları koordine etmek ve yönlendirmekle görevlidirler (Schneider, 1995). Kısaca bütün afet yönetiminden sorumlu yetkililer kendi rolleri ve sorumlulukları ile ilgili bilgi sahibi olmalıdırlar. Ayrıca kendi eylemlerini diğer yönetimlerin eylemlerinin uyumunu, bağlantısını ve ilişkisini bilmek durumundadırlar.

Beşinci varsayım; FEMA, eyalet ve yerel düzeydeki yönetimlerin sorumluluklarını yerlerine getirmediği durumunda onları sorumlu tutabilir. FEMA oldukça küçük bir yönetsel birimdir, dolayısıyla ağırlıklı olarak eyalet ve yerel düzeydeki yönetimlerin personel ve kaynaklarına bağımlıdır. Hak sahipliği ve kaynakların dağıtımından eyalet yönetimi doğrudan sorumludur. FEMA bu kaynakların doğru dağıtımından eyaleti sorumlu tutar (Schneider, 1995).

Son varsayım; sistemin ilk müdahalesinin dışında kalan insanlar; parti liderleri, özel sektör ve diğer hükümet yetkilileri afet müdahale sisteminin çalışma şeklini bilmelidirler. Acil durum yönetim yetkilileri öncelikle her düzeyde yönetsel müdahalenin organizasyonu, koordinasyonu ve sevkıyatı ile sorumludur. Fakat afet sonrası müdahale çalışmalarının tamamını kendilerinin yapması mümkün değildir. Diğer yönetim kuruluşları özel kuruluşlar ve vatandaşlarda bu sürece dahil olmalıdırlar. Etkili bir afet sonrası müdahale ancak herkesin çok kapsamlı acil durum hazırlık sisteminin genel yapısını anlaması halinde gerçekleşebilir (McLoughlin, 1985).

3.6.2.2 Afet Yönetim Sisteminin İşleyişi

Federal yönetimin, eyalet yönetimleri ve yerel yönetimlerin kriz yönetimi ve acil planlama yasaları ya da düzenleyici kuralları bulunmaktadır. ABD'nin afetle ilgili kurumsal yapılanmasının çerçevesi bu yasalara göre oluşmaktadır (SACEP, 2002). Deprem zararlarının azaltılması, programların oluşturulması ve depremde can ve malın korunmasının amaçlandığı 1977 tarihli Deprem Tehlikeleri Azaltma Yasası deprem konusundaki temel yasadır. Yasa, sismik tehlikelerin ve hasar görülebilirliğin önceden tahminini, karakterize edilmesini, anlaşılabilirliğinin artırılmasını, arazi kullanım uygulamalarının ve yapı yönetmeliklerinin geliştirilmesini, sismik tasarım ve inşaat tekniklerinin ilerletilmesini, deprem sonrası araştırma ve eğitimin uygulamaya geçirilmesini ve riskin azaltılmasını içermektedir (Armstrong, 2000).

Ulusal Güvenlik (1947), Sivil Eser (1950) ve Federal Sivil Savunma Yasası'na göre de ulusal acil durumda sorumlu olan kurum ve kuruluşlar, yönetimler ve bunların sorumlulukları belirlenmiştir. ABD'de kapsamlı ve bütünleşmiş acil yönetim; ulusal, eyalet ve bölgeler arasında işbirliğine dayanmaktadır. Ulusal ölçekte belirlenen politika ve programlar ve yasal düzenlemeler, eyaletlerin afetlere karşı sorumlulukları açısından yol gösterici, destekleyici, teşvik edici bir nitelik

taşımaktadır. Her eyaletin ayrı yasama, yürütme ve yargı organlarının olması nedeniyle, afetlerle ilgili olarak her eyaletin ayrı yasal düzenlemeleri bulunmaktadır. Ancak bu yasal düzenlemeler, üst ölçekteki, federal düzeydeki sistem ile bütünleşmektedir.

Afet yönetimi ile ilgili en üst düzeydeki konsey, başkanlık ofisinde yer alan ABD Ulusal Güvenlik Konseyi'dir. Dış politikalarda ve ulusal güvenlik konularında başkana yardım eden, tavsiyede bulunan, ABD'nin ulusal güvenlik stratejisini oluşturan ABD Ulusal Güvenlik Konseyi'nin diğer bir görevi de ulusal güvenlik acil durum hazırlığıdır (US Information Agency, 1999). Ulusal güvenlik acil durum hazırlıkları başkan tarafından kurulmaktadır. Ulusal Güvenlik Konseyi, bu politikaların yönetiminden ve geliştirilmesinden sorumludur.

Afet yönetim sistemini organize eden ve yatay ve dikey ilişkileri kuran en önemli kurum FEMA'dır. FEMA, 1803 yılında kurulan, afet sonrasına yönelik görev yapan bir kurum iken, 1979 yılında afetler ile sorumlu olan birçok kurum FEMA içerisinde toplanmıştır (FEMA, 2000).

Deprem Tehlikesine Karşı Korunma Yasası'na göre deprem riskinin azaltılması konusunda federal hükümetlerin yaklaşımları, Ulusal Deprem Zararları Azaltma Programı (NEHRP), çerçevesinde koordine edilmektedir (Armstrong, 2000). NEHRP, 1977 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu program eyaletlere, eyalet ve yerel yönetimlerin deprem zararlarını azaltma tedbirlerinin uygulanması için gerekli adımları sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, ulusal standartları, altyapı ve bina inşası ve planlamasında kullanılacak yönetmelikler ile bu eylemlerde rol alacak organizasyon, mimar mühendis ile ilgili yönetmeliklerin düzenlenmesini içermektedir. Dört kurumun konsorsiyumundan oluşmaktadır. Bunlar; Jeolojik Araştırmalar Kurumu (USGS), Ulusal Bilim Vakfı (NSF), Ulusal Standart ve Teknoloji Enstitüsü (NIST) ve Federal Acil Durum Yönetim Kurumu'dur (FEMA).

NEHRP'nin aktiviteleri temel ve uygulamalı araştırmaları; teknoloji geliştirme ve transfer etme, yetiştirme, eğitim ve sismik risk azaltma tedbirlerini tavsiye etmeyi kapsamaktadır. Bu aktivitelerin gerçekleştirilmesinde, birleşik devlet, eyalet kurumları, özel şirketler, üniversiteler, bölgeler, gönüllü ve profesyonel organizasyonlar birlikte çalışmaktadırlar (Armstrong, 2000). NEHRP deprem

araştırma eylemlerinin finansmanı kapsamında bu dört kurum 1993 yılında 93 milyon ABD Doları almıştır (The US Hud's, 2000).

Federal Düzeyde Afet Yönetimi-FEMA: FEMA, ulusal düzeyde afeti yöneten ve çalışmalar yapan, başkana rapor veren, bağımsız bir kurumdur. Ulusal Güvenlik Konseyi, yürütücü birimleri düzenlemekte, ulusal güvenlik acil durum hazırlık konularında kongreye ve federal yetkililere yardım etmektedir. FEMA Başkanı, Ulusal Güvenlik Konseyi'ne ulusal güvenlik hazırlık konularında danışman olarak hizmet etmektedir (FEMA, 2000). FEMA, Ulusal Deprem Zararlarını Azaltma Programının (NEHRP) planlanması ve koordinasyonu için ilk sorumlu kurumdur (US House of Representatives, 2000). NEHRP içerisinde iki role sahiptir. Bunlardan birincisi program için yol gösterici olarak hizmet eder. Bu rol, program koordinasyonunu, federal devletle ve dış kurumlarla birlikte konsolide program bütçe dokümanlarının ve uzun dönemli planın hazırlanmasını ve kongreye periyodik rapor sunmayı içerir. İkincisi, FEMA, eyalet ve yerel seviyedeki yönetimlerde etkili deprem kayıplarını azaltma tedbirleri çerçevesinde teknoloji geliştirme ve araştırma sonuçlarını uygulamaya dönüştürme konusunda çalışır. Bu rolde, FEMA, sismik hasar görebilme olasılığını azaltmak için eylemlerin ve planların desteklenmesini, deprem tehlike bilincinin artırılması için tasarlanmış çok eyaletli konsorsiyum ve eyaletler için teknik yardım ve bağış programlarını yönetir. FEMA, mevcut binaların güçlendirilmesi, yeni yapıların inşaat teknikleri ve sismik tasarımın geliştirilmesi konularında destek olmaktadır. Ayrıca, deprem kayıplarının azaltılması konusunda kamuyu bilinçlendirme ve eğitim programlarını desteklemekte ve geliştirmektedir (California Government Code, 2000).

Federal bakanlıklar dahil olmak üzere, tüm federal kurumlar yasalarda belirlenen çerçeve içerisinde FEMA ile birlikte çalışmaktadır.

ABD'de FEMA bölgesel düzeyde de örgütlenmiştir. FEMA'nın iki alan ofisi, on tane bölgesel ofisi bulunmaktadır. Her bir bölge, birkaç eyalete hizmet etmektedir. Bölgesel hizmet veren personel, doğrudan eyaletlerdeki afet yönetim modelleriyle çalışmaktadır. Bu şekilde afet planı yapılmasına yardım edilmekte, göç/tahliye programları geliştirilmekte ve büyük çaplı afetler gerçekleştiğinde ihtiyaçların daha sistemli karşılanması sağlanmaktadır. Eyalet düzeyinde ise FEMA ile birlikte çalışan acil durum yönetim birimleri bulunmaktadır. Bunlar 46 adettir (FEMA, 2000).

Eyalet Düzeyinde Afet Yönetimi: Bu bölümde eyalet ve yerel yönetimler düzeyindeki afet yönetimi Kaliforniya özelinde örneklendirilerek anlatılacaktır.

Kaliforniya Eyaleti Yönetimi, vatandaşlarının can ve mal güvenliğinin sağlanmasında sismik tehlikenin azaltılması için kabul edilebilir bütün önlemleri almada temel sorumluluğa sahiptir. Eyalet düzeyinde, afet öncesi ve sonrasında depremlerle baş edebilmek için büyük sorumluluk yerel yönetimlerdeki. Eyalet yönetiminin, yerel tehlikeleri azaltma önlemleri için model oluşturma, gelecekteki ulusal deprem zararlarının azaltma programlarına girdi verme gibi yol gösterici rolü bulunmaktadır.

Kaliforniya Eyalet Mevzuatı'nda afet yönetimi ile ilgili bir çok yasa bulunmaktadır. Bunlar; Kaliforniya Deprem Eğitim Yasası, Kaliforniya Acil Durum Hizmet Yasası, Kaliforniya Deprem Zararlarını Azaltma Yasası, Sismik Güvenlik Komisyonu Yasası, Binaların Deprem Güvenliği Yasası, Afet İyileştirme ve Yeniden İnşa Yasası, Kaliforniya Deprem Güvenliği ve Konut Rehabilitasyon Bono Yasası, Kaliforniya Deprem Güvenliği ve Kamu Binaları Rehabilitasyon Bono Yasası, Sismik Güçlendirme Bono Yasası, Sismik Doğal Afet Yardım Yasası, Deprem Fay Bölgeleme Yasası ve Sismik Tehlike Haritaları Yasası'dır

Bu yasalar incelendiğinde, afet öncesi hazırlıkların temelde iki boyut üzerinde yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Birinci boyut afet etkisini afet öncesinde azaltmaya yönelik olup, diğeri afet sonrası hazırlıkları kapsamaktadır. Bunların dışında, afet bilincinin artırılması yönünde yapılan eğitim çalışmaları Kaliforniya Deprem Eğitim Yasası çerçevesinde şekillenmektedir. Ayrıca tüm sistemi besleyen araştırma çalışmaları Kaliforniya Yönetim Yasası'nda yer alan Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi tarafından kurulan sistem çerçevesinde yürütülmektedir (Şengezer, 2002). Doğal Afet Yardım Yasası ile de eyalet ve yerel yönetimlere yapılacak tahsisatlar ve fonların kullanım biçimleri tanımlanmıştır (California Government Code, 2000). Tüm bu yasalarda atıf yapılan, sistemin düğüm noktası Sismik Güvenlik Konseyi'dir. Sismik Güvenlik Konseyi, yönetime, eyalet meclisine, eyalet ve yerel yönetimlere deprem riskinin azaltılması konusunda tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuş, bağımsız bir kurumdur (Davis, 2000).

Komisyon ayda bir toplanmaktadır. Komisyonun pek çok görevi özel komiteler tarafından yürütülmektedir. Bu komiteler özel konuları araştırmakta, politikaları ve

düzenlemeleri komisyona tavsiye etmektedir. Kaliforniya’da bu komisyonun altında altı komite ve bunların alt komiteleri bulunmaktadır. Bunlar; Acil Durum Planlama ve İyileştirme Komitesi, Kuvvetli Yer Hareketi Ölçümü Tavsiye Komitesi, Kaliforniya Deprem Kayıp Azaltma Planı Uygulama Komitesi, Planlama ve Bütçe Komitesi, Kamuyu Bilgilendirme ve Eğitim Komitesi ve Araştırma, Plan Uygulama Komitesi’dir.

Kaliforniya Deprem Zararlarını Azaltma Yasası 2/10/1985’de yürürlüğe girmiştir (Davis, 2000). Yasaya göre, eyalet bütününde deprem zararlarını belirgin bir şekilde azaltmak için Sismik Güvenlik Komisyonu’nun, önceliklerin belirlendiği programı, mali kaynakları hazırlaması ve yönetmesi zorunludur. Komisyon beşer yıllık Deprem Kayıplarını Azaltma Planı’nı hazırlamaktadır. Bu plan, uzun dönemde deprem riskini azaltmak için ne yapılması gerektiği konusunda komisyonun politikalarını içermektedir. Bu plan eyaletin stratejik planıdır.

Sismik Güvenlik Komisyonu, yüksek tehlikeli alanlardaki yerel kurumlarla, yerel ve eyalet kurum ve kuruluşları tarafından kullanılmak üzere program modelleri geliştirmeleri için aşağıdaki konularda anlaşmalar yapmaktadır (Davis, 2000):

Uygun yasal, yönetsel ve özel eylemlerin tavsiyesi, uygulama faaliyetlerinin gözlenmesi, afetin çeşitli etkilerinin tahminlerinin sorgulanması ile kurumların koordinasyonunun kurulması, değerlendirme, öncelik ve uygulamayı sağlayabilmek için bilgi toplama mekanizmalarının oluşturulması, afete yanıtta, yeniden inşa ve rehabilitasyona kadar düzenli bir iletişim için koordinasyon süreçleri, program amaçlarını tamamlayabilmek için afet sonrası önlemlere ilişkin temel konuların otoriteye akışını sağlamak gerekmektedir. Bu anlamda, yasaya uygun olarak yerelin katılımını sağlayan, yasal süreçlerin hazırlanması, tanımlanması, Kaliforniya Acil Durum Hizmet Yasası, Doğal Afet Yardım Yasası, Ekonomik Afet Yasası, Planlama ve Bölgeleme Yasası, Toplumun Yeniden Geliştirilmesi Yasası, Sağlık ve Güvenlik Yasası’nın koordinasyonu ve bütünleştirilmesi ve afetler için program modeli olarak hizmet edebilecek yerel program bileşenlerinin tanımlanması.

Deprem Kayıplarını Azaltma Planı, sismik güvenlik için öncelikler ve tüm uygulama stratejileri ile yürütücü ve yasal organlara yol göstermektedir. Aynı zamanda bu plan FEMA’nın ulusal zararları azaltma stratejileri ile uyum içindedir. Plan mevcuttaki hasar görebilme olasılığı olan yapıların güçlendirilmesinin önemini, yeni inşaatların

daha iyi tasarımı ve bütün alanlarda hazırlıkların artırılmasını vurgulamaktadır. Planlarda tavsiye edilen eylemler onbir grupta toplanmaktadır (Davis, 2000). Bunlar; Yer Bilimleri, Araştırma ve Teknoloji, Eğitim ve Bilgi, Ekonomi, Arazi Kullanım, Mevcut Binalar, Yeni Yapılar, Hizmet ve Ulaşım, Hazırlık, Acil Durum ve İyileşmedir.

Deprem Kayıplarını Azaltma Plan ve Programı yerel ölçekten gelen rapor ve belgelerin değerlendirilmesi ve önceliklerin saptanması ile oluşmaktadır. Sismik Güvenlik Komisyonu, Acil Hizmet Büroları, Kaliforniya Maden ve Jeoloji Kurumu, Deprem Görev Birlikleri, federal devlet ve özel sektör organizasyonları ile deprem zararlarının azaltılması konusunda çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmalar, ile yeniden inşaat ve iyileştirme gayretleri için yol gösterilmekte, deprem afetine karşı yanıt geliştirilmekte, deprem zararları azaltılmaktadır (Şengezer, 2002).

Kaliforniya Deprem Zararlarını Azaltma Yasası'nda, St. Andreas fayında afet etkilerini azaltmak için alınması gerekli önlemler sıralanmaktadır. Bunlar; tasarım, inşaat, metot ve uygulamalarının geliştirilmesi, tehlikeli binaların rehabilitasyonu, yönetim ve özel sektörün birlikte yer alacağı acil planlamanın koordinasyonu, arazi kullanım yeniden gelişme planlarının uygulanması, kamu bilgilendirme ve eğitim programlarının geliştirilmesi, acil duruma yanıt kapasitelerinin ve acil durum yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, uzun dönem sosyal-ekonomik iyileştirme stratejilerinin geliştirilmesi, kuvvetli yer hareketi kayıt sistemlerinin güncelleştirilmesi ve deprem olayının fiziksel sosyal boyutlarının araştırılmasıdır.

Yerel Düzeyde Afet Yönetimi: Kaliforniya Eyaleti'nde yerel ölçekte afet öncesi ve afet sonrası çalışmalara yönelik olarak iki yasa bulunmaktadır. Binaların Deprem Güvenliği Yasası risklerin belirlenmesi ve bu doğrultuda afet etkilerinin azaltılmasına yönelik plan ve programlarının oluşturulması sürecini tanımlamaktadır. Afet İyileştirme ve Yeniden İnşa Yasası ise afet sonrası iyileştirme ve yeniden inşa süreçleri için önceden yapılması gerekli hazırlıkları tanımlamaktadır.

Binaların Deprem Güvenliği Yasası ilçe ve yerleşmelerde potansiyel tehlikeli binaların saptanması ve risk azaltma programlarının oluşum süreçlerini içeren bir yasadır. Yerel Bina Yönetmeliği'nin uygulanması ile sorumlu olan Yerel Bina Departmanı, görev alanlarındaki 1990 öncesi yapılan bütün tehlikeli yapıların tanımlanması, binanın mevcut kullanımının, günlük yoğunluk yükünün, tehlikeli olan

yapıların güvenli hale getirilme maliyetlerinin belirlenmesi, tehlike azaltma programının oluşturulması ile de görevlidir. Hazırladıkları rapor, Sismik Güvenlik Komisyonu'na sunulmakta, bu komisyon da risk azaltma programını Eyalet Meclisi'ne sunmaktadır. Bu tespit ve görevlerin yapılmasında uyulacak kriterler, Sismik Güvenlik Konseyi ve Kaliforniya Kentler Birliği, Kaliforniya İlçe Danışmanları Birliği ve Kaliforniya Yerel Bina Büroları arasındaki işbirliği sonucunda oluşturulmaktadır (Şengezer, 2002).

Afet İyileştirme ve Yeniden İnşa Yasası'nın amacı kent, ilçe ve diğer birimlerin afete karşı hazır olmalarını sağlamak için yol göstermektir. Afetin beklendiği her kent, ilçe veya eyaletin yerel alt bölümleri otoritenin planlama eylemleri ile bağlantılı olarak, afet planlarını hazırlarlar, yetki alanlarındaki iyileşme ve yeniden inşa faaliyetlerini düzenlerler.

ABD'de; yüzey kırıklarının yol açacağı sismik etki, yer sarsıntısı, yer zayıflıkları, tsunami, hortum, baraj yıkılmaları, heyelan, sıvılaşma ve diğer tehlikelerle ilişkili herhangi bir kabul edilemez riskten toplumu korumak için güvenlik unsurlarını yerel planlar içermelidir. Güvenlik unsurları, bilinen sismik ve diğer jeolojik tehlike haritalarının bir parçasıdır. Planlar, tahliye akslarını, su sağlama gereksinimlerini, minimum yol genişliklerini, yapılar arasındaki açıklığı işaret etmelidir. Bu konularda, her kent ve ilçe, Koruma Bakanlığı Maden ve Jeoloji Bölümüne ve Acil Durum Hizmet Bürosuna danışmaktadır. Bu kurumlar tarafından yapılan öneriler, planlama kurumu ve yönetim birimleri için tavsiye niteliğindedir (California Government State Code, 2000).

Kamu Kaynakları Mevzuatı içerisinde Deprem Fay Bölgeleme Yasası yer almaktadır. Bu yasanın amacı, her bir kent ve ilçeyi ilgilendiren genel plan doğrultusunda, kent ve ilçe yönetmeliklerinin, düzenlenmelerinin, kurallarının ve bölgeleme yasalarının yönetim ve uygulanmasının sağlanmasıdır. Bu yasa, aktif fay teraslarında insan yerleşmelerinin gelişmesinin yasaklanması için eyalet, ilçe ve kentlere yardım edecek politika ve kriterlerin sağlanmasına yöneliktir. Burada, yer sarsıntılarına karşı tarihi binalar da dahil, binaların güçlendirilmesi ile insan kaybını azaltmak, eyalet vatandaşının güvenliğini artırmak amaçlanmaktadır. Yasada deprem fay bölgeleri üzerinde yer alan taşınmazların alım satımının yasaklanması veya bunların hangi koşullar altında güçlendirilebileceğinin ayrıntılı kriterleri belirlenmektedir. Bu fay bölgelerinde hem bireylerin, kurumların, hem de yerel

yönetimlerin uyması gereken koşullar ayrıntılı olarak tanımlanmaktadır (**California Public Resources Code, 1999**).

Kaliforniya Kamu Kaynakları Mevzuatı içerisinde sismik tehlike haritalarının hazırlanma standart ve süreçleri ile birlikte ilgili kurumlar ve sorumlulukları da tanımlanmaktadır. Bu, Sismik Tehlike Harita Yasası olarak anılmaktadır. Bu bölümde, kuvvetli yer sarsıntısı, sıvılaşma, heyelan ve diğer zemin zayıflıklarının etkilerinin, depremler tarafından sebep olunan ekonomik kayıpların %95'ini oluşturduğu saptanmış, kentlerde ve ilçelerde kamu sağlığını, güvenliğini korumak ve bu tehlikeleri azaltmak üzere sağlıklı ve doğru arazi kullanım politikalarının ve yönetmeliklerin teşvik edilebilmesi için sismik tehlike bölgelerinin belirlenmesi ve haritaların oluşturulması gerektiği belirtilmiştir (**California Code of Regulations, 1998**).

Bu yasaya uygun olarak hazırlanan haritalar ve ilgili bilgiler, kentin gelişme amaçları ve planlamada kullanılmak üzere yerel yönetimlere iletilmektedir. Bu yasada belirtilen sismik tehlike haritalarının hazırlanmasından, Maden ve Jeoloji Bölümü sorumludur. Bu kurum, yasada belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmış sel haritaları, heyelan tehlike programı ve deprem fay bölgeleri harita programlarına göre üretilen mevcut bilgileri kullanarak eylemleri koordine etmektedir

Eyalet Maden ve Jeoloji Heyeti'nin; eyaletteki sismik tehlike haritalarının hazırlanması için rehber oluşturma, sismik tehlike bölgelerini hazırlanmasında öncelikleri belirleme, kent, ilçe ve eyalet kurumlarının sorumluluklarını gösteren politika ve kriterleri oluşturma, risk azaltma önlemlerini tavsiye eden ve sismik tehlikenin değerlendirilmesinin yapıldığı rehberi hazırlama, bunların gerçekleştirilebilmesi için gerekli prosedürleri hazırlama gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kurumun tavsiye komitesi bulunmaktadır. Bu komite, eyalete kayıtlı jeolog, sismolog, inşaat mühendisi, kent, ilçe, bölge yönetim temsilcisi, sigorta şirketleri temsilcisi, sigorta aracısından oluşmaktadır. Yasallık kazanan tehlike haritaları, ilçe tapu dairesine ve planlama kurumuna iletilmekte, emlakçı, sigorta şirketi gibi ilgili kurumlar bilgilendirilmektedir. Tehlikeli bölge olarak gösterilmiş alan içerisinde, emlak bürolarının taşınmaz malları satamayacağı Sismik Tehlike Harita Yasası'nda yer almaktadır (**Davis, 1997**).

3.6.2.3 Sismik Tehlikeyi Azaltmak İçin Oluşturulan Fonlar ve Yasalar

Kaliforniya’da, afet etkisini azaltmak üzere gerekli önlemlerin alınabilmesi için oluşturulmuş üç fon bulunmaktadır.

Bunlardan ilki Konut Rehabilitasyon Borçlandırma Fonu’dur. Bir diğeri Deprem Güvenliliği ve Kamu Binalarının Rehabilitasyonu Fonu ve son olarak da Kaliforniya Deprem Güvenliği ve Konut Rehabilitasyon Fonu’dur. Bu fonlardan yararlanma esasları yasalarla düzenlenmiştir. Bu fonlar, binaların yeterli güvenliğe sahip olup olmadığının araştırılması, sismik güvenliği olmayan faaliyetlerin ve binaların yeniden yer seçimi, yer değiştirmesi, tamiratı, yeniden inşa edilmesi için kullanılmaktadır. Tüm fonlar Sismik Güvenlik Komisyonu tarafından hazırlanan rehbera göre dağıtılmakta ve yönetilmektedir.

Sismik tehlikeyi önlemeye yönelik oluşturulan fonlar dışında sistem bir takım yasalarla da desteklenmektedir. Acil Durum Hizmet Yasası ve Deprem Eğitim Yasası bunlara örnek verilebilir.

Kaliforniya Acil Durum Hizmet Yasası’na göre; Acil Durum Hizmet Bürosu, Hükümet Konağı’nın içerisinde yer almaktadır. Acil durum eylemlerinin koordinasyonu için kurumlar arası ve eyaletler arası karşılıklı yardım sözleşmeleri yapılmaktadır. Eyaletteki acil duruma etkin müdahale için Eyalet Acil Durum Planları hazırlanmaktadır. Bu çerçevede, her bir politik birimin yöneticileri yürütülmesi gereken işleri yapmaktadırlar. Vali, eyaletteki acil durumun etkilerinin azaltmak için Eyalet Acil Durum Planı’nı ve bunun programlarını koordine etmekle sorumludur. Aynı zamanda, yerel yönetim birimleri de kendi plan ve programlarını hazırlamakta, bu planlar Eyalet Planı ile, Eyalet Acil Durum Planı da diğeri Eyalet Planları ve Federal Plan ve programları ile bütünleştirilmekte ve koordine edilmektedir.

Kaliforniya Deprem Eğitim Yasası kapsamında; kayıpların azaltılması amacıyla, deprem tehlikesine karşı bilincin artırılması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Sismik Güvenlik Konseyinin yol göstericiliği ile Deprem Güvenlik Programları geliştirilmekte ve test edilmektedir. Bu program çerçevesinde, okullara ve kamuya can kaybını azaltmaya yönelik bilgi materyalleri sağlanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak Kaliforniya Deprem Eğitim Projesi (CALEEP) hazırlanmıştır. Projenin yürütülmesi için Sismik Güvenlik Konseyi, Kaliforniya Üniversitesi ile sözleşme

imzalamıştır. Bu proje, Eğitim Bakanlığı, ile birlikte geliştirilmektedir (Şengezer, 2002).

Ayrıca maliyet etkin deprem risk azaltma önlemlerini geliştirmek üzere Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi de kurulmuştur. Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi, çok disiplinli ve bütünleştirilmiş araştırma programı sağlamaktadır. Kaliforniya Üniversitesi tarafından kurulmuştur. Bu merkez, Sismik Güvenlik Konseyi'nin araştırma ve uygulama planlarının amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi için ilk adımdır. Merkezin hedeflerinden biri, büyük kentsel deprem risklerinin tanımlanması için metotlar üretmek ve bu riskleri kabul edilebilir seviyelerde azaltmak için maliyet etkin stratejiler geliştirmektir. Ulusal Bilim Vakfı'nın fonlarından yararlanılmaktadır. Merkezi desteklemek üzere Eyalet hazinesinde, Deprem Risk Azaltma Fonu 1996'da oluşturulmuştur.

3.6.2.4 Afet Yönetim Sistemine Yönelik Eleştiriler

ABD'de afet yönetim sisteminin işleyişinde bazı tıkanıklıkların olduğu farklı yazarlar tarafından da dile getirilmektedir.

Birinci olarak, yönetim düzeyleri arasında yaşanan farklı görüşlerdir. Yerel, eyalet ve federal yetkililer, sisteme, kendi avantajları doğrultusunda bakmaktadırlar. Özellikle, yerel ve eyalet düzeyindeki yetkililer sorumluluklarını federal yönetimle paylaştıklarında yada aktardıklarında, kendi sorumluluklarının bittiğini düşünürler (Riley, 1989). Fakat federal yetkililer sisteme takım çalışması olarak bakarlar. Yani, yerel, eyalet ve federal düzeyler birbirinden ayrı fakat birbirleriyle ilişkili ve sürekli sorumlulukların olduğunu düşünürler (Hall, 1989). Bu farklı rol anlayışları yönetsel müdahale sürecinin işleyişini etkilemektedir. Dolayısıyla, yönetimler arasındaki bu anlayış farklılıkları, sistemin çalışmasını olumsuz etkilemektedir (Schneider, 1995).

İkinci olarak, acil durum yönetim yetkilileri süreçte yer alan diğer katılanları koordine edememektedirler (U.S. General Accounting Office, 1991). Teoride mevcut kaynakları kendi yetki alanları içerisinde yönlendirmeli ve organize etmelidirler. Fakat onlar diğer resmi görevlileri, parti liderlerini ve halkın hareketlerini kontrol edemezler. Örneğin county sivil savunma müdürlüğünün yerel polis üzerindeki etkisi çok azdır. Ayrıca FEMA yetkilisi diğer federal kuruluşların işlerini idare edemez (Tarım İşleri ve Ulaştırma Departmanları gibi). Afet sonrası

müdahale çalışmaları ile ilgili çok fazla kuruluş ve yetkili olup, her birinin kendi kuralları, düzenleri ve politikaları vardır. Sonuç olarak acil durum yönetim yetkilileri yönetsel faaliyetleri koordine etmede zorlanırlar (Schneider, 1995).

Üçüncü olarak, afet müdahale çalışmaları için yeterli parasal kaynakların olmayışdır (Mushkatel and Weschler, 1985; Cigler, 1988; Rubin and Popkin, 1990; Waugh, 1990). Yerel düzeyde birçok acil durum yönetim kuruluşu sınırlı bütçelerle yarı zamanlı personeli ile çalışır. Bu durum üst düzey yönetimler için de geçerlidir. Bir çok eyalette, acil durum hazırlık bölümü, genelde para yardımı yada kaynak sağlanması noktasında en son gelen kuruluş olarak görülmektedir. FEMA da benzer durumdadır. Birkaç bin eğitilmiş elemanı vardır ve bütçeleri sınırlıdır (FEMA, 1993; US General Accounting Office, 1993). FEMA'nın önemli acil durumlar için bütçesinde ayırdığı bir fon bulunmaktadır. Bu fonun ismi, Afet Yardım Fonu'dur. Fakat bu fon yetersiz bir fondur. Öyle ki büyük bir afet sonrasındaki gerçekleştirilecek çalışmaların kaynağı ancak ABD Kongresi'nden alınacak ek kaynaklarla sağlanabilmektedir (FEMA, 1993). Acil durum yönetimi, herhangi bir düzeydeki yönetim için en öncelikli iş olarak görülmemektedir (Schneider, 1995).

Son olarak, tüm yönetim seviyelerinde (yerel-eyalet-federal) acil yönetim çalışmaları çok az saygınlığa ve güvenilirliğe sahiptir. Bu alanlarda çalışan yetkililerle ilgili genel izlenim; onların konularında eğitimsiz ve hazırlıksız oldukları yönündedir (Cook, 1989). Acil durum yönetim kuruluşları ile ilgili tekrarlanan şikayetler vardır. Başka bir iş bulamayan eski askeri personel yada politikacılar buna örnek verilebilir (Bandy, 1989; Miller, 1992; Wamsley, 1993). Personel politikaları yetersiz olduğundan, yöneticilik ve liderlik vasfı olan insanlar yerine, tembel, umursamaz insanlar bu alanlarda çalışmak için talepte bulunuyorlar (Democratic Study Group, 1989). Bu da genel olarak acil durum yönetim sistemlerinin etkili olmadığı yönünde bir etki bırakmaktadır (Schneider, 1995).

Kağıt üzerinde, yönetsel faaliyetlere rehber olacak sistemin iyi organize edilmiş ve etkin olduğu görülür. Gerçek böyle değildir. Sistem yetersiz olduğu için, afetin etkileri sistemin tıkanıklarından dolayı daha da büyümektedir (Schneider, 1995).

3.7 Afet Yönetimine İlişkin Genel Değerlendirme

Yukarıda anlatılan yurtdışı afet yönetim sistem örnekleri genel anlamda şu ortak noktalarda buluşmaktadır:

- Afet yönetim sistemleri, yönetim sistemlerindeki kademelenmeye paralel bir yapıda oluşturulmuştur.
- Afet yönetim sistemlerindeki teknik işleyiş statik değil dinamiktir.
- Afet yönetiminde sürdürülebilirlik, etkin ve verimli çalışan bir kurumsal yapılanmayla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kurumlar arası dağınık bir yapı da bulunmamaktadır.
- Afet yönetim sisteminde, alt sistemler arası yatay ve dikey ilişkiler son derece iyi tanımlanmış ve sistemde boşluk oluşturabilecek tanımsız bir alan bırakılmamıştır.
- Yönetim sistemleri ve afet yönetim sistemlerinin kendi içindeki ve aralarındaki tüm ilişkiler, görev ve sorumluluklar, hukuk sisteminin etkisi altında, yasalarca tanımlanmıştır.
- Afet yönetim sistemlerinin, sistemin öngördüğü ilkeler doğrultusunda çalışabilmesi için gerekli fonlar oluşturulmuştur.
- Afet yönetimi kapsamında hazırlanan her türlü planlar, kademeli bir yapı içinde hazırlanmakta ve kesinlikle birbirleriyle çelişmedikleri gibi, bu planlar dışındaki planlarla da konusu gereği eşgüdüm halinde olmaktadır.

Türkiye’de afet yönetimine ilişkin olarak, yukarıda maddeler halinde belirtilen ortak noktalara rastlamak mümkün değildir. Bunun en önemli nedeni; yönetim, afet yönetimi ve planlama sistemleri arasındaki ilişkilerde yaşanan hukuki, siyasi, idari ve mali sorunlardır. Başka bir ifade ile, Türkiye’deki yapı, rasyonel bir sistem oluşturabilecek iradeyi gösterememektedir.

Ekonominin içine düştüğü darboğaz ve kentlerin sağlıksız büyümesi, bölge planlamada yaşanan uygulamaya dönük problemlerden dolayı planlama sisteminin kademeli yapısının tam olarak çalıştırılamayışı, kalkınma planlarında; bölgesel gelişme, kentleşme ve afet yönetimine ilişkin verilen kararların fizik mekana kadar indirilememesi, planlama, yönetim ve afet yönetim sistemleri arasında yeterli

etkileşimin kurulamamış olması, arazi kullanım planlarında riskli alanların yeterince tanımlanamaması yada yanlış uygulamadan (rant ilişkileri) kaynaklanan sorunlar ve deprem güvenliği olmayan yapı stoklarının artması gibi nedenler ile afet etkileri ve kayıplar artmaktadır. Türkiye’de afet yönetiminin, sistemi tanımlayabilecek bir yapıya kavuşturulamayışı nedeniyle de, afet sonrası ortaya çıkan sonuçlar ile devletin baş etmesi güç hale gelmektedir.

Afet öncesi, afet anı ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmalar ile alınması gereken tedbirlere yönelik işleyen sağlıklı bir sistemin kurulamamış olması, koordinasyon ve eşgüdüm yetersizlikleri (afet yönetiminde çok fazla kurum ve kuruluşun birbirleriyle eşgüdümünden uzak çalışmaları), merkezi yönetimin yol göstericilikteki ve politika üretmedeki yetersizliği gibi faktörler kaynak israfına yol açmakta, kayıplar artmaya devam etmektedir. Özellikle, 1999 yılında yaşanan depremlerden sonra ülkemizde bu konuda birçok yasal düzenleme için girişimde bulunulmuş olmakla birlikte, bunlar birbirini tamamlamayan parçalar halinde, bir sistemi oluşturmaktan uzak kalmıştır.

Ülkemizin öncelikli konuları arasında yer alması gerektiğini düşündüğümüz afet yönetiminde; afetlerden dolayı yaşanan kayıpların azaltılması, kaynak israfının önüne geçilmesi için kapsamlı bir sistemin oluşturulması son derece önemlidir. Böyle bir sistemin oluşturulabilmesi için ise; planlama, yönetim ve afet yönetim sistemleri bir bütün olarak ele alınmalı ve bu üçlü sistem ilişkileri hukuk sistemi tarafından boşluk kalmayacak şekilde tanımlanmalıdır.

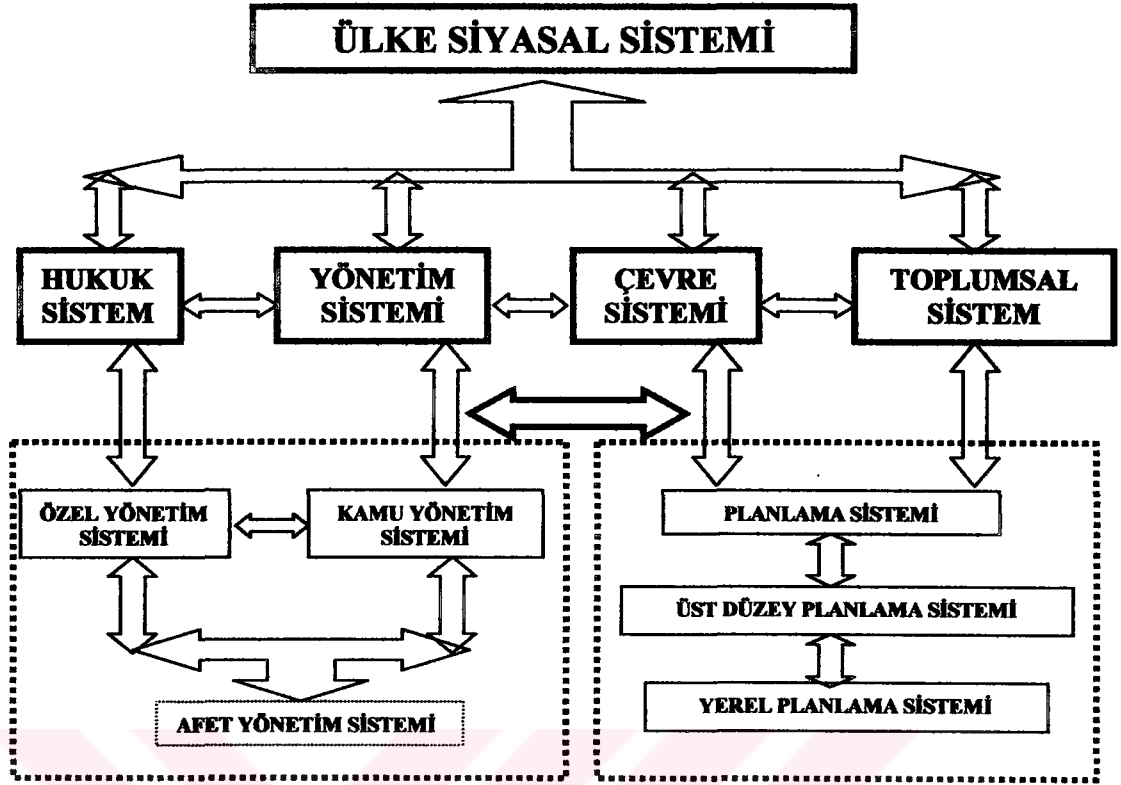
4. PLANLAMA ve AFET YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ

4.1 Mevzuatımızda Plan Çeşitleri ve Yetki

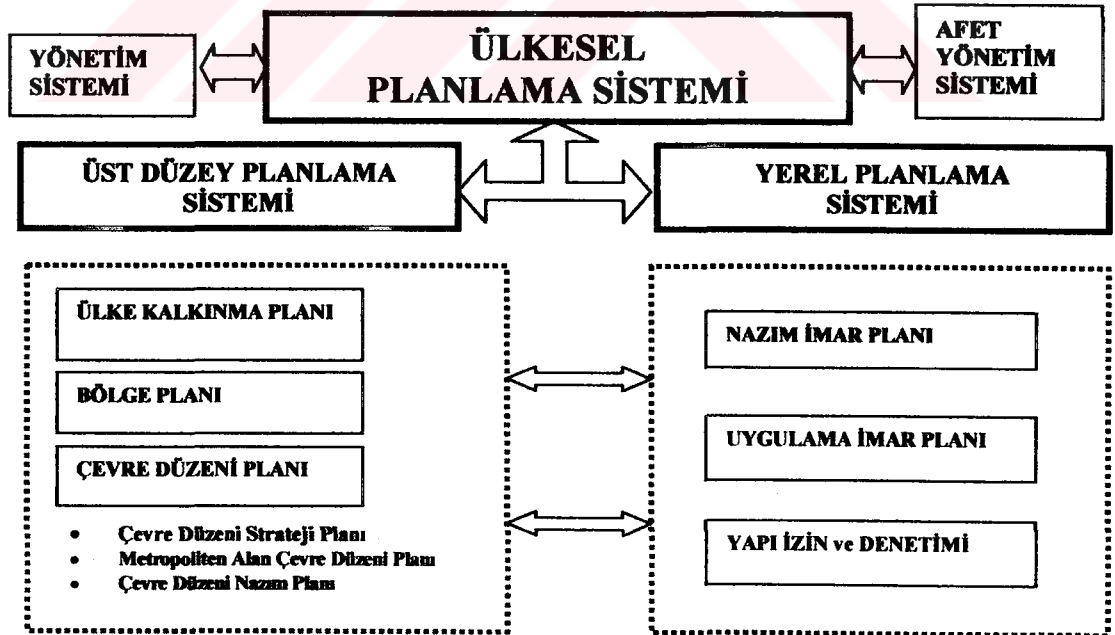
3194 Sayılı İmar Yasası'nın 6. maddesi "Planlama Kademeleri" başlığı altında planları iki ana gruba ayırmış, bunlardan birincisine "Bölge Planları" ve ikincisine de "İmar Planları" demiş, imar planlarını ise "Nazım İmar Planı" ve "Uygulama İmar Planları" olarak ikiye ayırmıştır. İmar Yasası'nda ve ilgili yönetmeliklerde de (4/11/2000 Tarih ve 24220 Sayılı RG-Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik ile 17/3/2001 Tarih ve 24345 Sayılı RG-Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik), yukarıda saydıklarımız dışında bazı plan isimleri de geçmektedir. Bunlar; çevre düzeni planı, nazım imar planı, uygulama imar planı, revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzii imar planıdır. Bunlar dışında; 1983 tarihli Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası'nda Koruma Amaçlı İmar Planı ile 1982 tarihli Turizm Teşvik Yasası'nda Turizm Amaçlı İmar Uygulama Planı'ndan söz edilmektedir. Ayrıca 2981 Sayılı Yasa ile getirilen Islah İmar Planları ile 3367 Sayılı Yasa ile getirilen Köy Yerleşme Planları da mevzuatımızda yer almışlardır (Ünal, 1988).

Bilindiği gibi, 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). Planlama sistemi ve yönetsel sistem arasındaki ilişki ve etkileşimlerin genel çerçevesi Şekil 4.1 ve Şekil 4.2'de gösterilmiştir.

Mevzuatımızdaki yasal kaynaklar sıradüzeni ile planlar arasında bir ilişki kurulacak olursa; anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, bir sıradüzen oluştururlar ve hiçbir yasal kaynak kendisinden önce gelene aykırı olamaz ve aykırı bir hüküm getiremez.



Şekil 4.1. Genel Sistemler Arası Etkileşim



Şekil 4.2 Planlama Sistemi ve Diğer Sistemler Arası Etkileşim

Her çeşit plan, anayasa, yasalara, tüzüklere ve yönetmeliklere uymak zorundadır ve uyularak hazırlanacaktır. Ancak, bu kuralın yönetmelikler açısından bir istisnası vardır. Bu ise, imar uygulamalarını yönlendirmek üzere hazırlanan Tip İmar Yönetmelikleri'dir. Bu yönetmelikler, sıradüzensel ilişkide imar planlarından sonra gelirler. Şayet imar planlarında açık bir hüküm yoksa, o zaman bu yönetmelik hükümleri uygulanır. Uygulama imar planı veya revizyon imar planı yapılan kentlerde, şayet Tip İmar Yönetmeliği'ne beldenin özelliği açısından eklenecek hükümler varsa, planın belediye meclisinde kabulü sırasında bu hükümler de kabul edilir ve yönetmeliğe eklenmiş olur (Ünal, 1988).

4.1.1 Üst Düzey Fiziki Planlar

Planlama, toplumsal, çevresel ve ekonomik gelişmeye yönelik olanak ve kullanışlar arasında eşgüdümü ve eldeki kaynakların verimli kullanımını sağlayan bir yönetim aracıdır. Zaman boyutunda esnek olmakla birlikte sürekli ve iç tutarlılığı olan bir eylemdir. Planlama içerik ve kapsamı açısından; ülke, bölge, alt bölge/metropoliten alan, il, kent ve kent kesimleri ölçeğinde ele alınmaktadır. Gelişmiş ülkelerde planlama bütünlüğü hem hiyerarşik bir yaklaşımla, fakat esneklik sağlanarak, hem de plan kademeleri için gerekli kurumsallaşma ve uygulama araçları öngörülerek gerçekleştirilmektedir (DPT, 2001).

4.1.1.1 Ülke Fiziksel Planı

İller Bankası tarafından hazırlanan Teknik Şartlaşmanın tanımlar bölümünde bu plan türünün tanımı yapılmıştır. Ülke Fiziksel Planı “Ulusal sınırlar ile tanımlanan ülke bütününde, sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekana yansımaları, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan, bölge, çevre düzeni, nazım imar planı ve uygulama imar planı gibi daha alt kademe planlamaları yönlendiren üst düzeyde plandır” biçimde tanımlanmıştır. 3194 Sayılı İmar Yasası'nda, çevre düzeni planlarının, ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak yapılacağından söz edilmekte, ancak ülke fiziki planı deyimi kullanılmadığı gibi tanımı da yapılmamaktadır (Ünal, 1988).

4.1.1.2 Bölge Planları

Ülke fiziksel ve kalkınma planlarındaki ilkeler doğrultusunda hazırlanan, seçilmiş sınırlar içerisinde; bölgesel kademelenme, bölgesel alan kullanımı ve altyapıya

ilişkin kararları ve yatırımları, zaman ve mekan boyutu ile belirleyerek, ilgili kuruluşların sektörel uygulama plan ve programlarına yansımaları, yatırımların koordinasyon ve yönlendirilmesini sağlayan, çevre düzeni ve nazım imar planlarını yönlendiren sosyo-ekonomik ağırlıklı planlardır. Bu planlarda büyük bir alan, bir bölge ele alınır ve bu bölgedeki yerleşmelerin; sosyo-ekonomik gelişme eğilimleri, gelişme potansiyeli gösteren noktaları, sektörel hedefler ile faaliyetlerin ve altyapıların dağılımı belirlenir. Bu bağlamda bölge planlamanın kalkınma kavramından ayrılamayacağı söylenebilir (Doğan, 1997). İmar planları hazırlanırken, bölge planlarındaki kararlara uygun olarak hazırlanmaları 3194 Sayılı İmar Yasası gereği zorunludur. Yani, bölge planı yapılmış bir alanda, bir yerleşme yerinin imar planı yapılırken, bölge planında bu yöre ile ilgili olarak verilmiş kararlara plançı uymak zorundadır. Bunun gibi, bölge planlarında belirlenen bütün kararlar, imar planları için uyulması zorunlu hükümler olarak dikkate alınacaktır. Bölge planlarının yasal geçerlik kazanma prosedürüne gelince, DPT gerekli gördüğü durumlarda bölge planını yapar veya yaptırır. Bu planların ayrıca başka bir merci tarafından onayına gerek yoktur (Ünal, 1988).

4.1.1.3 Çevre Düzeni Planları

3194 Sayılı İmar Yasası'na bağlı, 17/3/2001 Tarih ve 24345 Sayılı RG'de yayımlanan, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 10. bendinde, çevre düzeni planı, "Konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen, yönetsel mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25.000, 1/50.000, 1/100.000, veya 1/200.000 ölçekte hazırlanan plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır" şeklinde tanımlanmaktadır.

Çevre Bakanlığı'nca hazırlanan ve 3194 Sayılı İmar Yasası'nın 5. maddesinde tanımlanan çevre düzeni planlarının hazırlanması ile ilgili usul ve esasları belirleyen Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik, 04/11/2000 Tarih ve 24220 Sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte, çevre düzeni planlarının, kalkınma planları ve bölge planları temel alınarak, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine uygun ekonomik kararlar ile ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren ve doğal kaynakların rasyonel kullanımını sağlayan

planlar olacağı belirtilmektedir. Yönetmelikte birden fazla ili kapsayan çevre düzeni planı çalışmalarında koordinasyonun en fazla araziye sahip il valiliğince yürütüleceği, yeni çevre düzeni planı ile bu planların revizyon, ilave veya değişiklik tekliflerinin Çevre Bakanlığı'na ilgili idareler aracılığı ile iletileceği ve bakanlıkça ön uygunluk kararının verileceği belirtilmektedir. Ön uygunluk kararı verilen teklifler için ön araştırma ve veri toplama aşamalarında stratejik kararlara ve ekolojik değerlendirmelerin yapılması koşullarının aranacağı hükme bağlanmaktadır. İnceleme sonucunda uygun bulunan planlar Çevre Bakanlığı'nca onaylanmaktadır. Halen yürürlükte, geçerli bulunan çevre düzeni planları ile henüz tamamlanmamış plan çalışmalarının bu yönetmelik kapsamında değerlendirileceği hükmü getirilmiştir. Bu çerçevede planlar askıya çıkarılmakta ve itirazlar ilgili idarelerce Çevre Bakanlığı'na iletilmekte ve değerlendirilmektedir.

Bu gelişmelerin ardından Bayındırlık ve İskan Bakanlığı da, hazırladığı Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliği, 17/3/2001 Tarih ve 24345 Sayılı RG'de yayımlayarak yürürlüğe koymuştur. Anılan yönetmelikle 2/11/1985 Tarihli ve 18916 Mükerrer Sayılı RG'de yayımlanan İmar Planı Yapılması ve Değişiklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin adı, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik olarak değiştirilmiştir. Yönetmelik değişikliği ile çevre düzeni planı ve bu planın yapımına dair esaslar diğer plan türleri ile birlikte ele alınmaktadır. Çevre düzeni planı, sektörel kararları belirlemesi yanı sıra koruma kullanma dengesini sağlayan, kentsel-kırsal yapı ve gelişmeyi yönlendiren ve kurumlar arası koordinasyon esaslarını oluşturan bir plan olarak tanımlanmış ve bu planların yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde yapılması gereği hükme bağlanmıştır.

Çevre düzeni planlarının ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde yapılacağı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın planların yapılması görevini ilgili idarelere devredebileceği ve büyük şehir belediyesi bulunan illerde planların büyük şehir belediyesi ve valilikçe ortaklaşa yapılacağı, gerektiğinde protokole bağlanacağı, yönetmelikte belirlenen bir diğer husustur. Çevre düzeni planları ile bu planlarda yapılacak revizyon, ilave ve değişikliklerin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca onaylanacağı, ilgili idarelere gönderileceği, bir ay süre ile ilan edileceği ve itirazların ilgili idarelere yapılacağı hükme bağlanmıştır. Yönetmelikte çevre düzeni planların hazırlanması sürecinde yapılacak analizler, incelemeler, araştırmalar ve elde edilecek

verilere ilişkin açıklamalar getirilerek bunların plan raporunda yer alacağı da hükme bağlanmıştır.

Anılan yönetmelikle çevre düzeni planı kararlarının alınmasında uyulması gereken ilke ve esaslar da belirlenmiştir. Doğal, tarihi, kültürel çevre değerlerine, taşıma kapasitesine, yerleşebilirlik ilkesine, afete maruz kalma ve afet riskine göre koruma ve kullanma dengesinin sağlanması esası getirilmiş, çevre düzeni planlarında korumaya yönelik plan kararı getirilmiş alanlarda konut, sanayi, turizm, enerji, vb. yapılaşma amaçlı uygulama yapılamayacağı ve mevzii imar planı tanımında yer alan çevre düzeni planı sınırları içinde mevzii imar planı yapılamayacağı da ayrıca hükme bağlanmıştır.

Çevre düzeni planlarının revizyon, ilave ve değişikliklerine ait teklif ve taleplerin yeterli, geçerli gerekçelere dayandırılması öngörülerek bununla ilgili kısıtlamalar getirilmiştir. Revizyon, ilave ve değişiklikleri; nüfus gereksinimi, kamu yatırımı, proje ve program, kamu yararı, mevzuat ve maddi hataların düzeltilmesi ölçütleri çerçevesinde değerlendirilecektir.

Çevre düzeni planı ile ilgili getirilen ilaveler yanında planların revizyonları, ilave ve değişiklikleri de yönetmelikle değiştirilmiştir. Her tür ve ölçekte plan değişikliklerinin yapılması zorlaştırılmakta ve plan değişikliğinin, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve sosyal donatı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararının zorunlu kılması halinde, bilimsel, nesnel ve teknik gerekçelere dayanması gerektiği hükme bağlanmaktadır. Plan revizyonunun planının tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi ile gündeme geleceği, ilave planların ise yürürlükte bulunan planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanması gerektiği hüküm altına alınmaktadır.

4.1.2 Yerel Planlar

4.1.2.1 Nazım İmar Planı

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin (17/3/2001 Tarih ve 24345 Sayılı RG) 3. maddesinin 1. bendinde nazım imar planı, “Onaylı halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olan, varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanan ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge

tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere 1/2.000 veya 1/5.000 ölçekte düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporu ile bir bütün olan plandır” şeklinde tanımlanmaktadır.

4.1.2.2 Uygulama İmar Planı

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin (17/3/2001 Tarih ve 24345 Sayılı RG) 3. maddesinin 2. bendinde uygulama imar planı, “Onaylı halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olan ve nazım imar planına uygun olarak hazırlanan ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve esaslarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve 1/1.000 ölçekte düzenlenen raporuyla bir bütün olan plandır” şeklinde tanımlanmaktadır.

Yönetmelikte ayrıca değişik tür imar planlarından da bahsedilmektedir. Bunlar: Revizyon Planı, İlave Plan, ve Mevzi İmar Planı’dır.

Revizyon Planı, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 3. bendinde; “Her tür ve ölçekteki planın ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı veya sorun oluşturduğu durumlar ile üst ölçek plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacı ile planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucu elde edilen plandır” şeklinde tanımlanmaktadır.

Revizyon hem nazım imar planı ve hem de uygulama imar planı üzerinde gerçekleştirilir. Ancak, yürürlükteki planın temel ilke kararları değiştirilmeden, bu plan üzerinde uygulamaya dönük ayrıntılarda bir dizi düzeltme ve yenileme yapılması amacıyla bu plan hazırlanır. Bu planlar için, genel araştırma ve planlama sürecinin tümüyle yenilenmesi gerekmez. Plan sonrası ortaya çıkan aksaklık ve sorunların araştırılması yeterlidir (Ünal, 1988).

İlave Plan, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 4. bendinde; “Yürürlükte bulunan planın ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanan plandır” şeklinde tanımlanmaktadır. İlave

imar planı da hem nazım plan ve hem de uygulama imar planı üzerine işlenir (Ünal, 1988).

Mevzi İmar Planı, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 5. bendinde; “Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporu ile bir bütün olan imar planıdır” şeklinde tanımlanmaktadır.

Mevzi imar planları, imar planı sınırı dışında olmalarına rağmen, çevre düzeni planı içinde olabilirler. Bu durumda çevre düzeni planının arazi kullanım kararına uymak zorundadır. Mevzi imar planları doğrudan uygulama planı olarak yapılır. Ayrıca nazım plan yapılmaz (Ünal, 1988).

Ulaşım Planı; İller Bankası’na hazırlanan Teknik Şartlaşma’da yer almıştır. Kendisi başlı başına bir plan türü değildir. Bir yerleşmenin imar planıyla karşılıklı etkileşim içinde olan ve onunla bütünleşen, ulaşım ağını, ulaşım sistemini, ulaşımın türlere dağılımını, toplu taşınım, hareketli ve duran trafik ile yayalaştırma konularında ayrıntılı bilgi veren ve düzenlemeleri gösteren bir çalışmadır (Ünal, 1988).

4.1.3 Planlamada Yetki

Planlamada yetki, planlama işlemlerini hangi idarenin yapacağı konusudur. Burada söz konusu olan hukuken yapmadır. Bugün yürürlükte olan 3194 Sayılı Yasa, bölge planları açısından yetkiyi yasanın 8. maddesinde “yapar veya yaptırır” ifadesi ile DPT’ye vermiştir.

Nazım imar planı ve uygulama imar planlarında planı kabul etmeye yetkili organ, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye meclisidir. Belediye mücavir alan sınırları dışında ise planları kabul yetkisi il idare kuruluna ait iken, onay yetkisi valilik makamına aittir. Onaylanan planların birer kopyası, onay kararı da dahil olmak üzere, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası’na gönderilir.

3194 Sayılı İmar Yasası 9. maddesinde ise “İmar Planlarında Bakanlık Yetkisi” başlığı altında, “Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın gerekli gördüğü hallerde kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler

dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Yasası'nın uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen hava meydanı bulunan veya havayolu veya demiryolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkili" olduğu belirtilmiştir.

3194 Sayılı İmar Yasası'nın 4. maddesinde belirtilen 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Yasası, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Yasası, 2960 Sayılı Boğaziçi Yasası, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa ile diğer özel yasalarla belirlenen yerlerde, planlama yetkisi, bu yasa da yer alan prosedür gereği, yasalarda belirlenen idare organlarına aittir. Ayrıca, yasasının 44. maddesinde, bu maddede belirtilen yönetmelikleri yapma yetkisi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir. Bakanlık söz konusu yönetmeliklerle planların düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin genel ilkeleri de belirleme yetkisine sahip olmaktadır.

Anayasanın 6. maddesinde belirtilen, hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz kuralı gereği idarede yetki, yasadaki kaynaklanır. Anayasanın 123. maddesinde "İdarenin esasları", "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği" başlığı altında, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır..." denilmektedir. İdarenin bütünlüğünün unsurlarından biri de "İdari vesayet"tir. İdari vesayet; merkezi idarenin, merkez dışındaki tüzel kişilerin, yasa ile belirtilen bazı önemli kararlarını uygulayabilmesi için onaylaması veya değiştirerek onaylamasıdır.

Merkez, yetkisini kural olarak, onamak veya onamamak şeklinde kullanabilir. Yerine geçerek yapma, ancak yasanın öngördüğü çok istisnai durumda mümkündür. 3194 Sayılı İmar Yasası'nın 9. maddesine göre gerekli görülen hallerde bakanlığın imar planını yapmaya, yaptırmaya ve değiştirmeye yetkili olduğunu öngörmekle, yerine geçerek yapmanın bir örneğini vermiştir (Özay, 1992). Bir başka uygulamada, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Yasası gereğince sit alanlarında yetkili idarece yürütülebilir nitelikte işlem yapmadan (İmar planı yapım ya da değişikliği

gibi) kurulun onayını almak zorunluluğu ve kurul uygun görmediği takdirde, planı yapmamak ya da değiştirememektir. Bu da önceden uygulanan ya da icra edilen idari vesayet olarak nitelenebilir (Özay, 1992).

Anayasanın 126. maddesinde ise “Merkezi İdare” başlığı altında merkezi idarenin kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölmelere ayrılacağı belirtilmiştir.

Anayasanın 127. maddesinde “Mahalli İdarenin il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacakları ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak, yasayla düzenleneceği” ve “Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, yasada belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip” olduğu belirtilmiştir.

Planlama işlemlerini yapma yetkisinin de, planlama sınırları ve planlama ile karar getirilen alanlar göz önüne alınarak, anayasada öngörülen bu idari yapılanma içerisinde belirlenmesi gerekmektedir. Nitekim 3194 Sayılı İmar Yasası’nın 9. maddesinde, 3394 Sayılı Yasa ile eklenen fıkranın iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi’nde görülen davada, verilen kararda Anayasa Mahkemesi, yürürlükte olan düzenlemede “Planlama konusunda yerel yönetimler ön plana çıkmakla birlikte yetkilerin merkezle yerinden yönetim birimleri arasında, daha ayrıntılı biçimde paylaşıldığı bir dönemin başladığı, bu dönemde merkezi yönetimin ve yerel yönetimin görev alanlarının yasa ile belirtilmiş olması nedeniyle yetki çatışmasına yol açmadığı” belirtilmiş ve burada bakanlığın, imar planlarının kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı olarak, daha çok makro düzeyde yetki kullandığının görüldüğü, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere bırakılan işlerde ise ancak yasada açıkça belirlenen konularda, anayasanın 127. maddesindeki idari vesayet yetkisini kullanabileceği açıklanmıştır.

Yerel planlar, ülke ve bölge düzeyindeki planlarla, çevresel ve varsa metropoliten alan planlarıyla uyum içinde olması gerekir. Bu nedenle imar planlamasının mutlaka ve yalnızca yerel bir gereksinim olarak nitelendirilmesi zordur. İmar planlarının bu çok yönlü durumu nedeniyle, yasa koyucu yetkileri merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırmıştır. Merkezi yönetime bırakılan yetkilerin, kamu

yararı, ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkiler olduğu görülmektedir. Anayasada imar planı yapılması yetkisinin kime ilişkin olduğu her ne kadar açıklanmamış ise de, yerel imar planlarının düzenlenmesinin her aşamasında insan ve yerel olarak ortak gereksinimlerin ön planda yer aldığı göz ardı edilemez. Anayasa Mahkemesi'nin, 26/09/1991 Tarih, 990/38 Esas ve 991/32 Sayılı Kararı ile; yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli yerel yönetimlerin imar planı yapması işini merkezi yönetime bırakan, yerel yönetimleri karar süreci dışında bırakan bir düzenleme düşünülemeyeceği belirtilerek, planlama yetkisini makro düzeyde planlarda merkezi yönetime, yerel imar planlarında ise yerel yönetime ait olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu konuda Şengezer ve Kansu (1999); afete ilişkin riskleri dikkate alan, fiziki çevreyi sağlıklı yapıya kavuşturan plan kararlarının oluşturulmasında makro düzeydeki planlama ve yerel imar planlarında idareye veri oluşturabilecek, bölge ve il düzeyinde bir kurul oluşturulmasını mümkün görmektedir. Bu kurulun Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilat Yasası'nda yapılacak değişikliklerle, teşkilat açısından bakanlığa bağlanması, kurulun atama ve çalışma usullerinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yapılacak bir yönetmelikle belirlenmesi ile mümkün olabilecektir. Ayrıca imar planı yapım ve değişikliği gibi konularda, işlem yapmada kurulun onayının alınması zorunluluğu ve kurulun uygun görmemesi halinde, kurul görüşüne uygun olarak planı yapma yada değiştirme zorunluluğunun bulunması önceden uygulanan idari vesayet niteliği gereği anayasa düzenlenmesine uygun bulunmaktadır.

4.2 Planlama ve Afet Yönetimi İlişkileri

Ülkemizde, planlama sistemi ve afet yönetim sistemi ilişkilerinde yaşanan sorunlar, etkin ve verimli bir afet yönetim sürecinin oluşmasını engellemektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biriside; iki sistemin karşılıklı işleyişleri arasında herhangi bir bağ kurulamamış olması ve gerek planlama sisteminin kendi içindeki işleyişi açısından gerekse afet yönetim sisteminin planlama sistemi ile olan ilişkileri açısından son derece stratejik öneme sahip ara kademe olan bölge planlamasının sağlıklı işletilememesidir.

Arazi kullanım planlaması, genel seviyede birtakım arazi araştırmaları, analizleri ile başlayıp, yapılar hakkında özel yönetmeliklerle biten yönetim kararları ile, belirli bir

zemin üzerindeki yapının kullanılma biçimini ve fonksiyonların incelenmesini içerir. Bu anlamda arazi kullanım planlaması, doğal afetlerin azaltılması ile ilgili tam bir yönetim-planlama-uygulama hareketini içerir (Petak, 1976). Bununla birlikte, Jensen (1997), planların, uzun dönemli perspektiflere dayalı olarak, kısa dönemli hemen sonuca ulaşılabilir çözümler sunabilmesinin de, önemli olduğunu söylemektedir.

Bronx (1997) ise; planlama, genel planlamanın ana hedeflerinden hareket ederek, afetlerin etkilerinin azaltılmasında kullanılacak herhangi bir programın uygulanmasına yönelik olması ve negatif hedeflere de yönelmesi gerektiğini söylemektedir.

T.C. 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. Anayasanın 57. maddesinde de devletin şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek planlama yapacağı belirtilmiştir.

Kaboğlu (2000), planlı kentleşmeyi anayasanın 23 ve 57. maddelerinin ortak paydası olarak görmektedir. Ayrıca, Kaboğlu (1992), anayasanın, çevre korumasını; devletin ödevi, yurttaşların ödevi ve herkesin hakkı olmak üzere üç boyutu ile düzenlediğini söylemektedir.

Devlet, çevre hakkının korunması yolundaki ödevini, tüm fiziki çevreyi yani fiziki çevreyi oluşturan doğal ve insan tarafından tasarlanan yapay çevreyi sağlıklı yapıya kavuşturacak, ülke ve bölgede mekansal bütünlük sağlayacak planlamalar sıralamasına uygun plan kararları alarak yerine getirir. Anayasa, yasa, tüzük 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 sağlanmaktadır (Vidinlioğlu ve Kansu 1997).

Bu kapsamda doğa ve kültür değerleri korunabilmektedir. Bunun yanı sıra yerleşim alanlarını oluşturma 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 çevrenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması mümkün olabilmektedir.

Kamu düzeninin korunması, toplumun can ve mal varlığını tehdit eden etmenlerin önlenmesi ile olmaktadır. Bu ise, yerleşim yerlerinin fiziki gelişiminin denetimi ile sağlanmaktadır. Yerleşim yerlerinin fiziki gelişimini denetlemek ve yönetmek amacıyla yapılan düzenlemelerde imar mevzuatının konusu teşkil etmektedir. Bugün yürürlükte olan imar mevzuatı 3/5/1985 Tarihli 3194 Sayılı İmar Yasası ve ilgili yönetmeliklerden oluşmaktadır.

3194 Sayılı İmar Yasası birinci maddesinde yasanın amacı, “yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak” olarak düzenlenmiştir. Yasa, yerleşme yerlerinin denetim altına alınmasında fiziki planların yapılmasını öngörmüştür. Yerleşme yerlerindeki yapılaşmaların ise plan koşulları ile fen, çevre, sağlık koşullarına uygun olmaları gerekliliğini belirtmiştir. Bu da afetlere ilişkin önlemlerin de planlamada dikkate alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Afetin olumsuz etkileri toplumsal ve ekonomik sorunların daha da büyümesine yol açmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sorunun teknik ve fiziksel boyutu kadar ekonomik ve sosyal boyutu da önem taşımaktadır (Akbar, 1990). Sorunun temelinde ekonomik ve toplumsal faktörlerin olması, ortaya çıkmasını başlatan etkenin de fiziksel mekan özellikleri içermesi nedeniyle sorunun tek yönlü olarak değil, planlama eyleminin çok boyutluluğu içerisinde çözümlenmesi gerekmektedir. Ülkemizde, kamu kuruluşları da dahil olmak üzere, bütün ilgililer tarafından, planlamada ileride karşılaşılabilecek afetlerin dikkate alınmaması ve plan hazırlama aşamasında bazı önlemleri alma alışkanlığının geliştirilmemiş olması, ülkemizde afet sorunlarının büyümesinin nedenlerinden biri olmuştur.

Afet yönetiminde temel hedeflerden birinin, zararın azaltılması olduğu daha önceki bölümlerde söylenmişti. Zararın azaltılmasında ana kaynak görevi planlama sisteminin olması nedeniyle, afet yönetim sistemi ile planlama sistemi ilişkilerinin sağlıklı bir yapıda kurulması son derece önemlidir. Sistemler arası işleyişte stratejik öneminden dolayı (temel stratejileri içermesi) üst düzey planların üstleneceği rol de bu anlamda önem kazanmaktadır.

İstanbul ve Doğu Marmara Bölgesi’nde geçmişte yaşanan ve gelecekte de yaşanacak afetlerin, kayıpları artırmasının temelinde ise planlama ve afet yönetim sistemlerinin sağlıklı çalışmaması olduğu, bu bağlamda afet risklerinin azaltılmasının, ülke ve bölge ölçeğinde; 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, bina ölçeğinde ise; sağlamlaştırılması ve uygun mimarlık mühendislik teknikleri ile sağlanabileceği söylenebilir.

Planlar arası kademelenmedeki işleyiş ne kadar sağlıklı bir temel oturursa o oranda, afet yönetiminde, afet öncesi çalışmalar kapsamında başarı sağlanabilecektir. Bunun için kalkınma planları, bölge planları, çevre düzeni planları ve yerel planlar arası eşgüdüm son derece önemlidir. Planlama sisteminin temel hedeflerinden birinin, üst ölçekli plan kararlarının mekana yansıtılması olduğu düşünüldüğünde, sistem içi kademeli işleyiş tavizsiz çalıştırılmalıdır. Bu sayede kalkınma planlarında verilen kararlar yerel planlar aracılığı ile uygulama bulup, mekana yansıtılabilecektir.

4.2.1 Kalkınma Planları ve Afet Yönetim İlişkisi

Ülkemizde kalkınma planları, anayasanın 166. maddesinde düzenlenmiş ve devlete bir ödev olarak verilmiştir. 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 çerçeve sunarlar.

Tan (1976), kalkınma planlarının kamu kesimini bağlayan kurallar içerdiğini söylemektedir. **Yayla (1985)** ise, özel kişiler için, kalkınma planlarının, sadece kendisine uymayı kabul eden kişileri bağlayacağını söylemektedir. Plana uyulmadığı takdirde, bu kişiler çeşitli özendirici, destekleyici tedbirlerden yararlanılmayarak müeyyidelendirilecektir.

Nitekim, kalkınma planları ve yıllık programlarında öngörülen hedeflere uygun olarak, bölgeler arası dengesizlikleri gidermek, sermayeyi tabana yaymak, istihdam sağlamak, katma değeri yüksek ileri ve uygun teknolojileri kullanmak, uluslararası rekabet gücünü sağlamak için yatırımların uluslararası yükümlülüklerle aykırılık teşkil etmeyecek şekilde teşviki, yönlendirilmesi ve desteklenmesi amacıyla “Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Yüksek Planlama Kurulu’nun 20/2/1998 Tarihli Raporu” üzerine Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmıştır. Bu karar gereğince yatırımlarda devletçe sağlanabilecek

destek unsurlarının uygulanması açısından bölgesel ayırma gidilmiştir. Söz konusu teşvik verilme kriterleri kapsamında, 1990-1996 döneminde verilen teşviklerin ve kamu yatırımların illere göre dağılımı incelendiğinde aşağıdaki sonuçlarla karşılaşılmaktadır.

DPT kaynaklarına göre; teşvik verilen belgelerin %48'i (istihdam sağlama kapasitesine göre %43'ü) gelişmiş bölge olarak tanımlanan 7 ile verilmiştir. Gelişmiş bölgelere verilen bu teşviklerin %91'i ise (istihdam sağlama kapasitesine göre %92'si) birinci ve ikinci deprem bölgesinde yer alan 6 ili kapsamaktadır. Gelişmiş illerde teşviklerin sağlayacağı istihdam 420.652 olup, yalnızca İstanbul İli'nde sağlayacağı istihdam kapasitesi 180.759'dur. Aynı dönemde, kamu yatırımları açısından durum değerlendirildiğinde, 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 İli'nde yer almıştır.

Mekansal kaynak analizine dayanmaksızın, genel stratejilere bağlı olarak verilen teşviklerin ve yatırımların kalkınma planı ilkeleri ile bağdaşmayan pek çok sorunu ortaya çıkarabileceği bu verilerden anlaşılmaktadır. Metropollerdeki sorunların çözümlenebilmesi, göçün yavaşlatılması için, temel çözümünün üst ölçekli kararlara bağlı olduğu herkes tarafından dile getirilen ve kalkınma planında da kabul edilmiş bir ilkedir. Verilen teşviklerin büyük bölümünün metropoliten alanlara yönlendirildiği, bunun da göçü yavaşlatmanın aksine bir sonuca yol açacağı ortadadır. Oysa afet etkilerinin azaltılmasında üst düzey temel ilkeler; yatırım ve yerleşmelerin yer seçim kararlarının afetlerle ilişkisinin kurularak sağlıklı bir şekilde yapılması, nüfusun dengeli dağıtılması, ekonomik eylemlerin ve nüfusun belirli kutuplarda yığılmasının önlenmesi, sağlıklı ve yaşanabilir çevrelerin oluşturulması ve afet yönetimine ilişkin kalkınma planlarında verilen kararların (yönetim, planlama, mali, hukuki, eğitim v.b.) kentsel ölçeğe yansıtılmasıdır. Tüm bu sorunların çözüm kaynağı ise ülkesel boyutta verilecek kararlarda ve bu kararların sistem oluşturacak şekilde kademeli bir yapı içerisinde, mekana yansıtılmasında bulunmaktadır.

Ülkemizde özellikle sanayileşmeye paralel olarak yoğunlaşan nüfus; planlama, hukuk ve yönetim sistemlerinin kendi içlerinde ve birbirleriyle sağlıklı çalışamayışından dolayı, gerek spontane gerekse yeterli analiz yapılmadan verilmiş

arazi kullanış kararlarıyla afet etkilerine karşı direnç gösteremeyen plansız ve sağlıklı mekanlar oluşmuştur.

İstanbul Metropoliten Alanı'nda yer kalmaması nedeniyle, sanayiler metropolün uzantısındaki diğer kentleri tercih etmektedirler. Bu çerçevede, birinci derece deprem bölgesinde yer alan İzmit, Adapazarı ve Bursa, sanayicilerin gözde yerleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu gelişmelerden etkilenen illerimizden biride Sakarya'dır. Serbest şehir kurulması kararı ile Sakarya'da 7 adet OSB'nin yapım kararı kalkınma programına alınmıştır. Sakarya, birinci derece deprem bölgesinde, zengin tarım topraklarını oluşturan alüvyon zemin üzerinde kurulu bir ilimizdir. Sakarya Birinci OSB, aktif fay hattı üzerinde, birinci sınıf tarım toprağı 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. Sakarya'da, sadece Birinci OSB'de 19 fabrika yıkılmıştır. Şengezer ve Kansu, (1999), bu bağlamda; Sakarya 1/500.000 Jeoloji Haritası ve 1/100.000 ölçekli Toprak Sınıfları Haritası incelendiğinde bu seçimin yapılmasında zorlanılacağını söylemektedirler.

Bu kapsamda, mevcut eğilimlerin sağlıklı bir çerçevede çözümlenebilmesinde, planlama sisteminin kademeli yapısının ana kaynağı konumunda olan kalkınma planlarında verilen kararlar son derece önemlidir. Bu bağlamda kalkınma planları, diğer plan kademeleri için de rehber olduğundan, bu planda yer alacak afet yönetimine ilişkin stratejilerden, kademeli yapının sağlıklı çalışmasına koşut olarak, bölge ve çevre düzeni planları ile yerel planlar da etkilenecektir.

4.2.2 Bölge Planları ve Afet Yönetim İlişkisi

3194 Sayılı İmar Yasası'nın 8. maddesinde, "...bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde DPT yapar ya da yaptırır" denilmektedir. Yasada, bölge planlarını gerekli gördüğü hallerde DPT yapar ya da yaptırır demek suretiyle, konuyu devletin ihtiyarına bırakmasının, anayasanın 56. ve 57. maddelerine aykırılığı iddiası ile açılan davada Anayasa Mahkemesi Kararı'nda (AYM E:85/11, K:86/29, 11/12/1986); "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. maddesinde belirtildiği üzere, yazılı koşulların varlığı halinde, DPT aracılığı ile girişimde bulunulacaktır” denmektedir. Devletin fiziki çevreyi sağlıklı yapıya kavuşturma konusundaki ödevi, afet riskine duyarlı alanları belirlemeyi ve anayasanın 166. maddesi gereği devlet görevi olarak alınan kalkınma planı kararlarına mekansal boyut getiren bölge planları kararlarının da alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu tür hedeflerin gerçekçi bir tabana oturabilmesi için, ülke planları ile bölge planları arasındaki ilişkiler güçlendirilmeli, ülke planlarında verilen kararlara uygun olarak bölge planları yapılmalı ve bölgeden ülke planlamaya veri akışı sağlanmalıdır. Bölge özeline göre hasarın artmasının temelinde yatan sosyal-ekonomik-teknik-yönetmel her türlü sorun ve nedenleri irdelenerek, çözümlenmeli bu doğrultuda ülke planlamaya girdiler sağlanarak, politika ve stratejilerin belirlenmesine imkan tanınmalıdır.

Şengezer ve Kansu (1999), kalkınma planlarında, sismik emniyet politikası ve iyileştirme programlarının oluşturulabilmesi için aşağıdaki soruların bölge ölçeğinde yanıtlanması gerektiğini söylemektedir:

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 en etkin ve verimli yol nedir? Bu strateji veya stratejiler, diğer politik hedeflere uygun mudur?

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 belirleyip dikkate alarak, ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını amaçlayan kalkınma planlarındaki sektörel yaklaşımlara mekansal boyut sağlayabilecek üst düzey stratejilerin öngörüleceği bölge planlarının yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

4.2.3 Çevre Düzeni Planları ve Afet Yönetim İlişkisi

Planlar sıralamasında, sosyo-ekonomik planlar olan kalkınma planı ve bölge planından sonra gelen üst düzey fiziki plan çevre düzeni planıdır. Çevre düzeni planlarının, ülkesel kalkınma planları ve bölgesel plan kararlarına uygun olarak hazırlanacağı 3194 Sayılı İmar Yasası'nda belirtilmekle birlikte, bölge planlarının olmaması nedeniyle sistem, kademeli yapıya uygun olarak işletilememektedir. Bu

nedenle, metropoliten ölçeğinde sorunların üstesinden gelmek güçleşmekte, hatta mümkün olamamaktadır. Oysa, 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 olabilmektedir.

Metropoliten alanlarda, afet risklerinin artmasında etkili olan önemli sorunlardan biri de, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Yasası'nda tanımlanan sınırlar konusudur. Bugünkü uygulamada 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 oluşturmaktadırlar.

Çevre düzeni planları, kalkınma planlarında verilen kararların ve buna uygun olarak hazırlanan bölge planlarının fiziki mekana yansıtıldığı, fiziki planlar sıralamasında ilk sırada yer alan üst düzey plan olması nedeniyle afet yönetimine ilişkin olarak, kalkınma ve bölge planlarında verilen kararların fiziki mekana yansıtılmasındaki rolü son derece önemlidir.

4.2.4 Yerel Planlar ve Afet Yönetim İlişkisi

Kalkınma planları ile başlayan, bölge ve çevre düzeni planlarıyla devam eden planlama sisteminin, ölçeği gereği mekanı (uygulama) doğrudan etkileyen alt sistemi yerel planlardır.

Mekansal boyutta afetlerin yıkıcı etkilerinin azaltılması; sağlıklı bir şekilde yapılan analiz çalışmalarına bağlı olarak gerçekleştirilecek arazi kullanım planları ve uygulama programını içeren bir yönetim süreci ile bütünleştiği zaman mümkün olabilecektir. Bu kapsamda, planlamada altlık olarak kullanılabilecek, mekansal sınırlamaları ve bu sınırlamalar kapsamında yapılabilecek veya yapılamayacakları bilimsel boyutta ortaya koyan, yönlendirici ilke ve esaslar önem taşımaktadır.

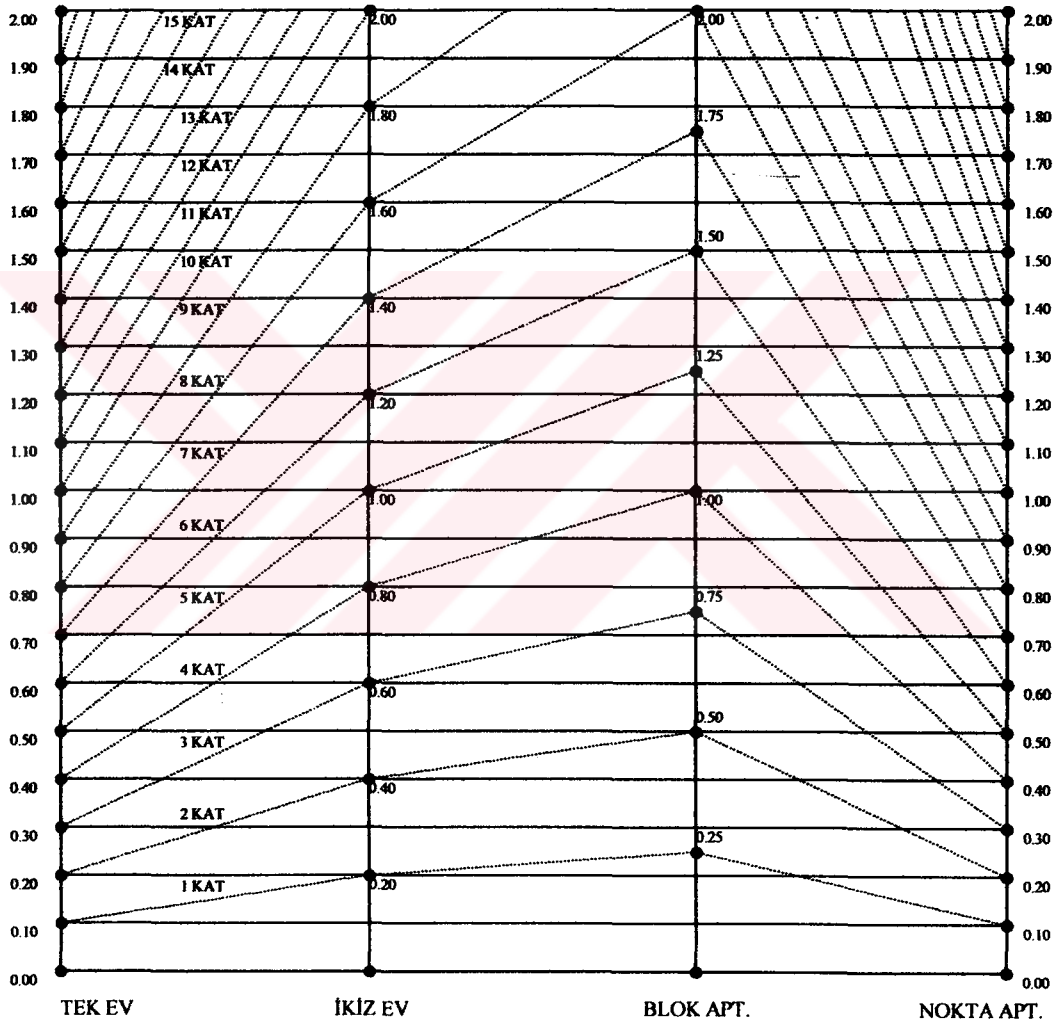
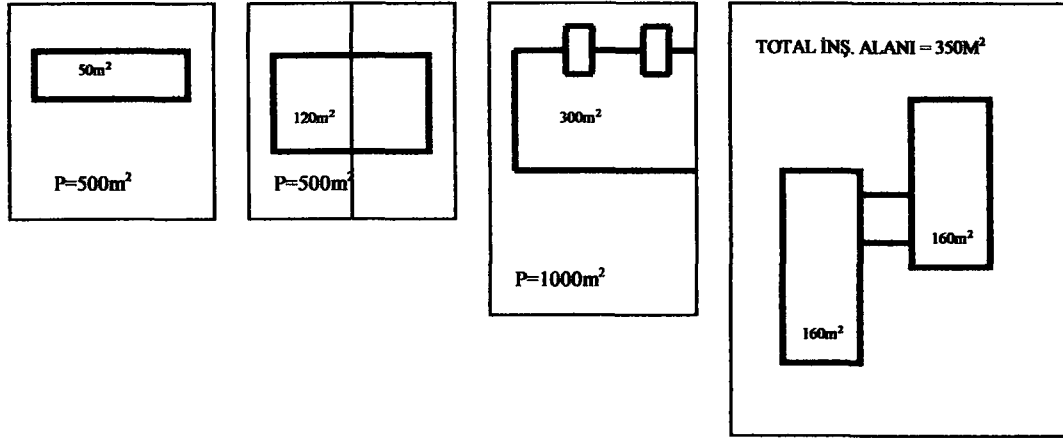
Arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini gösteren yerel planlar; fiziki çevrenin gelişmesi, biçimlenmesi ve sağlıklı yapıya kavuşmasında son derece etkilidirler. Türkiye'de bölgelemeyi yapan planlar nazım imar planlarıdır. Hukukumuzda bölgelemenin tanımı bulunmamaktadır. Ancak 3194 Sayılı İmar

Yasası'nın 3. maddesinde "herhangi bir saha her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz" denilerek, bölgeleme ile plan ve yönetmelik arasındaki ilişki kurulmaktadır. Bölgelemeyi; bütün ve genel düzeyde yapılan plan tercihlerinin, şehrin fiziki parçaları itibariyle tespiti olarak tanımlayan **Gök (1981)**, yaptırımcı, önerici olabileceği gibi sınırlayıcı da olabileceğini söylemektedir.

Nazım planlarda da, planlama süreci içerisinde afet riski taşıyan bölgelerin tespiti ile de sınırlayıcı bölgeleme yapılabilmesi mümkündür. Bu konuda **Şengezer ve Kansu (1999)**; bu sınırlayıcılığın genel çerçevesinin üst ölçekte belirlenmesi gerektiği ve bu alanlara ilişkin prosedürlerin tanımlandığı yönetmeliklerin oluşturulmasının gerekli olduğunu söylemektedir.

Şengezer (1999), imar planlarında afet etkilerinin azaltılması yönünde alınabilecek tedbirlerin; doğrudan imar plan kararları ile hasarın ve böylelikle afet sonrası zincirleme afet olaylarının etkilerinin azalmasına ve afet sonrası kurtarma çalışmalarına yönelik olmak üzere iki ana hedefe oturduğunu belirtmektedir.

İmar planlarında, arazi kullanım indisleri (arazi büyüklüğü ile üzerindeki bina arasındaki orantı) sosyo-ekonomik yapıya bağlı olarak yapıların aşırı yoğunluğunun önüne geçilmesi açısından önemlidir. Fiziksel doku özelliklerinin belirlendiği bu aşamada, aynı yoğunluğa karşılık gelen, yapı düzen ve kat adet seçeneklerinin zemin yapısına uygun olarak değerlendirilmesi de afete karşı dayanıklı ve ekonomik kentlerin oluşturulabilmesi için kritik bir noktayı oluşturmaktadır. Bu nedenle, yoğunluğa bağlı olarak ortaya çıkan arazi kullanım indisleri doğrultusunda, yapı özelliklerinin (yapı kat adedi ve yapı düzeni) belirlenmesinde mikro bölgeleme haritalarından yararlanılması önem taşımaktadır. İnsan yoğunlukları nazım planlarda belirtilmekle birlikte, buna karşılık gelen arazi kullanım indisleri imar planlarında saptanmaktadır. Plancı, tek bir yoğunluğa karşılık, imar planlarında farklı dokular elde etme esnekliğine sahiptir. Şekil 4.3'de her KAKS'a karşılık gelen yapı düzeni ve kat adedi ilişkisi izlenebilmektedir. Bu bağlamda, arazi kullanımda belirlenen yoğunluğa karşılık gelen farklı yapı özellikleri ile farklı dokular elde edilebilmektedir. Hangi yapı özelliğinin bu alan için uygun olabileceği konusunda, kentin yapısına, iklim özellikleri gibi etkenlere dikkat edilirken, değerlendirmeye alınması gereken diğer bir kriterde deprem faktörü olmalıdır.



Şekil 4.3 Eşit Faydalanma Katsayısı ile Farklı Konut Tipleri (Bayhan, 1969)

Tüm bu konulara ilave olarak; zemin araştırmaların yetersizliğinden doğan sorunlar, revizyon planları ve ıslah imar planlarından doğan sorunlar nedeniyle de yerel planlar ve afet yönetim ilişkileri olumsuz etkilenebilmektedir.

4.2.4.1 Zemin Araştırmalarının Yetersizliğinden Doğan Sorunlar

Günümüze kadar olagelen depremlerden edinilen deneyimlere göre, yapılarda hasara yol açan önemli parametrelerden birisi de zemin koşullarıdır (Ohsaki, 1976; McGuire, 1993; Moore, 1979; Huixian ve Zaiyong, 1980; Ansal ve diğ., 1993). Ülkemizde fiziki planlama aşamasındaki en büyük zayıflık zemin koşulları hakkında yeterince araştırma yapılmadan planların hazırlanmasıdır (Ansal ve diğ., 1993). Oysa, dünyadaki diğer deprem hasar araştırmalarında da belirtildiği gibi Erzincan ve Dinar depremlerinde de zemin koşullarının ve zemin yapı etkileşiminin hasar üzerinde önemli etkisinin bulunduğu saptanmıştır (Şengezer, 1997). Büyükbasıoğlu (1971) ve Stojkoviç (1975) de, yapı sistemlerinin özellikleri ve bunların zemin nitelikleri ile kombinasyonlarının hasarın artmasına neden olduğunu belirtmektedir. Omote, jeolojik yapının ve zemin koşullarının hasar üzerindeki etkisini ortaya koyabilmek için “Vulnerability Ratio” katsayısını ortaya atmıştır (Moore, 1979). Bu model ile; yerleşmelerin episanırdan uzaklığı ile yerleşmelerin ortalama hasarları arasındaki korelasyon ile ifade edilen azalım ilişkisine dayandığı ortaya konulmaktadır (Şengezer, 1999).

Bu nedenle, planlamanın analiz sürecinde yerel zemin koşulları mutlaka dikkate alınmalıdır. Oysa bu konu ülkemizde hazırlanan planlarda genelde üzerinde durulmayan bir noktadır. 3194 Sayılı İmar Yasası’nda da planlamada jeolojik haritaların plan altlığı olarak kullanılması gerektiği belirtilmekle birlikte, zorlayıcı bir müeyyidesi bulunmamaktadır. Diğer yandan bu haritaların hangi ölçekte, hangi kriterler bağlamında hazırlanması gerektiğine ilişkin bir yönetmelikte yoktur. Bu aşamada başlayan eksiklik, projelendirme aşamasında da devam etmektedir. Zemin-yapı etkileşimi hasar üzerinde önemli bir etken olmasının yanı sıra, bu etkileşimin kombinasyonları, maliyetin artmasında da etken olabilmektedir. Bu durum kat adedi, yapı düzeni gibi yapılaşmaya ilişkin kararların getirildiği uygulama imar planları açısından iki farklı yaklaşım olasılığını gündeme getirmektedir. Şengezer ve Kansu (1999) bu konudaki yaklaşımlardan birini; uygulama imar planlarının esnek olması, diğerini ise planlamada yapı düzeni ve kat adedi kararlarının mikro-bölgeleme haritaları doğrultusunda belirlenmesi olarak söylemektedir.

Şengezer (1999), Erzincan depremi üzerine yaptığı araştırmalarda; zemin koşullarının ve özellikle zemin-yapı etkileşiminin hasarı artırıcı veya azaltıcı

etkilerinin bulunduğu söylemektedir. Bu bağlamda, planlamanın analiz sürecinde yerel zemin koşullarının mutlaka dikkate alınması gerekir.

Afet etkilerinin azaltılmasında ki en önemli araçlardan biri de mikro bölgeleme haritalarıdır. Mikro bölgeleme haritaları zemin koşullarına dayalı önemli parametrelerin aksettirildiği, bu parametrelere göre sınıflamaların yapılarak, bunlara göre mekanda bölgelerin gösterildiği haritalardır. Söz konusu haritalarda deprem kuvvetli yer hareketi parametrelerinin ulaşacağı seviyeler ve depremden kaynaklanacak sıvılaşma, heyelan ve su baskını gibi ikincil etkilerin sınırları belirtilir. Bu kapsamda kuvvetli yer hareketinin, en büyük yer ivmesi ve belirli frekanslardaki spektral ivmeler cinsinden, zemin koşulları ve topografyaya bağlı olarak değerlendirilmesi, depremlerin neden olduğu zemin göçmeleri (sıvılaşma gibi) ve arazi hareketleri (heyelanlar gibi) ve arazi kırıklarının muhtemelen meydana gelebileceği bölgelerin belirlenmesi yer alır (Erdik ve diğ., 1996). Bu haritalarda, sınıflamalara bağlı olarak, uygun olabilecek fonksiyon (yapı önem durumlarına bağlı olarak) ve yapı kat adetleri sınırlama seçenekleri de sunulabilmekte, teknik olarak planıcı veya karar vericinin bilgi sahibi olması mümkün olabilmektedir. Diğer yandan, böyle bir haritanın varlığı, mühendislerin zemine bağlı katsayılarını belirlemede yol gösterici olabilmekte, denetim mekanizması ise belirli kriterlere bağlı olarak sağlanabilmektedir.

Dünyadaki mikro bölgeleme uygulamalarının genel bir değerlendirilmesi Kuroiwa ve Alfa tarafından verilmiştir (Erdik ve diğ., 1996). Ülkemiz şartları açısından da, Erdik ve diğ. (1996) tarafından önerilen üç değişik amaçlı mikro bölgeleme ışığında açıklanmaktadır. Bunlar; Arazi Kullanım Planlaması Amaçlı Mikro Bölgeleme, Deprem Şartnamesi Amaçlı Mikro Bölgeleme ve Deprem Hasar Senaryosu Amaçlı Mikro Bölgeleme.

Arazi Kullanım Planlaması Amaçlı Mikro Bölgelemede, bir deprem olduğunda birincil ve ikincil deprem tehlikesi doğurabilecek bölgeler belirlenir. Bu bölgeler genelde; aktif fay hatlarını, zemin sıvılaşması ve göçmesi olabilecek konumları heyelan veya kaya düşmesine müsait yamaçları, tsunami ve baraj yıkılması nedeni ile meydana gelebilecek önemli su baskını alanlarını kapsar. Bu tip tehlike arz eden bölgelerde yerleşim ya tamamen yasaklanır, ya da gerekli fiziksel tedbirlerin alınmasına bağlı olarak kısıtlamalar getirilir.

Deprem Şartnamesi Amaçlı Mikro Bölgelemede, yerleşime izin verilen bölgelerde yapılacak yapıların bina tipleri ve yapıların tasarımına veri oluşturacak ivme spektrumları tayin edilmektedir.

Deprem Hasar Senaryolarının Geliştirilmesi Amacı İle Kullanılacak Mikro Bölgelemede, deprem kuvvetli yer hareketinin yerel zemin ve jeomorfolojik koşullara bağlı olarak değişiminin belirlenmesine katkı sağlamakta ve afet yönetiminde son derece önemli olan afet senaryolarının belirlenmesine olumlu katkılar yapmaktadır. Arazi kullanım planlarının ayrıntılı mikro bölgeleme haritalara dayandırılması koşutunda, süreç önceden kontrol altına alındığı için hem hasar maliyetinde hem de yapı maliyetinde önemli kazançlar elde edilebilecektir. Ancak gerek teknik personel yetersizliği, gerekse bu tür haritaların hazırlanma maliyetlerinin yüksek olması bu yöntemin uygulanmasına engel teşkil etmektedir.

Arazi kullanım planlarında afet etkilerinin azaltılması konusunda, mikro bölgeleme çalışmalarının gerçekleştirilemediği durumlarda, daha az riskli gelişme alanlarının belirlenmesinde, geçmiş depremlerdeki gözlemlere dayalı olarak çıkarılmış hasar analizleri önemli ve basit araçlar olabilecektir. Diğer yandan, **Erdik (1987)** tarafından önerilen arazi kullanım planları için mikro bölgeleme haritalarında, kentin farklı noktalarına ilişkin kentin genel zemin koşullarını belirleyen enkesitlerin veya genel olarak zemin bölgelemelerinin bulunmasında yarar görülmektedir.

Bugün dünyanın çeşitli yerlerinde meydana gelen depremlere ve bunlarda meydana gelen hasarlara bakıldığında; depremin meydana geldiği yerlerdeki binaların cinsleriyle, zemin özellikleri arasında bir bağıntının bulunduğu görülmektedir (**Erguvanlı, 1986**). 1923 Tokyo Depremi'nden sonra ayrı ayrı yapılan araştırmalarda, Tokyo'da alüvyon kalınlık arttıkça hasarın arttığı saptanmıştır (**Omote, 1951**).

Farklı depremlerden elde edilen tecrübeye dayalı olarak, aşağıda sıralanan koşullar yerleşme için uygunsuz zeminler olarak belirtilmektedir:

Denizden dolma yerler, bataklıklar, az derinlikte gevşek topraklar, doğa etkisi ile dağlardan koparak aşağıya yuvarlanan kaya ve topraklarla doluş vadi kenarları, su içerikli çakıllar, kumlar, boşluklu killer, plastik yan sıvı boşluksuz killer, dik yamaçlar, boğaz ve kanyonlar, tazyik tesirinden dolayı parçalanmış, ufalanmış kaya formasyonları, erozyona tabi foltlara sık sık rastlanan alanlar, feyezan alanları,

heyelan alanları, yüksek su seviyeli tablolı kumlu zemin, altıvyonlu rutubetli yerlerdir.

Yerleşme için uygun yerler ise; yamaçlar ve sert araziler, sert kum, çakıl, kaya, hava tesirine maruz kalmamış sıkışık kayalı ve su içeriği az, kesif zeminlerdir.

4.2.4.2 Revizyon Planları

Kentsel rantlar sonucu, sık sık imar plan değişiklikleri yapılarak kat artırımlarına gidilmesi, mevcutta yetersiz olan kentsel donatı standartlarının düşmesinin yanı sıra, mevcut yapılar üzerine ilave edilen katlar ile olası bir depremde hasarların artmasına etken olmaktadır. Şengezer (1999), 1984 tarihli Erzincan İmar Planı'nda en fazla dört kat verilmişken, 1992 Erzincan Depremi'ne kadar yapılan imar plan değişiklikleri ile kat adetlerinin altıya çıkarıldığını, Dinar'da deprem sonrası yapılan araştırmada; iki katlı tuğla yığma yapıların, yapılan ilaveler ile 3-4 kata çıkarıldığını, deprem sonrasında iki katlı tuğla yapılar ayakta kalırken, ilave katlı yapıların ağır ve ötesi hasar gördüğünün saptandığını belirtmektedir.

Genelde revizyon imar planları ile ortaya çıkan kat ilaveleri, yapıların depreme dayanıklılığını azaltırken, deprem sonrası kurtarma ve tahliye çalışmalarında çok önem taşıyan, yeşil alanların azalmasına, ulaşım akslarının yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Ayrıca, plan revizyonlarda, plan bütünlüğü, çevre kararları göz ardı edilmemeli, parsel bazında revizyon plan kararları getirilememelidir. Alt bölge bazında, sağlam gerekçelere dayanmak şartıyla, revizyon imar planları, uzmanlar tarafından planlama sürecinin gerektirdiği aşamalardan geçilerek yapılmalıdır. Özellikle, alt bölge bazında, afet tehlikesini azaltmak amacına yönelik programların uygulanması ve yine aynı amaca yönelik olarak kentsel tasarım ölçeğindeki çözümlerin üretilmesi süreci revizyon imar planı değişikliği kapsamında gerçekleştirilmelidir.

4.2.4.3 İslah İmar Planları

Düzensiz ve sağlıklı biçimde oluşmuş yapı topluluklarının bulunduğu alanlarda dengeli, düzenli ve sağlıklı gelişmenin yönlendirilmesini amaçlayan ıslah imar planları ile doğru zaman yapı güvenliği ihmal edilmiştir.

Plan amacının tersine düzensiz ve sağlıklı yerleşmeler ortaya çıkmaktadır. Af yasalarının tekrar tekrar yenilenmesi ile kaçak yapılar teşvik edilirken, büyük şehir

denetiminden uzak, üst ölçekli planlar ile bağdaşmayacak şekilde yoğunluklar artırılmakta, yoğunlukların zirve noktaya çıkması ile de sağlıklı ve güvenli gelişmenin önü tamamen tıkanmaktadır. Bu tür uygulamaların hasarı artırıcı bir etki oluşturduğu veya oluşturacağı deprem sonrası gözlenen hasarlardan da anlaşılmaktadır.

4.3 Ülke Kalkınma Planları İçinde Afet Yönetimine İlişkin Politikalar

17 Ağustos 1999 yılında yaşanan depremden önce hazırlanan en son plan olan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Uygulama Programı ile deprem sonrasında yürürlüğe girmiş olan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Uygulama Programı'ndaki afet ile ilgili politikalar incelenmiş, bunların genel çerçevesi aşağıda verilmiştir.

4.3.1 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Afet İle İlgili Politikalar

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, afete ilişkin mevzuatın günün şartlarına göre yeniden düzenleneceği, nüfusunun %95'inin deprem bölgelerinde bulunduğu ülkemizde, doğal afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması yönünde çalışmalar yapılacağı, afet riskini en aza indirmek için çeşitli önlemler alınacağı yer almaktadır (DPT, 1995).

Yedinci planda, afet ile ilgili politikalar üzerinde yeterince durulmamış, ancak planın son yılında meydana gelen depremle birlikte, 2000 Yılı Kalkınma Planı Uygulama Programı'nda ağırlıklı olarak üzerinde durulan konulardan biri olmuştur.

4.3.2 2000 Yılı Yedinci Kalkınma Planı Uygulama Programı'nda Afet İle İlgili Politikalar

21/11/1999 Tarih 23883 Sayılı RG'de yayımlanan 2000 Yılı Uygulama Programı'nda, sosyal gelişmeler bölümünde, 1999 Marmara Depremi'nden etkilenen 8 ilde, 13.4 milyon nüfusu kapsayan toplam 316 belediyeden, 4.5 milyon nüfusu kapsayan 131'inin çeşitli hasarlara uğradığı, depremin yol açtığı ekonomik ve sosyal sorunların yerel yönetimler açısından personel makine teçhizat ve gelir kaybı oluşturduğu belirtilmiştir. Aynı şekilde deprem sonrasında yerel karar alma mekanizmalarının güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin acil müdahale gerektiren konularda gönüllü kuruluşlarla işbirliği içinde hareket edebilecek bir yapıya

kavuşturulmasının öneminin anlaşıldığı açıklanmıştır. Ayrıca mevcut afet mevzuatının sadeleştirilerek uygulanabilir hale getirilmesini yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının netleştirilmesinin, bu çerçevede yapılacak periyodik tatbikatların öneminin anlaşıldığı da açıklanmıştır.

1999 Marmara Depremi'nde; 66.441 konut, 10.901 işyeri ağır hasar, 67.242 konut, 9.927 işyeri orta hasar, 80.160 konut ve 9.712 işyerinin de az hasar görmüş olduğu açıklanmış, 4.288 binanın enkazının kaldırılmış olduğu, 10.578 binanın enkazının ise kaldırılması gerektiği yine aynı uygulama programında belirtilmektedir. Deprem sonrası depremden zarar gören vatandaşların zararlarının giderilmesi, hem de hayatın devam ettirilmesi koşullarının sağlanması için bir dizi mevzuat değişikliğinin gerçekleştirildiği, Marmara Bölgesi'ne yönelik geçici ve kalıcı konut üretimi için de ihtiyaç duyulan kararlar alınarak konut üretimi faaliyetinin başlandığı dile getirilmiştir. Bununla birlikte, çevre alanında Marmara Depremi sonucunda meydana gelen şok deniz kirlenmesi, altyapı hasarları, sanayi tesislerindeki hasarlardan kaynaklanan sızıntılar, enkaz artıklarının denize dökülmesi nedeniyle yer altı ve yüzey su kaynakları, toprak, bölgedeki eko-sistem ve insan sağlığı olumsuz etkilenmiştir. Deprem bölgesinde moloz döküm işlemlerinin bir plan dahilinde gerçekleştirilmesi ve çadır kentlerdeki kentsel atıkların geri kazanımı da dahil olmak üzere bir yönetim sisteminin geliştirilmesi için Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) destekli iki proje başlatılmıştır. Mevcut çevre yönetim sisteminin gereken etkinlik düzeyine ulaştırılması çalışmaları ile ulusal çevre stratejisi, eylem planı ve Ulusal Gündem 21 hazırlıkları devam ettirilmiş bunlardan 23 yerel yönetimin katkı ve katılımı ile sürdürülen "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesi"nin 1. aşaması tamamlanarak, deprem bölgesinin de dahil edildiği 2. aşamasına geçilmiştir. Bu tezin hazırlandığı tarihte, proje kapsamında, 50 yerel yönetim birimi tarafından adı geçen proje yürütülmektedir.

Programın sağlık reformu başlığını taşıyan kısımda ise, 17 Ağustos'ta meydana gelen depremde, bir kriz masası oluşturularak, Sağlık Bakanlığı ve diğer kuruluşların işbirliği ile bölgeye 112 acil yardım ve kurtarma ambulansı ve acil yardım ekipleri gönderilerek, kurtarma, ilkyardım ve tedavi hizmetleri verilmeye başlandığı, yaralıların kara, hava ve deniz yolları ile civar illerdeki hastanelere nakledildiği, acil yardım hizmetlerine ek olarak koruyucu sağlık hizmetlerinin de verilmeye başlandığı, deprem bölgesinde yıkılan ve hasar gören sağlık tesislerinin yeniden

inşası ve onarımı için dış kredi destekli bir projenin 2000 yılı yatırım programına alındığı, ayrıca bakanlık bünyesinde Tabii Afet, Göç ve Seyyar Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı kuruluş çalışmalarına başlanmış olduğuna işaret edilmiştir.

Programda, istihdamın ve işgücü piyasasında etkinliğin arttırılmasına yönelik olarak, deprem sonrası işyeri ve işgücü kayıpları göz önüne alınarak; deprem bölgesinde toplum yararına çalışma programları, istihdam garantili işe yerleştirme eğitimi, kendi işini kurma eğitimi ve istihdam danışmanlığı hizmetlerinde kullanılmak üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından istihdam ve eğitim projesinden 10.760.000 ABD Doları tahsis edilmiştir.

Depreme maruz kalan illerde, depremde zarar gören afetzedelerin kamu kurum ve kuruluşlarına işçi olarak işe alınmalarında öncelik tanınmasına ilişkin tebliğ 9/9/1999 Tarihli RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 7/10/1999 tarihinde yürürlüğe giren 576 Sayılı KHK ile 2820 Sayılı Sendikalar Yasası’nın 30. maddesine eklenen bent ile, sendikalara, doğal afet halinde sendika mevcudunun %10’unu aşmaksızın ve üyelik şartı aranmaksızın doğrudan ya da yetkili makam aracılığı ile konut, sağlık, eğitim tesisi yapmak ya da bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına ayni ve nakdi yardım yapmak imkanı tanınmıştır.

17 Ağustos Depremi’nde kamu ve özel sanayide önemli hasarlar, üretim ve işgücü kayıpları olmuştur. Buna ilişkin olarak 99/13233 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile depremde zarar gören sanayicilere Halk Bankası’na olan mevcut borçlarının 2 yıl ana para ve faiz ödemesi olarak 3 yıl süre ile ertelenmesi ve yeni kredi açılması sağlanmıştır. Tabii afetten zarar gören yatırımların desteklenerek yeniden ekonomiye kazandırılması, teşvik edilmesi, üretim ve istihdam arttırılması ve böylece afet bölgesinde bozulan ekonomik ticari ve sosyal hayatın tekrar tesis edilmesini sağlayacak düşük faizli yatırım ve/veya işletme kredisi ile taşınma kredisi tahsis edilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

17 Ağustos Marmara Depremi’nde zarar gören ve ödeme güçlüğü içine giren KOBİ’leri desteklemek için borç iptali, ödeme ertelenmesi gibi uygulamalar getirilmiş, KOBİ’lerin hasarlarının telafi edilmesi ve en kısa zamanda çalışır hale getirilmeleri için düşük faizli kredi verilmesi, çalışma yerlerini değiştirecek firmalara taşınma yardımı sağlanması ve KOBİ’lerin teşvik unsurlarından yararlanmaları için çalışmalar yapılmıştır.

Sanayileşme yaklaşımlarındaki amaçlar bölümünde, deprem bölgelerinde ve zayıf zemin koşullarının söz konusu olduğu bölgelerde kurulacak sanayi tesislerinde zemin mekaniği ve temel mühendislik araştırmalarının yapılmasının zorunlu hale getirilmesine yönelik çalışmalara başlanması hedeflendiği açıklanmıştır.

Ekonomide etkinliğin artırılmasına yönelik yapısal değişim projeleri bölümünde, depremden etkilenen vergi mükelleflerinin her türlü vergi, resim, harç, fon ve paylarla bunların uzantısı olan cezaların ödeme sürelerinin mücbir sebep halinin ortadan kalktığı tarihe kadar uzatılmasına ilişkin karar getirildiği belirtilmiş, bunun yanı sıra deprem felaketinin finansmanına katkıda bulunmak amacıyla; ek vergi düzenlemeleri ile ek gelir ve kurumlar vergisi, ücretlerden ek vergi, ek götürü vergi, ek motorlu taşıtlar vergisi, ek emlak vergisi, özel iletişim vergisi ve değerli kağıtlar vergisi konusunda yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Sosyal güvenlik reformu başlığı altında, deprem nedeniyle Bakanlar Kurulu tarafından afet bölgesi ilan edilen yerlerde mağdur kalan sigortalı veya iştirakçilerle, ölen sigortalı veya iştirakçilerin hak sahiplerine en az 360 gün prim veya 12 aylık prim veya kesenek ödenmiş olması ve her ne ad altında olursa olsun sosyal güvenlik kurumlarından aylık ve gelir almamak şartıyla ilgili yasalarda öngörülen prim veya kesenek ödeme süresi aranmaksızın aylık bağlanması esası getirilmiştir.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması kapsamı içerisinde de adalet ve güvenlik hizmetleri başlığı altında, 7/9/1999 Tarihli 575 Sayılı KHK ile doğal afet bölgelerinde afetten kaynaklanan hukuki uyumsuzlukların çözümü ve veraset benzeri bazı işlemlerin kolaylaştırılmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Mahalli idarelerin güçlendirilmesi reformu başlığı altında mevcut durumun tespitinde, deprem sonrasında bölgedeki belediyelerin alt ve üst yapılarında ciddi hasarlar meydana geldiği tespit edilmiştir. Depremin yol açtığı ekonomik ve sosyal sorunlar yerel yönetimler açısından personel, makine-teçhizat ve gelir kaybı boyutunda olmuştur. Bölgedeki yerel yönetimlerin bu anlamda ivedilikle desteklenmesi ihtiyacı karşısında, belediye ve il özel idarelerinin genel bütçe gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki 2380 Sayılı Yasaya göre depremden etkilenen 131 belediye ile 7 il özel idaresinin payları 5 katına kadar değişen oranda artırılmıştır. Bu bölümde amaçlar başlığı altında ise mahalli idarelerin afet konusunda görevli kılınması başta imar ve yapı kullanımı olmak üzere tüm görevlerinin planlanması uygulanması ve yürütülmesi aşamalarında yapı denetim

mekanizmalarının harekete geçirilmesini sağlayıcı düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Aynı şekilde, bu başlık altında ülke genelinde acil yardım müdahale kurtarma ve benzeri konularda gönüllü ve profesyonel sürekli ve yarı zamanlı personel istihdamını sağlayan, coğrafi özellikler de dikkate alınarak farklılaşan, araç gereç temini hedefleyen ve bunların mekansal dağılımını irdeleyen acil durum öncesi ve sonrasında mekansal iletişim ile sevk ve idare senaryolarını ele alan bir ana plan çalışmasının, mahallinde yerel yönetimler ve gönüllü kuruluşlar esas alınarak yapılacağına değinilmiştir. Ayrıca mahalli idarelerin imar ve yapı kullanımı, merkezi yönetimin standart belirleme ve denetleme konusundaki görev ve sorumlulukları açık ve uygulanabilir olacak yönde yeniden düzenlenerek, mahalli idarelerin bu sorumluluklarını yerine getirmek üzere inşaat, jeoloji, çevre, harita, şehir planlama, mimari alanlarda personel istihdamına olanak verebilecek bir yapıya kavuşturulacağı da açıklanmıştır. Bu konuda da hukuki düzenlemeler yapılması gerekliliğine değinilmiştir.

Bölgesel dengelerin sağlanması, bölgesel gelişme ve fiziki planlama bölümünde, konut başlığı altında, afet konutlarının yapımında hakediş, geri ödeme ve finans şartlarının kamunun hakediş yükünü hafifletecek şekilde yeniden düzenlenmesi, zorunlu yapı sigorta sisteminin kurulması hedeflenmiştir.

Depremden zarar gören yurttaşlara acil hizmet götürmek ve koordinasyonu sağlamak üzere başbakanlık bünyesinde kriz yönetim merkezi kurulmuş, diğer ilgili bakanlık ve kuruluşlar bünyesinde de benzer kriz yönetim merkezleri hizmet vermiştir.

Ayrıca da ortaya çıkan ilave konut ihtiyacının karşılanması için başta Dünya Bankası olmak üzere çeşitli kaynaklardan dış kredi imkanları sağlanmıştır.

Amaçlar-Bölgesel Gelişme başlığı altında ise, Kocaeli merkezli depremin yol açtığı can ve mal kaybının bölgedeki plansız kentleşme sanayileşme ve arazi kullanımı ile imar uygulamalarındaki yanlışlıklar nedeniyle büyük olduğu depremin yol açtığı sorunların acilen çözülebilmesi ve ileriye yönelik önlemlerin alınabilmesi için mevcut durumun, bölge planı, kent planı ve arazi kullanımı açısından irdelenerek Marmara Bölgesi Gelişme Projesi hazırlanacağı belirtilmiştir.

İllerin temel yönetim birimi olduğundan hareketle de tüm kamu hizmetlerinin halka daha etkin ulaşması açısından bölge planlama kararları çerçevesinde il gelişme planı yaklaşımı ile çalışmalara devam edileceği, bu çerçevede il planlama ve koordinasyon

müdürlükleri güçlendirilerek, istatistiksel veri tabanı oluşturulması çalışmalarının sürdürüleceğine değinilmiştir.

Afet sonrası rehabilitasyon uygulamalarında kamu sorumluluğunu, sadece bozulan sosyal ve teknik altyapı olarak tanımlayan kamunun yükünü hafifletici düzenlemelere gidileceği, yapı sigorta sisteminin geliştirilmesine çalışılarak, acil afet yardımı konusunda mevcut kurumların günün şartlarına göre yeniden yapılanmasının sağlanacağı belirtilmiştir. Konut ve şehirleşme ile ilgili bilgi sisteminin kurulması çalışmalarına başlanacağı da açıklanmıştır.

Çevrenin korunması ve geliştirilmesi başlığı altında çevre ile ilgili kurumsal düzenlemelere ilişkin olarak, depremin oluşturduğu çevre kirlenmesi dikkate alınarak çevresel etki değerlendirme sürecinde yerleşim alanları ve sanayi yer seçimi kriterlerinin dikkate alınması, çevresel kazalar için risk değerlendirmesi ve acil müdahale planlarının hazırlanması konularının önemi vurgulanmıştır.

4.3.3 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Afet İle İlgili Politikalar

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın bölgesel gelişme hedef ve politikaları başlıklı bölümünde, 1999'da yaşanan Marmara ve Bolu-Düzce Depremleri'nin yanlış arazi kullanımı, çarpık yapılaşma gibi nedenlerin de etkisi ile büyük zararlar meydana getirdiği, bölgesel gelişme politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasının gerektiği ortaya konmuştur. Bu nedenle de Kocaeli, Sakarya, Yalova İlleri'ne öncelik verilmek üzere Marmara Bölge Planı hazırlık çalışmalarına başlandığı da belirtilmiştir.

Sosyal ve ekonomik sektörlerle ilgili gelişme hedef ve politikaları başlıklı bölümde, sağlık başlığı altında ülke sathında, acil ilkyardım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, mobil sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, yönetim ve koordinasyon merkezlerinin oluşturulması ihtiyacının devam ettiği saptanmıştır.

Marmara Bolu-Düzce depremlerinden sonra gündeme gelen dış kredi imkanları ile birlikte konut ve altyapı çalışmalarına başlanıldığı, hak sahipliliği çalışmaları sonucunda 42.761 kalıcı konutun yapılması gerektiği, ayrıca evini yapana yardım programı ile 5.867 kişiye 2 milyar TL, 9.729 kişiye ise hak sahipliliği karşılığı 6 milyar TL yardım yapılmasının programlandığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı projeleri ve özel sektör hibeleri ile birlikte toplam 41.813 prefabrike konutun yapımının programlandığı, Mayıs 2000 itibariyle 39.693'ünün tamamlandığı,

38.431'inin afetzedelere teslim edildiği 2.120'sinin ise yapımına devam edildiği belirtilmiştir.

Mühendislik, mimarlık, teknik müşavirlik ve müteahhitlik hizmetleri başlığı altında deprem felaketinin acı sonuçlarının yer seçimi ve yapıda denetimin önemini bir defa daha gösterdiği belirtilmiş, bu amaçla 595 Sayılı Yapı Denetimi İle İlgili KHK'nin yürürlüğe girdiğinden söz edilmiş, söz konusu KHK'nin, mühendislik, mimarlık ve teknik müşavirlik hizmetlerinin yetkin bir yapı içerisinde sunulması için gerekli düzenlemeleri öngördüğü belirtilmiştir. Ayrıca 27 Aralık 1999 tarihinde yayınlanan 587 Sayılı KHK ile deprem afeti sonucu bina malikleri veya irtifa hakkı sahiplerinin binaların kullanılmaz duruma gelmesi veya hasar görmesi nedeniyle uğrayacakları maddi zararların karşılanması amacıyla zorunlu deprem sigortası yaptırmalarına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Ayrıca konu ile ilgisi nedeniyle Devlet İhale Yasası üzerinde ki çalışmalarında devam ettiği açıklanmıştır.

Hukuki ve kurumsal düzenlemeler başlığı altında, doğal olayların felakete dönüşmesini önlemeye ve böylece insanların daha güvenli daha düzenli ve sağlıklı bir çevrede yaşamalarına ekonomik ölçütler içerisinde olanak sağlamayı amaçlayan yer seçimi ve denetimi konusunda mevcut mevzuatın gözden geçirilerek tek bir yasal çatı altında toplanmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

3194 Sayılı İmar Yasası ve ilgili yönetmeliklerinde yeni bir yapı kontrol sistemi ve afetlere karşı yapı dayanıklılığını sağlayacak teknik önlemleri içermek üzere revizyon çalışmalarının tamamlanacağı da belirtilmiştir.

Amaç ve ilkeler başlığı altında ise alınacak etkili önlemler ile afet zararlarının en aza indirilmesine yönelik sosyal, hukuki, kurumsal ve teknik yapının oluşturulmasının esas olduğu, bu yapının oluşturulmasında koordinasyonun tek elden sağlanmasının temel ilke olduğu belirtilmiş, sürekli ve sistemli eğitim çabaları ile deprem ve diğer afetlere karşı önlem alınarak bu afetlerin birlikte yaşanabilen olağan birer doğa olayı olarak algılanmasının sağlanacağı, bu amaçla halk eğitimi çalışmalarının toplumsal etik kurallarını da kapsayacak biçimde sürdürüleceği açıklanmıştır. Mevcut ve yeni yapılacak olan tüm alt ve üst yapıların yeterli afet güvenliğine kavuşturulması için gerekli çalışmaların tamamlanacağı belirtilmiştir. Afet sonrasında kullanılan ve verimli sonuçlar vermeyen büyük miktardaki kaynakların küçük bir bölümünün afet öncesinde bilinçli ve planlı bir biçimde kullanılarak afet zararlarının azaltılması için gerekli tedbirler alınacağı belirtilmektedir.

Afetlere dayanıklı yapı tasarımı uzmanlık gerektirdiğinden mühendislik lisans programlarında, deprem ve diğer afetlerle ilgili konulara daha fazla ağırlık verilmesi sağlanacağı, teknik açıdan yeterli bulunan üniversitelerde deprem mühendisliği yüksek lisans programları oluşturulacağı belirtilmektedir.

Yapı stokunun büyük bir bölümü yeterli deprem güvenliliği taşımadığından deprem tehlikesinin yüksek olduğu yerlerden başlanılarak, bir öncelik sırası içinde yapıların depreme dayanımı bakımından sistematik bir biçimde değerlendirilmesi ve güçlendirilmesi sağlanacağı, bu amaçla da yapı değerlendirme merkezleri oluşturulmasının destekleneceği belirtilmiştir.

Alan kullanımı ve imar planlarının ilke ve yöntemlerinin afete duyarlı niteliğe kavuşturulması amacıyla ilgili mevzuat gözden geçirilecek, bunların ödünsüz uygulaması için etkin mekanizmalar geliştirilecektir. Kurallara aykırı uygulama yapanların sorumlulukları ve bunlara uygulanacak yaptırımlar yeniden düzenlenecektir.

Afet sırasında ve öncesi afet zararlarının azaltılması amacıyla hızlı etkili ve kapsamlı bir kurtarma ve ilkyardım çalışmalarını kapsayan, afet sonrasında afetin neden olduğu ekonomik toplumsal ve psikolojik hasarların giderilmesine yönelik işlevlerin yerine getirilmesini sağlayan mevcut hukuki kurumsal yapı ile uyumlu ulusal olağanüstü hal çalışmalarını da içeren bir afet yönetim sistemi oluşturulacaktır.

Hukuki düzenlemeler başlığı altında ise acil durum yönetim kurumuna işlerlik kazandırmak amacıyla mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiş, mühendislerin görev yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mühendislik ve mimarlık yasası ile meslek odalarının görev ve yetkilerini belirleyen Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yasası yeniden düzenlenerek yetkin mühendislik kavramı getirileceği belirtilmiştir.

1580 Sayılı Belediyeler Yasası ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Yasası, sağlıklı bir yapı denetimi sistemi getirecek ve yerel yönetimlerin doğal afet tehlikesi ve riskinin belirlenmesi ve zararlarının azaltılması konusundaki görev yetki ve sorumluluklarını düzenleyecek şekilde yeniden ele alınacaktır.

Konutu hasar gören herkesi hak sahibi yaparak devleti doğal sigorta kurumu durumuna getiren Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa değiştirilerek, bu uygulamanın kapsamı

sigortalamanın mümkün olmadığı koşullarla sınırlandırılacak ve kamunun sorumluluk alanı daraltılacaktır.

Diğer ülkelerdeki kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapabilecek bir ulusal afet bilgi sistemi oluşturulacak ve afet sırasında aksamadan hizmet verebilecek bir ulusal afet haberleşme sistemi oluşturulacaktır.

4.3.4 2001 Yılı Sekizinci Kalkınma Planı Uygulama Programı'nda Afet İle İlgili Politikalar

2001 Yılı Programının Uygulaması Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda, 15/11/2000 Tarihli 24231 mükerrer Sayılı RG'de doğal afetler başlığı altında, öncelikle doğal afet nedeniyle zararın giderilmesi, yeni yerleşim alanları kurulması, imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik hizmetleri ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma, sivil savunma mevcut fonların işleyişi, gerektiğinde ilave fon kurulması, her türlü bağış ve yardımların etkin kullanımı, ekonomik konularda düzenleme, doğal afetler sonucunda oluşacak zararların karşılanmasına yönelik sigorta sisteminin oluşturulması, teşkilat kanunlarında yapılacak değişikliklerle ivedi ve zorunlu hallere münhasır olmak üzere Bakanlar Kurulu'na 4452 Sayılı Yetki Yasası ile birden çok KHK yetkisi verildiği bu yetkiye dayanarak da 27/12/1999 Tarihli 586 Sayılı KHK, 28/4/2000 Tarihli 596 Sayılı KHK ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak il ve ilçelerde Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlik Müdürlükleri kurulduğu belirtilmiştir.

Bu bağlamda, Bolu ve Düzce İlleri'nde kaynakların rasyonel kullanımı mekansal dağılımın düzenlenmesi, il envanterlerinin oluşturulması ve güncelleştirilmesi, mahalli idareler ve üniversiteler arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması amacıyla il gelişme planlarının hazırlanması çalışmalarına başlandığı da belirtilmiştir.

Hukuki kurumsal düzenlemeler başlığında ise yer bilim çalışmaları yapılarak yerleşim bölgelerinde risk taşıyan alanların belirleneceği tüm teknik olanaklar kullanılarak, afet haritası ve belde düzeninin oluşturulması çalışmalarına devam edileceği, bu çalışmaların bir öncelik sırası içinde risk taşıyan yerleşimlerin tamamı için gerçekleştirileceği, imar planlarının bu çalışmalarının sonucuna göre yenileneceği, bu amaçla imar mevzuatında gerekli değişikliklerin yapılacağı da açıklanmıştır.

5. BÖLGE YÖNETİMLERİ: TÜRKİYE VE YURTDIŞI ÖRNEKLERİ

5.1 Türkiye’de Yönetimler Arası İlişkiler

Devlet adı verilen ve çok sayıda kurum ve kuruluştan (yönetim çevreleri) oluşan ögeler, günümüzde hem yetkileri, hem de işlevleri bakımından birbirlerinden ayrılmış durumdadırlar. Devlet yapısında somutta gördüğümüz en önemli bölünme merkezden yönetilen birimlerle yerinden yönetilenler arasındadır. Merkezden yönetilen birimler, temel işlevlerine göre, yasama, yürütme ve yargı olarak ayrılmışlardır.

Devletin yürütme işlevi, hem merkezde bulunan bir dizi kurum ve kuruluş, hem de merkezin bölgelerde, illerde, ilçelerde, bucaklarda ve köylerde oluşturulmuş taşra örgütleri kanalı ile yerine getirilmektedir. Bu bölümde; yönetimler arası ilişkilerde daha çok devletin yürütme işlevi içinde yer alan ve genel olarak, “merkezi yönetim” olarak adlandırılan kurum ve kuruluşlarla, yerel yönetimler arasındaki ilişkilere değinilecektir.

Bu çevreden bakıldığında, yürütmenin merkezdeki en önemli yönetim birimleri; bakanlıklar ve bunlara bağlı yönetim birimleridir. Ancak bu yürütmenin ülke ölçeğinde üstlendiği bütün işleri merkezdeki yönetim birimleri ile yürütmesi olanaksızdır. Bunun için merkezi yönetim, yetkilerini kendisinin verdiği ve kendisine hiyerarşik olarak bağlı yönetim birimleri oluşturmuştur.

1876 Anayasası, illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre kurulacağını öngörmüştür. Aynı hüküm 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları’nda da yer almıştır.

1982 Anayasası, yürütme başlığını taşıyan ikinci bölümünde, yürütmeyi; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Olağanüstü Yönetim Usulleri ve İdare olarak düzenlemiş ve idarenin, kuruluş ve görevlerinin, merkezden yerel yönetim esaslarına dayanacağını belirtmiştir (madde 123). Yine anayasaya göre Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu bakımından coğrafi konumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılacak;

illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanacaktır. Ayrıca, belli kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi yönetim teşkilatı kurulabilecektir (madde 126).

Anayasanın 127. maddesine göre de, yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Yine anayasanın aynı maddesi ile, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin yasayla getirilebileceği; yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmalarının, görev ve yetkilerinin, maliye ve kolluk işleri ile, merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilişkilerinin yasayla düzenleneceği belirtilmiştir. 1982 Anayasası ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğinin kabul edilmesi üzerine, 1984 yılında, yasal düzenleme ile büyük kentlerde büyük şehir belediyeleri kurulmuştur.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatlarını iki ana bölgede toplamak mümkündür. Bunlardan birinci bölümdekiler, mülki idare bölümleri, diğerleri ise bölge yönetimleridir. Mülki idare bölümleri de, iller, ilçeler, bucaklar ve köyler olarak örgütlenmiştir. Bunlardan bucak yönetimleri giderek önemini yitirmekte ve mevcutları azalmaktadır. Sonuçta merkezi yönetimin taşradaki asıl yönetim biriminin iller olduğu söylenebilir. Bazı bakanlıkların bölgeler düzeyinde örgütlenmiş olan birimleri (Karayolları, Devlet Su İşleri gibi) yetki genişliğinden çok hizmet ağırlığı olarak kurulmuştur. Bunlar bakanlığın hiyerarşik yapısı içindedir.

Anayasaya göre, bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışında, hizmet bakımından yerinden yönetim esasına göre örgütlenmelerine imkan verilmiştir. Genel yönetimin dışında yer alan ve nitelikleri itibarıyla birbirinden farklı olan bu kurumlara, TRT'yi, üniversiteleri, Diyanet İşleri Başkanlığı'nı, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nü, TODAİE'yi, kamu iktisadi kuruluşlarını, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını örnek gösterebiliriz. Bu kuruluşlar merkezi hiyerarşi içinde değildirler ve kısmen özerktirler (Ünlü, 1993).

5.1.1 Yönetimler Arası Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı

Devletin yönetim yapısında görülen ve anayasada dayanağını bulan en önemli görev ve sorumluluk bölüşümü, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Merkezden yönetilen birimler ise, devletin temel işlevlerine göre

ayrılmışlardır. Bunlar, bilindiği gibi, yasama, yürütme ve yargı işlevleridir. Bu işlevler içinde en geniş olanı ve idareyi (geniş anlamda yönetim) de kapsayan işlev, yürütme işlevidir. Yürütme işlevi, hem merkezde yer alan, hem de merkezin taşra örgütünü oluşturan bir dizi kuruluş tarafından yerine getirilmektedir. Anayasanın deyimi ile, yürütmeyi de içine alan devletin başında, TBMM tarafından seçilen cumhurbaşkanı bulunmaktadır. Kendisine anayasanın uygulanması ve devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını sağlama yetkisi verilmiştir.

Anayasaya göre, yürütme işlevi asıl olarak, cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanan, başbakan ve bakanlardan oluşan, bakanlar kurulunca yerine getirilir. Yine anayasa ile, başbakana, bakanlar kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlama yetki ve görevi verilmiştir.

Diğer anayasalarda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nın 123. maddesi de, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını belirtmiştir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünün, ülkemizde düzenli bir esasa dayandığı söylenemez. En başta bunu yasal ve yönetsel düzenlemeler açısından söylemek mümkün değildir. Bunun en önemli sonuçlarından birisi, merkezden yürütülmesi gereken görevlerle yerinden yönetilmesi gereken görevler arasında dengeli bir sistemin kurulamamış olmasıdır. Merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının görev ve yetki üstlenmelerine neden olan yasal düzenlemeler, uzun bir zaman süreci içinde biçimlendiği için, görevler arasında ikiliklere çok sık rastlanmaktadır. Bu görev çakışmalarına, özellikle; eğitim, sağlık, çevre koruma, tarım, vb. görevlerde rastlanmaktadır. Görev ve yetki dağılımında en karmaşık yapı, il özel idarelerinde görülmektedir. Bu yerel yönetimlere verilen görevlerin çoğunluğu, merkezi yönetim kuruluşlarına da verilmiştir.

1580 Sayılı Belediye Yasası'nın, belediyelere görev vermede kabul ettiği kriter, görevleri tek tek sayma sistemidir (Ünlü, 1993). Bu sistemin kabul edilmesinin gerekçesi olarak, belediyelerin hangi görevleri yerine getireceklerini bilmelerine yardım etmektir. Belediye Yasası görevleri saymakla birlikte, diğer bazı maddelerinde de (madde 19) belediyelere, "belde halkının sağlık, refah ve huzurunu sağlamak için her tür teşebbüste bulunma" biçiminde, genel yetki ve görev vermiştir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü, her ülkenin kendi koşullarına, yönetim kültürüne, tarihsel gelişim süreçlerine göre değişmektedir. Bu konuda, üniter devlet yapısını benimseyen toplumlarla, ademi-merkeziyetçi ya da kent devleti geleneğinden gelen toplumlar arasında ayırt edici farklar görülmektedir.

Tarihsel olarak, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu, merkeziyetçi yapıyı benimseyen toplumlar, yerel yönetimleri de uzun bir süre, merkezin hiyerarşik bir uzantısı olarak görmüşlerdir. Diğer yandan, ABD ve Almanya gibi federalist bir yapıyı benimseyen ülkeler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, yerel yönetimleri ya da bölge yönetimlerini temel almışlar, ancak bu ölçeklerde yerine getirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin yerine getirmesini ülke ölçeğindeki örgütlere bırakmışlardır.

Birçok ülkede kamu hizmetleri, en az iki olmak üzere birden çok yönetim kademesi arasında bölüşülmektedir. İki kademedede bölüşenler, genellikle merkez ve yerinden yönetim olarak bölüşmektedir (Ünlü, 1993). Türkiye büyük ölçüde bu gruba girmektedir. ABD ve Almanya gibi federalist yapı gösteren ülkelerde, görevler ve yetkiler genellikle üç kademe arasında paylaşılmıştır. Bunlar; federal, federe ve yerel kademedir. Fransa, İtalya ve İspanya gibi merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelmekte birlikte, daha sonra bölge ölçeğinde, bölge yönetimlerini kurmuş olan ülkelerde bu yönetim kademeleri; ulusal, bölgesel ve yerel yönetim kademeleridir.

5.1.2 Türkiye'de Bölge Yönetimleri

Bir çok ülkede bölge ölçeği; stratejik planlama, bazı bölgesel ölçekli yatırımların yapılması, çevre koruma amaçlı projelerin uygulanması, araştırma yapılması ve verilerin toplanması açısından uygun bir ölçek kabul edilmektedir. Son yıllarda, İspanya, Fransa, İtalya gibi merkeziyetçi yönetimlerini desantralize etmek isteyen ülkeler, yönetimde bir reform olarak, bölge yönetimlerini kurmuşlardır.

Ülkemizde merkezi yönetim ve yerel yönetimler, asıl olarak ülke, il ve ilçe ölçeğinde örgütlenmişlerdir. Ancak bazı kamu hizmetlerinin bölge ölçeğinde karşılanma gereksinimi, bazı bakanlıkların bölge ölçeğinde örgütlenmeleri sonucunu doğurmuştur. Bugün ülke çapında, 40 il ve 2 ilçede, 2 bakanlığa ve 12 bakanlık bağlı kuruluşlarına ait 215 bölge teşkilatı bulunmaktadır. Bu tür bölge teşkilatları 1 ili kapsadığı gibi, 10 ili de kapsayabilmektedir. Örnek olarak İller Bankası Genel

Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğü verilebilir. Bazı büyük illerde ise 10-16 bölge teşkilatının merkezi bulunmaktadır.

Türkiye’de bazı bakanlıkların ve bağlı kuruluşların bölge ölçeğinde kurdukları teşkilatlar, bölge yönetimleri değildirler. GAP Bölge İdaresi ve Güneydoğu Anadolu’nun bazı illerini kapsayan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği bir ölçüde bölge yönetimi kabul edilse de, bunlar gerçek anlamda bölge yönetimleri değildirler. GAP İdaresi, kapsadığı bölge ölçeğinde bazı büyük projelerin uygulanmasını koordine etmekte, altyapı projelerinin yürütülmesinde DPT ve diğer merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetimler arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlamaktadır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ise, görev alanındaki illerde güvenlik öncelikli olarak, iller ve diğer kamu kuruluşları arasında hizmetleri koordine etmektedir.

Yerel yönetimler arasında yatay işbirliği sağlamak üzere, bölge ölçeğinde belediye birlikleri de kurulmuştur. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, Karadeniz Belediyeler Birliği, GAP Belediyeler Birliği, bunlara örnek gösterilebilir.

Bir ilin sınırlarını aşan ve birden çok ili kapsayan, ekonomik, sosyal ve fiziksel gelişme açısından bir bütünlük gösteren bölgelerde, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının bir araya gelerek ortak çalışması, kaynakları daha etkin ve verimli kullanabilmesi için, öncelikle, o bölgede merkezi ve yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğine gitmeleri gerekir. Yerel yönetimler, özellikle belediyeler açısından bölge ölçeğinde işbirliği bir ölçüde sağlanmıştır. Ancak merkezi yönetim açısından böyle bir örgütlenme yoktur. Yalnızca GAP bölgesinde, planlama ve bazı altyapı projelerinin uygulanması açısından, merkezi yönetim bölge ölçeğinde örgütlenmiştir. Aynı bölgede, belediyeler GAP Belediyeler Birliği’ni kurmuşlardır (Ünlü, 1993).

Ülkemizde bölgesel olarak kurulacak bir yönetim birimi, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir aracı işlevini üstlenebilir. Böyle bir yönetim, ekonomik gelişmenin merkezi olabilir, belirli kaynakları, bölge içinde eşitsiz gelişme içinde olan yörelere aktarabilir, bürokratik, hantal bir yapı oluşturmadan, en az personel ve en az düzeyde cari harcama ile, üst düzey planlama yapabilir, afet yönetiminde önemli bir rol üstlenebilir, büyük kentsel projelerin yönetimini sağlayabilir.

Türkiye’de bölge yönetimi kurma çalışmaları, anayasanın 126. maddesi kapsamında; Bölge Valiliklerinin (Yönetimlerin) Kurulmasına Yönelik 1983 Tarih ve 71 Sayılı KHK ile başlatılmak istenmiş fakat bu kararname 1984’de, uygulama alanı bulamadan yürürlükten kaldırılmıştır.

5.2 Yurtdışı Örnekleri: Belçika, Fransa ve Japonya

Yönetimler arası ilişkileri geliştirici çözümler arasında, birleştirmenin ve gönüllü birlikteliklerin yanı sıra, bölgesel ölçekte yönetim birimi oluşturulması da çözüm yollarından birisi olarak görülmektedir.

Bu bölümde, yönetim sistemlerinde bölge yönetimlerini kurmuş ve işletmekte olan ülke örnekleri anlatılmaktadır.

5.2.1 Belçika’da Yerel Yönetimler

Anayasanın belediyelerle ilgili 4. maddesine göre Belçika, konuşulan dillere göre şu bölgelere ayrılmıştır: Fransızca, Hollanda dili (Felemenkçe), Almanca konuşulan bölgeler ve her dilin konuşulduğu başkent Brüksel Bölgesi. Krallığa tabi olan her topluluk bu bölgelerden birine bağlıdır.

Anayasanın 5. maddesi ise illeri (Province) düzenlemiştir: Wallon bölgesi şu illerden oluşur: Wallon Brabant, Harnaut, Liège, Luxembourg ve Namur. Flaman bölgesi şu illerden oluşur: Antwerp, Flaman Brabant, Batı Flandre, Doğu Flandre ve Limbourg.

Bölgelerin gerektiğinde daha fazla illere ayrılması yasayla olur. Ayrıca anayasanın 1 ve 3. maddeleri “Belçika toplumlardan ve bölgelerden oluşan bir federal devlettir” hükmünü haizdir. Burada üç toplumdan söz edilir: Fransız Toplumu, Flaman Toplumu ve Alman Toplumu ve üç bölge tespit edilir: Wallon Bölgesi, Flaman Bölgesi ve Brüksel Bölgesi.

5.2.1.1 Yerel Yönetimlerin Yapısı

Bir federal devlet olan Belçika’da üç temel idari kademe vardır: En üst seviyede devlet, toplumlar ve bölgeler, orta seviyede iller ve alt seviyede belediyeler bulunur. Tablo 5.1’de Belçika’daki yerel yönetimlerin sayı, yüzölçümü ve nüfus bilgileri, Tablo 5.2’de ise nüfus gruplarına göre belediye sayıları verilmiştir.

Tablo 5.1 Belçika Yerel Yönetimlerinin Sayı, Yüzölçümü ve Nüfusu (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Belçika Yerel Yönetimleri	1950'deki Toplam Sayıları	Bugünkü Toplam Sayıları	Yüzölçümleri (1995; Hektar)			Nüfus (1995)		
			En Büyük	En Küçük	Ortalama	En Yüksek	En Düşük	Ortalama
Belediyeler	2669 ¹	589	21.373 (Tournai)	113 (Saint-Josse-ten Noode)	5.120	459.072 (Antwerp)	92 (Herstappe)	± 17.000
İller	9	10	443.972 (Luxembourg)	109.056 (Brabant Walloon)	246.318	1.628.710 (Antwerp)	240.281 (Luxembourg)	917.899
Toplumlar	0 ²	3	Uygulanamaz ³			Uygulanamaz ⁴		
Bölgeler	0 ²	3	1.684.429 (Walloon Bölgesi)	16.138 (Brüksel-Başkent Bölgesi)	1.017.597	5.866.106 (Flaman Bölgesi)	951.580 (Brüksel-Başkent Bölgesi)	3.376.858

¹ 31 Aralık 1949'da, istenen yılın 31 Aralığı için rakamlar bulunmuyor.

² O tarih için uygulama alanı yok.

³ Sınırları belli olan bir alan yok.

⁴ Sınırlar belli değil. 1962'de konuşulan dile nüfus sayımı uygulamasına son verildi.

Tablo 5.2 Nüfus Gruplarına Göre Belediyeler (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Nüfus Büyüklükleri	Sayı (1994)	Yüzde
1.000'den az	1	0,17
1.000 - 5.000	97	16,46
5.000 - 10.000	167	28,35
10.000 - 50.000	297	50,42
50.000 - 100.000	19	3,22
100.000 - 500.000	8	1,35
500.000'den fazla	-	-

Büyükşehir yönetimleri (conurbations) ve belediye federasyonlarının kurulmasıyla ilgili hükümler getiren 26 Temmuz 1971 tarihli Yasanın 1. maddesince öngörülen 5 büyük şehirden sadece Brüksel Büyükşehir Yönetimi (Brüksel-Başkent bölgesinde bulunan 19 belediyeden oluşur) gerçekleşmiş ve ayrı bir hukuki kimlik verilmiştir.

Belçika Anayasası'nın 39. maddesinde bölge sınırlarını belirleme yetkisi nitelikli çoğunlukla karar verecek olan parlamento olarak belirlenmiştir.

Toplumlar coğrafi sınırlar esas alınarak oluşturulmamıştır. Referans olarak, birlikte hareket etmek üzere "bir topluma üye olmak" kriteri esas alınmıştır. Yine de konuşulan dil toplumların coğrafi sınırlarını belirlemeye devam etmektedir. Bu bölgelerin sınırları 18/7/1988 Tarihli Resmi İşlerde Kullanılacak Lisanlar Yasası ile belirlenmiştir. Konuşulan dil bölgelerinin sınırları anayasanın 4. maddesine uygun olmak kaydıyla, özel bir yasayla belirlenecek usul ve kriterlere göre değiştirilebilir.

Anayasanın 7. maddesine göre, il ve belediyelerin sınırları da ancak bir yasayla değiştirilebilir ya da düzeltilebilir. İllerin sayılarının azaltılması ancak anayasa değişikliği yoluyla mümkün iken, sayılarının artırılması 5. maddeye göre yasama yoluyla mümkündür (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

5.2.1.2 Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Bunların Yerel Yönetim Birimleriyle İlişkileri

Toplumlar ve bölgeler yönetim birimleri federal devlet karşısında eşit muhataplar olarak (vis-à-vis) bağımsızdır. Koydukları kurallar yasa gücüne sahip olup, devlet onlar üzerinde hiçbir şekilde denetim ve gözetimde bulunamaz. Tablo 5.3’de yönetim kademeleri ve kurumlara ait bilgiler verilmektedir.

Tablo 5.3 Yönetim Kademeleri ve Kurumlar (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Seviye	Kurumlar			
Federal seviye	Federal kurumlar Temsilciler Meclisi, Senato, Kral ve Federal Hükümet			
Toplam seviyesi	Almanca Konuşan Toplum	Fransızca Konuşan Toplum	Kamu Kurumu Komisyonu Fransız Toplumu Komisyonu Flaman Toplumu Komisyonu	Flaman Toplumu
Bölge seviyesi	Walloon Bölgesi		Başkent Brüksel Bölgesi	Flaman Bölgesi
İl seviyesi	Beş Walloon İli		İki Dilli Başkent Brüksel Bölgesi	Beş Flaman İli
Belediye seviyesi	Walloon Belediyeleri		Brüksel Büyükşehirinin 19 Belediyesi	Flaman Belediyeleri

Federal devlet, toplum ve bölge düzeyindeki idari birimlerin bazılarının yerel yönetimlere görev ve yetki aktarımında bulunmalarına izin verebilmektedir. Belediyelere aktarılan görev ve yetkiler özellikle şu konuları kapsamaktadır: Nüfus ve vatandaşlık kayıtları, seçim işleri, dini tesisler, sürücü belgeleri verilmesi, sosyal yardımların muhataplarına ulaştırılması vs.

Benzer biçimde, illere de üst kademe idari birimler tarafından genel konularla ilgili çok çeşitli yetkiler devredilebilmektedir. Örneğin, adalet görevleriyle ilgili aday teklifinde bulunulması, adli tedbirlerin uygulanması, yasa ve mevzuatın il sınırları içinde uygulanması vb.

Görev ve yetki devri aynı zamanda yerel yönetimlere üst kademe idari birimlerin denetim ve gözetim görevlerinin de aktarılması sonucunu doğurur (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

5.2.1.3 Yerel Yönetimlerin Organları

Belçika’da yerel yönetimlerin karar organları şu şekilde oluşur:

Belediyelerin karar organı, üye sayısı belediyelerin nüfusuna göre 7 ile 55 arasında (daima tek sayı olarak) değişen belediye meclisidir. İllerde de, üye sayısı ilin nüfusuna göre 47, 56, 65, 75 ya da 84 olabilen il meclisleri yetkilidir. Ancak (İller Yasası, Ek Madde 1a gereği) Liège İli’nde, nüfus 750.000 ile 1.000.000 arasında kaldığı sürece, meclisin üye sayısı 80 olarak sabit kalacaktır.

Toplumların karar alma organları ise şunlardır:

118’i Flaman bölgesinden seçilen 124 üyeli (Diğer üyeler Brüksel-Başkent Bölge Meclisine Flaman dil grubundan seçilen ilk 6 üyedir) Felemenkçe Konuşan Toplum Meclisi, 94 üyeden oluşan Fransızca Konuşan Toplum Meclisi (Walloon Bölge Meclisinin bütün üyeleri ile Ayrıca Brüksel-Başkent Bölge Meclisi Fransızca dil grubundan seçilen üyeler arasından seçilen 19 üye de bu meclisin üyesidir) ve 25 üyeden oluşan Almanca Konuşan Toplum Meclisi. Almanca konuşulan il ve bölge meclis üyeleri bu mecliste danışman rolüne sahiptir.

Bölgeler incelendiğinde, (hepsi Walloon bölgesinde seçilen) 75 üyesi bulunan Walloon Bölge Meclisi ile (Brüksel Büyükşehir Yönetimi’nin 19 belediyesinde Fransızca ya da Felemenkçe dil listelerinden seçilen) 75 üyeden oluşan Brüksel-Başkent Bölge Meclisi’dir. Şu karar alma organları tamamen Brüksel-Başkent Bölgesi’ne mahsustur:

Fransızca Konuşan Toplum Komisyon Meclisi (COCOF): Brüksel Bölge Meclisi’ne sadece (tek dil) Fransızca listesinden seçilen üyelerin tamamından oluşur. 65 üyesi bulunmaktadır.

Flaman Toplumu Komisyon Meclisi (COCON): Brüksel Bölge Meclisi’ne sadece (tek dil) Felemenkçe listesinden seçilen üyelerin tamamından oluşur. 10 üyesi bulunmaktadır.

Birleşik Toplum Komisyon Meclisi (COCOK): Brüksel Bölge Meclisi’ndekilerle aynı özelliğe sahip 75 üyeden oluşur.

Seçimler uluslararası normlara göre ve doğrudan yapılır. Oy kullanmak daima mecburidir. Seçme ve seçilme yaşı 18'dir.

Toplum veya Bölge Meclisleri seçimleri 5 yılda bir çoklu aday listesi ve nispi temsil sistemine göre yapılır (Erken seçim imkanı yoktur). Bu seçimler Flaman, Walloon, Brüksel-Başkent ve Almanca Konuşan Toplum Meclisleri içindir. Bu meclisler için Avrupa Parlamentosu seçimleri ile aynı günde seçim yapılır. Bu meclislerin geçiş dönemine rastlayan ilk seçimleri 21 Mayıs 1995'te federal parlamento seçimleri ile birlikte yapılmıştır. Oy kullanma yaşı bu seçimlerde de 18 iken, seçilme yeterlik yaşı 21'dir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

Belçika'da yerel yönetimlerin yürütme organları şu şekilde oluşur:

Belediyelerin yürütme organında belediye başkanları ve daimi encümen yeleri (Aldermen) yer alır. Bu organ başkan ve sayısı 2 ile 10 arasında olabilen encümen yesinden (Yeni Belediye Yasası'nın 279. maddesine göre Brüksel-Başkent Bölgesi belediyelerinde bu sayının 1 olma imkanı vardır) oluşur.

İllerde, vali ve 6 daimi yardımcından oluşan İl Daimi Encümeni bulunur.

Toplum ve Bölgelerde Toplum/Bölge hkmetleri vardır. Bu hükümetin teşkili şöyledir:

Flaman Toplum/Bölgesi, 1 başkan dahil 11 üyeden oluşur. Fransızca Konuşan Toplum/Bölgesi, 1 başkan dahil 4 üyeden oluşur. Almanca Konuşan Toplum/Bölgesi, 1 başkan dahil 3 üyeden oluşur. Walloon Bölgesi, 1 başkan dahil 7 üyeden oluşur. Brüksel-Başkent Bölgesi, 5 üyeden (1 başkan, 2 Fransızca Konuşan Grup yesi, 2 Felemenkçe Konuşan Grup yesi) ve hükümet tarafından teklif edilen ve en az biri Felemenkçe konuşan gruptan olması gereken 3 üyeden oluşur.

Belediye başkanı, kural olarak seçilmiş belediye meclis yeleri arasından Krallık tarafından atanır. Ancak Krallık, istisnai biçimde, il meclis daimi encümen üyelerinin tavsiyesi üzerine meclis yeleri dışından en az 25 yaşındaki seçmenlerden birini de başkan olarak atayabilir. Bu şekilde, meclis dışından atanan başkanlar, yönettikleri meclislerde sadece görüş bildirebilirler (oy hakları bulunmaz). Encümen yeleri de meclis tarafından kendi yeleri arasından (ikinci derecede seçim) seçilir.

Vali, Krallık tarafından il meclisi yeleri dışından atanırken, daimi encümen yeleri meclis tarafından kendi yeleri arasından (ikinci derecede seçim) seçilir.

Toplum ve bölgelere gelince, toplum ve bölge bakanları, ilgili meclis tarafından seçilir. Artık bunların seçilmiş meclis üyeleri olmalarına ihtiyaç yoktur.

Belçika'da yerel yönetimlerin başı şunlardır:

Belediyelerde belediye başkanı, illerde vali, toplum ve bölgelerde ise başbakan en üst idarecidir. Bu idareciler, bütün iş ve işlemleri gerçekleştiren yürütmenin de başıdır. Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin başkanı olma hakkına da sahiptir. Bu idarecilerin devlet adına yüklendikleri görevler şunlardır:

Belediyelerde, Krallık tarafından atanan belediye başkanı, merkezi hükümetin temsilcisi olarak federal devletin, bölgelerin, toplumların, toplum komisyonlarının, il meclisinin, il meclisi daimi encümeninin; yasa, karar, emir, tüzük ve yönetmeliklerini uygulamaktan sorumludur. Ancak yeni belediyeler yasasının 133. maddesi gereğince yasal açıdan belediye başkanı ile birlikte encümene ya da belediye meclisine verilen işler bunun dışındadır. Aynı maddenin 2. paragrafı belediye başkanını, kamu düzenini sağlamaya yönelik yasa, karar, kural, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasından özel olarak sorumlu tutmuştur. Başkan, sorumluluğunu üstlenmek kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını encümen üyelerinden birine devredebilir. Belediye başkanı aynı zamanda belediyenin en üst düzeyde hukuki temsilcisidir ve belediyenin menfaatlerini gözetmekle sorumludur.

İllerde, İller Yasası'nın 4. maddesi gereğince, krallık tarafından atanan valiler il meclislerinde merkezi hükümeti temsil eder. Aynı yasanın 124. maddesine göre, il valisi merkezi idarenin bütün yasa, emir ve işlemlerini ve Toplum/Bölge Yönetimlerinin yayımladıkları yönetmelikleri uygulamakla yükümlüdür. Toplum/Bölge yönetimleri idari kademe içinde alt yönetim kademesi olmadıklarından bunların başkanları hiçbir surette devlet yetkisi kullanamazlar (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

5.2.1.4 Organlar Arasında Yetki ve Sorumluluk Dağılımı

Belçika'daki belediyelerin yetki ve sorumluluk dağılımı şu şekildedir:

Meclis; genellikle belediyenin bütün meseleleriyle ilgilenir ve diğer idari birimler tarafından gündemine getirilen yasa ve kuralların uygulanmasını sağlayıcı her konuyu müzakere eder.

Encümen; belediyenin günlük iş ve işlemleriyle ilgili karar alır. Esas itibarıyla meclis ya da diğer üst idari birimler tarafından alınmış kararları uygular. Ancak, (zihinsel özürlerle ilgilenmek, eğlence işleri gibi) bazı konularda bizzat yetkilidir.

Belediye Başkanı; encümenin başkanıdır ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur. Üst idari birimler tarafından başka herhangi bir birime verilmeyen kararların uygulanmasından da sorumludur. Yasaların uygulanmasının sağlanmasına yönelik geniş yetkilere sahip olup, kendisine acil hallerde emirler yayınlama yetkisi de tanınmıştır. Belçika'daki illerin yetki ve sorumluluk dağılımı şu şekildedir:

Meclis; il ile ilgili her meseleyi ele almaya yetkilidir. Yasaların uygulanmasıyla ilgili emirler ve kamu düzeniyle ilgili genelgeler yayımlayabilir. İl personelinin ataması, bütçenin hazırlanması, hesapların düzenlenmesi, ildeki kamu mallarının idaresi meclisin il ile ilgili yetkileri arasında yer alır. Meclisin yerel nitelikli yetkileri arasında; belediyelerin faaliyetleri arasında koordinasyonun sağlanması, kara yollarının bakım-onarımı gibi konular yer almaktadır. Meclisin genel nitelikteki yetkileri arasında ise, meclis üyelerini istinaf mahkemelerinde, mahkeme başkanlık ve başkan yardımcılıklarında temsil etme ve bazı bölgesel sınırların değiştirilmesi sayılabilir.

Daimi Encümen; meclis kararlarının uygulanmasından ve günlük işlerin yürütülmesinden sorumludur. Belli konularda idari karar alma yetkisi vardır. Seçimlerin organizasyonundan özellikle sorumludur.

Vali; il idarecisi ve kralın temsilcisidir. Kamu düzeninin sağlanması, emirler yayınlanması, hayati ihtiyaçların karşılanması gibi kamu düzeni görevlerinin yanında idari görevleri de yerine getirir, il daimi encümenine başkanlık eder, meclis kararlarını uygular, teşkilata başkanlık yapar, yasaların ve genel kuralların uygulanmasını sağlar.

Toplumlar ve bölgelerin ise yetki ve sorumluluk dağılımı şu şekildedir:

Meclisler çalışma dönemleri olan 5 yıldan önce feshedilemez. Bu yönetimlerde yer alan çeşitli organların yetki ve sorumlulukları, kendilerine tevdi edilen konular ve sahip oldukları özerkliğin niteliği çerçevesinde, genellikle devlet seviyesindeki gibidir. Tablo 5.4 Belçika'da farklı seviyelerdeki yetki dağılımını göstermektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

- (15) Devlet=*toplum*. Prensipl olarak Özel Kanun Madde 5[1.II.5]'e göre "doğrudan şahsa verilen hizmet" olduğundan, belediyelerin yetkisindedir -federal sosyal güvenlikle ilgili istisnalar hariç-
- (16) Belediyeler dinlenme yerlerinin inşası ve idaresi için yardım alabilir.
- (17) Sosyal yardım, göçmen politikası ve sakatlar yardım kurulları ve finansmanı, Bunların çalışması için yapılan mali yardımın kuralları, yardım , dilme şartlarının ve bunun nasıl finanse edileceğinin belirlenmesi, Sakatlara yardım kurulları ve finansmanı, Bunların çalışması için yapılan mali yardımın kuralları.
- (18) Devlet=*bolge* (8 Ağustos 1980 tarihli Özel Kurumsal Reform Kanununun 6[1.II.1 ve IV] maddesi.).
- (19) Belediyeler, *bolgelerin* verdikleri yetkiler çerçevesinde hareket edebilirler (Örneğin, imar izinlerinin verilmesi, otoyolların idaresi, kamu konut kooperatifleri gibi).
- (20) Devlet=*Bolge*. Fakat yukarıda bahsedilen özel kanunun 6[1.II.4] maddesiyle ürün standartlarının belirlenmesi federal devlet yetkisi olarak kalmıştır.
- (21) Devlet=*Bolge*. Ancak radyasyona karşı koruma, radyoaktif atıklar ve bunların nakliyesi işlemleri federal devlet yetkisi olarak kalmıştır.
- (22) Ev atıklarının toplanması. Atık artırma tesisleri ile eski atık artırma tesislerinin temizlenmesi için yardımlar mevcuttur.
- (23) Bu konu, çıkartmaları ilgilendirdiği süreç, Sağlık ve Sosyal Meseleler Yüksek İdaresinin belirlediği kurallara uygun olmak kaydıyla belediye ve illerin sorumluluğundadır. (Mesela, kamu ve özel sektör mezahabalarının kullanılması ve yöntemini belirleyen 12 Aralık 1955 tarihli Krallık Kararnamesi) Şunu da belirtmek gerekir ki, tehlikeli, sağlığa zararlı ve pis işletmelerle ilgili uygulama (işgücünün güvenliği açısından iç güvenlik kurallarna tabi olup) *bolgelerin* sorumluluğundadır.
- (24) Devlet=*Bolge*. Ancak federal devlette kalan aşağıdaki bazı konular hariçtir. Bunlar: Ürün standartlarının tespiti, Radyoaktif atıklar dahil, radyasyona karşı koruma, Atıkların nakliyesi.
- (25) Devlet=*Toplum*, (8 Ağustos 1980 tarihli Özel Kanunun sıraladığı kültürel görevler) Millî kültür enstitüleri federal devletin sorumluluğundadır. Bunlar Brüksel'de kurulan ve herhangi bir *Topluma* bağlı olmayan kuruluşlardır (örneğin, Belçika Devlet Orkestrası, the Théâtre Royal de la Monnaie vs.).
- (26) Devlet=*Toplum* (25. maddedeki hükümün aynısı). Fransızca Konuşan *Toplumda* her belediye bir mahalli kamu kütüphanesine sahip olmak zorundadır. Ancak bir belediye bir veya birkaç gezici ya da özel kütüphaneye de anlaşma imzalayabilir. Belediyeler tarafından açılan kütüphanelerin tamamı kültür işlerine bakan bakanlık tarafından tanınır.
- (27) Devlet=*Bolge* (yukarıda adı geçen Özel Kanunun 6[1.II.3] maddesi.)
- (28) Devlet=*Bolge* (yukarıda adı geçen Özel Kanunun 4[9 ve 10] maddesi.)
- (29) Kilise inşa fonları belediye seviyesinde organize edilir.
- (30) Aşağıdaki konular hala *toplumların* sorumluluğundadır:
- Dilin korunması ve geliştirilmesi,
- Araştırmacıların eğitiminin teşvik edilmesi,
- (federal hükümete bağlı olanlar hariç) radyo ve televizyon,
- Yazılı basının desteklenmesi,
- Hayat boyu eğitim ve diğer kültürel faaliyetler.
- (31) Altyapı ve yönetim arasında yapılan ayrım anlamsızdır.
- (32) Devlet=*Bolge* (Özel Kurumsal Reform Kanununun 6[1.X.1] maddesi.)
- (33) Devlet=*Bolge* (Demiryolu ulaşımı hariç [aynı madde 1.x])
- (34) Devlet=*Bolge* (Yukarıda belirtilen özel 8 Ağustos 1980 tarihli Kanunun 6[1.X.8] maddesi.); sıkça belediyeler arası ortaklıkların kurulması.
- (35) Bir önceki madde; ancak metropoliten eğimi kapsamayan mevcut demiryolları ile ilgili federal devletin yetkileri hariç.
- (36) Devlet=*Bolge* (8 Ağustos 1980 tarihli adı geçen Özel Kanunun 6[1.X.3] sahil güvenlik, [4] bentler ve deniz duvarları, [5] feribot hizmetleri, ve [6] deniz kurtarma ve römorkör hizmetleri ile limanlara gelen ve giden deniz araçları trafiğinin planlanması ve işletilmesi hizmetleri dahil.
- (37) Devlet=*Bolge*. Brüksel hariç havaalanları ve hava meydanlarının ekipman alımı ve yönetimi (Aynı Kanun, Madde 6[1.x.7].
- (38) Su tesisleri ve ilgili ortak faaliyetler de *bolgelerin* sorumluluğundadır (8 Ağustos 1980 tarihli adı geçen Özel Kanun Madde 6[1.X.2].
- (39) *Toplum* yönetimlerinin sorumluluğunda olan turizm hariç (8 Ağustos 1980 tarihli adı geçen Özel Kanun Madde 4[10]. Bu başlık altında toplanan diğer bütün ekonomik faaliyetler en azından bir bölümlüyle *Bolge* yönetimlerinin yetkisindedir. (Yukarıda belirtilen Kanunun özellikle 6[1.III-V-VI-VII] maddeleri.). Bu hükümler *Bolge* yönetimlerinin bazı yetkilerinin devredilip devredilmediği bakımından dikkatle incelenmelidir. Nihayet, belediyelerin enerji dağıtım konusunda kendi aralarında birlikler kurarak faaliyette bulundukları da belirtilmelidir.
- (40) Şunlar *bolge* yetkilerine dahil edilmelidir:
- balık üretme çiftlikleri,
- kireç ve gaz ocaklarında patlayıcı kullanımı,
- hammaddede havzalarının islahı, nükleer olmayan enerji kaynakları, enerjinin tasarrufu ve verimli kullanımı.
- (41) Prensipl olarak *bolge* yetkisi.

5.2.1.5 Yerel Yönetimlerin Milli Ekonomik ve Alan Planlamasına Katılımı

Ekonomik planlama, Federal Planlama Dairesi'nin yerine getirdiği federal yetkiler arasında yer alır. Alan planlaması ise tamamen bölgeseldir. Yerel yönetimler bir kararname ya da genelge ile belli konularda kendilerine verilen (belediyelerin belde gelişim planlarını ve özel arazi kullanım planlarının çizimine katılması gibi) görevleri yerine getirirler.

5.2.1.6 Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetim Adına Yerine Getirdikleri Görevler

Yerel yönetimlere, özerklikleri sınırlandırılmadan, yasayla bazı merkezi idare görevler aktarılmıştır. Yerel yönetimlerin yetkisinde olan bu tür görevlere örnek olarak şunlar gösterilebilir:

Şahsi hal kayıtlarının tutulması (evlilik), nüfus, seçim işleri, dini mekanlar, eğitim, idari ve adli polis, iş ve işçi bulma, sürücü ehliyeti verilmesi, emeklilik işleri vs. Bazı belli adli görev yerlerine aday göstermek, belediye seçimlerini onaylamak, belli kurallara göre sınırların değiştirilmesinde görüş bildirmek ise illerin görevidir.

Toplum ve bölgelere, federal devletin alt kademesini oluşturmadıklarından hiçbir yetki devredilmemiştir. Bunlar federal devlete karşı da geçerli olan özerkliklere sahip, kendine özgü organları ve yetkileri bulunan federe kurumlardır. Bunların belirledikleri kurallar federal devletin belirledikleri ile aynı hukuki güce sahiptir.

5.2.2 Fransa'da Yerel Yönetimler

Anayasanın 72. maddesine göre, Fransa üniter yapıya sahip bir cumhuriyettir (Carter, 1992). Siyasi sistemin yasama yetkisi, senato ve millet meclisine ait olup, yürütme, cumhurbaşkanı ile hükümeti oluşturan başbakan ve bakanlar kurulu tarafından sağlanmaktadır. Ülkede kamu hizmetlerinin yürütülmesi temel olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce sağlanmaktadır (Öztürk, 1997).

Fransa'da temel yerel yönetim birimleri şunlardır: Belediyeler (commune), iller (departmentler) ve bölge idareleri. Bunların dışında herhangi bir idari birim ancak yasayla kurulabilir. Bu idareler, yasayla düzenlenen şartlar çerçevesinde ve seçilmiş meclisler aracılığıyla kendilerini serbest bir şekilde yönetirler. Fransız Anayasası'nın 74. maddesi, bölge idarelerinin cumhuriyetin genel çıkarlarına uygun, ancak kendi

bölgelerinin çıkarlarını da hesaba katan özel bir yapılanmaya sahip olabileceklerini belirtir. Anayasanın 34. maddesi gereğince mahalli meclislerin seçim sistemiyle ilgili kurallar yasa ile konulur. Yasa, aynı zamanda yerel yönetimlerin bağımsız yönetilmelerinin temel ilkelerini, tasarruf edecekleri yetkilerin sınırlarını ve kaynaklarını da belirler. 1982 yılından itibaren çeşitli yasalar çıkartılarak, yönetimde merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki paylaşma süreci gerçek anlamda başlamıştır (Harloff, 1987).

Belediyelerin yönetimiyle ilgili yasal düzenlemeler belediye mevzuatı adı altında birçok yasadan oluşmaktadır. Bu mevzuat 1884'den beri yapılan ve en son 6/2/1992 tarihli yasa ve belediyeler arası işbirliğini sağlamak açısından tekrar düzenlenen yasalardan oluşmaktadır. İllerin yönetimiyle ilgili yasal düzenlemeler büyük bölümüyle 10/8/1871 tarihli yasa, 2/3/1982 tarihli yasa ve (7/1/1983, 22/7/1983 ve 10/6/1985 tarihli) yetkilerin aktarılması hakkındaki yasalardan oluşmaktadır. Bölgeler için temel referanslar da 5/7/1972, 2/3/1982 yasaları ile (7/1/1983, 22/7/1983 ve 10/6/1985 tarihli) yetkilerin aktarılması hakkındaki yasalarda yer almaktadır.

5.2.2.1 Yerel Yönetimlerin Yapısı

Temel yerel yönetim birimleri; belediyeler, iller, bölgeler ve bunların oluşturduğu birliklerdir. Tablo 5.5'de Fransa'daki yerel yönetim sayıları, Tablo 5.6'da ise yerel yönetim grupları verilmektedir.

Tablo 5.5 1990'da Yerel Yönetimler* (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Belediyeler	36.763
Metropolitan Fransa'da**	36.551
Deniz aşırı illerde (DOM)	113
Deniz aşırı bölgelerde (TOM)	80
Özel statülü olanlar	19
Départementler	100
Metropolitan Fransa	96
Deniz aşırı iller	4
Bölgeler	26
Metropolitan Fransa	22
Deniz aşırı département	4
Deniz aşırı Bölgeler***	4
Özel Konumdaki İdareler****	2

(*) Metropolitan Fransa, dört deniz aşırı département ve Saint-Pierre-et-Miquelen için Mart-Nisan 1990'da, Wallis ve Futuna için de 9 Eylül 1990'da yapılan Genel Nüfus Sayımına göre.

(**) 1 Ocak 1992'de 36.560 belediye.

(***) New Caledonia, Fransız Polonezyası, Wallis ve Futuna, Fransız Güney Okyanusu ve Antartika sınırları.

(****) Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon.

Tablo 5.6 Yerel Yönetimlerin Gruplandırılması (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Şehir Birlikleri*	9
Bölgeler (District)	322
Birlikler	3904
Tek fonksiyonlu idareler	490
Çok fonksiyonlu idareler	2.298
Karma idareler (1.1.1988 itibariyle)	1.107
Yeni şehir idareleri	9

(*) 31 Aralık 1994 de 56 ilde 756 belediye birliği ve dört kasaba birliği kurulmuştur.

5.2.2.2 Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Bunların Yerel Yönetimlerle İlişkileri

Merkezi idarenin taşra teşkilatı; Bölgeler (26), İller (100) ve İlçeler (336)'dır.

Bölgeler ve iller hem merkezi idarenin hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Bakanlar kurulu kararıyla atanan vali, bölge ve illerde merkezi hükümeti temsil eder. İlçeler ise illere bağlı yerlerdir ve bir kaymakam tarafından yönetilir. Tablo 5.7'de bölgelerin, Tablo 5.8'de illerin nüfus ve alan bilgileri, Tablo 5.9'da ise belediyelerin nüfus ve sayıları verilmiştir.

Tablo 5.7 1990'da Bölgelerin Nüfusu ve Alanları (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

METROPOLİTEN FRANSA	Nüfus	Alan (km²)
İLE-DE-FRANCE	10.660.554	12.012
CHAMPAGNE-ARDENNE	1.347.848	25.606
PICARDY	1.810.687	19.399
UPPER NORMANDY	1.737.247	12.307
CENTRE	2.371.036	39.151
LOWER NORMANDY	1.391.318	17.589
BURGUNDY	1.609.653	31.582
NORD-PAS-DE-CALAIS	3.965.058	12.414
LORRAINE	2 305 726	23.547
ALSACE	1.624.372	8.280
FLANCHE-COMTE	1.097.276	16.202
LOIRE VALLEY	3.059.112	32.082
BRITTANY	2.795.838	27.208
POITOU-CHARENTE	1.595.081	25.810
AQUITAINE	2.795.830	41.308
MIDI-PYRENEES	2.430.663	45.384
LIMOUSIN	722.850	16.948
RHONE-ALPES	5.350.701	43.698
AUVERGNE	1.321.214	26.013
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2.144.985	27.376
PROVENCES-COTE-D'AZUR	4.257.907	31.400
CORSIA	249.737	8.680
ORTALAMA	2.537.386	24.726
DENİZ AŞIRI İLLER		
GUADELOUPE	386.987	1.780
MARTINIQUE	359.572	1.100
GUYANA	114.687	90.000
REUNION	597.823	2.510
ORTALAMA	364.765	23.847

Tablo 5.8 İllerin Nüfus ve Alanı (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Gruplar	Alan (km ²)	Nüfus
EN ÇOK	10.000	2.531.855
EN AZ	176	72.825
ORTALAMA	5.666	589.734

Tablo 5.9 Belediyelerin Nüfus ve Sayısı * (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

METROPOLİTEN FRANSA				
Gruplar	Belediye Sayısı	Belediye %	Nüfus	Nüfus %
1000'den az	28.183	77.1	9.337.187	16.2
1000-4 999	6.629	18.1	13.556.546	23.5
5000-9 999	898	2.5	6.168.826	10.7
10 000-49 999	738	2.0	15.319.688	26.5
50000-99 999	67	0.2	4.443.077	7.7
100 000'in üzeri	36	0.1	8.859.400	15.4
TOPLAM	36.551	100.0	57.684.724	100.0
DENİZASIRI BELEDİYELER				
Gruplar	Belediye Sayısı	Belediye %	Nüfus	Nüfus %
1000'den az	9	8.0	4.615	0.3
1 000-4 999	34	30.1	96.316	6.6
5 000-9 999	27	23.9	186.499	12.7
10 000- 49 999	38	33.6	763.878	51.9
50 000-99 999	3	2.6	194.406	13.2
100000'in üzeri	2	1.8	224.415	15.3
TOPLAM	113	100.0	1.470.129	100.0

(*) Ocak 1990 itibarıyla belediyelerin ortalama nüfusu 1.578 ve ortalama alan 14.9 km²'dir.

Vali, kendi bölge ya da ilinde merkezi hükümetin yerinden yapılması gereken (polis, tarım, bayındırlık, sağlık, dayanışma, çevre, istihdam ve benzeri) görevlerini yerine getirmekle görevlidir. Bununla birlikte, yürütmeye bağlı olmayan (yargı gibi), ya da özel bir hiyerarşik yapıya sahip olan hizmetler (eğitim, fabrika denetimi gibi) valinin idaresi altına alınmaz.

2/2/1992 tarihli Cumhuriyetin Bölgesel İdaresiyle İlgili Yasa, genel kural olarak, yetkilerin merkezden dağıtılmasını ve kaynakların farklı seviyelere göre tahsis edilmesini kabul etmiştir. Bu, hizmetlerin en yakın birimce yerine getirilmesi prensibinin tüm kamu yönetimlerine ve hizmetlere uygulanması anlamına gelmektedir. Merkezi hükümetin temsilcileri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler konusunda 2/3/1982 tarihli yasa ile belediye, il ve bölgelerin bağımsız yönetilmeleri ve haklarının teminat altına alınması sağlanmıştır. Valiler ve kaymakamlar diğer görevlerinin yanında yerel yönetimlerin kararları üzerinde idari denetimde bulunurlar. Devlet, (ziraat ve altyapı yatırımları gibi) belirli teknik hizmetlerde yerel yönetimlere, özellikle belediyelere, belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için yardımcı olabilir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

5.2.2.3 Yerel Yönetimlerin Organları

Fransa'da belediyelerin karar organları şu şekilde oluşur:

Belediye meclisi, aldığı kararlarla belediyenin işlerini düzenler. Bu meclis, belediye başkanı, bir veya birden fazla başkan yardımcısı ile belediye meclis üyelerinden oluşur. Belediye meclis üyelerinin sayısı, belediyenin nüfusuna göre değişir. Bu sayı Paris Belediye Meclisi için 163, Lyon Belediye Meclisi için 73 ve Marsilya Belediye Meclisi için 101'dir.

Seçim sistemi de belediyenin nüfusuna göre değişmektedir. 3.500'den az kişinin yaşadığı belediyelerde, belediye meclisi iki türlü çoğunluk sistemiyle seçilir. Birinci turda, hem kullanılan oyların çoğunluğunu, hem de kayıtlı seçmen sayısının en azından %25'ine eşit oy alan aday seçilir. İkinci turda oy kullananların sayısına bakılmaksızın basit çoğunluk aranır. Eğer birden fazla aday aynı oyu alırsa, en yaşlı olan kazanan olarak ilan edilir. Adaylığın konulması mecburi değildir. 2.500'den az kişinin yaşadığı belediyelerde liste dışından münferit tek aday gösterilmesi mümkündür. Nüfusu 3.500 veya daha fazla olan belediyelerde belediye meclis üyeleri iki türlü liste usulüyle seçilir. Listeler doldurulacak sandalye sayısı kadar aday ihtiva etmelidir; bu listelerde eklemeye, çıkarmaya veya adayların sırasını değiştirmeye izin verilmez. Belediye meclisleri 6 yılda bir tamamen yenilenir.

Fransa'da belediyelerin, belediye meclisi ve belediye başkanı olmak üzere iki temel organı vardır (Humes, 1989). Belediyelerin yürütme organı belediye başkanıdır.

Kurul halinde çalışan bir yürütme organı yoktur. Ancak, belediye başkanı görevlerinden bir kısmını kontrolü ve sorumluluğu ortadan kalkmaksızın yardımcılara veya kendi yokluğunda belediye meclisi üyelerine devredebilir. Belediye başkanı ve yardımcıları, belediye meclisi tarafından gizli oy ve mutlak çoğunlukla seçilir. Eğer ilk iki turda mutlak çoğunluk sağlanamazsa, basit çoğunluğun arandığı üçüncü bir tur daha yapılır. Oyların eşitliği halinde en yaşlı olanın başkanlığı ilan edilir.

Belediyelerin siyasi sorumlusu da belediye başkanıdır. Başkan, belediye meclisinin çoğunluğuyla geldiği için, yerel siyasi hayatta önemli bir role sahiptir. Belediye başkanı aynı zamanda bir devlet görevlisidir ve bu sebeple şu görevleri de yürütür:

Nüfus işlemleri, kriminal polis memurluğu, seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organize edilmesi, kişilere, devlet tarafından verilecek belgelerin

hazırlanması (nüfus cüzdanı, pasaport, küçüklerin ülkeden ayrılması için gereken belge, yabancılara ait dokümanlar, inşaat izinleri, avcılık tezkereleri, diğer belgelerin onaylanması v.s.), askerlik çağındaki gençlerin tespiti yapılması, zorunlu eğitim yaşındaki çocukların listelerinin yapılması vb. gibi.

Ayrıca, belediye başkanı, belediye yönetiminin başı olarak; belediye meclisinin aldığı kararların yürütülmesinden sorumludur, bütçeyi hazırlar ve sunar, harcamaları kontrol eder, belediyenin mallarını korur ve yönetir, gelirlerini toplar. Belediyenin iştiraklerini ve hesaplarını kontrol eder, belediye meclisi tarafından yetki verildiği zaman, mahkemelerde belediyeyi temsil eder, belediye meclisince izin verilen yerlerde alım, satım, ihale, ortaklık, hediyelerin ve vakfiyelerin kabulü sözleşmelerini yapar ve belediye meclisince kabul edilen sınırlar dahilinde, anlaşmaları imzalar, kiralari tespit eder, belediye işleriyle ilgili ödemeleri yapar.

Ayrıca, belediye meclisi başkana görevi süresince sınırları sıkı sıkıya belirlenmiş bazı alanlarda da meclisin yerine karar almak üzere yetki devredebilir. Bunlar; belediye kamu kurumları tarafından kullanılan belediye mallarının tahsisi, mali karakteri olmayan çöp ve atık toplama bedellerinin ve diğer bedellerin belediyenin yararına tespiti, belediye meclisinin koyduğu sınıra kadar ve bütçede yer alan miktarı aşmamak üzere borçlanma; karşılıklı anlaşmalar yapılması, malların 12 yıldan az bir süre için kiralanması, sigorta sözleşmeleri yapılması, muhasebe sistemleri, mezarlık tahsisleri, hediyeler ve vakfiyeler, değeri 30.000 Fransız Frankı'na kadar olan menkullerin değişimi, avukatların, kefillerin ve uzmanların ücretlerini ve ödeme şekillerini tespit edilmesi, mali kurumlar tarafından tespit edilen istimlak bedellerini ödenmesi, ilköğretim okulları yapılması, imar planlarının yeniden düzenlenmesi, adli işlemlerin başlatılması, belediye araçlarının sebep olduğu zararların giderilmesidir.

Başkan, her meclis toplantısında, devredilen ve geri alınabilecek bu yetkiler dahilinde aldığı kararları rapor eder (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

Fransa'da illerin karar organı genel meclistir. Genel meclis, kararlarıyla ilin iş ve işlemlerini yönlendirir. Meclis üyeleri her kanton için bir sandalye esasına göre seçilir. Genel meclis üyelerinin sayısı illere göre değişir (Nord ilinde 76 üye, Territoire de Belfort ilinde 15 üye). Genel meclis üyeleri genel meclis başkanını, başkan yardımcılarını ve diğer üyeleri seçer. İkinci derecede seçilen bu görevliler daimi encümeni teşkil ederler. Seçim genel ve doğrudan oy esasına göre yapılır.

Seçim sistemi iki turlu çoğunluk sistemidir. Genel meclis yeleri 6 yıl için seçilir ve her üç yılda bir üyelerin yarısı yenilenir.

Fransa'da illerin yürütme organı genel meclis başkanıdır. Genel meclis kararlarını hazırlar ve icra eder. Kurul halinde çalışan bir yürütme organı yoktur. Ancak, genel meclis başkanı, görevlerinden bir kısmını kontrolü ve sorumluluğu ortadan kalkmaksızın, yardımcılara veya kendi yokluğunda genel meclis üyelerine devredebilir. Genel meclis başkanı, genel meclis yeleri tarafından, mutlak çoğunlukla ve  yıl için seçilir.

Genel meclis başkanı ilin siyasi başıdır ve yönetiminden yalnız o sorumludur. Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hakları ve özgürlükleri Hakkındaki 2/3/1982 tarihli Yasa daha önce vali tarafından yerine getirilen yürütme görevini genel meclis başkanına devretmiştir. Böylece, başkanlığın pozisyonu ilde devletin temsilcisine (vali) göre çok güçlendirilmiştir. Bu güçlendirme, belediye modelinin gelişmesinden esinlenmiştir.

Genel meclis çoğunluğu ile seçilen genel meclis başkanı da belediye başkanı gibi önemli bir role sahiptir. Genel meclis başkanı bütçeyi hazırlar ve sunar. Harcamaları denetler ve gelirleri (yasada aksi olmadığı sürece) belirler. İl hizmet birimlerinin başıdır ve bu birimlerin başındaki yöneticilere, nezareti ve sorumluluğu altında olmak şartıyla, onun adına kullanılmak üzere imza yetkilerini devredebilir. İlle ait kamu mallarını yönetir, gerektiğinde bu konuda polis gücü kullanır. Hukuki sorunları genel meclise (veya yetki devredilmişse, daimi encümene) getirir. Genel meclisin (veya daimi encümenin) koyduğu şartlar dahilinde il adına her türlü sözleşmeyi tamamlar. İl işlerini yönetir. Karar alan meclise sunulacak problemlerle ilgili n incelemeyi yapmakla sorumludur. Her yıl ilin ve faaliyetlerinin durumu ile hizmet birimlerinin finansmanı hakkında özel bir rapor hazırlayarak genel meclisi bilgilendirir. Ayrıca, genel meclis kararlarının uygulanmasındaki son durum ve ilin mali durumunu da rapor eder.

Fransa'da bölgelerin karar organı bölge meclisidir. Bölge meclisi yeleri her bölgeye bağlı illerde seçilirler. Bölge meclisi üyelerinin sayısı illere bağlı olarak değişir. Meclislerin büyüklüğü 31 sandalyeden, 197 sandalyeye kadar uzanabilir. Bölge meclis yeleri, bölge meclis başkanını, başkan yardımcısını ve daimi encümeni oluşturan diğer yeleri seçer. Seçim, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılır. Meclis yeleri liste uslyle, karma liste veya tercih sisteminin uygulanmadığı, en

yüksek ortalamalı nispi temsil sistemiyle seçilir. Sandalyeler adaylara her listedeki sıralamaya göre dağıtılır. Listeler sandalye dağıtımına kabul edilebilmek için kullanılan oyların %5'ini almak zorundadırlar. Eğer birkaç liste sandalye dağıtımında aynı ortalamayı tutturlarsa, sandalye en fazla oy alan listeye verilir. Oyların eşitliği durumunda sandalye en yaşlı üyeye verilir. Bölge meclisleri her altı yılda bir tamamen yenilenir.

Bölgenin yürütme organı bölge meclis başkanıdır. Kurul halinde çalışan bir yürütme organı yoktur. Ancak, bölge meclis başkanı görevlerinden bir kısmını başkan yardımcısına veya kendi yokluğunda diğer bölge meclis üyelerine kontrolü ve sorumluluğu altında devredebilir. Bölge meclis başkanı bölge meclis üyeleri tarafından mutlak çoğunlukla üç yıl için seçilir. Eğer ilk iki turda hiçbir aday seçilemezse basit çoğunluğun arandığı üçüncü bir tur oylama daha yapılır. Oyların eşitliği halinde en yaşlı olanın başkanlığı ilan edilir.

Bölge meclis başkanı bölgenin siyasi başıdır ve yönetiminden yalnız o sorumludur. Belediye başkanı ve genel meclis başkanı gibi, bölge meclis başkanı da meclisteki çoğunluktan aldığı güçle siyasi tercihlerin belirlenmesi ve uygulanmasında hayati rol oynar. Bölge meclis başkanı harcamaları denetler ve aksi yasayla düzenlenmedikçe gelirleri belirler. Bölgedeki hizmet birimlerinin başıdır ve kendi nezareti altında ve sorumluluğunda yetkilerini bu birimlerin yöneticilerine devredebilir.

Ayrıca, bölgeye ait kamu mallarını yönetir, sözleşmelerin imzalanmasında bölgeyi temsil eder, bölge meclisinin (veya eğer yetki devredilmişse, daimi encümenin) kararları dahilinde bölge adına hukuki girişimlerde bulunur ve karar alan meclise sunulacak problemlerle ilgili ön incelemeyi yapmakla sorumludur. Her yıl bölgenin ve çalışmaların durumu, hizmet birimlerinin finansmanı hakkında özel bir rapor hazırlayarak bölge meclisini bilgilendirir. Ayrıca, bölge meclisi kararlarının uygulanmasındaki son durum ve bölgenin mali durumunu da rapor eder (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

Tablo 5.10'da Fransa'daki yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk dağılımı gösterilmektedir.

5.2.2.4 Yerel Yönetimler Arasında İşbirliği ve Diğer İlişkiler

Yerel yönetimler, ortak çıkarlara sahip oldukları projeleri gerçekleştirmek için birleşerek yeni kamu tüzel kişilikleri oluşturma imkanına sahiptirler. Bu işbirliği tüzel kişiliklerinin birkaç değişik biçimi vardır. Bunlar; aynı seviyedeki yerel yönetimlerin birleşerek oluşturdukları biçimler ile değişik seviyelerdeki yönetimlerle bir araya gelinerek oluşturulan biçimlerdir.

Aynı seviyede idarelerin oluşturdukları işbirliği tüzel kişilikleri, belediyeler için; belediye birlikleri, havzalar (alt bölgeler), şehir birlikleri, yeni kasaba birlikleri ve kasaba birlikleridir. İller için; iller arası müesseseler ve kuruluşlardır. Bölgeler için; bölgeler arası antlaşmalar veya müesseselerdir. Farklı seviyelerdeki yerel yönetim birimlerinin (belediye, il, bölge) kurduğu teşekküller, karma nitelikli birliklerdir. Bütün bu işbirliği tüzel kişilikleri birer kamu kuruluşudur. Bunlar yasal statüye ve mali bağımsızlığa sahip olarak kurulurlar. İş ve işlemleri valinin denetimine tabidir.

1966 yılında yasayla kurulan dört şehir birliği (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) dışında, işbirliği tüzel kişilikleri idarelerin bir araya gelmesiyle serbestçe kurulurlar. 1890'da kurulduklarında izin verilen ilk işbirliği yapıları olan belediye birlikleri yalnızca tek amacı gerçekleştirebiliyorlardı. 1959'dan sonra çok amaçlı da olabildiler. Sadece farklı aktivitelerin gerçekleştirilmesi için birlik kurulması yasağı kaldırılmakla kalmadı, hatta bunların bazıları böyle yapmakla görevlendirildiler. Şehir birlikleri için durum böyledir; yasa bu birliklere bazı zorunlu hizmetlerin gerçekleştirilmesi görevini vermiştir. Belediyelerin ve kasabaların oluşturdukları birlikler de farklı alanlarda hizmetlerden mesul tutulmuşlardır. Diğer bütün işbirliği grupları, tek veya çok amaca hizmet edebilecek sorumluluk alanlarına kendileri karar verirler.

Şehir birlikleri, belediye birlikleri, kasaba birlikleri, yeni kasaba konsorsiyumları, alt bölgeler ve statüyle serbestçe belirlenen yetkilere sahip kuruluşlar olmak üzere farklı başlıklarda birlik ve konsorsiyumlar bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

Şehir birlikleri şu alanlarda yetkilere sahiptirler; belediyeler arası kalkınma ve gelişme planları, mastır planlar, arazi kullanma planları veya onların yerini alan şehir planlama dokümanları, mahalli iskan programları. Toplumun çıkarı gözetilerek toprak koruma politikasının belirlenmesinde belediye meclislerinin görüşü alınmak

mecburiyetindedir. Koordine edilmiş gelişme alanlarının kurulması ve gerçekleştirilmesi, ekonomik kalkınma çalışmaları, endüstriyel, imalat, turizm, liman ve havaalanı bölgelerinin kurulması ve teçhiz edilmesi, toplumun genel çıkarlarına uygun işlerin yeniden canlandırılması, Şehir Planlama Yasası'nın 332-9. maddelerinde isimlendirilen geliştirilecek sektörlerin belirlenmesi ve bütün bunların üstünde gelişim programlarının tetkik altına alınması, belirlenen bölgelerdeki okul donanımlarının hizmete girişlerinden itibaren 1 yıllık bir süre için inşası, geliştirilmesi ve idamesi, bu binaların sahipliği ve korunması talep halinde bulundukları yer belediyesine devredilebilir; bu durumda devredilen binalar için alınan borçların geri ödemelerinin nasıl olacağına birlik meclisi ve ilgili belediye meclisi birlikte karar verir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002). Şehir birlikleri şu konularda da çalışmalar yapabilmektedir: Acil servisler ve itfaiye hizmetleri, şehir içi ulaşım, orta okullar ve liseler, su ve drenaj, (zirai sulama ve mesken atıkları hariç), mezarlıkların kurulması, halihazır mezarlıkların genişletilmesi, krematoryumlar, mezbahalar, kasaplar, milli önemi haiz pazarlar, yollar, trafik ışık ve işaretleri, otopark ve park yerleri.

Şehir birlikleri şehrin önemli imkanlarının değerlendirilmesi ve yönetilmesi şartıyla üye belediyelere maddi yardım yapabilir.

Belediye birliklerinin amacı belediyelerin bir araya gelerek bir dayanışma bölgesinin oluşturulmasıdır. Böylece kırsal alanların kalkınması ve geliştirilmesi için gerekli işbirliği projeleri hazırlanır. Birlik, bölgenin çıkarına olan ekonomik kalkınma hizmetleri ve toprak kullanma alanlarındaki yetkileriyle, bir üye belediye için ve onun yerine hareket etme hakkına sahiptir. Belediye birlikleri aşağıdaki konularda da, aynı şartlarda yetki kullanabilmelidir:

İl planlarının izin verdiği yerlerde çevre koruma ve iyileştirme, konut ve iskan politikaları, yolların yapımı, iyileştirilmesi ve idamesi, kültürel ve sportif tesislerin yapımı, okul öncesi eğitim ve ilköğretim tesislerinin yapımı, idamesi ve çalıştırılması, kültürel faaliyetler ve gelişim. Haut-Rhin, Bas-Rhin ve Moselle illerinde görevlileri devlet tarafından istihdam edilen dinlere ait binaların yapımı ve bakımı.

Kasaba birlikleri, belediyelerin, içinde bulundukları bölgenin uyumlu bir şekilde kalkınmasını sağlamak için dayanışma içinde bir araya getirilmesini hedefler. Diğerleri gibi toplumun çıkarlarına uygun faaliyetleri üye belediyeler için ve onların

yerine getirir, aşağıdaki konularda bu yetkileri bütün olarak kullanmak hakkına sahiptirler:

Mastır plan, alt sektör planları, belediyeler arası kalkınma ve gelişme planları, İnşaat ve Konut Yasası'nın 302-1. maddesine göre yerel iskan programlarının yapılması, gelişme alanlarının kurulması ve gerçekleştirilmesi, ekonomik kalkınma faaliyetleri, endüstriyel, imalat, turizm, liman ve havaalanları bölgelerinin kurulması ve teçhiz edilmesi.

Kasaba birlikleri aşağıdaki konulardan en azından birinde aynı şartlar altında yetki kullanabilmelidir:

Çevre koruma ve iyileştirme, iskan politikaları, su ve hava kirliliğine karşı mücadele, gürültüye karşı mücadele, il planlarının izin verdiği yerlerde atıkların drenajı, toplanması, arıtılması ve kanalizasyona verilmesi, konut politikası ve iyileştirme çalışmaları, yolların, şehir ulaşım planlarının, şehir içi ulaşımın yapımı, iyileştirilmesi ve bakımı, kültürel ve sportif tesislerin, okul öncesi eğitim ve ilköğretim tesislerinin yapımı, bakımı ve çalıştırılması, kültürel faaliyetler ve iyileştirme, Haut-Rhin, Bas-Rhin ve Mosella illerinde görevlileri devlet tarafından istihdam edilen dinlere ait binaların yapımı ve idamesi.

Yeni kasaba konsorsiyumları; şehir planlaması, konut, ulaşım, çeşitli hizmet ağları, yeni yollar, ekonomik kalkınma, planlama dokümanları, uygun gelişme bölgeleri alanlarında programlamadan ve yatırımlardan sorumludur. Bu kuruluşlar ayrıca belediye meclislerinin nitelikli çoğunlukla kabul ettiği anlaşmaların şartlarına göre ortak mal olarak tanınan tesislerin yönetimini de üstlenir.

Alt bölgeler; itfaiye merkezleri ve konut hizmetlerinden oluşan iki zorunlu göreve sahiptir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

Statüyle serbestçe belirlenen yetkilere sahip kuruluşlar; tek amaç ve çok amaçlı konsorsiyumlar, karma konsorsiyumlar ve alt bölgelerdir. Görevleri bazı konularla sınırlandırılmıştır. Bunlar; teknik alt yapının hazırlanması: yollar, su tedariki, drenaj, su mühendisliği hizmetleri vb., endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinin yönetimi başlığı altında; ev atıklarının toplanması ve arıtılması, okul otobüs servisleri, okul veya okula benzer (kantinler, kreşler) yerlerin faaliyetlerinin yönetimi, sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerinin yönetimi.

5.2.3 Japonya'da Yerel Yönetimler

Mahalli idare birimi olarak görev yapan valilik ve belediyeler bütün ülke tarihinde kurulmuş ve çok çeşitli kamu görevlerini üstlenmişlerdir. Şehir, kasaba ve köylerden oluşan belediyeler vatandaşa en yakın mahalli idare birimi olarak; ikametgah kayıtlarından nüfus işlemlerine, çeşitli tesislerin kurulmasından yolların yapılmasına kadar çok sayıda görevi yerine getirmektedir. Diğer yandan, valilikler (Tokyo Metropoliteni, Osaka, Kyoto ve Hokkaido Şehir Yönetimleri dahil) merkezi idare ile belediyeler arasında bir konumda yer almaktadırlar. Valilikler sorumlulukları içindeki geniş coğrafi bölgeleri etkileyebilecek ya da belli bir standardın gerçekleştirilmesini gerektiren konular, belediyelerin tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri büyük ölçekli yatırımlar, merkezi idare ile belediyeler arasında irtibat sağlanması, belediyelere tavsiyelerde bulunulması ve yol gösterme gibi görevlere sahiptir.

Valilik ve belediyeler, nüfus ve coğrafi alan bakımından çok farklılık gösterirler. 47 valiliğin her birinin kendine has özellikleri vardır: Tokyo'da 10 milyon insan yaşarken, Tottori Valiliği'nin nüfusu 600.000'den biraz fazladır. Hokkaido'nun yüzölçümü 80.000 km² iken, Kagawa Valiliği'nin toprakları 2.000 km²'den daha azdır. Bu rakamlar belediyelerde daha da farklılaşır. 3 milyondan fazla insanın yaşadığı Yokohama Belediyesi ile 200 kişiden daha az insanın yaşadığı Tokyo-Aogahima Belediyesi aynı statüdedir. Yine, 1400 km²'lik Hokkaido-Ashoro ile 1,5 km²'lik Nagasaki-Takashimo da aynı statüdedir.

Belediyeler nüfuslarına, iskan yoğunluklarına, endüstri yapılarına ve şehir imkanlarına göre şehir, kasaba ve köy olarak sınıflandırılırlar. Organizasyon ve görevleri bakımından bazı farklar gösterebilirler de şehirler vatandaşa en yakın mahalli idare birimi olmaları bakımından diğerleriyle aynı temel karakteri paylaşırlar. Diğer yandan hükümetin düzenlediği şehirler ile çekirdek şehirler normal olarak valiliklerin üstlendiği bazı görevleri de yerine getirdikleri için diğer belediyelerden daha farklıdır.

Valilik ve belediyeler genel nitelikli mahalli idare birimleridir. Bunların dışında bir de özel nitelikli mahalli idare birimleri vardır. Bunlardan biri özel beldelerdir. Tokyo'nun Japonya'nın başkenti olarak özel bir misyonu vardır. Bu sebeple şehir merkezi 23 alt kademe beldeye ayrılmıştır. Bu özel alt kademe beldeler şehirlere benzer bir karaktere sahiptir. Fakat yine de şehirlerden ayrıldıkları bazı özellikleri

vardır. Normalde şehirlerin yüklendikleri bazı hizmetleri, onların yerine Tokyo Metropolitan Yönetimi yerine getirir.

Yine belediyeler, nüfus, yüzölçümü ve coğrafi şartlar açısından büyük farklılıklar gösterirler. Belediyelerin tek başlarına yerine getiremeyecekleri ya da ortaklaşa yapıldığı takdirde daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilecekleri görevler vardır. Bu sebeple bazen birkaç belediye bir araya gelerek özel bir görevi yerine getirmek için birlik oluştururlar. Bir mahalli idare birimi olan bu birlikler bölgesel hizmet birlikleri olarak isimlendirilirler. Bu birlikler çöp ve atık su arıtımı, itfaiye, ilk ve orta öğretim okulları, çiftçi ortak yardımlaşma programı gibi çok sayıda hizmetlerden birini ya da birkaçını yerine getirebilirler. Tablo 5.11’de Japonya’da ki yerel yönetim birimleri gösterilmiştir.

Tablo 5.11 Rakamlarla Yerel Yönetim Birimleri (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Valilikler	47	Metropolitan (to) Tokyo	1	
		Circuit (dô) Hommaido	1	
		İl Valilikleri (fu) Kyoto ve Osaka	2	
		Valilikler (ken) Diğerleri	43	
Belediyeler	3.232	İller 664	Hükümetçe- düzenlenen iller	12
			Çekirdek iller	12
			Diğerleri	640
		İlçeler	1.992	
		Köyler	576	
Özel alt birimler	23			
Bölgesel Hizmet Birlikleri	2.830			
Bölgesel Birlikler	1			

5.2.3.1 Yerel Yönetimlerin Yapısı

Mahalli idare birimleri, görevlerini yerine getirmelerine imkan veren çeşitli yapılara sahiptirler. Bunlar basitçe birim içinde en yüksek karar verme merci olan meclis ile iş ve işlemleri meclisin aldığı kararlara uygun olarak yerine getirme yetkisine sahip olan yürütme organıdır. Yürütme organının başı valiliklerde vali, belediyelerde

belediye başkanıdır. (Bunların her ikisi de “yürütmenin başı” olarak isimlendirilir.) Diğer yandan gücün bu yöneticilerde yoğunlaşmaması için eğitim kurulu ve seçim işleri komisyonu oluşturulması gibi bazı tedbirler alınmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

Japonya yerel yönetimleri, başkanlık sistemi temelinde görev yapmaktadır. ABD’nin başkanlık sistemine benzeyen bu sistemde, doğrudan seçmenler tarafından seçilen yürütmenin başı (vali ve belediye başkanı) meclisle eşit bir statüye sahiptir.

Hem meclisin hem de başkanın sorumluluğu seçmene karşıdır. Bu sebeple, bu ilişki ülke hukuk sistemi içinde yer alan parlamento ile kabine arasındaki ilişkilerden farklıdır. Kabinenin başı olan başbakan parlamento tarafından seçildiği için, seçmene değil parlamentoya karşı sorumludur. Yerel yönetimler düzeyinde meclis ve başkan çeşitli denetim ve uzlaşma mekanizmaları ile birbirlerini dengelerler. Böylece halkın taleplerine uygun, adil, tarafsız bir yönetim oluşturmaya çalışırlar. Bu mekanizmalar yoluyla mahalli idare birimleri vatandaşlar tarafından, vatandaşların yetki ve sorumluluğu içinde yönetilir. Yerel yönetimlerde esas aktör vatandaşdır.

Meclis, yerel yönetim biriminin en yüksek karar mercidir. Genel kurulların konulması ve bütçenin kabul edilmesi, vali ve belediye başkan yardımcılarının, eğitim kurulu ve kamu güvenlik komisyonu üyelerinin atanması, hesapların denetimi gibi önemli yetkileri haizdir. Meclisin üyesi olmak için, Japon vatandaşı olmak, 25 yaşını bitirmiş ve o bölgenin seçmeni olmak gerekir. Meclis üyeleri, doğrudan yapılan seçimlerle 4 yıl için seçilirler. Meclis üye sayısı nüfus miktarına göre yasayla belirlenmiştir. Ancak nüfus bu orandan az ise üye sayısı ayrı bir karar ile belirlenir. Mesela, Tokyo Metropolitan Meclisi 128 üyeye sahip iken, Tokyo’ya bağlı Tashimura Kōyū’nde bu rakam sadece 6’dır. Meclis yılda azami 4 defa olağan olarak ve ihtiyaç duyulduğu takdirde de olağanüstü olarak toplanır. Bu toplantılarda kendisine görev olarak verilmiş konularda ve bütçe hakkında karar verir. Meclisin karar ölçüsü oy çokluğudur. Meclisin üzerinde karar vereceği tasarılar önce meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği komisyonlarda tartışılarak meclise getirilir ve bunlar hakkında nihai karar meclis genel kurulunda verilir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

Yerel yönetim birimlerinde yürütmenin başı olan vali ve belediye başkanı, seçmenler tarafından, doğrudan seçimlerle ve 4 yıllık bir çalışma dönemi için seçilir. Bu yöneticiler yerel yönetim birimini temsil eder ve genel iş ve işlemlerini yürütür. Meclise tasarılar sunar, bütçeyi hazırlar ve kabul edilen bütçeyi uygular. Yerel

vergilerle tesislerin kullanımından kaynaklanan gelirleri tahsil eder, gayri menkullerin edinilmesi, idaresi ve gayri menkuller üzerinde her türlü tasarrufla bulunulması işlemlerini yürütür. Yürütme konusunda münhasıran başka bir organa verilmeyen bütün görevleri yerine getirir. Tablo 5.12’de valilik idari teşkilatlanması, Tablo 5.13’de ise belediye idari teşkilatlanması gösterilmiştir.

Tablo 5.12 Tipik Bir Valilik İdari Teşkilatlanması (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Vali	Vali Yardımcısı	Genel İşlemler Dairesi
		Planlama Dairesi
		Refah ve Çalışma Dairesi
		Temizlik İşleri Dairesi
		Sanayi ve Ticaret Dairesi
		Tarım ve Ormancılık Dairesi
		Bayındırlık Dairesi
	Hesap İşleri Müdürü (Defterdar)	Hesap İşleri Dairesi
	Kamu Şirketleri Yöneticisi	Şirket Bürosu

Tablo 5.13 Tipik Bir Belediye İdari Teşkilatlanması (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002)

Belediye Başkanı	Başkan Yardımcısı	Genel İşlemler Dairesi
		Vergilendirme
		Tarım Dairesi
		Orman Dairesi
		Ticaret ve Turizm Dairesi
		Vatandaş İşleri Dairesi
		Sağlık ve Temizlik Dairesi
		İmar Dairesi
	Hesap İşleri Müdürü (Defterdar)	Hesap İşleri Dairesi

Yürütmenin başı konumundaki kişi, aynı zamanda kendisine merkezi idare tarafından verilen görevleri de yerine getirir. Bu görevlerini yerine getirme konusunda geniş yetkilerle donatılmıştır. Bunlar arasında kurallar koyma, personeli atama ve görevden alma, denetim ve gözetimde bulunma, hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan idari birimleri kurma yetkileri sayılabilir. Ayrıca, yerel yönetim birimlerinin ahenk içinde çalışması için, diğer yürütme organlarını da kapsayan genel bir koordinasyon yetkisine de sahiptir. Yardımcılar ve defterdar gibi görevliler bu görevlerini yerine getirmede yürütme organına yardımcı olurlar.

Bunlardan yardımcılar kendilerine yetki aktarıldığında başkan adına da hareket edebilirler. Defterdar ise yerel yönetimlerin hesaplarını yönetir. Yardımcılar ve defterdarlar meclisin onayı alınmak suretiyle ve 4 yıllık çalışma dönemi için görevlendirilir. Diğer yerel yönetim personeli ise vali veya başkan tarafından atanır. Yürütme organı hizmetlerle ilgili uzmanlaşmış dairelerden oluşur ve bunlar farklı görevlere bakarlar.

Yerel yönetimlerin bazı görevleri siyasi gerekçelerden uzak tarafsız kararlar alınmasını gerektirir. Yerel yönetimlerin bu tür görevleri yerine getirmek için statü ve yetkileri başkandan bağımsız olan kurul ve komisyonları vardır. Çok farklı biçimlerde kurulabilen ve birkaç üyeden oluşan bu kurul ve komisyonlar genellikle belli bir araştırma sürecinden sonra karar alırlar. Her yerel yönetim biriminde; eğitim, öğretim ve kültür programlarını hazırlayan ve yürürlüğe koyan eğitim kurulları bulunur. Bu kurulların üyeleri vali veya başkan tarafından meclisin onayı alınmak suretiyle 4 yıl için atanır. Kamu güvenliği komisyonları sadece valilik düzeyinde bulunur. Polis teşkilatının sevk ve idaresinden sorumludur. Üyeleri vali tarafından, meclisin onayı alınmak suretiyle, 4 yıl için atanır. Yerel yönetim birimleri (valilik ve belediye başkanlığı) mahalli seçimler yanında parlamento seçimlerini de organize eden bir seçim kuruluna sahiptir. Kurul üyeleri meclis tarafından oy hakkı bulunan vatandaşlar arasından 4 yıl için seçilirler.

5.2.3.2 Yerel Yönetimlerin Görevleri

Yerel yönetimlerin belli başlı görevleri vardır. Bunlar; bölge altyapısının hazırlanması, sağlık ve sosyal refah düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik faaliyetlerin iyileştirilmesi, eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesi ve kamu güvenliğinin sağlanmasıdır.

Yerel yönetimler, yaptıkları uzun vadeli planlara uygun olarak, vatandaşların rahat ve sağlıklı yaşamaları için gerekli altyapıyı hazırlarlar. Bu kapsamda; otoyolları yapar ve bakımını sağlarlar, ırmakları ve limanları kontrol altında tutarlar, sahillerle ilgili düzenlemelerde bulunurlar, konut üretirler, imar planları hazırlarlar, kanalizasyon, yol ve parklar yaparlar. Bunlarla ilgili projelerde prensip olarak belediyeler yetkili olmakla birlikte, eğer projeler çok geniş alanları ilgilendiriyorsa ya da ölçe olarak çok büyük iseler valilikler devreye girerler.

Vatandaşların sağlıklı ve huzurlu bir hayat sürdürmelerini garanti altına almak için yerel yönetimler; sağlık, hijyen, çevre koruması, sosyal refah ve sosyal güvenlik alanlarında da aktiftirler. Bu kapsamda; sağlık planları yaparlar, hastaneler kurarlar, kamu sağlık merkezleri vasıtasıyla hastalıklarla mücadele ve ana-çocuk sağlığı alanlarında belli programları uygulayarak hizmet verirler, verem gibi bulaşıcı hastalıklara karşı koruyucu sağlık tedbirleri alırlar. Yine bu kapsamda, kamu sağlığını korumak amacıyla eczaneleri, gıda maddesi üreten yerleri, zararlı maddelerin ve atıkların arıtılması işlemlerini denetlerler. Su, hava ve gürültü kirliliği ile pis kokular ve sarsıntılar konusunda tedbirler alırlar. Yerel yönetimler sosyal refah alanında, yaşlılar ve özürlüler için bakım merkezleri, huzurevleri, hemşirelik okulları ve diğer tesisleri, kimsesizler, fiziksel ve zihinsel özürlüler için yurtlar kurarlar, tavsiyelerde bulunur ve yol gösterirler. Fakirlere ücretsiz tekerlekli sandalye ve koltuk değnekleri gibi malzemeler dağıtırlar. Ayrıca şehir planlamasında yaşlıları ve özürlüleri dikkate alarak, merdiven ve kaldırımlarda bunlarla ilgili gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlayarak yaşanan ortamın güzelleştirilmesini sağlarlar. Yerel yönetimler aynı zamanda genel sağlık sigortasının yürütülmesinde, diğer farklı sosyal güvenlik programlarının ve genel emeklilik rejiminin uygulanmasında da sorumluluk sahibidir. Çalışanların sosyal refahlarının artırılmasına yönelik olarak yerel yönetimler iş eğitimi ve işsizlik yardımı programlarının uygulanmasında, işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesinde aktif rol oynarlar.

Yerel yönetimler; tarım, ormancılık, ticaret, sanayi ve diğer ekonomik faaliyet biçimlerinin iyileştirilmesi için de çeşitli görevler üstlenmişlerdir. Bu kapsamda, tarım, ormancılık ve balıkçılık alanlarında çeşitli planlar yaparlar. Verimliliğin yükseltilmesinde, çiftlik ürünleri ile diğer ürünlerin tüketiciye düzenli biçimde ulaşmasını sağlamak için öncülük ederler. Tarım alanlarının iyileştirilmesi, yeni teknolojilerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, mahalli ürünlerin teşvik edilmesinde rol üstlenirler. Sanayi ve ticaret alanlarında da, çeşitli biçimlerde mali kaynak sağlarlar, genel eğilimleri tespit ederler, yeni teknolojilerin geliştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına yardım ederler, sanayi ve ticaret işletmeleri ve sanayiinin kullanacağı suyun temini konusunda düzenlemeler yaparlar. Ayrıca çalışma hayatına katılan insanlar arasında koordinasyon görevini yerine getirirler. Diğer yandan da tüketiciler için istikrarlı hayat tarzının ve yükselen bir hayat standardının sağlanmasına ve korunmasına çalışırlar.

Yerel yönetimler, örgün ve yaygın eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesini teşvik ederler. Bu kapsamda, ilk ve orta öğretim okullarını yaparlar, eğitim personeline belge verirler, okul yemeklerini karşılarlar ve özel okullara yardım ederler. Kütüphaneler, müzeler ve kültür merkezleri kurarlar, spor ve müzik gibi alanlara ilgi duyan insanlara eğitim başta olmak üzere çeşitli imkanlar sağlarlar. Ayrıca yerel yönetimler kültürel mirasın korunmasında da önemli bir role sahiptir.

Belediyeler vatandaşların canlarının ve mallarının korunması için itfaiye başta olmak üzere acil yardım ve kurtarma hizmetlerini yerine getirirler. Yangından korunma planları hazırlarlar ve itfaiye teşkilatını sürekli hazır vaziyette tutarlar. Polis örgütü valiliklerin sorumluluğundadır. Polis örgütü sadece suç işlenmesini önleme ve suçların takibi ile değil, trafik iş ve işlemlerinin yürütülmesinden de sorumludur. Ayrıca yerel yönetimler (sivil savunma hizmetleri kapsamında) depremlere, volkanik patlamalara ve diğer tabii afet biçimlerine karşı hazırlık yapar ve tesisler kurarlar, can ve mal kaybının en az seviyede tutulabilmesi için sivil savunma ekipleri oluştururlar ve bunları hazır tutarlar.

5.2.3.3 Görevlerin Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Dağılımı

Merkezi yönetim, valilikler ve belediyeler arasında görevler bazı ana başlıklarda dağılmaktadır. Bunlar; yollar, çevre kirliliğinin önlenmesi ve eğitim müesseseleri.

Dört çeşit yol vardır. Devlet transit yolları, devlet otoyolları, il yolları ve belediye yolları. Japonya'da karayollarının toplam uzunluğu 1 milyon kilometreden daha fazladır. Bu yol ağının %10'undan daha az bir kısmı devlet yolu olup, %80'den fazlası belediye yollarıdır.

Devlet yolları ülke çapında ana ulaşım güzergahlarında bir ağ oluşturur. Bunlardan devlet transit yollarının inşaa, bakım, tamir ve tadil işleri merkezi idare (Japonya Otoyol Teşkilatı) tarafından yapılır. Kural olarak, devlet otoyollarının inşaa ve tadilat işleri merkezi idare, bakım ve tamir işleri ise valilikler tarafından yürütülür. Ancak bu yolların bazı bölümleriyle ilgili bütün görevler merkezi idareye aittir. Valilik idaresinin kontrolü altındaki il yolları, bölge düzeyinde ana ulaşım ağını oluştururlar. Belediye idaresinin kontrolü altındaki belediye yolları ise vatandaşların gündelik hayatlarında kullandıkları cadde ve sokaklardan oluşur. Bunların dışında Japonya Otoyol Teşkilatı tarafından idare edilen paralı yollar da bulunmaktadır. Yolların hangi idarenin sorumluluğunda olduğuna; önemleri, uzunlukları ve ölçeklerine göre

karar verilir. Aynı şekilde tarım ve orman yolları da önemlerine ve büyüklüklerine göre valilikler ve belediyeler arasında paylaşılırlar.

Merkezi idare; çevre kirliliğinin önlenmesi, su kirliliğinin azaltılması, göllerin korunması gibi konularda temel politikaları belirler ve endüstriyel gazların emisyonu, sıvı atıklar ve otomobil emisyonları gibi konularda standartlar koyar. Valilikler kirliliğin önlenmesi, endüstriyel emisyonların düşürülmesi ve göllerin korunması için planlar yaparlar, bunlara uygun tedbirler alırlar, gözetim ve denetimle ilgili programları uygularlar, sanayi kesimini bilgilendirirler. Valilikler ayrıca hangi bölgelerde gürültü, sarsıntı ve zararlı maddelere karşı mücadele programı uygulanacağına ve programın hangi standartlarla yürütüleceğine karar verirler. Belediyeler; gürültü, sarsıntı ve zararlı maddelere karşı tedbirler alırlar ve bu kapsamda sanayi faaliyetlerini denetlerler. Kirliliğin önlenmesinde merkezi idare temel politikaları tespit ederken, valilikler ayrıntılı planları hazırlarlar. Hava ve su kirliliği meselesinde de kural merkezi idarenin standartları oluşturması ve valiliklerin bunlara yönelik düzenlemeler yapmasıdır. Gürültü ve sarsıntı konusunda ise standartlar valilikler tarafından konulmakta, belediyeler de bunların gerçekleşmesi için çalışmaktadır.

Merkezi idare temel eğitim politikalarını ve çeşitli standartları belirler, kendine ait olan belli sayıdaki okulları ve üniversiteleri yönetir, özel üniversitelere ve enstitülere kuruluş izni verir ve mali yardımda bulunur. Mecburi eğitim ve ücretsiz dağıtılan ders kitaplarıyla ilgili masrafları karşılar. Valilikler çok sayıdaki liseler ile körler, sağır ve fiziksel engelli okullarını yönetir, bu alanlarda özel okullara izin verir ve mali yardımda bulunur. Eğitim personeline sertifika verilmesi, çalışma belgelerinin hazırlanması ve sınıf mevcutlarıyla ilgili standartların belirlenmesi de valilikler tarafından yapılır. Belediyeler ise ilk ve orta okulları yönetir, öğrencilere yardımcı olur ve okul yemeklerini hazırlar. Eğitim müesseseleri; nitelikleri, hizmetin yürütülebilmesi ve karmaşıklık gibi kriterlere göre merkezi idare, valilikler ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır.

6. TÜRKİYE'DE ÜST DÜZEY PLANLAMA SİSTEMİ ve YÖNETİM İLİŞKİLERİNİN AFET YÖNETİMİ KAPSAMINDA YENİDEN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN MODEL ÖNERİSİ

6.1 Mevcut Sistemlerde Yaşanan Sorunlar

Mevcut sistemlerde yaşanan sorunlar, tezin konusu kapsamında, üç ana sisteme bağlı olarak sunulmaya çalışılmıştır. Bunlar; planlama, yönetim ve afet yönetimi sistemleridir.

Ancak bilinmelidir ki sistemci bir yaklaşımda mevcut sistemlerde yaşanan sorunları salt bu üç başlıkla sınırlandırmak mümkün değildir. Çünkü sistemler arası ilişkiler (özellikle açık sistemlerde) hiçbir zaman iki boyutlu olmayıp çok boyutlu bir yapı gösterirler. Planlama, yönetim ve afet yönetim sistemleri, açık sistemler olduğundan, bu üçlü sistem sadece kendi içlerinde değil, kendilerini etkileyen diğer bazı sistemlerle de etkileşim halindedirler. Hukuk ve yerleşmeler sistemi bunlardandır.

Bu anlamda problemlerin tanımlanması, sınıflandırılması ve çözüm önerilerinin sistematik olarak daha anlaşılabilir olabilmesi ve sistemler arası ilişkilerin daha net gösterilebilmesi için sorunlar üç ana sisteme bağlı olarak dört grupta toplanmıştır. Bunlar:

- Planlama sisteminde yaşanan sorunlar,
- Yönetim sisteminde yaşanan sorunlar,
- Afet yönetim sisteminde yaşanan sorunlar,
- Sistemler arası işleyişte yaşanan sorunlardır.

6.1.1 Planlama Sisteminde Yaşanan Sorunlar (a)

Planlamanın bir araç olarak nasıl kullanılacağı konusunda ülkeler genelde iki temel tercihten birini yapmışlardır. Bu temel tercihlerden birincisi; planlamayı sistemli, bütüncül ve sürekli bir karar ve eylem biçimi olarak almak, diğeri ise; planlamayı, sorun ya da kriz çözme aracı olarak kullanmaktır. Ülkemizde, ne sorunların, krizlerin

çözümünde başarılı olunabilmekte, ne de bütüncül planlamanın gerektirdiği ilişkiler sistemi kurulabilmektedir.

Türkiye’de mevcut planlama sisteminin şematik yapısı Şekil 6.1’de gösterilmektedir. Bu ana sistem (a) içinde; kalkınma planları (a1), bölge planları (a2), çevre düzeni planları (a3), nazım imar planları (a4) ve uygulama imar planları-özel amaçlı imar planları dahil- (a5) alt sistemleri yer almaktadır. Şekil 6.1’deki gösterimde, ana sistem (a) içinde yer alan alt sistemler (a1-a2-a3-a4-a5), düzey olarak sınıflandırıldığında, iki farklı düzey içinde gruplaşmaktadırlar. Bunlardan; kalkınma planları (a1), bölge planları (a2) ve çevre düzeni planları (a3), üst düzey (p) grup içinde, nazım imar planları (a4) ve uygulama imar planları-özel amaçlı imar planları dahil- (a5) ise yerel düzey (q) grubu içinde yer almaktadır.

Bu tez kapsamında yapılan incelemeler sonucunda planlama sisteminde yaşanan sorunlara ilişkin bulgular, Şekil 6.1’e göre aşağıda açıklanmaktadır:

- Ana sistem (a) içinde yer alan alt sistemler (a1-a2-a3-a4-a5) arasındaki işleyişte kademeli yapı sağlıklı işletilememektedir.
- Bunun en temel örneği, ana sistem (a) içinde yer alan, kalkınma planları (a1) ile çevre düzeni planları (a3) arasında geçişi sağlayacak alt sistem olan, başka bir ifade ile kalkınma planlarında verilen sosyo-ekonomik kararların fiziki planlara geçişini sağlayacak bölge planlamasının (a2), ülkemizde yaşanan deneyimlere bakıldığında, sağlıklı işletilememesidir. Ana sistemdeki (a) işleyişin daha ilk kademesinde yaşanan bu bozulma, a1-a2 ve a2-a3 alt sistemleri arasındaki ilişkileri olumsuz etkilemektedir.
- Hukuk sisteminin (d) etkisi ile mevcut planlama sistemimizin kademeli yapıda kurulmuş olması ve bu kademeli yapının birbirleriyle eşgüdüm içinde olması gerekliliği nedeniyle, a2 alt sisteminde yaşanan bu bozulmaya bağlı olarak, a3, a4 ve a5 alt sistemleri de sağlıklı çalışmamaktadır. Bu durumda a1 alt sisteminde verilen kararların a5 alt sistemine bütünüyle yansımaları mümkün olmamakta, planlamada bütünsellik sağlanamamaktadır.
- Hukuk sistemi (d), a3 alt sistemine, ölçek değerleri açısından birbirinden farklı planlar getirmiştir. Bu planlarda; 1/200.000 ile bölge ölçeğine yaklaşırken, 1/25.000 ölçeği ile kentsel ölçeğe yaklaşılmaktadır. Bu durum a2 ve a3 alt sistemleri arasındaki işleyişte bir ara düzey sorunu oluşturmaktadır.

- a2 alt sisteminin sağlıklı çalışmıyışı, devletin yatırım ve çevre politikalarının mekana yansıtılmasını engellemektedir. a2 alt sisteminde yaşanan bu boşluk, a3 alt sisteminin, yatırımcılar tarafından yönlendirilmesine neden olmaktadır. Bunun önemli bir sonucu olarak, ranta dayalı, planlama ilkeleri ile bağdaşmayan yer seçim kararları ortaya çıkmaktadır. Sanayileşme-kentleşme etkileşimine bağlı olarak yaşanan süreçte ise; planlama ilkeleri doğrultusunda, yer seçimi kararları bilimsel verilerden uzaklaşmakta, düzensiz sanayi alanları ve buna bağlı olarak sağlıksız yerleşmeler oluşmaktadır. Buna örnek olarak, Sakarya'da kurulan üç OSB ve kurulması düşünülen dört OSB olmak üzere toplam yedi OSB'yi ve diğer küçük sanayi sitelerini örnek olarak verebiliriz. Sakarya'da kurulu bulunan birinci OSB, birinci sınıf tarım toprakları üzerinde kurulmuştur. Ayrıca bu bölge birinci derece deprem bölgesi içinde yer almaktadır. Benzer şekilde; Toyota, Toprak İlaç, Toprak Kağıt ve Toprak Sağlık Ürünleri fabrikaları da planlama ilkeleri kapsamında yanlış yer seçimine örnek olarak verilebilir. Mevcut kentsel dokunun (Adapazarı) birinci sınıf tarım toprakları üzerinde ve aynı bölgenin birinci derece deprem bölgesinde olduğu, bunun bir sonucu olarak yaklaşık her 25-30 yılda büyük ölçekli depremlerin meydana geldiği de düşünüldüğünde, bölgede yer alan ve yapılmasına devam edilen bu yatırımların çekeceği nüfusun ve donatı alanlarının nasıl yerleştirileceğine ilişkin, dayanağını a2 ve a3 alt sistemlerinden alacak bir plan çalışması bulunmamaktadır. Kaldı ki bu yatırımlar da kaynağını, a1 ve a2 alt sistemlerinden almamaktadır. Ülkemizin diğer bölgelerinde gerçekleşen yanlış yer seçim kararlarına ilişkin bu tip örnekleri artırmak mümkündür.
- Ana sistemin (a), a5 alt sistemi kapsamında yaşadığı sorunlardan biri de; bu alt sistemde, işlev ve sorumluluklarını yasal dayanaklardan alan çok sayıda kurum ve kuruluşun (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Koruma Kurulları, Belediyeler v.b.) farklı konu ve ölçeklerde plan yapma ve yaptıрма, görüş bildirme, onama, önlem alma yetkilerine sahip olmasıdır. Hukuk sistemi (d), planlama yetkisi ile donatılmış kurumlar arası ilişkileri kuramamış, görev, yetki ve sorumlulukları açıklıkla tanımlamamış olduğu için uygulamada kimi zaman karmaşa, kimi zaman da boşluk yaşanmaktadır.

- Yetkide yaşanan bu sağlıklı yapı; a1, a2 ve a3 gibi alt sistemlerden kaynağı almaksızın üretilen planların oluşumuna sebep olmakta, bu durum, ana sistemdeki (a); a1, a2, a3, a4 ve a5 alt sistemleri arasındaki eşgüdümü engellemekte, bu ise kontrol ve denetim mekanizmalarına bağlı olarak, plan bütünlüğü çerçevesinde yatırımların gerçekleşmesini engellemektedir. Böylece; bir çok kent ve kasabada (bazılarında birden fazla) OSB'ler gibi büyük ölçekli yatırımlar gerçekleşmiş yada gerçekleşmeye başlamıştır.
- Ana sitem içindeki alt sistemlerin birbirleriyle olan kademe esaslı eşgüdüme dayalı ilişkileri sağlıklı bir yapıda kurulduktan sonra, bilimsel hiçbir dayanağı olmayan, alt sistemlere yönelik müdahaleler (mevzi planlar, plan değişiklikleri v.b.), alt sistemler arası işleyiş bütünlüğünü (a1-a2-a3-a4-a5) bozmaktadır. Bunun sonucu olarak; parçacı, kopuk, kimi zaman yasa dışı gelişmelere yol açan gelişmeler yaşanmakta; mevzi imar planları yoluyla değerli tarım toprakları, sulama alanları, kıyılarımız ve ormanlarımız hızla tahrip olurken, diğer yandan, imar planı değişiklikleri ve revizyon yolu ile mevcut dokuda yoğunluk artırmak; ekonomik kayıplara, kültürel değerlerin yitirilmesine, alt yapı yetersizliğine, mevcutta yetersiz olan kentsel donatı standartlarının düşmesine ve çok daha önemlisi mevcut yapılar üzerine ilave edilen katlar ile afetlerin yıkıcı etkilerinin artmasına neden olmaktadır. Her ne kadar hukuk sistemi (d), herhangi bir yoğunluk artırımında, artan yoğunlukla doğru orantılı olarak teknik ve sosyal donatı alanlarının artırılmasına ilişkin düzenlemeyi planlama sistemine (a) yüklemişse de, uygulamada buna riayet edilmemektedir. Bu durum, yoğunluk yükseldikçe özellikle büyük kentlerde gerekli donatımların sağlanamamasına, sağlıklı ve çarpık kentlerin doğmasına yol açmaktadır.
- a5 alt sistemi içinde yer alan, düzensiz ve sağlıklı biçimde oluşmuş yapı topluluklarının bulunduğu alanlarda, ıslah imar planları ile; dengeli, düzenli ve sağlıklı gelişmenin yönlendirilmesi hedeflenmesine karşın, uygulamada yapı güvenliği ihmal edilebilmektedir.
- Alt sistemlerin birbirleriyle (a1-a2-a3-a4-a5) ve kendi içlerindeki işleyişte; hukuk sistemi (d) tarafından tanımlanmış olmasına rağmen, imar planı üretim sürecinde kamu adına plancıyı denetleyecek sağlıklı bir işleyiş uygulamada bulunmamakta; işveren kurum, aynı zamanda denetleyen konumunda olduğu

için, bu durum imar planı aracılığıyla kentsel rant oluşturma ve kentsel rantı paylaşırma sürecinin zeminini oluşturmaktadır

- Topraklarının %95'i birinci derece deprem bölgesinde olan ve hemen hemen her yıl bir afetin (deprem, sel, heyelan, çığ düşmesi, yangın v.b.) yaşandığı ülkemizde, ana sistemi (a) ve dolayısıyla da alt sistemleri (a1-a2-a3-a4-a5) bu parametreye bağlı olarak etkileyecek güçlü bir sistem girdisi bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak, alt sistemler (a1-a2-a3-a4-a5) afetlere karşı önlemler yönünden duyarlı bir çalışma disiplini gösterememektedir. Bu durum, ülkemizde, son kalkınma planı hariç, diğer plan kademelerinde de yaşanmaktadır. Son kalkınma planında, afet yönetimine, diğer kalkınma planlarına nazaran çok daha detaylı değinilmesinde, 1999 yılında ülkemizde yaşanan depremlerin etkisi olduğu söylenebilir.
- Ana sistemin (a) sağlıklı çalışması için, alt sistemler (a1-a2-a3-a4-a5) arası eşgüdüm ne kadar önemli ise, alt sistemlerin (a1-a2-a3-a4-a5), kendi içlerindeki işleyişlerin sağlıklı ve ana sistemi (a) bozmayacak bir yapıda olması da son derece önemlidir. Ülkemizde bu duruma, afetlere duyarlı planlama açısından bakıldığında; alt sistemlerin (a1-a2-a3-a4-a5), planlamanın, disiplinler arası bir ortak çalışma ürünü olduğu ilkesine ters bir yapıda çalıştığı görülür. Bu durumla özellikle planlamanın analiz aşamasında karşılaşılmaktadır. Analiz aşamasında afetlere ilişkin bilimsel verilerin (mikro bölgeleme haritaları, jeolojik etütler, risk haritaları v.b.) yeterince toplanamaması plan kararlarını olumsuz etkilemekte, yanlış verilen plan kararları ise alt sistemin, dolayısıyla da ana sistemin (a), doğru ve sağlıklı çalışmasını engelleyici bir rol oynamaktadır.

6.1.2 Yönetim Sisteminde Yaşanan Sorunlar (b)

İlke olarak, yönetim sisteminin (b) alt sistemleri (b1, b2), kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasının yol ve yöntemlerini bulmak, bu amaçla sorumlulukları paylaşmak ve sürekli işbirliği içinde olmak durumundadırlar. Ülkemizin yönetim sistemi (b) kapsamında yaşadığı en önemli sorunların başında bu olgunun geldiği söylenebilir. Alt sistemlerin (b1, b2) kendi içlerinde ve birbirleriyle olan ilişkilerin sağlıklı bir temele oturması, doğal olarak ana sistemin (b) de sağlıklı çalışmasına olumlu katkı yapacaktır.

Türkiye’de mevcut yönetim sisteminin şematik yapısı Şekil 6.1’de gösterilmektedir. Bu ana sistem (b) içinde; merkezi yönetim (b1) ve yerel yönetim (b2) alt sistemleri yer almaktadır. Şekil 6.1’deki gösterimde, ana sistem (b) içinde yer alan alt sistemler (b1, b2), düzey olarak sınıflandırıldığında, iki farklı düzey içinde gruplaşmaktadırlar. Bunlardan; merkezi yönetim (b1) alt sistemi, üst düzey (p) grup içinde, yerel yönetim (a4) alt sistemi (b2) ise yerel düzey (q) grubu içinde yer almaktadır.

Bu tez kapsamında yapılan araştırmalar sonucunda yönetim sisteminde yaşanan sorunlara ilişkin bulgular, Şekil 6.1’e göre aşağıda açıklanmaktadır:

- Alt sistemler (b1, b2) arası işleyişte sistem sınırlarını belirleyen görev ve yetki bölüşümünün, ülkemizde düzenli bir esasa dayandığı söylenemez. Bunun en önemli sonuçlarından birisi, merkezden yürütülmesi gereken görevlerle yerinden yönetilmesi gereken görevler arasında dengeli bir sistemin kurulamamış olmasıdır.
- Alt sistemler (b1, b2) arası işleyişte yaşanan yetki ve görev bölüşümü ile ilgili sorunlardan biri de, planlama sistemi (a) ile olan ilişkilerde yaşanmaktadır. Şekil 6.1’de gerek düzeyler (p, q) arası gerekse alt sistemler (b1, b2) arasında yaşanan bu yetki çakışması görülmektedir.
- Alt sistemler (b1, b2) arası ilişkilerde üst düzey (p) grup içinde yer alan b1 alt sistemi ile yerel düzey (q) grubu içinde yer alan b2 alt sistemi arasında ölçekler arası farkı ortadan kaldırarak, düzeyler (p-q) arası geçişi kolaylaştıracak bir ara kademe (alt sistem) birimi bulunmamaktadır. Bunun önemli bir sonucu olarak b1 alt sisteminin bürokratik yapısının etkinlik ve verimliliği düşmekte, yerel sorunların çözümünden uzaklaşmaktadır. Özellikle bir ilin sınırlarını aşan ve birden çok ili kapsayan, ekonomik, sosyal ve fiziksel gelişme açısından bir bütünlük gösteren bölgeler açısından bu sorun çok daha önemlidir.
- b1 alt sisteminin ana sistem (b) içindeki rolünü (etkinliğini) b2 alt sistemi lehine azaltmaması, yerel sorunların b2 alt sistemi içinde değil b1 alt sistemi içinde çözümlenmesini gerektirmektedir. Bu ise kamu kaynaklarının etkin ve verimli sarf edilmesini engellemekte, bürokrasiyi ağırlaştırmakta, böylelikle yerel sorunların çözümünde başarı sağlanamamaktadır.

6.1.3 Afet Yönetim Sisteminde Yaşanan Sorunlar (c)

Türkiye’de mevcut afet yönetim sisteminin şematik yapısı Şekil 6.1’de gösterilmektedir. Bu ana sistem (c) içinde; merkezi yönetim (c1) alt sistemi yer almaktadır. Şekil 6.1’deki gösterimde, ana sistem (c) içinde yer alan alt sistem (c1), düzey olarak sınıflandırıldığında, iki farklı düzey içinde gruplaşmakta, ülkesel afet yönetim (c1) alt sistemi, hem üst düzey (p) grup içinde, hem de yerel düzey (q) grubu içinde yer almaktadır.

Bu tez kapsamında yapılan araştırmalar sonucunda ülke afet yönetim sisteminde (c) yaşanan sorunlara ilişkin bulgular, Şekil 6.1’e göre aşağıda açıklanmaktadır:

- Bundan önceki sistemlerde (a, b) olduğu gibi, afet yönetim sisteminde (c) kademeli bir alt sistemler (c1, c2, c3, ...) ilişkisi bulunmamaktadır. Yerel düzey grubu (q) içinde yer alan c1 alt sisteminin alt sistemi konumundaki yönetim kademesi de (valilik-kaymakamlık) yerel düzeyde yer almasına karşın c1 alt sisteminin uzantısı olarak görülmektedir. Hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin esas alınması ve ilke olarak, yerel sorunların yerel hizmet birimlerince çözülmesi gerektiği kamu yönetiminde, a1 alt sistemi ile kademeli bir ilişki içinde olacak; c2, c3 gibi alt sistemlerin olmamasından dolayı gerek kaynakların sarf edilmesinde, gerekse organizasyonel yapıda ve hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik ilkelerinin sağlanması mümkün görülmemektedir.
- Ana sistemde (c), p düzeyinde yer alan kurumlar içi ve kurumlar arasında da sağlıklı bir ilişki ve eşgüdümünden söz edilememektedir. Bu haliyle son derece dağınık bir yapı bulunmaktadır. Bu durum, c1 alt sistemi içinde yer alan kurumların amaca yönelik ortak çalışma yapma, başka bir ifade ile amaç birliği yapmalarına engel olmaktadır. Çünkü bu kurumlar farklı bakanlıklara bağlı ve kendi aralarındaki düzey ilişkisi itibarıyla da genel müdürlük düzeyinde örgütlendiklerinden, birbirleriyle ortak çalışma imkanı sınırlı kalmaktadır. Bunun nedeni ise, Şekil 6.1’de gösterilen tüm bakanlıkların afet yönetimine ilişkin görevlendirdiği kurumları bir araya getirecek ve afet yönetim sürecinin unsurlarına (afet öncesi, afet anı ve afet sonrası çalışmalar) göre kurumlar arası ilişkiyi (yatay ve dikey) kuracak, tüm sistemi (c), kontrol, koordine ve finanse edecek, üst düzeyde bir yapılanmanın (bakanlık, müsteşarlık v.b.) olmamasıdır.

- Üst düzeyde (p) yaşanan bu sıkıntı, yerel düzeyde (q) de yaşanmaktadır. Hukuk sistemi (d) acil durumlar karşısında yönetim yetkisini merkezi yönetimlere ve merkez yönetimlerin taşra teşkilatlarına vermiştir. Ancak 17 Ağustos 1999 yılında yaşadığımız depremden elde edilen gözlemler ve diğer bulgulara bakıldığında, özellikle; afet anı ve sonrası çalışmalarda belediyeler ve sivil toplum kuruluşları son derece önemli rol üstlenirken, merkez yönetimin taşra teşkilatları hazırlıksız olmaları ile birlikte bürokrasinin altında ezilmişlerdir. Bu anlamda afet yönetimine ilişkin ortak (valilik-belediye-mahalle muhtarları-sivil inisiyatif v.b.) bir yapılanma yerel düzeyde de bulunmamaktadır. Yerel düzeyde her kurumun nerdeyse afet yönetimine ilişkin ayrı ayrı çalışmaları varken bu çalışmaları bir araya getirecek ve kaynak ve işgücü israfını engelleyecek bir düzenleme de mevcut değildir. Böyle olunca, belediyeler kendilerince afet yönetimine ilişkin yatırımlar yapmakta, valilik ve kaymakamlık kendine göre ayrı bir yapılanma içine girmekte, kentteki sivil gruplar kendilerine göre çalışmalar yapmaktadırlar. Bu durum birbirinden kopuk ama benzer hedefler doğrultusunda çalışma yapan fakat etkin ve verimli olmayan bir çalışmayı ortaya koymaktadır.
- 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi'nden sonra, ülkemizde afet yönetimine ilişkin birçok yasal düzenleme için girişimde bulunulmuş olmakla birlikte, bunlar parçalar halinde kalmış ve bir sistemi tamamlamaya yönelik olamamıştır. Afet öncesi tedbirler ve afet sonrasına yönelik çalışmalar konusunda işleyen bir sistemin kurulamamış olması, koordinasyon ve eşgüdüm yetersizlikleri, merkezin yol göstericilikteki ve politika üretmedeki yetersizliği ile kaynak israfına yol açılmakta, kayıplar artmaya devam etmektedir.

6.1.4 Sistemler Arası İşleyişte Yaşanan Sorunlar

6.1.4.1 Planlama-Yönetim Sistemleri (a-b)

- Planlama sistemi (a) ve yönetim sistemi (b) etkileşiminde yaşanan en önemli sorunların başında, planlamada yetki konusu gelmektedir. Bu sorun, planlama sisteminin kademeli yapısını olumsuz etkileyen güçlü bir faktördür. Şekil 6.1'de görüleceği üzere; a3-b1 alt sistemler arası etkileşiminde hukuk sisteminin (d) bir çıktısı olarak, iki farklı kurum a3 alt sisteminin işleyişinden sorumlu olmaktadır. Bu durum kurumlar arası yetki karmaşasına neden olmaktadır. Bu düzeyde

yaşanan sorun yerel düzeye inildiğinde de kendini göstermektedir. a5-b1-b2 alt sistemleri arası ilişkiler anlamlı bir ilişkiyi tanımlamaktan uzaktadır. İlke olarak, yerel planlamada yetkinin yerel yönetim birimlerinde olması gerekirken, Şekil 6.1’de görüldüğü gibi ülkemizde, b1 ve b2 alt sistemlerinde kesişmeler yaşanmaktadır. Bu kesişmeler ise alt sistemler arasında yaşanan yetki karmaşasını tanımlamaktadır. Bu karmaşa, düzeyler arasında da yaşanmakta olup, Şekil 6.1’e bakıldığında alt sistemlerin yer aldığı düzeyler arasında da özellikle yatay ilişkiler kapsamında sağlıklı bir dağılımın olmadığı görülmektedir.

- İşlevsel olarak, şehir planlama biliminin evrensel kriterlerine göre, İstanbul’dan başlayıp Sapanca’ya kadar olan bölge tek bir metropoliten bölge olduğu halde, yerel yönetim mevzuatı bu gerçeği görmezden gelmektedir. Bu bölgede, birbirini doğrudan etkileyen işyeri, konut, ulaşım, altyapı kararları onlarca farklı belediye yönetimi tarafından bağımsız olarak alınmakta ve uygulanmaktadır. Bir belediyenin sınırları içinde yer alan sanayi tesisinin meydana getirdiği konut gereksinimi başka bir belediyenin sorumluluk alanında karşılanabilmektedir. Metropoliten bölge ölçeğinde bütüncül bir planlama çalışması yapılamamıştır. Böyle bir sorumsuz ve parçalı bir belediye yönetimleri yapısının işlerlik kazandığı bir ortamda, bu çapta bir metropoliten bölgenin gelişme kararlarını birkaç bin nüfuslu bir belde belediyesi bile verebilmektedir.
- Planlama ve yönetim alt sistemlerinin karşılıklı işleyişlerine bakıldığında; a1, a2, a3 ve a5 gibi alt sistemlerin b1 alt sistemine bağlı olarak çalıştığı görülmektedir. Başka bir ifade ile planlamanın dört alt sistemi (a1, a2, a3 ve a5), yönetim sisteminin bir alt sistemi (b1) ile ilişkilendirilmiştir. Bu durum; merkezileşmeyi, merkezleşmenin ise hantal, denetlenmesi ve uygulaması güç bir bürokratik yapıyı beraberinde getireceği düşünülmektedir. Bu anlamda; b1 alt sisteminin yerleşmesi kapsamında, b1 alt sistemi ile b2 alt sistemleri arasında bağ kuracak, ölçekler arası farkı ortadan kaldırabilecek ve a2, a3 alt sistemlerinin çalışmasını sağlayacak bir ara kademe yönetim sisteminin eksikliği hissedilmektedir.

6.1.4.2 Planlama-Afet Yönetimi Sistemleri (a-c)

- Planlama sistemi (a) ve afet yönetim sistemi (b) arasında yaşanan en önemli sorun, bu iki sistem arasında veri alış verişini düzenleyip denetleyecek bir organizasyonel alt sistemin kurulamamış olmasıdır. Bunun sonucu olarak, a1 alt sisteminden başlamak üzere a5 alt sistemine kadar tüm alt sistemlere afet yönetimine ilişkin kararlar yansımamakta ve dolayısı ile yerleşme ölçeğinde uygulama bulamamaktadır.
- Hukuk sisteminin (d) öngördüğü sınırlamalar ile alt sistemler arası kademeli yapının işleyiş kurallarını dikkate almadan alt sistemlerde (özellikle a5 alt sisteminde) yapılan düzenlemeler (plan değişiklikleri) sonucu kentsel alanda gerçekleştirilen yoğunluk artışları, afet yönetimi kapsamında değerlendirildiğinde; afet sonrası toplanma fonksiyonunu üstlenecek yeşil alanların yetersizliği, yetersiz en kesitteki yollar, araçların yollarda park etmesi gibi sorunlar, kurtarma çalışmalarını ve tahliyeleri engelleyerek afet sonrası yapılması gereken çalışmaları güçleştirmektedir.

6.1.4.3 Planlama-Hukuk Sistemleri (a-d)

- Sistemler arası işleyişi kurallarını düzenleyen, bu bağlamda, gerek üçlü sistemin (a, b, c) kendi içinde gerekse kendi aralarındaki işleyiş kurallarını belirleyecek olan hukuk sistemi (d), bu anlamda çok güçlü bir sistemdir.
- Planlama ve hukuk sisteminin etkileşimine baktığımızda Şekil 6.1’de de görüldüğü üzere özellikle a3-b1 ve a5-b1, b2 alt sistem ilişkilerinin (yetki karmaşası) düzenlemesi noktasında yaşanan sorunları görmekteyiz. Bu durum hukuk sistemi açısından bir çelişki oluşturmaktadır.

6.1.4.4 Planlama-Yerleşmeler Sistemleri (a-e)

- Planlama (a) ve yerleşmeler (e) sistemi arasındaki etkileşim, alt sistemler (a1, a2, a3, a4, a5) tarafından üretilen planların fiziki gerçeklik kazanması bağlamında önemlidir. a1 alt sistemiyle başlayan ve a5 alt sistemiyle uygulama bulan kademeli sistem işleyişi, yerleşmeler sisteminin (e); fiziki, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısını doğrudan etkilemektedir. Bu etkileme sadece planlama sisteminin kaynaklanmamaktadır. Yönetim (b), hukuk sistemleri (d) de bu sistemi (e) etkileyen güçlü sistemlerdir. Bu sistemler ne kadar düzenli çalışırsa

yerleşmeler sistemini oluşturan alt sistemlerde o kadar düzgün çalışacak ve sağlıklı bir kentleşmeden bahsetmek mümkün olabilecektir. Ancak yerleşmelerimizin bugünkü durumu bu ilişkilerin sağlıklı olmadığının bir göstergesidir.

6.1.4.5 Yönetim-Afet Yönetimi Sistemleri (b-c)

- Bu sistemler arasında yaşanan sorunlar, kademelenmeye ve düzeylere (sistemler arası dikey ve yatay ilişkilerin uyumu) bağlı yaşanan sorunlardır. Afet yönetimine ilişkin görev ve sorumlulukların merkezi yönetim alt sisteminde (b1) toplanması ve yerel yönetim alt sistemi (b2) ile bu görev ve sorumlulukların paylaşıldığı bir alt sistemin olmayışı, dolayısıyla da ülke düzeyinde kalan ve hantallaşan bir sistem yapısı, işleyişi olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sorunlara bağlı olarak, sunulacak hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanamamaktadır.
- Afet yönetimi ile yönetim sistemi ilişkilerinde yaşanan diğer bir sorun ise, Şekil 6.1'de gösterildiği gibi eş düzeyde yer alan kurumlar arası, eşgüdümünden uzak yapılanmadır.

6.1.4.6 Yönetim-Hukuk Sistemleri (b-d)

Hukuk sistemi (d); kuralları ile yönetim sisteminin (b) işleyişini düzenlediği, üçlü sistemin (a, b, c) organizasyonel yapısını etkileyen, şekillendiren güçlü bir sistemdir. Hukuk sisteminin (d) diğer sistemler (a, b, c, d, e, v.b.) için de geçerli olduğu gibi, en önemli görevi, sistemlerin kendi içlerinde ve aralarındaki işleyişleri, koyacağı kurallarla düzenlemesidir. Bu kapsamda, hukuk sisteminin (d), işleyiş açısından, diğer sistemlere yol gösterici olması, bu anlamda da diğer sistemlerde yaşanabilecek işleyiş problemlerini önceden tahmin edip, düzenleyici bir yapıda olması gerekir. Ancak bu durum, ülkemizde bu şekilde işlememektedir. 1930'lu yıllarda çıkartılan yasalarla 2000'li yılların, her yönüyle değişmiş, gelişmiş Türkiye'sini (sistemi) düzenlemek mümkün görülmemektedir. Kaldı ki, hukuk sistemi (d), sadece bugünkü şartlara göre değil, etkilediği diğer sistemlerin gelecekte olması düşünülen muhtemel işleyiş şekline göre de, düzenlemeler yapabilmelidir.

- Şekil 6.1'de görüleceği gibi, hukuk sisteminin (d); yönetim sisteminde (b) yaşanan yetki ve sorumluluk paylaşımını, gerek düzeysel (p, q) olarak, gerekse alt sistemler (b1, b2) özelinde sağlıklı bir şekilde düzenleyememiş olduğunu

görmekteyiz. Bunun sonucu olarak, alt sistemler arası bazı görev ve sorumlulukların paylaşımında çakışmalara rastlanılmaktadır.

- Bu iki sistem (b, d) etkileşiminden doğan en önemli sorunlardan bir diğeri ise; sınırlar konusudur. Özellikle metropoliten bölge niteliği gösteren ve ilke olarak tek bir yönetim biriminin olması gerektiği bir bölgede, aksine, aynı bölgede yer alan belki iki bin nüfuslu bir belediye, verdiği kararlarla, bu bölgenin bütünsel plan yapısını bozabilmektedir. Bu durumun, yönetim sisteminin (b) işleyiş kurallarının hukuk sistemi (d) tarafından yeterince düzenlenmemiş olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

6.1.4.7 Yönetim-Yerleşmeler Sistemleri (b-e)

Yönetim sistemi (b), yerleşmeler sisteminin (e), hukuk sisteminin (d) belirlediği kurallara göre şekillenmesini sağlayan organizasyonel yapıyı örgütleyip kurumsallaştırmaktadır. Yönetim sistemi (b), diğer sistemlerle (a, c, d, e, v.b.) olan ilişkilerinin de sağlıklı çalışmasına bağlı olarak, ne kadar sağlıklı çalışırsa, yerleşmeler sisteminin (e) işleyişinin de o oranda sağlıklı olacağı söylemek mümkündür.

- Şekil 6.1’de görüldüğü gibi, b1 alt sistemi ile b2 alt sistemleri arasında bir denge kurulamamış olması (yönetimin merkezileşmesi, yerel sorunların yerel organlarca çözülememesi v.b), yönetimde hantal bir bürokratik yapının oluşumuna sebep olmakla, yerleşmeler sisteminde (e) sunulacak hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini düşürmektedir. Bu anlamda b1 ve b2 alt sistemleri arasında geçişi sağlayacak, iki alt sistem arasında eşgüdüm görevi görecek ve b1 alt sisteminin üstündeki görev ve sorumluluğu azaltarak, etkinlik ve verimliliği artıracak bir alt sistemin eksikliği hissedilmektedir.

6.1.4.8 Afet Yönetimi-Hukuk Sistemleri (c-d)

Yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği gibi, afet yönetim sisteminin (c) işleyiş kurallarını da belirleyen sistem, hukuk sistemidir (d).

- Ülkemizde sistemi tanımlayabilecek bir afet yönetiminden söz etmek pek mümkün görülmemektedir. Bir sistem de olması gereken, sistemi oluşturan alt sistemler ile bu alt sistemler arasında olması gereken ilişkiler düzenini ülkemizde tanımlamak mümkün değildir. Böyle olunca, hukuk sistemi (d) de günlük

gereksinimler doğrultusunda çalışmaktadır. Bu çalışmalar, başka bir ifade ile hukuk sisteminin (d) alt sistemleri (d1-anayasa, d2-yasa, d3-KHK, d3-tüzük, d4-yönetmelik, v.b.) arasında da afet yönetimine ilişkin dikey ilişkiler sağlıklı kurulamadığından, getirilen düzenlemeler de parçacı, sistemi tanımlamayan bir yapı sergilemektedir. Özellikle 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde yaşanan depremler sonunda hukuk sisteminin, her hangi bir sistem anlayışına bağlı kalmaksızın getirdiği, parçacı, günlük düzenlemeler buna örnektir.

6.1.4.9 Afet Yönetimi-Yerleşmeler Sistemleri (c-e)

- Afet yönetiminde sistemci bir yapının kurulamamış olması, hukuk (d), yönetim (b) ve planlama (a) sistemlerinin ortak işleyişinin bir sonucu olarak, yerleşmeler sistemini (e) de olumsuz etkilemektedir. Bunun sonucunda, sağlıklı oluşan yerleşmelerde afet yönetimini gerçekleştirebilmek, fiziki ve ekonomik anlamda çok daha zor olabilmektedir.
- Şekil 6.1’de görüldüğü gibi, yerleşmeler sisteminin (e) alt sistemleri kapsamında bu iki sistemde yatay ve dikey ilişkilerin tanımlanmaması da, özellikle afet anı ve sonrası çalışmalar kapsamında önemli bir yönetim darboğazı oluşturmaktadır. 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde yaşanan deprem sonunda, b1 alt sisteminin yönetsel anlamda yetersiz kalarak, yerleşmeler sisteminde, yerel düzeyde kurumsal yapılanmasını güçlendirmek üzere gerçekleştirdiği yatırımlar (arama kurtarma malzeme ve ekipmanları v.b.) ve organizasyonlar (sivil savunma birimleri, arama kurtarma birlikleri) buna örnek teşkil etmektedir.

6.1.4.10 Hukuk-Yerleşmeler Sistemleri (d-e)

Yerleşmeler sisteminin (e) işleyiş düzenini de hukuk sistemi (d) gerçekleştirmektedir.

- Yerleşmeler sisteminin (e) de ülkemizde sağlıklı bir temele oturtulduğunu söylemek zordur. Metropolen ölçekten başlayıp, köy-mahalle yerleşmelerine kadar uzanan alt sistem ilişkileri hukuk sistemi (d) tarafından tam olarak tanımlanamamıştır. Bunun bir sonucu olarak farklı büyüklükte ve özellikteki yerleşmeler aynı hukuki düzenlemeler kapsamında şekillenmekte, bu ise sorunların çözülmesine katkı sağlamamaktadır.

6.2 Türkiye’de Üst Düzey Planlama Sistemi ve Yönetim İlişkilerinin Afet Yönetimi Kapsamında Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Model Önerisi

Kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve hizmetlerin halka; ülke düzeyinde sosyal adalet, tarafsızlık vb., ilkeler çerçevesinde götürülmesi; siyasal ve ekonomik planlarla, fiziki planlar arasında dengeli bir ilişkinin kurulmasına bağlı bulunmaktadır. Bu ise, ancak bölgesel ölçekli planlamalarla sağlanabilmektedir. Bu arada, hizmetlerin götürüleceği alan büyüdükçe, bölgesel planlama sürecine ihtiyaç daha fazla artarken siyasal ve ekonomik planlarla, fizik planlar arasında bağ kuracak bir ara kademe yönetim birimi olan bölge yönetimi gereği de hissedilmektedir.

Bölgesel olarak kurulacak bir yönetim birimi, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir aracı işlevini üstlenebilir, belirli kaynakları, bölge içinde dengesiz gelişme içinde olan yörelere aktarabilir, bürokratik, hantal bir yapı oluşturmadan, en az personel ve en az düzeyde cari harcama ile, stratejik planlama yapabilir, etkin ve verimli bir afet yönetimini gerçekleştirebilir ve büyük kentsel projelerin yönetimini üstlenebilir.

Bu bakımdan, kalkınma planlarının yerel planlarla ilişkisini kuran bölge planlamasının yapımı ve uygulanmasından sorumlu olacak, bunu yaparken de kalkınma planlarında öngörülen yatırım kararlarının en iyi şekilde mekana yansıtılmasını sağlayarak, yerel planlarla koordinasyonu sağlayacak ve özellikle birden fazla kenti etkileme gücüne sahip afetlere son derece açık olan ülkemizde, etkin ve verimli bir afet yönetiminin gerçekleştirilebilmesi için bölge ölçeğinde afet yönetim politika ve uygulamalarını gerçekleştirecek bir yönetim biriminin olması son derece önemlidir.

Özellikle 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde yaşanan depremlerde olduğu gibi, afetlerin birden fazla kenti etkilediği durumlarda, bu tür afetlere karşı cevap verebilmek yerel ölçekte mümkün olamamaktadır.

Bu bağlamda, afet yönetiminin afet öncesi çalışmaları kapsamında ana kaynağı olan planlama sistemini çok daha etkin ve verimli bir işleyişe taşıyarak; bölge planlamasını bölgesel kalkınmayı sağlayacak bir araç olarak kullanarak etkinliğini artıracak, planlama sisteminin hiyerarşik yapısının çalışmasını sağlayarak, ülke kalkınma planlarında alınan; gerek gelişme, gerekse afet etkilerinin azaltılmasına yönelik kararların fiziki mekana yansıtılmasını sağlayacak, ülke ve yerel düzeyler

arası geçişte ara kademe görevi görerek düzeyler arası dengeyi sağlayacak, bu anlamda da eşgüdümü gerçekleştirecek, üçlü sistemde bölgesel düzeyde bir ara yönetim biriminin kurulması ile sistemin doğru ve sağlıklı çalışmasını sağlayacak bir sistem bütünüünün oluşturulması bu modelin amacını oluşturmaktadır.

6.2.1 Önerilen Modelin Dayandığı Temel İlkeler

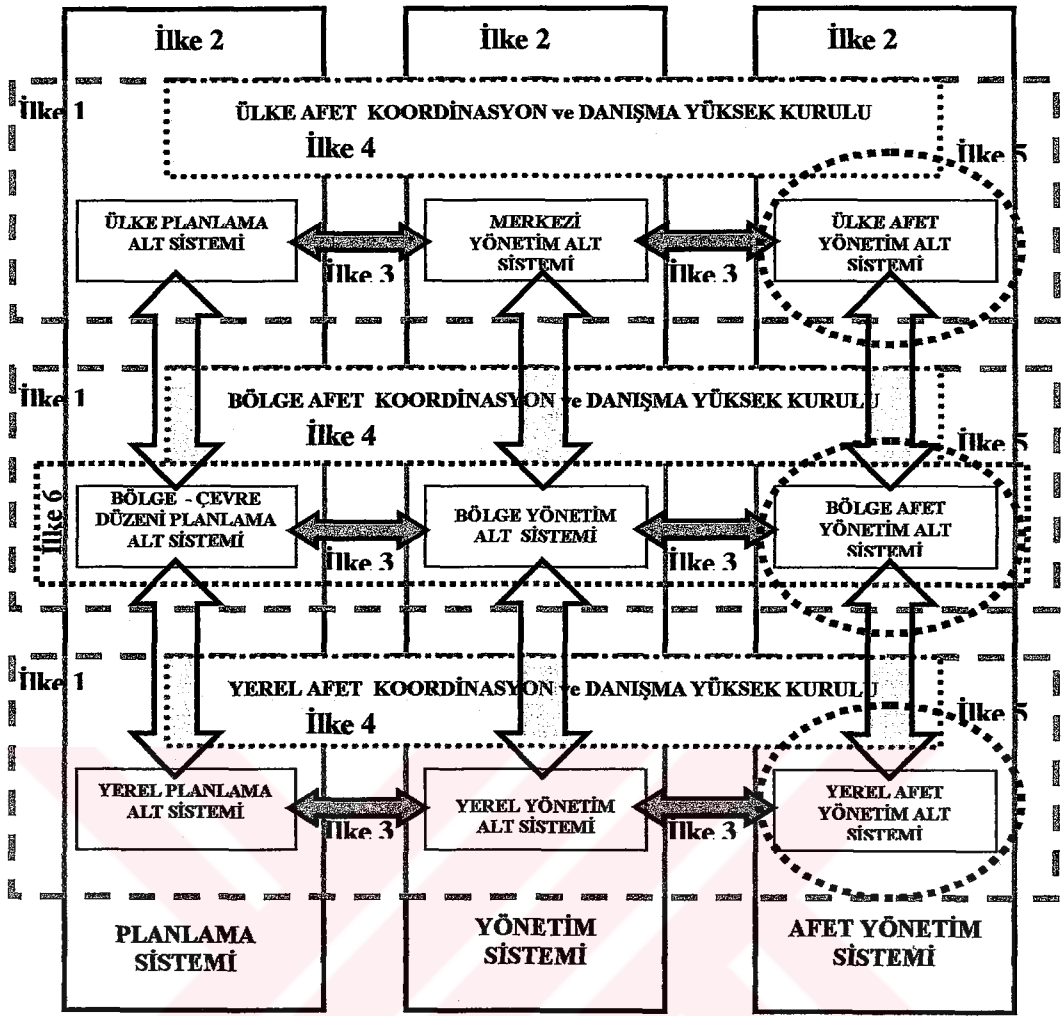
Üçlü sistemde yaşanan sorunlara ilişkin bulgular değerlendirilmiş, önerilen modelin, sistemi sağlıklı bir şekilde çalıştırabilmesi için bazı ilkelere dayanması gerektiği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda önerilen modelin dayandığı temel ilkeler (Şekil 6.2) şunlardır:

İlke 1: Ülke ve yerel düzeyler arası geçişi kolaylaştıracak, bu iki düzey arasındaki ilişkileri düzenleyerek eşgüdümü ve düzeyler arası yaklaşmayı sağlayacak bir ara kademe (düzey) oluşturulmalıdır.

Şekil 6.1 incelendiğinde, mevcut üçlü sistem iki düzeyde ve karmaşık bir yapıda ilişkilerini sürdürmek istemektedir. Bu durum yönetimler arası görev ve sorumluluk paylaşımında sorun oluşturmakta, bürokrasiyi merkezi düzeyde artırıcı etki yapmaktadır. Bu durum, hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği olumsuz yönde etkilemekte, sunum kalitesini de düşürmektedir.

Önerilen modelde bu ilke, mevcut üçlü sistem ilişkilerine bir ara kademe olan bölge düzeyini getirmektedir. Önerilen model içindeki diğer ilkelere göre, modelin ana temasını oluşturması bakımından bu ilke büyük bir ağırlığa sahiptir.

Önerilen model, sistemde üç düzey oluşturmaktadır. Bunlar; ülke düzeyi, bölge düzeyi ve yerel düzeydir. Bölge düzeyinin, bir ara kademe olarak ülke ve yerel düzey arasındaki ölçek farkını ortadan kaldıracığı, bu iki düzey arasındaki eşgüdüm ve koordinasyon işlevini de göreceği düşünülmektedir. Bu düzenleme; hizmet sunumunun etkinlik ve verimliliğinin artırılmasını ve bürokrasinin tek bir merkezde yığılmasını (ülke düzeyinde), dolayısıyla hantallaşmasını önleyici bir yapılanmayı da öngörmektedir. Şekil 6.2’de üçlü sistem ilişkilerin düzey olarak gruplandırılmış şekli görülmektedir.



Şekil 6.2 Önerilen Modelin Temel İlkeleri

İlke 2: Planlama, yönetim ve afet yönetim sistemlerinin etkin ve verimli çalışabilmesi için, üçlü sistemin alt sistemleri kademelenme esasına göre oluşturulmalıdır.

Afet öncesi, anı ve sonrası çalışmaları kapsayan afet yönetim sürecinin en uzun ve stratejik bölümü afet öncesi çalışmalarıdır. Bu çalışmaların başında ise; kentlerin ve kentleri oluşturan fiziksel yapıların bilimsel verilere, tekniğe uygun, planlı ve sağlıklı yerleşme politikaları ile gerçekleşmesi yer alır.

Fizik mekana dayalı afet öncesi hazırlık çalışmalarının ilk adımını ise; kalkınma planları ile başlayan, bölge planları ve çevre düzeni planları ile devam ederek yerel planları şekillendiren planlama sistemi oluşturmaktadır.

Planlama sisteminde gerek bölge planlama alt sisteminin sağlıklı çalıştırılmayışı, gerekse planlama-yönetim sistemi ilişkilerinin hukuk sistemi tarafından sağlıklı bir temele oturtulamamış olması gibi nedenler, planlama sisteminin kademeli yapısının sağlıklı çalışmasını engellemektedir. Planlama sisteminin kendi içindeki kademeli yapısının sağlıklı işletilememesi ise; kalkınma planlarında alınan kararların mekana yansıtılamamasına neden olmaktadır. Bu ise temel gelişme ve yerleşme politikalarına bağlı kalmaksızın, kentlerimizin sektörel öncelikler doğrultusunda ve spontane gelişimine neden olmuş, sürdürülebilir bir gelişme yerine, son derece sağlıklı ve güvensiz bir yapılaşmaya yol açmıştır.

Bu durum yönetim ve afet yönetim sistemleri için de geçerlidir. Yönetim sisteminin alt sistemlerini iki kademedede toplamasının getirdiği olumsuzluklar (hantal bürokrasi, hizmet sunum kalitesi ve etkinliğin düşmesi v.b.) ile benzer şekilde afet yönetim sisteminde yaşanan darboğazlar, kademelenme eksikliğine ilişkin sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu ilke kapsamında; planlama, yönetim ve afet yönetim sistemlerinin kademeli bir yapıda sağlıklı çalışması ile ancak üçlü sistem bütünüünün de doğru çalışacağı söylenebilir. Bu ilkeye göre, üçlü sistem içinde kalan alt sistemler kendi içlerinde dikey olarak kademelenmelidir. Önerilen modele göre, planlama sistemi; ülke planlama, bölge ve çevre düzeni planlama, yerel planlama alt sistemlerinden oluşmaktadır. Yönetim sistemi; merkezi yönetim, bölge yönetimi ve yerel yönetim alt sistemlerinden ve afet yönetim sistemi ise; ülke afet yönetimi, bölge afet yönetimi ve yerel afet yönetim alt sistemlerinden oluşmaktadır (Şekil 6.2).

İlke 3: Üçlü sistemin düzeyler içinde kalan alt sistemleri arasında yatay ilişkiler kurulmalıdır.

Bu ilke ile; üçlü sistem yapısının düzeyler içindeki yatay ilişkilerin çok daha sağlıklı kurulacağı ve hizmet sunumundaki yetki ve sorumluluk paylaşım sınırlarının düzeyysel olarak çok daha tanımlı hale geleceği öngörülmektedir.

İlke olarak, ülkesel planlama ve ülkesel afet yönetimi, merkezi yönetim tarafından yapılmalı ve bu düzey içinde yer alan alt sistemler birbirleriyle yatay ilişkilendirilmelidir. Benzer şekilde; bölge planlama ve çevre düzeni planları ile bölgesel afet yönetimi bölge yönetimleri tarafından gerçekleştirilirken, bölge düzeyinde alt sistemler yatay ilişkilendirilmelidir. Yerel planlar ve yerel afet

yönetimi ise yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmeli ve yerel düzeyde alt sistemler arası yatay ilişkiler kurulmalıdır (Şekil 6.2).

İlke 4: Düzeyler içinde kalan alt sistemler arası kontrol ve eşgüdümü sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Afet yönetim sistemi çıktıların her üç düzeyde (ülke-bölge-yerel) planlama sistemini etkilemesi, dolayısıyla afet yönetimine duyarlı bir planlama anlayışının gerçekleştirilebilmesi için, bu ilke kapsamında modelde, afet koordinasyon ve danışma yüksek kurulu önerilmiştir. Bu kurul, afet risklerinin azaltılmasına yönelik ilke ve kararların planlara yansıtılmasını sağlayacak ve bu anlamda üst düzey politikalar geliştirecek, alt sistemler arası kontrol ve eşgüdümü sağlayacak bir danışma kurulusudur (Şekil 6.2).

İlke 5: Afet yönetim alt sistemlerinin kendi içinde ve diğer sistemlerle olan ilişkilerinde kontrol ve eşgüdüm mekanizmalarını sağlayacak alt sistemler oluşturulmalıdır.

Ülke, bölge ve yerel düzeyde olmak üzere, afet yönetiminde koordinasyonu sağlayacak ve her düzey için afet yönetimine ilişkin politikalar geliştirecek, karar verici özelliği olan bir yapı öngörülmektedir. Modelde bu yapı, afet koordinasyon kurulu olarak önerilmiştir (Şekil 6.2 ve Şekil 6.3).

İlke 6: Etkin ve verimli bir afet yönetimi için bölgesel yaklaşımlar gerekir.

17 Ağustos ve sonrasında yaşadığımız afetler bize göstermiştir ki; bu afetler sadece afetin meydana geldiği, yada başladığı yerleri değil çevresini de etkilemektedir. Özellikle 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan depremin başlangıç merkezi Gölcük olmasına karşın, Yalova, İzmit, Adapazarı ve İstanbul'un bir bölümü bu depremden maddi ve manevi olarak etkilenmiştir. Fay hatları üzerinde yada yakınında kurulu bulunan bu ve bunun gibi kentlerimiz bu tür afetlerle her zaman karşı karşıya kalabilecek riskli yerleşmelerdir. Milyonlarca insanı doğrudan etkileyebilecek, başka bir ifade ile birden fazla kenti etkileyebilecek, böylesine bir afete karşı hazır olabilmek, özellikle, afet yönetim sürecinin en uzun ve stratejik kısmı olan afet öncesi çalışmalar (planlama) ile diğer iki önemli bölümü olan; afet anı ve sonrasında yapılması gereken çalışmaların etkin ve verimli olabilmesi için bölgesel yaklaşımlar, organizasyonlar gerekir (Şekil 6.2).

6.2.2 Önerilen Modelde Sistemler ve Alt Sistemler Arası İlişkiler

Önerilen model; planlama (A), yönetim (B) ve afet yönetim sistemlerinin (C) birbirleriyle ve alt sistemleri (a1, a2, a3, b1, b2, b3, c1, c2, c3) arasındaki ilişkileri sağlıklı bir yapıya kavuşturmak ve üçlü sistem ilişkilerinin, planlama sistemini afete duyarlı bir şekilde işlemesini sağlayacak yapılanmayı öngörmek üzere kurulmuştur.

Üçlü sistem etkileşiminin çıktıları yerleşmeler (E) sistemi ile ilişkilendirilmiş ve tüm sistemlerinin işleyiş kurallarının, işleyişlerde boşluk kalmayacak, tanımsız alan bırakmayacak şekilde hukuk sistemi (D) tarafından gerçekleştirileceği öngörülmüştür. Önerilen modelde, sistemler ve alt sistemler arası ilişkiler Şekil 6.3'te görülmektedir.

Modelin, üçlü sisteme getireceği öngörülen en önemli düzenleme; ülke ve yerel düzeyler (P-R) arasındaki geçişi kolaylaştıracak, düzeyler arası ölçek farklılığını ortadan kaldıracak bu yönüyle de bürokrasiyi azaltarak, uygulamanın çok daha etkin ve verimli bir hale getirileceği, bölge düzeyidir (Q).

Diğer önemli bir düzenleme ise; üçlü sistemin (A, B, C) alt sistemlerinin (a1, a2, a3, b1, b2, b3, c1, c2, c3) düzeylere (P, Q, R) bağlı olarak yatay ilişkilerinin (a1-b1, b1-c1, a2-b2, b2-c2, a3-b3, b3-c3) kurulması olmuştur. Bu düzenleme ile; özellikle hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında son derece önemli olan, yetki ve sorumluluk paylaşımlarına ilişkin sınırlar belirlenmektedir. Bu durumun, hukuk sisteminin (D) işleyişini de kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Sistemin yeniden düzenlenmesi kapsamında, gerçekte çok boyutlu olan sistemler arası ilişkiler, anlaşılabilir ve açıklanabilir olması için sınıflandırılmıştır. Bu sınıflamaya bağlı olarak; planlama (A), yönetim (B) ve afet yönetim sistemlerinin (C) önerilen model kapsamındaki işleyişleri aşağıda verilmektedir.

6.2.2.1 Planlama Sistemi (A)

Planlama sisteminin (A) sağlıklı işlememesinin nedenlerine ilişkin bulgular bundaki önceki bölümde açıklanmıştı. Önerilen model çerçevesinde çözülmesi öngörülen bu sorunları şu şekilde gruplandırmak mümkündür: Kademelenmeye ilişkin sorunlar, yetki sorunları, ara düzey sorunu, plan bütünlüğünü bozacak müdahaleler, afete duyarlı planlama pratiğine ilişkin sorunlar.

- **Kademelenmeye İlişkin Sorunların Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Önerilen modelde, planlama sistemi (A) üç alt sistemde bütünleştirilmiştir. Bunlar, Şekil 6.3'te görüldüğü gibi; kalkınma planları (a1), bölge ve çevre düzeni planları (a2) ve yerel planlardır (a3). Mevcut sistemin (a), beş olan alt sistem sayısı, modelin öngördüğü temel ilkelere bağlı olarak üçe indirilmiştir. Böylece, alt sistem sayılarındaki azalmaya bağlı olarak, bürokraside, denetim ve eşgüdümde anlaşılabilir ve tanımlanabilir bir yapının kurulması öngörülmüştür.

Planlama sisteminin kademeli işleyişi, önerilen modelde; a1-a2 ve a2-a3 ilişkileri ile tanımlanmaktadır (Şekil 6.3). Bu ilişkiler gereği kalkınma planlarına (a1) uygun olarak bölge ve çevre düzeni planları hazırlanacak (a2), yerel planlar (a3) ise uygulamaya dönük kararları bu planlardan (a2) alacaktır. Alt sistemler arası ilişkiler iki yönlü olduğundan, uygulamadan gelen veriler veya düzenlemeler, bir üst alt sisteme taşınacak ve orada da gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Böylelikle sistem içi ilişkilerin kademeli bir yapıda dinamik, son derece esnek ve kesintisiz bir şekilde işleyeceği öngörülmektedir. Bu kapsamda, planlama sisteminin kademeli yapısına ilişkin işleyiş şu şekilde gerçekleşecektir.

Ülkesel ölçekte; sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal kararların yer aldığı kalkınma planları (a1), planlama sisteminin (A) en önemli alt sistemlerinden birisidir.

Bölge ve çevre düzeni planları (a2), kalkınma planlarında (a1) öngörülen gelişme eğilimleri ve politikalarına uygun olarak hazırlanacağından (a1-a2), kalkınma planlarında verilen kararların mekana yansıtılmasının en önemli adımlardan birisi atılmış olacaktır. Özellikle afet yönetimi kapsamında kalkınma planlarında (a1) yer alan politikalar bölge planlarına (a2) yansıtılacak, çevre düzeni planları (a2) ile de fizik mekana daha bir yaklaşılabilecektir. Bu alt sistemin (a2) sağlıklı çalışabilmesinin önemli bir koşulu ise; a1-a2 alt sistemler arası etkileşime bağlı olarak, ülke bütününde bölge sınırlarının belirlenmesi ve bütün bu bölgeler için bölge ve çevre düzeni planlarının hazırlanmasıdır (Şekil 6.3).

Yerel planlar (a3), kalkınma planları (a1) ile başlayan uygulama sürecinin son kademesidir. Afet öncesi çalışmalar kapsamında, afet yönetiminin ana kaynağı olan görülen planlama sisteminde (A); kalkınma planları (a1) ile bölge ve çevre düzeni

planlarında (a2) getirilen kararların fizik mekana yansıdığı nihai planlama kademesi yerel planlardır (a3) (Şekil 6.3).

Üç alt sistemin (a1, a2, a3), modelde tanımlanan işleyiş yapısına uygun olarak çalışması halinde, sistem bütünü (A) de sağlıklı çalışacağı öngörülmektedir. Buna bağlı olarak ana sistemin (A) yerleşmeler sistemi (E) ile olan ilişkilerin de düzenli olacağı ve bu sağlıklı işleyişin yerleşmelere olumlu yansıtacağı düşünülmektedir (Şekil 6.3). Böylelikle, ülkesel ölçekli stratejilerin yer aldığı kalkınma planlarının, bölge ve çevre düzeni planları ile yerel planlara taşınacağı ve yerleşim alanlarının bu stratejilere bağlı olarak düzenli ve kontrollü gelişimlerini sürdürebilecekleri, sağlıklı yerleşim alanlarının, spontane gelişimlerin, plan uygulamaları açısından önünün kesileceği öngörülmektedir.

- **Yetki Sorunlarının Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Düzlemler (P, Q, R) arasında yer alan alt sistemlerin (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) yatay ilişkilerinin kurulması ve hukuk sisteminin (D) de koyacağı kurallarla bu ilişkilerin sınırlarını düzenlemesiyle (a1-b1, a2-b2, a3-b3) bu sorunların çözümlenebileceği öngörülmektedir (Şekil 6.3).

Model, alt sistemler arasında (a1-b1, a2-b2, a3-b3) yaşanan hizmet sunumunda yetki ve sorumluluk paylaşımını anlamlı ve tanımlanabilir $[P(a1-b1), Q(a2-b2), R(a3-b3)]$ bir yapıya kavuşturmak için düzeylere bağlı olarak alt sistemler arasında yatay (a1-b1, a2-b2, a3-b3) ilişkiler öngörmektedir. Bu ilişkiler, hukuk sisteminin (D) getireceği kurallara bağlı olarak tanımlanacaktır.

Ayrıca modelde önerilen bölge yönetimlerinin (b2), kurumsal kimliği olmadığı için işlerliğini tam olarak sağlayamamış bölge planlaması (a2) için de son derece önemli bir görevi yerine getireceği düşünülmektedir.

- **Ara Düzey Sorununun Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Mevcut planlama sisteminin (a) alt sisteminde (a2), hukuk sisteminin (d) bu alt sisteme ilişkin getirdiği ölçek tanımlamasına yönelik sorunların (1/200.000 ile bölge ölçeğine, 1/25.000 ile kentsel ölçeğe yaklaşılması, ölçekler arası büyük farkın oluşu) bir ara düzeyin (Q) içinde bölge planları ile bütünleştirilerek çözülebileceği öngörülmüştür.

Bu bağlamda, bölge planları ile çevre düzeni planları birleştirilerek, bölgesel yönetim ve bölgesel afet yönetim alt sistemleri ile aynı düzlemde kalacak şekilde ilişkilendirilmiştir. Bölge ve çevre düzeni planlarının yerel planlar açısından öneminden dolayı bu iki planın birleştirilmesi ve bu alt sistemin işlerliğini kuvvetlendirmek için yönetsel olarak da tek bir yönetim biriminin yetkisi altında olması gerektiği öngörülmüştür.

- **Plan Bütünlüğünü Bozan Müdahalelerin Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Hukuk sisteminin (D) üçlü sistem ilişkilerini (A, B, C) birbirleriyle ve ayrı olarak boşluk bırakmayacak, sistem bütünü tanımlayacak kurallar getirmesiyle bu sorunun çözülebileceği öngörülmektedir.

Özellikle planlama sisteminin (A) sağlıklı çalışmasında temel ilkenin, alt sistemler arası (a1-a2-a3) işleyişin eşgüdüme dayalı ve bütünlük oluşturması gerektiği düşünüldüğünde, hukuk sisteminin (D) alt sistemlerde (a1, a2, a3) yaşanabilecek plan bütünlüğünü bozucu müdahalelerin (ranta dayalı plan değişiklikleri ve mevzi planlar v.b.) önüne geçeceği öngörülmektedir (Şekil 6.3).

- **Afete Duyarlı Planlama Pratiğinde Yaşanan Sorunların Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Model kapsamında bu sorunun, planlama sisteminin (A) alt sistemleri arasındaki (a1-a2-a3) dikey işleyişin sağlıklı çalışması ve düzlemler (P, Q, R) içinde kalan alt sistemlerin (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) yatay işleyişlerini, kontrol ve koordine edecek mekanizmalarla [P(k1), Q(k2), R(k3)] çözülebileceği öngörülmektedir (Şekil 6.3).

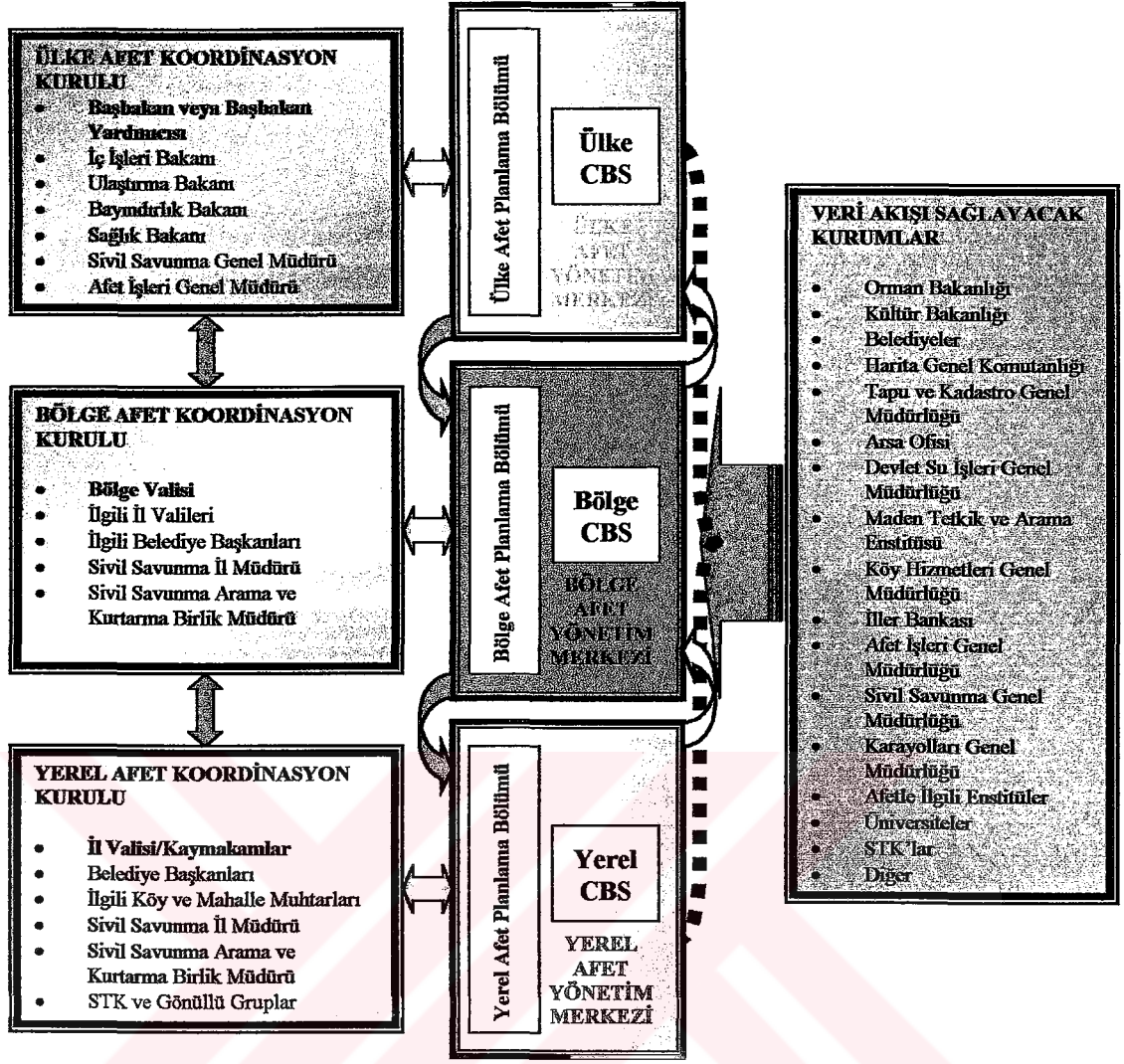
Afet yönetimi kapsamında planlama sistemi alt sistemlerinin (a1, a2, a3) dikey işleyişine (a1-a2-a3) bağlı olarak sistemin (A) afet etkilerine duyarlı şekilde çalışabilmesinin ilk koşulu, a1 alt sisteminin bu kapsamda etkilenmesidir. Afet yönetimine ilişkin ülkesel düzeyde oluşturulacak stratejilerle etkilenecek olan a1 alt sistemin, ana sistemin (A) işleyiş yapısına uygun olarak bu stratejileri uygun ölçeklerle diğer alt sistemlere (a1, a2, a3) taşıyacağı öngörülmektedir. Kademeli yapıda, dikey olarak gerçekleşecek bu etkileşim, a3 alt sistemi kanalı ile yerleşmeler sistemine (E) aktarılacaktır. Böylelikle, planlama sistemi alt sistemlerinin (a1, a2, a3) dikey etkileşimi sonunda, kalkınma planlarında (a1) alınan afet yönetimine ilişkin

kararların, bölge ve yerel düzeydeki (Q, R) planların afetlere duyarlı olmasını sağlayacağı, yerel planlar (a3) aracılığı ile de yerleşmeleri (E) etkileyeceği öngörülmektedir.

Planlama sisteminin kademeli yapısının sağlıklı işleyişine paralel olarak, afet yönetimi ile ilgili bilimsel verileri içeren, alt sistemlere (a1, a2, a3) altlık oluşturacak, temel haritaların hazırlanma zorunluluğu yanı sıra, bu verilerin hazırlanma kriterlerine ilişkin prosedürlerin de hazırlanması, bunların hazırlanmasında yetkili olacak yönetim alt sistemlerindeki (b1, b2, b3) kurumların da hukuk sisteminde (D) tanımlanması önemlidir.

Özellikle, bölge planlarının hazırlanış sürecinde, Şekil 6.4'te gösterildiği gibi, Harita Genel Komutanlığı, Arsa Ofisi, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, DSİ, MTA, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, İller Bankası gibi kurumlardan veri akışı sağlanması son derece önemlidir. Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün; taşkın alanları, sel, çığ güzergahları, heyelan alanları, sivilaşma alanları, fay hatları gibi jeolojik sınırlamaların belirlendiği bir risk haritasını ve ekinde yönetmeliğini oluşturarak bölge yönetimlerine sunması, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün, afet risk haritalarını hazırlaması, bunun için gerekli finans kaynaklarının ve teknik kadro oluşumunun sağlanması için de b1 alt sisteminin gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmesi öngörülmektedir. Söz konusu risk haritalarının kapsamı hukuk sisteminde (D) tanımlanacak, bu haritaların hazırlanabilmesi için DSİ, MTA gibi ilgili kurumlardan gerekli verilerin hazırlanması konusunda, bölge yönetimleri (b2) talepte bulunabileceklerdir.

Bu veriler ışığında, afet risk haritaları hazırlanarak bunun ekinde bölgelere ilişkin alınması gerekli önlemler, sınırlamalar ve bazı özel bölgelerde alt ölçekte yapılması gerekli çalışma ve araştırmaların tanımlandığı prosedürler hukuk sisteminde (D) hazırlanmalıdır. Hukuk sisteminin (D) düzenleyici kuralları ışığında, söz konusu haritaların bölge planlama (a2) çalışmalarında dikkate alınacağı ve bu haritaların, a2 ve a3 alt sistemlerinde üretilen plan kararlarında da yönetmelik statüsünde yönlendirici olacağı öngörülmektedir. Bölge düzeyinde (Q) bölge planlarına (a2) altlık oluşturması için hazırlanacak bu haritaların, çevre düzeni planlarının (a2) ölçeğine, oradan da yerel planları (a3) etkilemesi için yerel düzey (R) ölçeğine indirilmesi gereklidir.



Şekil 6.4 Afet Koordinasyon Kurulları ve Afet Yönetim Merkezleri İlişkisi

Afet etkilerine duyarlı olarak bölge yönetimince hazırlanan ya da hazırlatılacak planlar, b1 alt sistemi kapsamında DPT'ye gönderilerek görüşü alınmalı, alınan görüşler doğrultusunda plan revize edilerek Yüksek Planlama Kuruluna sunulmalıdır.

Ayrıca modelde, bölge özelliğine göre çevre düzeni planı yapılacak alanların sınırının bölge planlarında tayin edileceği, bu planların hazırlanması ve onaylanmasına ilişkin yetkinin bölge yönetimlerinde olacağı öngörülmektedir. Buna paralel olarak; a2 alt sisteminin çıktısı olan planlar (bölge ve çevre düzeni planları) gerçekleştirilmediği takdirde, yerel planlarının yapılması ve yürürlüğe girmesinin mümkün olmayacağı, hukuk sistemince (D) buna ilişkin yasal düzenlemeler yapılacağı ve bölge ve çevre düzeni planlarının hazırlanmasında sivil katılımın mutlaka sağlanacağı da öngörülmektedir.

Afet yönetimi kapsamında planlama sisteminin (A) afet etkilerine duyarlı şekilde çalışabilmesinin model bağlamında diğer bir koşulu ise; düzlemler (P, Q, R) içinde kalan alt sistemlerin (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) yatay işleyişlerini, kontrol ve koordine edecek mekanizmalar [P(k1), Q(k2), R(k3)] olması gerektirir.

Bu kapsamda, kalkınma planları (a1) ile başlayan ve yerel planlarla (a3) uygulama bulan planlama sisteminin (A) afet etkilerine duyarlı bir yapıda çalışabilmesi için, modelde bazı mekanizmalar [P(k1), Q(k2), R(k3)] öngörülmüştür (Şekil 6.3). Bu mekanizmalardan ilki; a1, b1 ve c1 alt sistemleri arasındaki ilişkiyi kontrol ve koordine edip düzenleyecek ve planlama sisteminin (A) afete duyarlı bir yaklaşımla çalışmasını sağlayacak, afet koordinasyon ve danışma yüksek kurullarıdır [P(k1), Q(k2), R(k3)]. Bu kurullar (k1, k2, k3), afet yönetim alt sistemlerinden (c1, c2, c3) gelen verileri düzeylere bağlı olarak planlama alt sistemlerine (a1, a2, a3) aktaracak, böylelikle planlama sisteminin (A), kademeli yapısına koşut olarak, afet etkilerine duyarlı çalışması sağlanacaktır.

Mekanizmalardan bir diğeri ise, afet yönetim alt sistemi içinde yer alan afet koordinasyon kurullarıdır (Şekil 6.4). Bu kurullar, düzeylere [P(ülke afet koordinasyon kurulu), Q(bölge afet koordinasyon kurulu), R(yerel afet koordinasyon kurulu)] bağlı olarak afet yönetiminde karar verici mekanizmalar olup, afet yönetiminden doğrudan sorumludurlar. Önerilen modelde; her düzeyde yer alan bu kurulların afet yönetimine ilişkin aldıkları kararlarla, afet yönetim alt sistemlerini (c1, c2, c3) etkileyeceği ve alt sistemlerin etkileşimine bağlı olarak ana sistemin (C) çalışacağı ve k1, k2 ve k3 mekanizmaları aracılığı ile de planlama sisteminin (A) etkileneceği öngörülmektedir.

Planlama sisteminin (A) bu etkileşimine bağlı olarak, alt sistemler (a1-a2-a3) arası kademeli yapının çalışmaya başlayacağı ve a1, a2 ve a3 alt sistemlerinin çalışması ile yerleşmeler sisteminin (E) etkileneceği ve böylece, yerleşmeler düzeninin afete duyarlı planlarla şekilleneceği öngörülmektedir (Şekil 6.3).

Bu tez kapsamında, afet etkilerine duyarlı plan kademelerine ilişkin şu temel stratejiler öngörülmüştür:

Kalkınma Planları:

- Afet yönetimini, bir sistem oluşturacak şekilde tanımlayacak ülkesel düzeyde politikalar geliştirilmelidir. Bu politikalar, detaylı olarak; afet öncesi, afet anı ve

sonrasını bir bütün oluşturacak şekilde kapsamlı ve bu sürecin ihtiyaç duyacağı yatırımlar ve kaynaklar belirlenmelidir.

- Afet yönetim sisteminin işleyişini düzenleyecek hukuksal düzenlemelerin çerçevesinin belirleneceği, sistem ilişkilerinde boşluk kalmayacak şekilde tanımlamaların yapılacağı politikalar oluşturulmalıdır.
- Bölgesel gelişme eğilimleri afete duyarlı politikalarla belirlenmelidir. Bu anlamda hangi sektörlerin nerelere yönlendirileceği belirlenmeli, kontrolsüz yatırımları önleyecek, özel sektör faaliyetlerini plan hedeflerine uygun bir şekilde teşvik edecek tedbirler önerilmelidir.
- Afet yönetimi çerçevesinde teşvik edilecek yapı sistemleri ve bunun koşulları belirlenmelidir.
- Afet etkilerine duyarlı olarak yerleşme politikaları belirlenmeli, bu kapsamda hangi kentlerin gelişmesinin teşvik edileceğine ilişkin stratejiler oluşturulmalıdır.
- Arazi kullanım politikası ile ilgili yasal çerçevenin oluşturulması sağlanmalıdır (tehlikeli ve tehlikesiz alanların tanımlanması için yapılması gerekli çalışmalar, bunların kriterleri, bu bağlamda getirilen sınırlamalar).
- Afet yönetimine dönük olarak, halkın bilinçlendirilmesi için uygulanacak eğitim politikaları üretilmelidir.
- Mesleki örgütlenmelerin ve denetim sistemlerinin geliştirilmesine ilişkin politikalar geliştirilmelidir.

Bölge Planları:

- Kalkınma planında öngörülen kararlara bağlı olarak, geri kalmış bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmesini afete duyarlı politikaları da dikkate alarak hızlandıracak uygulamalar ortaya konmalı, mevcut göç yapısını daha sağlıklı bir yapıya kavuşturarak kontrolsüz kentsel yığılmaların önüne geçecek kararlar üretilmelidir. Göçün daha sağlıklı bir düzeye gelmesi için, bölgesel istihdamın geliştirilmesi açısından önem taşıyan işgücü arz ve talebinin sektörel ve mekansal analizler yapılmalı, bölgedeki insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda sektörel yeni projeler önerilmelidir. Bu kapsamda; kırsal kalkınmaya yönelik olarak; sulama, sulu alan ıslahı, köy yollarının ve orman yollarının yapımı, hayvancılığın geliştirilmesi ve su sağlanması, içme suyu sağlanması,

tarımsal üretimin geliştirilmesi, artırılması, ağaçlandırma v.b. projeler geliştirerek göçü azaltıcı tedbirler getirilmelidir.

- Bölgede kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik önemli kamu yatırımları belirlenmeli ve özel kesim yatırımlarını özendirici politika ve uygulamalar afetlere duyarlı bir şekilde, bölgesel gelişme; merkezi yönetim, bölge yönetimleri, yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği içinde geliştirilmelidir. Bölgedeki girişimciliği teşvik etmeye, bölgesel iç dinamikleri harekete geçirmeye ve/veya bölge dışındaki girişimcileri (yabancı sermaye dahil) çekmeye yönelik yatırım alanlarının belirlenmesi, yatırım projelerinin hazırlanması, nitelikli işgücü temini, teknoloji, finansman, vb. konularda somut öneriler geliştirilmeli ve bu çalışmalar “katılımcılık ilkesi” çerçevesinde ve afet etkileri gözetilerek gerçekleştirilmelidir.
- Afet etkilerinin azaltılması kapsamında; nüfusun dengeli dağıtılması, ekonomik eylemlerin ve nüfusun belirli kutuplarda yığılmasının önlenmesi, sağlıklı ve yaşanabilir çevrelerin oluşturulmasına yönelik politikalar belirlenmelidir.
- Afet riski taşıyan mevcut yerleşmelerde yürütülecek çalışmalar ile yeni kentlerin kurulacağı, yeni yatırımların gerçekleştirileceği alanların afete duyarlı bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak için üst düzeyde politikalar belirlenmelidir. Bu tür tehlikeli alanların (gerek işyeri, gerek konut) sağlıklı yerlere nakli, mümkün olmuyorsa sıhhileştirilmesi için gerekli kararlar üretilmelidir.
- Tüm yatırımlara ilişkin yer seçim kararları rasyonel bir şekilde belirlenmelidir. Bu kapsamda, afet risklerine duyarlı, afet durumu belirgin sakıncalı alanlara ilişkin haritalardan (bölgesel ölçekte jeolojik ve sismolojik haritalar, doğal ve yapay tehlike haritaları v.b.) mutlaka faydalanılmalı, planlar için bu haritalar altlık oluşturmalıdır. Özellikle; denizden dolma yerler, bataklıklar, az derinlikte gevşek topraklar, dağlardan koparak aşağıya yuvarlanan kaya ve topraklarla dolmuş vadi kenarları, su içerikli çakıllar, kumlu ve boşluklu killi, plastik yarı sıvı boşluksuz killi, dik yamaçlar, boğaz ve kanyonlar, tazyik tesirinden dolayı parçalanmış, ufalanmış kaya formasyonları, erozyona tabi foltlara sık rastlanan alanlar, feyzan (sel, taşkın) alanları, heyelan alanları, yüksek su seviyeli tablolukumlu zemin, alüvyonlu rutubetli yerler v.b. alanlar yerleşime uygun olmayan alanlar olup, planlamada mutlaka dikkate alınmalıdır.

- Kabul edilebilir risk düzeyi belirlenmeli, hangi risk alanlarına öncelik verileceği belirlenmeli, bu risklerin azaltacak en uygun çözüm ortaya konulmalıdır.
- Afetlere karşı dayanıklı olmayan mevcut yerleşim alanları için tahliye süreci öngörülmesi, tahliyenin mümkün olmadığı koşullarda sıhhiyeleştirmeye yönelik alt ölçekli planlara atıfta bulunulmalı, bu durum plan notları ile detaylandırılmalıdır.

Çevre Düzeni Planları:

Kalkınma ve bölge planı kararlarının fizik mekana yansıtıldığı en önemli plan, çevre düzeni planlarıdır. Bu kapsamda:

- Yerleşmeye ve yatırıma hiçbir şekilde açılmayacak sakıncalı alanlar, bu ölçeğe göre hazırlanmış jeoloji haritaları ile diğer doğal ve yapay tehlike haritaları kapsamında belirlenmeli, bu haritalar, plan yapım sürecinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır.
- Yanıcı, parlayıcı ve patlayıcı tesislere ilişkin alanların yer seçimlerinde afet etkileri dikkate alınmalıdır. Bu anlamda yoğunluğun yüksek olduğu merkez bölgelerinde, tehlike oluşturacak nitelikteki iş yerlerine izin verilmemelidir. Böyle yerler zincirleme afet olasılığını artırarak hasarın çok fazla artmasına sebep olmaktadır. 1906 San Francisco Depremi'nde 400 milyon ABD Doları zararın % 80'ninin yangından doğduğu Şengezer ve Kansu (2001), tarafından belirtilmektedir.
- Acil durumlarda, stratejik öneme sahip yerlere (hastane, kurtarma araç ve gereçlerinin depolanacağı alanlar, lojistik depolar v.b.) ilişkin ulaşım güzergahları ve öncelikler belirlenmelidir.
- Lojistik amaçlı (yiyecek, içecek, giyinme, sağlık malzemeleri v.b) büyük ölçekli depo alanlarının oluşturulması için planlarda yer ayrılmalı, yada acil durumlarda kullanılmak üzere mevcut depolama alanları tanımlanmalıdır.
- Kentin yada alt bölgelerin tahliye edileceği rezerv alanlar ve ulaşım aksları belirlenmelidir. Bu kapsamda; özellikle mevcut yapı stokunun dışında güvenli alanlar belirlenmeli ve bu alanlarda geçici ve kalıcı konut alanları altyapı ve ulaşım ilişkileri kurularak ayrılmalıdır.

- Afetin hemen sonrasında insanların toplanacakları güvenli alanlar oluşturulmalıdır. Bu alanlar için büyük ölçekli mevcut park ve yeşil alanlar ile spor sahaları gibi amaca uygun fonksiyon alanları kullanılabilir.
- Mevcut sağlık tesislerinin afet sonrası fonksiyonlarını yerine getirememesi duruma karşı planlarda geçici sağlık tesislerinin kurulabileceği alanlar ayrılmalıdır.
- Bölgenin risk derecesine bağlı olarak, mevcut mezarlık alanları genişletilebiliyorsa genişletilmeli veya yeni alanlar ayrılmalıdır.
- Afet bölgesi dışından gelecek araç-gereç ve ekipmanların kentin merkezine girmeksizin toplanacağı ve buradan sevk ve idare edileceği büyük ölçekli otopark alanları ayrılmalıdır.
- Afet anı ve sonrası yangın tehlikesine karşı büyük ölçekli su tanklarının inşa edilebilmesine imkan verecek alanlar ayrılmalı, alternatif içme suyu temini için hatlar belirlenmelidir.
- Karayolunun afet sonrası kullanımının mümkün olmadığı durumlarda, hava yolu ve deniz yolu için gerekli liman ve hava alanı ile helikopter pistleri için gerekli alanlar ayrılmalıdır.
- Afet yönetim merkezlerinin yer alacağı tesisler için gerekli alanlar ayrılmalıdır.
- Afet sonrası mevcut güvenlik tesislerinin kullanılamayacak olması durumunda, bu amaçla kullanılmak üzere alternatif geçici alanlar belirlenmelidir.
- Afet yönetim sisteminin kurumları tarafından hazırlanacak afet etkileme senaryoları, çevre düzeni planları ile karşılaştırılmalı, birinci derece afetten etkilenecek yerler ile daha az etkilenecek muhtemel yerler belirlenmelidir. Böylelikle hangi komşu yerleşmelerden afet bölgesine destek sağlanabileceği de belirlenmelidir.
- Kullanım yoğunluğu yüksek olan, sosyal, kültürel donatımların ve kent yaşantısını yakından etkileyen teknik donatımların her türlü afetten zarar görmeyecek şekilde yer seçim kararları verilmelidir. Bu tür sosyal, kültürel tesislerin afet sonrası işlevini yürütmesi, kentin moral motivasyonu için son derece önemlidir.

- Kentteki endüstriyel faaliyetlerin yoğunluğuna ve niteliğine bağlı olarak, endüstriyel işyerlerinin, afetlerden zincirleme zarar görmemesi için birkaç yerde planlanmasında yarar görülmektedir.
- Tehlike arz eden mevcut işyerlerinin çevresine, bilimsel kriterlere bağlı olarak konut fonksiyonu getirilmemeli, bu tür tehlikeli alanların (gerek işyeri, gerek konut) sağlıklı yerlere nakli, mümkün olmuyorsa sıhhileştirilmesi için gerekli kararlar getirilmelidir.
- Zincirleme afet etkilerini azaltmak için, fonksiyon alanları birbirinden yeşil kuşaklarla ayrılmalıdır.
- Kentlerde, afet riski yüksek olan boş alanlara, yeşil alan fonksiyonu verilebilir. Ayrıca bu tür alanlara; parklar, spor alanları, bahçeler v.b. gibi dinlenmeye yönelik fonksiyonlar (sirk yerleri-fuar alanları) da yüklenebilir.
- Afet riski taşıyan bölgelerde, nüfus yoğunluğu artırılmamalıdır. Çin'de 1976 yılında yaşanan depremde 650.000 kişi ölüyor, 1971 yılındaki San Fernando (ABD-California) depreminde 65 kişi hayatını kaybetmiştir. Bu konuda **Özdeş (1985)**, Asya şehirlerindeki yoğunlukların Avrupa ve Amerika'daki yoğunluklardan yüksek olduğunu belirtmekte, genelde Asya ülkelerinin hem teknolojik yetersizliği, hem de yoğunlukların yüksek olmasının can kaybının yükselmesinde iki önemli etmen olarak değerlendirmektedir.
- Deprem sonrası tahliyenin güvenli olabilmesi için tahliye akslarının ve tahliye alanlarının belirlenmesi ve geliştirilmesi gereklidir. Tahliye alanlarının konuta yakın mesafede olması sağlanmalıdır. Tahliye aksları boyunca ve tahliye alanlarının yakınındaki alanlar için emniyet önlemleri alınmalı, bu bölgelerin yangından etkilenmemeleri sağlanmalıdır. Tahliye alan büyüklüğünün 10 hektar olması önerilmekle birlikte, her tahliye edilen kişi için en azından 1 m² alanın güvenli olacağı belirtilmektedir (**TMG, 1987**). 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan deprem sonrası, depremden etkilenen kentlerdeki çok sayıdaki park ve yeşil alanlar deprem sonrasında tahliye amacıyla kullanılmıştır. Erzincan'da deprem sonrası inşa edilen bir kent olması dolayısıyla, yollar oldukça geniş bırakılmış, kurtarma çalışmalarında trafik sorunu yaşanmamıştır. Kentte çıkan bir iki yangın anında söndürülebilmektedir (**Şengezer, 1999**). Tangshan Depremi'nde parklar ve yeşil alanların sığınma ve kurtarma işlemleri için çok

yararlı olduğu, Fenghuang Parkı ve Tangstan şehir merkezindeki halk parkının sığınma yerleri olarak kullanıldığı, Beijing ve Tiajin şehirlerindeki büyük parkların 300.000 kişiye sığınma yeri sağladığı, Tangshan Havaalanı'ndaki yeşil alanın ise bir tıp merkezi olarak kullanıldığı görülmüştür (Şengezer, 1999).

Yerel Planlar:

- Bölge ve çevre düzeni plan kararlarıyla getirilen yerleşmeye ve yatırıma hiçbir şekilde açılmayacak sakıncalı alanlar ile diğer fonksiyon alanlarının yapı düzeni ve kat adedi kararları, yerel planlar ölçeğine göre hazırlanmış mikro-bölgeleme haritaları ile diğer doğal ve yapay tehlike haritaları kapsamında belirlenmeli, bu haritalar, plan yapım sürecinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır.
- Yerleşmelerin yapısına ve üst ölçekli plan kararlarına bağlı olarak gerektiğinde parsel ve/veya ada ölçeğinde jeolojik raporlar hazırlanmalı inşaat sistemi ve mimarisi buna göre belirlenmelidir.
- Çevre düzeni planlarında afet yönetimine ilişkin belirlenen fonksiyonel alanlarıyla ilgili kararlar, gerek nazım gerek uygulama imar planlarına aktarılmalıdır.
- Nazım Planlarda dikkat edilmesi gereken önemli bir husus ise, afet sonrası kurtarma çalışmaları ve günlük hayatımızda da yaşanabilir çevrelerin oluşturulması açısından önemli olan yoğunlukların belirlenmesi ve bu yoğunluğa bağlı olarak donatım alanlarının ayrılması konusudur. İmar mevzuatında, çeşitli nüfus büyüklüklerine göre kişi başına olması gereken donatı standartları getirilmekle birlikte, bu donatıların sağlanmasını amaçlayan oranın her yoğunluk yükseldikçe özellikle büyük kentlerde gerekli donatıların sağlanamamasına, sağlıksız ve çarpık kentlerin doğmasına yol açmaktadır. Ortaya çıkan yetersiz en kesitteki yollar, araçların yollarda park etmemesi gibi sorunlar, kurtarma çalışmalarını ve tahliyeleri engelleyecek uygulamalardır. Bu bağlamda, düzenleme ortaklık payı yoğunluğa göre standartlar koşutunda artırılmalıdır.
- Uygulamada, imar parselasyon planlarının (imar planı esasları ve yönetmeliklerine uygun olarak), yapılması ve kesinleşmiş olması aranmalıdır.
- Planın kendi içindeki ve diğer plan kademeleri arasındaki bütünlüğünü bozacak, plan revizyonlarına izin verilmemelidir. Ranta dayalı, parsel ölçeğinde

revizyonlar yapılmamalıdır. Bu anlamda, çok tehlikeli deprem bölgelerinde, kat ilavelerine müsaade edilmemeli, tadilat projelerinde deprem açısından sakınca oluşturacak konular, kriterler bağlamında hükme bağlanmalıdır. Özellikle konut olarak inşa edilen yapıların ilk katlarının ticaret fonksiyonuna dönüşümüne izin verilmemeli veya en azından camekan oluşturulması önlenmelidir.

- İslah imar planlarının yasadaki şekli ile uygulamalarına son verilmeli, metropollerin sunduğu dönüşüm olanaklarından yararlanarak, yeni modeller ile deprem riskini de azaltıcı, sağlıklı ve güvenli çevrelerin oluşturulması ile sorun çözümlenmelidir. Örneğin henüz doymamış hisseli ve gecekondü bölgelerine toplu konut uygulama olanaklarını cazip hale getirci yasal düzenlemeler getirilerek, özel sektör girişimleri bu yönde teşvik edilmelidir.
- Tehlikeli deprem bölgelerinde, afet sonrası tahliye ve kurtarma çalışmalarını kolaylaştırmak açısından, arka ve ön bahçe mesafeleri artırılmalıdır. Aynı zamanda yerleşim alanları bina yıkımlarıyla kapanmayacak şekilde düzenlenmeli; yeşil alanlarla, meydanlarla, yaya ve taşıt yollarıyla donatılmalıdır. Şehir içindeki adalarda ve bloklar arasında oyun sahaları tertip ederken, bloklar arasında ki mesafe, binanın yıkılması durumunda kurtarma ve tahliye çalışmalarını engellemek için artırılmalıdır.
- İnsan yoğunluğu, afet anında kurtarılabilecek insan sayısının bilinmesi bakımından önemlidir. **Bilgütay (1960)** hektarda 200 kişiden fazla yoğunluğun olduğu bölgelerde deprem afetlerinde kitlesel insan kaybının önemli ölçüde arttığını ve kurtarma işlemlerinin zorlaştığını belirtmektedir. Benzer şekilde, **Özdeş (1985)** de, şehirlerde brüt yoğunlukların 200 kişi/hektarın üstüne çıkması durumunda, artan yoğunluğa paralel olarak kötü koşulların da artacağını belirtmektedir. **Şengezer (1999)** ise, tecrübeye dayalı oluşturulan raporlarda belirtilen diğer bir bulgunun ise, yapısal yoğunluğun TAKS=0.30'u geçmeyen alanlarda, kurtarma işlemlerinin kolay yapılabildiğini vurgulamaktadır.
- Yapı denetim sisteminin sağlıklı bir temele oturtulabilmesi için, bölgeler arası sosyo-ekonomik farklılıklar dikkate alınmalı, tek bir sistem yerine koşullara bağlı farklı denetim sistemlerinin oluşturulma gerekliliği göz ardı edilmemelidir.

6.2.2.2 Yönetim Sistemi (B)

Yönetim sisteminin (B) sağlıklı işlemesine engel oluşturan nedenlerine ilişkin bulgular bundaki önceki bölümde açıklanmıştır. Önerilen model çerçevesinde çözülmesi öngörülen bu sorunları üç grupta toplamak mümkündür. Bunlar; kademelenmeye ilişkin sorunlar, yetki sorunları ve ara düzey sorunudur.

- **Kademelenmeye İlişkin Sorunların Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Önerilen modelde, yönetim sistemi (B) üç alt sistemde bütünleştirilmiştir (Şekil 6.3). Bunlar; merkezi yönetim (b1), bölge yönetimi (b2) ve yerel yönetimlerdir (b3). Mevcut yönetim sisteminin (b), iki olan alt sistem sayısı, modelin öngördüğü temel ilkelere bağlı olarak üçe çıkartılmıştır. Böylece, alt sistem sayılarındaki artışa bağlı olarak, bürokraside, denetim ve eşgüdümde hantallaşmayı önleyen, anlaşılabilir ve tanımlanabilir bir yapının kurulması öngörülmüştür.

Yönetim sisteminin (C) kademeli işleyişi, önerilen modelde; b1-b2 ve b2-b3 ilişkileri ile tanımlanmaktadır (Şekil 6.3). Bu ilişkiler gereği merkezi yönetim (b1) yerel yönetimlerle (b3) olan ilişkilerini, ölçekler arası geçişte farkı ortadan kaldıracakı öngörülen bölge yönetimleri (b2) kanalıyla gerçekleştirecek, bu anlamda bölge yönetimleri (b2) iki düzey arasındaki (P, R) eşgüdümü sağlayacaktır. Alt sistemler arası (b1-b2-b3) ilişkiler iki yönlü olduğundan, uygulamadan gelen veriler veya düzenlemeler, bir üst alt sisteme taşınacak ve orada da gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Böylelikle sistem içi ilişkilerin, kademeli bir yapıda, dinamik, son derece esnek ve kesintisiz bir şekilde işleyeceği öngörülmektedir.

Kademeli yapının sağlıklı çalışmasına paralel olarak; mevcut b1 alt sisteminde yaşanan hantal bürokrasinin getirdiği sorunların azalacağı, yerel sorunların çözümünde ve ülke düzeyinde sunulacak hizmetlerin etkinlik ve verimliliğinin artmasında başarılar sağlanacağı öngörülmekle birlikte, üç alt sistemin (b1, b2, b3), kademeli ve eşgüdümlü işleyiş yapısına uygun çalışması halinde, sistem bütünüünün (B) de sağlıklı çalışacağı, ana sistemin (B), planlama sistemi (A), afet yönetim sistemi (C) ve yerleşmeler sistemi (E) ile olan ilişkilerinin de düzenli olacağı ve bu sağlıklı işleyişin de yerleşmelere olumlu yansıyacağı öngörülmektedir (Şekil 6.3).

- **Yetki Sorunlarının Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Düzlemler (P, Q, R) içinde yer alan alt sistemlerin (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) yatay ilişkilerinin kurulması ve hukuk sisteminin (D) de koyacağı kurallarla bu ilişkilerin sınırlarını düzenlemesiyle bu sorunların çözümlenebileceği öngörülmektedir.

Model, alt sistemler arasındaki (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) hizmet sunumunda yetki ve sorumluluk paylaşımını anlamlı ve tanımlanabilir [P(a1-b1-c1), Q(a2-b2-c2), R(a3-b3-c3)] bir yapıya kavuşturmak için düzeylere bağlı olarak alt sistemler arasında yatay (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) ilişkiler öngörmektedir (Şekil 6.3). Bu ilişkiler, hukuk sisteminin (D) getireceği kurallara bağlı olarak düzenlenecektir.

Önerilen modelde, yönetim ve planlama sistemi ilişkileri (a1-b1, a2-b2, a3-b3) yetki kapsamında değerlendirildiğinde, yetkinin; kalkınma planlarında merkezi yönetimin, bölge ve çevre düzeni planlarında bölge yönetimlerinin ve yerel planlarda da yerel yönetimlerin olacaktır. Ayrıca modelde önerilen bölge yönetimlerinin (b2), kurumsal kimliği olmadığı için işlerliğini tam olarak sağlayamamış bölge planlaması (a2) ve afet yönetim sistemine de (C) son derece önemli katkılar sağlayacağı öngörülmektedir.

Bu yetki dağılımına bağlı olarak, bölge ve çevre düzeni planlarının hazırlanması, hazırlatılması ve onaylanması bölge yönetimleri tarafından gerçekleştirilecektir. Bölge yönetimleri ile bölge yönetimi sınırları içinde yer alan büyük şehir belediyeleri arasında, çevre düzeni planlarının hazırlanmasına yönelik işbirliğine de gidilebilecektir.

- **Ara Düzey Sorununun Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Modelin, üçlü sistem (A, B, C) için öngördüğü en önemli düzenlemelerden birisi ara düzeydir (Q). Bu düzey (Q) içine, model, yönetim sisteminde (B) bir alt sistem (b2) olarak çalışacak bölge yönetimlerini getirmektedir (Şekil 6.3).

Planlar arası kademeli yapının daha sağlıklı çalışması ve bölge planlamanın hak ettiği yere gelmesi, yönetim sisteminin hantal bürokratik yapısının dinamik hale dönüştürülmesi, hem de etkin ve verimli bir afet yönetiminin gerçekleştirilebilmesi için bir ara kademe olan bölge yönetimlerinin kurulmasının gerekli olduğu

düşünülmektedir. Ülkemizin bölge planlama deneyimlerinde yaşadığı başarısızlıklar, planlar arası kademeli yapının tam olarak çalıştırılmayışı, hem de yaşadığımız büyük ölçekli afetlere karşı afet yönetiminde yaşanan eksiklikler, bu gerekliliği artırmaktadır.

Türkiye’de bölge yönetimi kurma çalışmaları, T.C. Anayasası’nın 126. maddesi kapsamında; Bölge Valiliklerinin (Yönetimlerin) Kurulmasına Yönelik 1983 Tarih ve 71 Sayılı KHK ile başlatılmak istenmiş fakat bu kararname 1984’de, uygulama alanı bulamadan yürürlükten kaldırılmıştır.

Bölge yönetimleri; kamu yönetimi, kent yönetimi, işletme yönetimi gibi yönetim bilimleri içerisine giren, belki de başlı başına bir araştırma, tez konusu olabilecek kadar kapsamlı ve detaylı bir konudur. Bu tez kapsamında önerilen modelde, yönetim alt sistemi olan bölge yönetimlerinin fonksiyonel içeriği ve sınırları üzerinde sadece genel hatları ile durulmuştur. Önerilen modelde, bölge yönetimlerinin, ülkemizin mevcut yönetim alt sistemlerinin (b1, b2) temsilcilerinden oluşacağı öngörülmüştür.

Bölge yönetiminin iki temel fonksiyonu olacaktır. Bunlar; planlama (bölge ve çevre düzeni planları) ve bölgesel düzeyde afet yönetimidir.

Bu temel fonksiyonlarına bağlı olarak bölge yönetimlerinin görevleri iki temel başlıkta toplanacaktır. Bunlar:

- Ülke düzeyinde alınan kararların, siyasal tercihlerin ve kalkınma planlarının, bölgelerde fiziki gerçeklik kazanmasını, verimli, etkin ve hızlı sonuçlar alınmasını sağlamak için; kalkınma planlarıyla uyumlu ve yerel planlama sistemine de veri oluşturacak bölge ve çevre düzeni planlarının, afete karşı duyarlı parametrelerle hazırlanmasını sağlamak ve onamak. Yerel ölçekli planların; kalkınma planları ile bölge ve çevre düzeni planlarıyla olan uyumunu koordine ve kontrol etmek.
- Ülkesel afet yönetim sistemi ile yerel afet yönetim sistemi arasındaki koordinasyonu sağlayarak, muhtemel afet tehlikesi bulunan bölgeler için afet senaryoları oluşturmak ve bu senaryolara cevap verecek bir afet planı hazırlamak ve uygulamak.

Modelde önerilen bölge yönetimleri için üç temel organ öngörülmektedir. Bunlar; bölge valisi, bölge meclisi ve bölge idare kuruludur.

Bölge valisi, yürütmenin başıdır. Merkezi yönetim tarafından atanarak iş başına gelecektir.

Bölge meclisi, karar organıdır. Bölge sınırı içinde yer alan; milletvekilleri, il valileri, belediye başkanları, kaymakamlar, üniversite rektörleri, devlet ve önemli KİT kuruluşlarının bölge müdürleri, STK temsilcileri ve bölge valisinden oluşması öngörülmektedir.

Bölge idare kurulu, yürütme organıdır. Bölge meclisi içinden, kendi aralarında yapacakları seçimle oluşacaktır. Karma bir organ olup, atanmış ve seçilmişlerden oluşması, sayısal çoğunluğunun seçilmişler lehine olması öngörülmektedir.

6.2.2.3 Afet Yönetim Sistemi (C)

Afet yönetim sisteminin (C) sağlıklı işlememesinin nedenlerine ilişkin bulgular bundaki önceki bölümde açıklanmıştı. Önerilen model çerçevesinde çözülmesi öngörülen bu sorunları dört grupta toplamak mümkündür. Bunlar; kademelenmeye ilişkin sorunlar, yetki sorunları, sistemin (C) işleyiş kurallarının hukuk sistemince (D) yeterince tanımlanmamış olması sorunu ve ara düzey sorunudur.

- **Kademelenmeye İlişkin Sorunların Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Önerilen modelde, üç düzeyli (P, Q, R), kademeli (c1, c2, c3) yapıya dayalı bir yönetim sistemi (C) öngörülmüştür (Şekil 6.3).

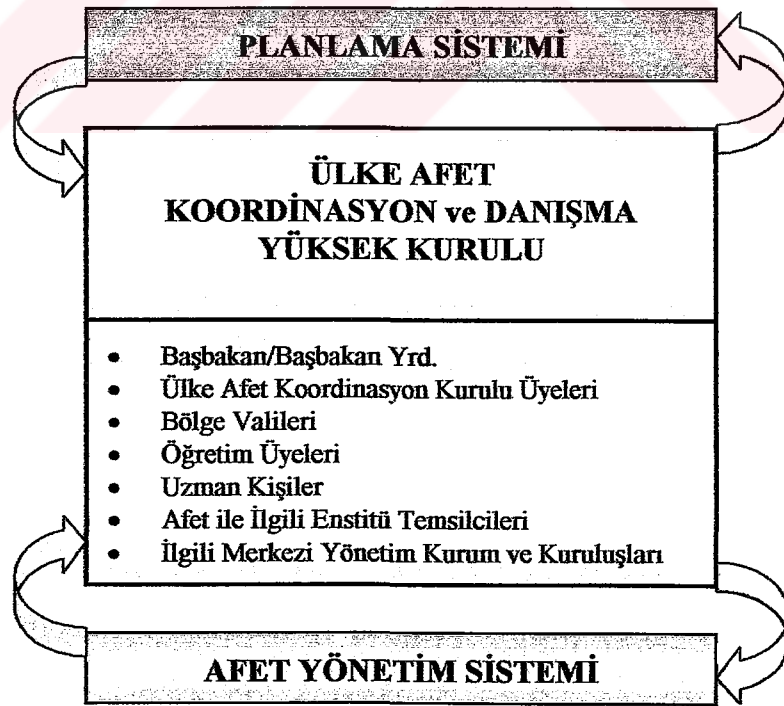
Yurtdışı örneklerinde de görüldüğü üzere kademeli bir yapı afet etkilerinin azaltılması ve gerekli müdahalelerin etkin ve verimli bir şekilde yapılmasında son derece önemli rol oynamaktadır. Ancak dikkat edilmesi gereken nokta her ülkenin kendi yapısına göre bu sistemin (C) kurulması gerektiğidir.

Önerilen modelde ülkemiz mevcut koşullarına uygun yaklaşımlar benimsenmiş, etkin ve verimli bir afet yönetimi için üç kademeli (c1, c2, c3) bir yapı öngörülmüştür. Özellikle 1999 yılının ikinci yarısından sonra art arda yaşadığımız afetlere karşı; önlem alma, müdahale etme ve iyileştirme çalışmalarındaki başarısızlıklar, afet yönetimine ilişkin ülkemizde ciddi bir yönetsel yapılanmanın olmayışından kaynaklanmıştır. Merkezi yönetim ve taşra örgütleri başta olmak üzere, yerel idareler de bu konuda son derece hazırlıksız ve yetersiz kalmışlardır.

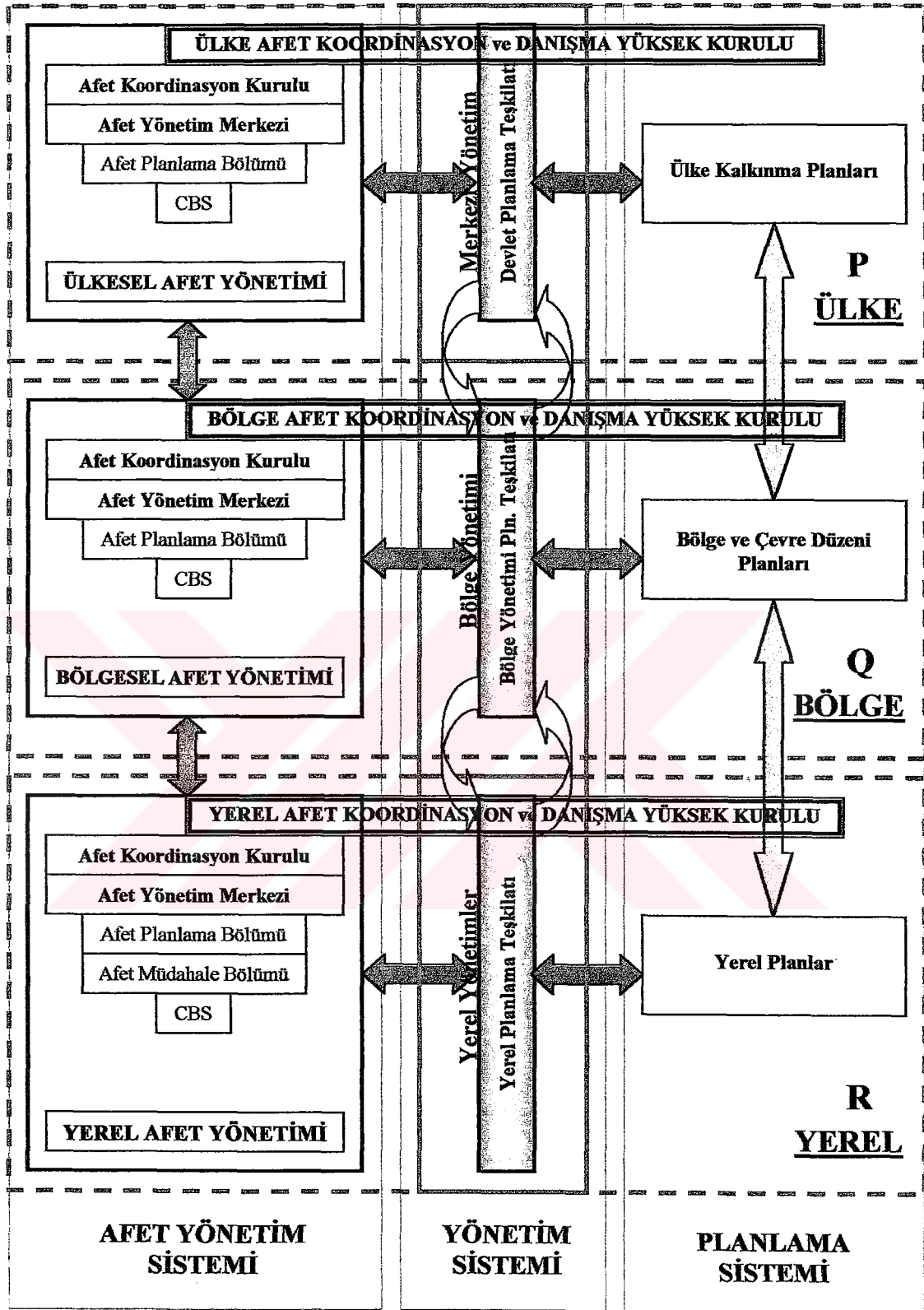
Önerilen modelde sistem (C), temel olarak üç alt sistemden (c1, c2, c3) oluşmaktadır (Şekil 6.3). Bunlar; ülkesel afet yönetimi (c1), bölgesel afet yönetimi (c2) ve yerel afet yönetimidir (c3).

Şekil 6.4'te görüldüğü gibi, ülkesel düzeyde (P) afet yönetimini ülke afet koordinasyon kurulunun karar vericiliğinde afet yönetim merkezi gerçekleştirecektir. Koordinasyon kurulu başkanlığı, merkezi yönetim (b1) tarafından, hükümet başkanı veya onun görevlendireceği bir bakanının koordinasyonunda gerçekleştirilecektir. Bu bakanın, başbakan yardımcısı olması diğer bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanmasında çok daha etkili olacaktır.

Ülkesel düzeyde (P) afet yönetim alt sisteminin (c1) çıktılarının kalkınma planlarına (a1) yansıtılması kontrol ve koordine edecek bir kurumsal yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Bunu ise önerilen modelde ülke afet koordinasyon ve danışma yüksek kurulu (k1) gerçekleştirecektir (Şekil 6.3 ve Şekil 6.5). Bu kurul ülke afet yönetim alt sistemi (c1) ile merkezi yönetim alt sistemi (b1) arasındaki eşgüdümü (Şekil 6.3 ve Şekil 6.6) sağlayacak ve aynı zamanda afet yönetim alt sistemleri arasındaki işleyiş ve uyumu hakkında politikalar geliştirerek sistemin bir bütün olarak sağlıklı çalışmasını gerçekleştirecektir.



Şekil 6.5 Ülke Afet Koordinasyon ve Danışma Yüksek Kurulu ile Planlama ve Afet Yönetim Sistemi ilişkileri

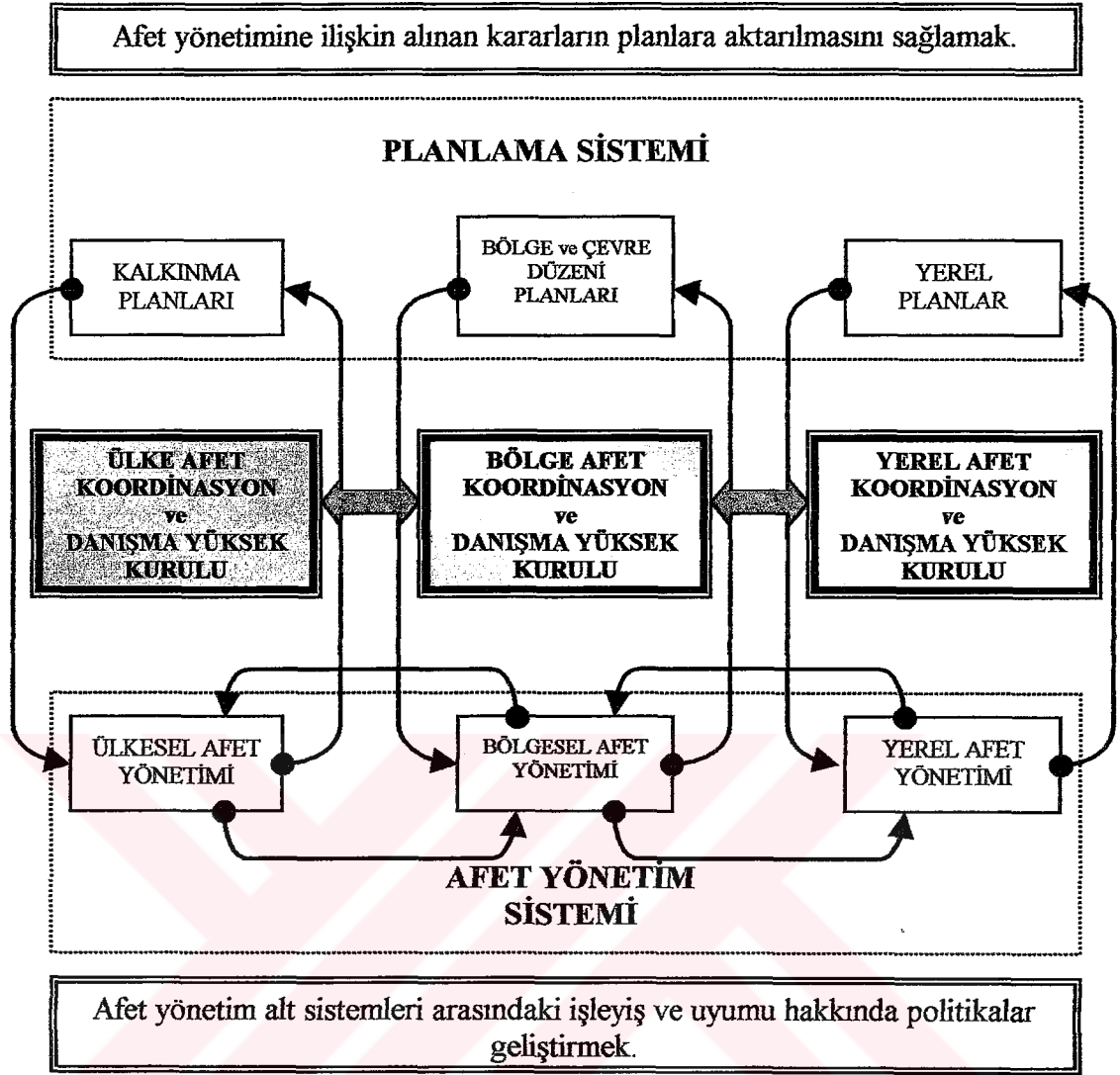


Şekil 6.6 Afet Yönetim Sistemi ve Planlama Sistemi İlişkilerinde Yönetim Sisteminin Önemi

Bölgesel düzeyde (Q) afet yönetimi bölge yönetimleri (b2) tarafından; bölge afet koordinasyon kurulunun karar vericiliğinde, afet yönetim merkezince gerçekleştirilecektir (Şekil 6.3 ve Şekil 6.6). Koordinasyon kurulu başkanlığını bölge valisi yapacaktır. Ülke afet yönetim sistemi (c1) ile yerel afet yönetim sistemi (c3) arasındaki ilişkilerin kurulduğu bir yönetsel sistem anlayışı içinde yatay ve dikey ilişkilerle çalışacaktır. Bölgesel düzeyde afet yönetim sisteminin (c2) çıktılarının bölge ve çevre düzeni planlarına (a2) yansıtılmasını kontrol ve koordine edecek kurumsal yapıyı ise, önerilen modelde, bölge afet koordinasyon ve danışma yüksek kurulunun (k2) gerçekleştireceği öngörülmektedir. Bu kurulun, bölgesel afet yönetim alt sistemi (c2) ile bölge yönetim alt sistemi (b2) arasındaki eşgüdümü sağlayacağı ve aynı zamanda afet yönetim alt sistemleri arasındaki işleyiş ve uyumu hakkında politikalar geliştirerek sistemin bir bütün olarak sağlıklı çalışmasını sağlayacağı öngörülmüştür.

Yerel düzeyde (R) afet yönetimi yerel yönetimler (b3) tarafından; yerel afet koordinasyon kurulunun karar vericiliğinde afet yönetim merkezince gerçekleştirilecektir (Şekil 6.3 ve Şekil 6.6). Koordinasyon kurulu başkanlığını il valisi yapacaktır. Ülke afet yönetim alt sistemi (c1) ile bölge afet yönetim alt sistemine (c2) uygun olarak, yatay ve dikey ilişkilerle çalışacaktır. Yerel düzeyde (R) afet yönetim sisteminin (c3) çıktılarının yerel planlara (a3) yansıtılmasını kontrol ve koordine edecek kurumsal yapıyı ise, yine, önerilen modelde, yerel afet koordinasyon ve danışma yüksek kurulu (k3) gerçekleştirecektir. Bu kurulun, yerel afet yönetim alt sistemi (c3) ile yerel yönetim alt sistemi (b3) arasındaki eşgüdümü sağlayacağı ve aynı zamanda afet yönetim alt sistemleri arasındaki işleyiş ve uyumu hakkında politikalar geliştirerek sistemin bir bütün olarak sağlıklı çalışmasını sağlayacağı öngörülmüştür.

Önerilen modelde, üçlü sistem içinde yer alan afet koordinasyon ve danışma yüksek kurullarının, planlama ve afet yönetim sistemleri arasındaki fonksiyonu ve sorumlulukları Şekil 6.7’de gösterilmektedir.



Şekil 6.7 Afet Koordinasyon ve Danışma Yüksek Kurullarının Planlama ve Afet Yönetim Sistemleriyle İlişkileri

- **Yetki Sorunlarının Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Düzlemler (P, Q, R) içinde yer alan alt sistemlerin (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) yatay ilişkilerinin kurulması ve hukuk sisteminin (D) de koyacağı kurallarla bu ilişkilerin sınırlarını düzenlemesiyle bu sorunların çözümlenebileceği öngörülmektedir.

Model, alt sistemler arasında (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) yaşanan hizmet sunumunda yetki ve sorumluluk paylaşımını anlamlı ve tanımlanabilir [P(a1-b1-c1), Q(a2-b2-c2), R(a3-b3-c3)] bir yapıya kavuşturmak için düzeylere bağlı olarak alt

sistemler arasında yatay (a1-b1-c1, a2-b2-c2, a3-b3-c3) ilişkiler öngörmektedir. Bu ilişkiler, hukuk sisteminin (D) getireceği kurallara bağlı olarak düzenlenecektir (Şekil 6.3).

Bu kapsamda; ülke düzeyinde (P) afet yönetiminden b1 alt sistemi, bölge düzeyinde (Q) afet yönetiminden b2 alt sistemi ve yerel düzeyde (R) afet yönetiminden ise b3 alt sistemi yetkili olacaktır.

- **Ara Düzey Sorununun Çözümüne Yönelik Modelin Öngördüğü Temel Yaklaşımlar:**

Modelin, üçlü sistem (A, B, C) için öngördüğü en önemli düzenlemelerden birisi ara düzeydir (Q). Bu düzey (Q) içine, model, afet yönetim sisteminde (C) bir alt sistem (c2) olarak çalışacak bölge yönetimlerini getirmektedir (Şekil 6.3).

Ülkemizde yaşanan afetlerin birden fazla yerleşmeyi etkilediği ve merkezi yönetimin yerel düzeyde, özellikle afet anı ve sonrası yaşanan sorunların azaltılmasında etkin ve verimli olamadığı düşünüldüğünde, modelin temel ilkelerine bağlı olarak, bölgesel düzeyde (Q) bir ara yönetim kademesi (b2) öngörülmüştür. Bu kademenin, gerek afet öncesi, gerekse afet anı ve sonrası çalışmalarda, ülke ve yerel düzeyler (P-R) arası geçişi kolaylaştıracağı, bürokrasiyi azaltacağı ve hizmet sunumunun etkinlik ve verimliliğini artıracığı öngörülmüştür.

6.2.2.4 Üçlü Sistem İlişkileri (A-B-C)

Üçlü sistemin (A, B, C); düzeylere (P, Q, R) bağlı olarak yatay ve dikey ilişkileri Şekil 6.3’de gösterilmiştir.

Üçlü sistemin (A, B, C) bir bütün olarak sağlıklı çalışmasının temel koşulu, her bir sistemin kendi içinde sağlıklı çalışmasıdır. Bunun için modelde; her bir ana sistemin, alt sistemleri, açık sistem özelliğine göre, kademeli ve eşgüdüme dayalı bir yapıda kurgulanmış (a1-a2-a3, b1-b2-b3, c1-c2-c3), alt sistemlerinin kendi içlerinde uyumlu olarak veri alış verişlerini yapacağı ve bu alış veristen alt sistemlerin etkilenecek, kendisini güncelleyeceği, böylece, alt sistemlerin öncelikle birbirleriyle (dikey) ve sonrasında da diğer sistemlerle (yatay) olan ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşabileceği öngörülmüştür.

Üçlü sistemin sağlıklı çalışmasının bir diğer koşulu ise, üçlü sistem arası etkileşimi sağlayacak, veri alış verişini kontrol ve koordine edecek mekanizmaların

oluşturulmasıdır. Bu mekanizmalar model de k1, k2 ve k3 olarak oluşturulmuştur (Şekil 6.3).

Diğer bir koşul ise; üçlü sistemin birbirleriyle olan ilişkilerin boşluk kalmayacak şekilde hukuk sistemi (D) tarafından belirlenmesidir. Şekil 6.3'de görüldüğü gibi tüm sistemlerin işleyiş kuralları hukuk sistemi (D) tarafından belirlenmekte, bu anlamda diğer sistemleri (A, B, C, E) de kendi içinde barındırmaktadır.

Modelde, planlama sisteminin kendi alt sistemleri arasındaki eşgüdüm, yönetsel sistemin planlama kurumları ile yatay ve dikey olarak sağlanırken (Şekil 6.8), afet yönetim sistemi ve alt sistemlerinin bağlantısı kurulmuş, böylelikle afet yönetimi sistemi çıktılarının planlama sistemine olan girişleri kurumsallaştırılmıştır.

Önerilen modelde, üçlü sistemde, kademeler arası yatay ve dikey ilişkilerde boşluk olmayıp sistem bir bütün olarak ve birbirleriyle olan ilişkileri de ortaya konarak tanımlanmıştır.

Buna göre; her düzeydeki (P, Q, R) afet yönetim sistemi (c1, c2, c3) tarafından gelen veriler, k1, k2 ve k3 mekanizmaları aracılığı ile yönetim (b1, b2, b3) ve planlama alt sistemlerine (a1, a2, a3) aktarılmaktadır. Planlama sisteminin a1 alt sistemine gelen bu veriler, alt sistemler arası kurguya bağlı olarak, öncelikle a1 alt sistemini afete duyarlı hale getirmektedir. Bu süreç tamamlandıktan sonra, a1-a2 etkileşimine bağlı olarak, a1 alt sistemine gelen bu veriler a2 alt sistemi tarafından alınmaktadır. Bu arada bölge afet yönetim alt sisteminden (c2) gelen diğer verilerde k2 aracılığı ile a2 alt sistemini etkilemektedir. a2 alt sisteminin de afete duyarlı hale gelmesini müteakip, a2-a3 etkileşimine bağlı olarak, a2 alt sistemindeki veriler de a3 alt sistemi tarafından alınmaktadır. Aynı şekilde, yerel afet yönetimi sisteminden gelecek diğer verilerde k3 aracılığı ile a3 alt sistemine aktarılmakta ve sistemin (a3) bütünüyle afetlere duyarlı olarak çalışması sağlanmaktadır (Şekil 6.3).

Planlama sistemi (A) afetlere duyarlı bir yaklaşımla çalışmaya başladıktan sonra, yönetim sistemi (B) ile planlama sisteminin (A) etkileşimine bağlı olarak, a3 alt sisteminden üretilen uygulama planları, yerleşmeler sistemini (E) etkilemektedir. Böylece, yerleşmeler de afete duyarlı bir yapılanmaya bağlı olarak şekillenmektedir. Tüm bu sistemler arası yatay ve dikey ilişkilerin ise, yukarıda açıklandığı gibi hukuk sisteminin (D) belirlediği kurallara bağlı olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir.

7. SONUÇLAR ve TARTIŞMA

Sanayileşme-kentleşme sürecinin bir sonucu olarak, kentlerimizin daha fazla nüfus barındırmaya başlaması, afet etkilerinin sonuçları açısından günümüzde ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Ülkemizde son yıllarda art arda yaşadığımız depremler sonucundaki kayıpların büyüklüğü, büyük kentlerimizde her yıl yağışlar sonucunda meydana gelen sel ve bunların neden olduğu kayıplar, günümüzdeki çarpık kentleşme sorunları ile yakından ilişkilidir. Başka bir ifade ile, sağlıklı kentleşme, afetlerin yıkıcı etkilerini artırmaktadır.

Afetlerin yıkıcı 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 planlama sisteminin kademeli yapısının doğru çalıştırılmasıdır.

Ülkemizde, afet etkilerinin azaltılması konusunda karşılaşılan diğer önemli bir sorun, konunun, üst ölçekten alt ölçeğe doğru uzanan bir plan kademelenmesi içerisinde ele alınamamış olmasıdır. Afet etkilerinin azaltılmasına yönelik önlemlerin alınabilmesi için öncelikle planlama kademelerinin tam anlamıyla işletilmesinin sağlanması, bu nedenle de kurumsal yapının ve yetki dağılımının yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Yaşanabilir, sürdürülebilir yerleşme ve kentleşmenin yönlendiricisi olan yatırım programlarının sağlıklı gerçekleştirilebilmesi, ülke kaynaklarının araştırılmasını, ekonomik ve fiziksel olaylar arasındaki ilişkilerin ortaya konmasını gerektirmektedir. Bu ilişkinin ortaya konabilmesi için kalkınma planları, bölge planları ile desteklenmelidir.

Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve sağlıklı şehirleşmenin önlenerek, ülke çapında metropoliten alanların geliştirilmesi, bölgesel politikanın temel

amacıdır. Bu şekilde; ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi kapsamlı bir kalkınma hedeflenmektedir. Planlı dönem boyunca, bölgesel kalkınmanın sağlanması için sürekli çaba sarf edilmiş, ancak gerekli başarılar sağlanamamıştır. Bunda bölge planlama çalışmalarındaki başarısızlıkların oldukça büyük rolü bulunmaktadır.

Bölge planlama konusunda yaşadığımız başarısızlıklar, sadece şehircilik yada bölgesel kalkınma konularında ki başarısızlıkları da beraberinde getirmemektedir. 17 Ağustos Marmara Depremi ve sonrasında yaşadığımız afetlerin yıkıcı etkileri düşünüldüğünde, bölge planlamasında yaşanan başarısızlığının, afet yönetiminin de başarısızlığı olduğunu görürüz. Sanayi, konut, ulaşım gibi fonksiyonel alanların yer seçim politikalarının akılcı bir zemine oturtulamayışı ve planlama kademelerinin sağlıklı çalıştırılmayışına koşut olarak sanayileşme-kentleşme süreci de sağlıklı olarak gelişememiştir. Bunun bir sonucu olarak; önemli ulaşım yatırımları ile sanayi yatırımlarını çekecek diğer devlet yatırımları, otonom kararlarla uygulama bulmuş, sanayiler hiçbir üst ölçekli plan kararı olmaksızın, bu otonom kararların çekiciliği içinde yatırımlarını bu alanlar üzerine yoğunlaştırmış ve kentler, bu gelişmeye hazırlıksız yakalanmışlardır. Kent yöneticilerinin de bu gelişmeleri kontrol altında tutabilmek adına yeterli vizyona sahip olamamalarından dolayı, birinci sınıf tarım arazileri ile birinci derece deprem bölgelerine kentler kurulmuş, dere ve nehir yatakları ile jeolojik açıdan sakıncalı alanlar gibi riskli alanlar, konut alanları olarak gelişmeye başlamıştır.

Yapılan bu yanlışlıklara senelerce devam edilmiş ve sonrasında 1999 yılının ikinci yarısından itibaren yaşadığımız deprem ve sel felaketlerinin yıkıcı etkisi ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu anlamda, afet yönetiminin en önemli unsuru olan afet öncesi çalışmalar kapsamında planlama sistemi, özellikle kalkınma planlarının fiziki mekana yansıtılmasında en önemli plan kademesi olması nedeniyle bölge planlaması son derece önemlidir. Bölge planlamasında sağlanacak başarılar sağlıklı kentleşmeyi, sağlıklı kentleşme ise afet yönetim sürecinin başarısını artıracak önemli bir unsur olan risklerin azaltılmasına yardımcı olacaktır. Bu anlamda, afet öncesi çalışmalar kapsamında risklerin azaltılmasını sağlayabilecek önemli argümanların başında da bölge planlaması gelmektedir.

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

Planlama kademeleri sağlıklı çalışmayınca kalkınma planlarında öngörülen gelişme politikalarının mekana yansması da mümkün olamamaktadır. Planlama sisteminde, kalkınma planlarından sonra gelen bölge planlamasında yaşadığımız başarısızlıklar, zaten diğer kademelerde de başarısız olacağımızın en önemli göstergesidir. Kalkınma planlarında alınan kararların fizik mekana yansıtılamamasının; ülkemizin planlı gelişememesi, bölgeler arası dengesizliğin azaltılamaması ve afet yönetiminin ilk basamağında başarısız olunması anlamına geldiği düşünüldüğünde, bölge planlama kademesinin sağlıklı bir yapıda işletilmesinin ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır.

Afet etkilerinin azaltılması konusunda karşılaşılan sorunların belki de en önemlisi, konunun, sistemci bir yaklaşımla ele alınamamış olmasıdır. Afet yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlayabilmek için öncelikle, afet yönetiminin ana kaynağı olan planlama sistemi tam anlamıyla işletilmeli ve bununla ilişkili olarak, yönetsel sistem gözden geçirilmelidir.

Planlama, yönetim ve afet yönetim sistemlerinin bütünsel yapısı içinde kademeli bir yapı kurulmalı, bu kademeli yapılar arasında da ilişkiler kurulmalıdır. Bu anlamda, üçlü sistemler arası dikey ve yatay ilişkilerin kurulmasıyla ancak, sistemin bir bütün olarak sağlıklı işleyişinden söz etmek mümkün olabilecektir.

Üçlü sistem içinde en önemli fonksiyonu, önerilen modelde, yönetim sisteminin alt sistemi olan, bölge yönetimleri üstlenmektedir. Böylesine önemli bir rol üstlenmesinin nedeni ise mevcut sistem içinde bir ara kademenin olmayışıdır. Planlama sisteminde kademeler arası geçişte yaşanan problemler ile afet yönetiminde sağlıklı bir sistem ilişkisinin kurulamamış olması, yetki ve sorumlulukların ülke düzeyinde yoğunlaşmasının getirdiği hantal bürokratik yapı ve buna bağlı olarak ülke ve yerel düzey arasındaki geçişte yaşanan ölçek farklılıklarının neden olduğu hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğe yönelik sorunlar, üçlü sistemin sağlıklı çalışmasına engel olmaktadır.

Bu anlamda, modelde, bölge yönetimlerine, hem planlama hem de afet yönetimine ilişkin son derece önemli iki fonksiyon yüklenmiştir. Bölge yönetimleri birçok gelişmiş ülkede son derece etkin ve verimli bir ara kademe yönetim birimi olarak, stratejik planlama ve afet yönetimine ilişkin faaliyetini sürdürmesine karşın, ülkemizde gerçeklik kazanamamıştır.

Afet etkilerinin azaltılması kapsamında, hükümetlerce, afet sonrası zararları minimize etmek için afet öncesi çalışmalara ağırlık verilmelidir. Bu yönde alınması gerekli önlemler, kalkınma planları ve programlarına girmeli, bu doğrultuda sismik emniyet politikaları ve sismik iyileştirme programları oluşturulmalıdır.

Bu tür hedeflerin gerçekçi bir tabana oturabilmesi için, kalkınma planlarının ana politika ve stratejileri bölge ve çevre düzeni planları vasıtasıyla mekana indirilmelidir. Yaşanan afetlerde, hasarın artmasının temelinde yatan sosyal-ekonomik-teknik-yönetimsel her türlü sorun ve nedenleri irdelenerek, çözümlenmeli bu doğrultuda ülke planlamaya girdiler sağlanarak, politika ve stratejilerin belirlenmesine imkan tanınmalıdır.

Bu tez kapsamında sistemler arası etkileşim anlatılırken, sistemlerin iki boyutlu olmayıp son derece kompleks ve çok boyutlu olduklarından söz edilmişti. Bu anlamda planlama, yönetim ve afet yönetim sistemlerine, açık sistem özelliği göstermelerinden dolayı, kendisinden başka hiçbir sistemle ilişki içinde değildir demek mümkün değildir. Hukuk sistemi, yerleşmeler sistemi, siyasal sistem, bu üçlü sistemden etkilenen veya etkileşen sistemlere örnek olarak verilebilir. Bu sistemlerin her birisinin kendi içinde ve üçlü sistemle olan ilişkilerinin irdelenmesi başlı başına bir araştırma, tez konusudur. Üçlü sistemin yatay ve dikey ilişkilerinin işleyiş kurallarının, hukuk sistemi tarafından incelenmesi ve bunun sonucunda da, anayasal ve yasal düzenlemelerin önerilmesi buna örnek olarak verilebilir. Bu yüzden hukuk sisteminin üçlü sistemle olan etkileşiminde yükleneceği fonksiyonlar ve çıktılara bu tez kapsamında girilmemiştir.

Benzer şekilde, yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması, devletin küçültülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlayacak hukuksal düzenlemeler hep ülke gündeminde kalmıştır. Böylesine önemli bir sistem değişikliği yönetim ve hukuk biliminin temel alanı içinde olduğundan, sistemde önerilen bölge yönetimleri üzerine detaylı bir yapı kurulmamış, sınırlarına ilişkin kapsamlı öneriler getirilmeyip, sistemin genel çerçevesi çizilmiştir.

Bu tür çıktıların, ileride diğer araştırmacılar için olduğu kadar bu tezin yazarı için de sistem işleyişinin geliştirilmesi ve sürdürülebilirliği açısından son derece önemli olduğu düşünülmektedir.

Son söz olarak; ülkemizde yaşanan sorunların çözüme kavuşturulamayışının en önemli nedeni sorunlara sistemci bir yaklaşımla cevap veremeyişimizdir. Bunun örneklerini her alanda görmek mümkündür. Afet yönetiminde başarı, öncelikle sistemci bir yaklaşımın benimsenmesiyle mümkündür. Afet etkilerine duyarlı olarak hazırlanmış planlar, başka bir ifade ile; afet yönetiminin afet öncesi çalışmaları kapsamında ana kaynağı olan “Planlama Sistemi” ve onun tamamlayıcısı olan “Yönetsel Sistem” ilişkilerinin “Afet Yönetimi” ile ilişkilendirildiği ve bu üçlü yapının sisteme dönüştürüldüğü durumda, işte o zaman, “Afet Yönetimi”nin etkin başarısından söz etmek mümkün olacaktır.



KAYNAKLAR

Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi Başkanlığı, 1998. 27 Haziran 1998 Adana Ceyhan Depremi Ön Raporu, Ankara.

Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi Başkanlığı, 1999. Kocaeli Gölcük Deprem Raporu. 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 Architectural and Urban Studies University of Cambridge United Kingdom, Cambridge.

Akkaş, N., Doyuran, V., Erdik, M. ve Gülkan, P., 1985. Türkiye’de Deprem Tehlikesinin İstatistik Değerlendirilmesi, Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi, Ankara.

Alonso, W. and Friedmann, J., 1965. Regional Development and Planning – A Reader. MIT Press, Cambridge.

Ansal, A., Lav, A., Erken, A. ve İyisan, R., 1993. Erzincan’da Yerel Zemin Koşulları ve Bunun Yapısal Hasar Üzerindeki Etkisi, Türkiye İnş. Müh. 12. Teknik Kongre Bildiri Kitabı, 25-27 Mayıs, Ankara.

Arai, O., 1986. Disasters and Countermeasures against Disasters in Japan, *International Seminarian Regional Development Planning For Disaster Prevention*, Special Programme, United Nations Centre For Regional Development Japan International Cooperation Agency, September 1986, Tokyo.

Arslan, R., 1993. Kent Planlamasında Değerlendirme Teknikleri, Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Baskı İşliği, Üniversite Yayın No: 270, Fakülte Yayın No: MF-SBP 93.020, İstanbul, s.16,17.

Bilgütay, A., 1960. Zelzele Bölgelerinde Yapılar İçin Nizamlar ve Şartlar, World Conference on Earthquake Engineering, 2nd Tokyo and Kyoto, Organizing Committee, Earthquake Engineering Research Institute İngilizce Yayınlarından Tercüme, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını No:2, Mars Matbaası, Ankara.

- Bronx, O., 1997.** Planning Towards Negative Goals, Risk Assessment and Management: Planning for Uncertain Future, 33rd World Planning Congress, pp. 79-84, 17-18 September, Ogaki, Japan.
- Büyükbaşoğlu, S., 1971.** Deprem Hasarı ile Zeminin Özellikleri Arasındaki İlişki, *İ.T.Ü. Dergisi*, Cilt 29, Yıl 29, Sayı 4, İstanbul.
- Carter, G.M., 1972.** The Government of France, Second Edition, HBJ, USA, pp.85-97.
- Çelik, Z., 2000.** TBMM Deprem Komisyon Araştırması, belgenet arşivi, Ankara.
- Demirtaş, R., Yaman, M., İravul, 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.
- DPT, 1996.** Afyon İli Raporu, DPT, Ankara.
- Duben A. ve Emrealp S., 1993.** Urban Management Development, IULA-EMME and MED-URBS, Kent Basımevi, İstanbul.
- Emrealp, S. 1994.** Belediyelerde Kriz Yönetimi, IULA-EMME Yayın Birimi, Kent Basımevi, İstanbul.
- Erdik, M., 1987.** Training and Education for Disaster Preparedness, Regional Development Dialogue, V.9, No.1, s.36-48, *United Nations Centre for Regional Development*, Nagoya, Japan.
- Erdik, M., Swift, J. ve Onur, T., 1996.** Kentlerde Deprem Tehlikesinin Belirlenmesi: Mikrobölgelendirme, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları TÜBİTAK Deprem Sempozyumu*, Ankara.
- Ergunay, O., 1987.** Afet Yönetiminde Verimli Kaynak Kullanımı İçin Gerekli Kurumsal Çerçeve, *AFEM Eğitim Semineri*, Ankara.
- Eryıldız, S., 1993.** Bölge-Kent ve Çevreye Kültürel Yaklaşım: Avrasya Megapolü Olarak İstanbul, Kültür Bakanlığı Yayınları/1543, Yayınlar Dairesi Başkanlığı Tanıtma Eserleri Dizisi/55, Ankara.
- Fieldman, L.D., France G., Horgan D., Ünlü H. ve Yıldırım S., 1987.** Metropoliten Yönetim Dünyada ve Türkiye'de, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, İstanbul.
- Gök, T., 1981.** Türk Planlamasında Bölgeleme ve İmar Yönetmelikleri, *Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, Dünya Şehircilik Günü*, s. 23.

Harloff, E.M., 1987. The Structure of Local Government in The European Community, IULA, Netherlands, pp.17

Healey, P., 1989. Direction for Change in the British Planning System, TPR, Vol.6, No.2, pp.125-148.

<http://lib1.nippon-foundation.or.jp/>, Toshio, Y. (1997), Earthquake Preparations In Japan, İndirme tarihi 2001.

<http://lpadrc.itb.ac.id/>, Institutional Infrastructure for Disaster Management, İndirilme Tarihi 2002.

<http://lpadrc.itb.ac.id/>, Japan Nation Codes, “Large Scale Earthquake Countermeasures Act”, Japan, İndirilme Tarihi 2002.

<http://lpadrc.itb.ac.id/>, Japan. (Law No 73: June 15, 1978), Revision History, 1983: December 2 Law No. 78, 1986: December 4 Law No. 93, 1994: June 24 Law No. 42,, 1995: April 21 Law No.75, 1995: December 8 Law No. 132, 1996: March 31 Law No. 14, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.adrc.or.jp/>, Basic Plan For Disaster Prevention, Part 2 Earthquake Disaster Countermeasures, October 1998, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.adrc.or.jp/>, Basic Plan for Disaster Prevention, Part 2 Eartquake Disaster Countermeasures, Japan National Land Agency, İndirilme Tarihi, 2002.

<http://www.adrc.or.jp/>, Central Disaster Prevention Council Organization, Japan National Land Agency, İndirilme Tarihi, 2002.

<http://www.adrc.or.jp/>, Disaster Countermeasures Basic Act, Japan National Land Agency, İndirilme Tarihi, 2002.

<http://www.adrc.or.jp/>, Disaster Countermeasures Basic Act, National Land Agency, Japan, June 1997, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.adrc.or.jp/>, Japan National Land Agency, “Basic Plan For Disaster Prevention, Part 2 Earthquake Disaster Countermeasures”, “Disaster Countermeasures Basic Act”, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.adrc.or.jp/>, Prevention Council Organization, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.basbakanlik.gov.tr/>, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/>, Gecekondu Yasası (775), RG Yayımlı Tarihi 30/7/1966.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/>, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/>, Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı'nın Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/>, Personel Dairesi Başkanlığı'nın Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/>, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nün Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/>, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'nün Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/>, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı'nın Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.belgenet.com/>, Bolu-Düzce Depremi Raporu, İndirilme Tarihi, 2002.

<http://www.caselaw.lp.findlaw.com/>, California Emergency Services Act, Chapter 7. (8550), İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.dpt.gov.tr/> 2001 Yılı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Uygulama Programı, İndirilme Tarihi 2001.

<http://www.dpt.gov.tr/> 2000 Yılı Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Uygulama Programı, İndirilme Tarihi 2000.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İndirilme Tarihi 2001.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Muhtemel Finansman İhtiyacı, Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler Raporu, İndirilme Tarihi 2000.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Devlet Planlama Teşkilatı Plan Çalışmaları (I-VII. Plan Dönemleri), İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Kentleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Planlama Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.dpt.gov.tr/>, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.dpt.gov.tr/>, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov.r-n-r/>, Public Assistance, Infrastructure Recovery Programs, Process Flowchart, updated February 17, 2000, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, Armstrong, M.J. Associate Director, Mitigation Directorate, Federal Emergency Management Agency, Earthquake Hazards and Reduction Activities, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, Executive Order 12656-Assignment Of Emergency Preparedness Responsibilities, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, FEMA Strategic Plan FY 2000-2001, updated: October 9.2000, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, Global Emergency Management System, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, History of the Federal Emergency Management Agency, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, Public Assistance, infrastructure Recovery Programs, Elements of the Public Assistance Process, 35, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, Response and Recovery, A Guide To The Disaster Declaration Process, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.fema.gov/>, What we do, updated January 10 1998, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.govtech.net/>, HAZUS, Mastering Disaster – Earthquake Modelling Piloted, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.huduser.org/>, The U.S. Department Of Housing & Urban Developments (HUD's), Office of Policy Development and Research (PD&R); "Preparing for the Big One Saving Lives Through Earthquake Mitigation in Los Angeles, CA Section One Overview Of Existing Mitigation Programs", İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.hukukcu.com/>, T.C. Anayasası 1982, RG Yayım Tarihi 9/11/1982.

<http://www.hukukrehberi.net/>, 1580 Sayılı Belediyeler Yasası, RG Yayın Tarihi 14/4/1930.

<http://www.icisleri.gov.tr/>, Belçika’da Mahalli İdareler, İndirilme Tarihi 2001.

<http://www.icisleri.gov.tr/>, Fransa’da Mahalli İdareler, İndirilme Tarihi 2001.

<http://www.icisleri.gov.tr/>, Japonya’da Mahalli İdareler, İndirilme Tarihi 2001.

<http://www.icisleri.gov.tr/>, Sivil Savunma, Arama Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu ve Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 21/7/2000.

<http://www.iula-emme.org/>, Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması Projesi, İndirilme Tarihi 2000.

<http://www.izmirbb.gov.tr/>, İzmir Deprem Raporu, İndirilme Tarihi, 2001.

<http://www.koeri.boun.edu.tr/>, İzmir Deprem Senaryosu ve Deprem Master Planı, İndirilme Tarihi 2001.

<http://www.lpadrc.itb.ac.id/>, Japan Nation Codes, Large Scale Earthquake Countermeasures Act, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.mlit.go.jp/>, Ministry of Land, Infrastructure And Transport, The 5th Comprehensive National Development Plan Grand Design for the 21st Century, March.1998, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.ocb.se/>, The Swedish Agency For Civil Emergency Planning, United States of America, İndirilme Tarihi 2001.

<http://www.oes.ca.gov/>, School Planner, Individual, Family, Home, and Community Planner Apartment/Mobile Home Planner Earthquake Preparedness for People with Disabilities, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.oes.ca.gov/>, Standardized Emergency Management System Local Government EOC Position Checklists, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.seismic.ca.gov/>, California Earthquake Loss Reduction Plan, 1997-2001.

<http://www.seismic.ca.gov/>, History and Background California Seismic Safety Commission, 1999, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.seismic.ca.gov/>, State of California. Gray Davis, Governor, “California Earthquake Loss Reduction Plan, 1997-2001”, “the California Seismic Safety Commission, Legislation”, 1998, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.seismic.ca.gov/>, The California Seismic Safety Commission, Legislation, 1998, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.ssgm.gov.tr/>, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün Görevleri, İndirilme Tarihi 2002.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, “Ticaret ve Sanayi Odaları”, “Ticaret Odaları”, “Sanayi Odaları”, “Deniz Ticaret Odaları”, “Ticaret Borsaları” ve “Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği” Yasasına bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Yasa (4581), RG Yayın Tarihi 27/06/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, 17/08/1999 ve 12/11/1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremın Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Yasalarında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (4481), RG Yayın Tarihi 26/11/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler İle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa (7269), RG Yayın Tarihi 25/5/1959.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, 3030 Sayılı Yasa Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 13/7/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, 3194 Sayılı İmar Yasasına Göre Düzenlenmiş Bulunan İmar Yönetmeliklerinde Sığınaklarla İlgili Ek Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 2/9/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 9/6/1975.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, 4393 Sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Yasası ile Bağlı (A) İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (4482), RG Yayın Tarihi 28/11/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 8/5/1988.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında KHK (582), RG Yayın Tarihi 22/11/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Askerlik Yasasına Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Yasa (4459), RG Yayın Tarihi 4/11/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, RG Yayın Tarihi 9/1/1997.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (583), RG Yayın Tarihi 22/11/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (600), RG Yayın Tarihi 14/6/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Bazı Yasa ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (589), RG Yayın Tarihi 17/1/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (581), RG Yayın Tarihi 1/11/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 30/6/2001.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (584), RG Yayın Tarihi 9/12/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 4/11/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Denizcilik Müsteşarlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (602), RG Yayın Tarihi 28/6/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Dernekler Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (4552), RG Yayın Tarihi 30/3/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Devlet Memurları Yasası (657), RG Yayın Tarihi 23/7/1965.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin KHK (575), RG Yayın Tarihi 11/9/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin KHK'nin Kabulü Hakkında Yasa (4539), RG Yayın Tarihi 3/3/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılmasına ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (576), RG Yayın Tarihi 23/9/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası (4452), RG Yayın Tarihi 29/8/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası'nın 1 ve 2. Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Süresinin Uzatılmasına İlişkin Yasa (4484), RG Yayın Tarihi 4/12/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası'nın Süresinin Uzatılmasına İlişkin Yasa (4540), RG Yayın Tarihi 3/3/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Gecekondu Yasası Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 26/12/2001.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, İçişleri Bakanlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Yasa (3152), RG Yayın Tarihi 23/2/1985.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, İl Özel İdaresi Yasasına Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK (585), RG Yayın Tarihi 27/12/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, İmar Yasası (3194), RG Yayın Tarihi 9/5/1985.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Konut Edindirme Yardımı Hesaplarının Tasfiyesine Dair KHK (588), RG Yayın Tarihi 29/12/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Yasa ile Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (601), RG Yayın Tarihi 28/6/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Olağanüstü Hal Yasası (2935), RG Yayın Tarihi 27/10/1983.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Otopark Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 2/9/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, RG Yayın Tarihi 17/3/2001.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK (593), RG Yayın Tarihi 6/3/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Sivil Müdafaa Yasası ile Belediye Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (586), RG Yayın Tarihi 27/12/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Sivil Savunma Yasası (7126), RG Yayın Tarihi 13/6/1958.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Sivil Savunma Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (596), RG Yayın Tarihi 28/4/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Sosyal Güvenlik Reformuna İlişkin Yasa (4447), RG Yayın Tarihi 8/9/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yasasında ve 190 Sayılı KHK Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (594), RG Yayın Tarihi 27/3/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Tapulama ve Kadastro Paftalarının Yenilenmesi Hakkında Yasaya Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK (590), RG Yayın Tarihi 8/2/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa (7269), RG Yayın Tarihi 25/5/1959.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasada Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (574), RG Yayın Tarihi 1/9/1999.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasaya Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK (597), RG Yayın Tarihi 23/5/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasada Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (598), RG Yayın Tarihi 23/5/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasada Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (599), RG Yayın Tarihi 23/5/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Yapı Denetimi Hakkında KHK (595), RG Yayın Tarihi 10/4/2000.

<http://www.yargitay.gov.tr/>, Zorunlu Deprem Sigortasına Dair KHK (587), RG Yayın Tarihi 27/12/1999.

<http://www4.law.cornell.edu/>, 1977 Earthquake Hazard Reduction Act, United States Code, Title 42:The Public Health And Welfare, Chapter 86 – Earthquake Hazards Reduction, İndirilme Tarihi 2002.

- Huixan, L. and Zaiyong, Z., 1980.** Lessons Learned from the 1976 Tangshan Earthquake, *Proceeding of the 7th World Conference on Earthquake Engineering*, Vol.9, İstanbul.
- Humes, S., 1989.** The Structure of Local Government , A Comparative Survey of 81 Countries, Zuil-Hollandsche Book-en Hendelsdrukkereij, pp. 531
- Jensen, R., 1997.** Planning under Uncertainties and Scepticism in the Economic Liberal World, Risk Assessment and Management: Planning for Uncertain Future, *33rd World Planning Congress*, pp. 187-192, 17-18 September, Ogaki, Japan.
- Kaboğlu, İ., 1992.** Çevre Hakkı, İstanbul, s. 41.
- Kaboğlu, İ., 2000.** Deprem Hukuku, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul.
- Keleş, R. ve Hamamcı, C., 1997.** Çevre Bilimi, İmge Yayınları, Ankara, s. 23.
- Kitapçı, S., 1999.** Gölcük Deprem Raporu, TMMOB Şehir Plancıları Odası yayını, Ankara, s.1-5.
- Kreps, G. A., 1987.** Disaster Planning Lecture, Department of Sociology, College of William and Mary Williamsburg, Virginia, U.S.A. *AFEM Afet Semineri*, Ankara.
- Leman, B., 1976.** Human Settlements: Framework for Disaster Assessment, *Proceeding International Conference on Disaster Area Housing*, TBTAk, Ankara.
- Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, 2002.** Yerel Yönetimler ve Afet Yönetimi Semineri, Ankara.
- McGuire, K.R., 1993.** The Practice of Earthquake Hazard Assessment, International Association of Seismology and Physics of the Earth's Interior and European Seismological Commission, USA.
- Moore, A.F., 1979.** Relationship Between Ground Condition and Earthquake Damage to Structures, Individual Studies By Participants At The International Institute of Seismology and Earthquake Engineering, Volume 15, Ibaraki Prefecture, Japan.
- Office Of The United Nations Disaster Relief Coordinator, 1976.** Guidelines for Disaster Prevention, Volume 1, *Pre-Disaster Physical Planning of Human Settlements*, United Nations, Geneva.
- Ohsaki, Y., 1986.** Deprem Hasarı Üzerine Yerel Zemin Koşullarının Etkisi, (çeviri Hasgür, Z.), Deprem Araştırma Bülteni, Sayı: 52, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Müdürlüğü, Yayın no 8, s. 61.
- Ohta, Y., 1983.** A Comprehensive Study on Earthquake Disaster in Turkey, Hokkaido Üniversitesi, Japonya.

Omote, S., 1951. The Relation between the Earthquake Damages and the Structure of the Ground in Yokohoma, Bull. Earthquake Res. Institute, University of Tokyo, Vol.34.

Özay, İ., 1992.Günişığında Yönetim, Filiz Kitapevi, İstanbul, s. 161, 163.

Öztürk, A., 1997. 21.yy Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul, s. 97-102

Pirler, O., Başsoy A. ve Gürsoy E.Z., 1997. İl Düzeyinde Merkezi İdare- Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.

Resmi Gazete, AY 98/48 Esas, 98/85 Karar Sayılı 22/12/1998 Günlü Kararı. 31/03/1999 Tarih ve 24006 sayılı.

Roberts, P., 1996. Regional Planning Guidance in England and Wales: Back to the Future?, TPR, Vol. 67, pp. 97-107.

Sandi, H., 1982. Seismic Vulnerability and Seismic Intensity, 7th European Conference on Earthquake Engineering, Athens.

Schneider, S.K., 1995. Flirting with Disaster- Public Management in Crisis Situations, M.E. Sharpe, Newyork.

Şengezer, B. ve Kansu, H., 2001. Kapsamlı Afet Yönetimi, YTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Üniversite Yayın No:YTÜ.MF.YK-01.0627/ FakülteYayın No:MF.ŞBP-01.002, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım-Yayın Merkezi, İstanbul.

Şengezer, B., 1992. Depremde Ortaya Çıkan Yapı Hasarı ve Zemin İlişkisi Hakkında bir Derleme, Yerleşim Yazıları, Yıldız Üniversitesi Yayını, İstanbul.

Şengezer, B., 1997. 13 Mart 1992 Erzincan Depremi Hasar Analizi ve Türkiye'de Deprem Sorunsalı, *Doçentlik Tezi*, YTÜ, Mim. Fak. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul.

Şengezer, B., 1999. 13 Mart. Erzincan Depremi Hasar Analizi ve Türkiye'de Deprem Sorunu, Yayın No YTÜ.MF.YK.99.0496, YTÜ Basım Yayın Merkezi, İstanbul.

Şengezer, B., 2002. Japonya ve ABD'de Afet Yönetimi-Kentlerin Depreme Karşı Hazırlanması Bildirisi, Mimarlar Odası, İstanbul.

Şengezer, B.S. ve Kansu, H., 1999. Afet Zararlarını Azaltmak Amacına Yönelik Olarak İmar Mevzuatının İncelenmesi ve Kurumsal Yapının Düzeltilmesine İlişkin Bir Model Önerisi, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım Yayın Merkezi, İstanbul.

- Sey, Y.,** 1979. Afet Sonrası Barınma Sorunu ve Türkiye, İTÜ yayını, İstanbul.
- Stojković, M.,** 1975. Banjaluka Şehrinin Sismik Mikro-bölgeleme Etüdü ve Mühendislik Sismolojisi Araştırma Çalışma Projesi, Deprem Araştırma Bülteni, Sayı 9, Çev. Tabban, A., Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araş. ve Uygulama Genel Md., Ankara.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME,** 1993. Yerel Yönetim Yapıları, *Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4*, İstanbul.
- Tabban, A.,** 1979. Deprem ve Sorunları, TMMOB, Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, 4, Ankara.
- Tan, T.,** 1976. Planlamanın Hukuki Düzeni, s. 141-142, TODAİ.
- Taneri, E.,** 1986. Bölge Planlama, Yıldız Üniversitesi Yayınları, Sayı 186, İstanbul.
- Telford, T.,** 1995. Mega Cities Reducing Vulnerability to Natural Disasters, *Overseas Development Administration*, ISBN:0 7277 2068, Institution of Civil Engineers, Redwood Books, Trrowbridge, Wiltshire.
- Tewdwr-Jones, M.,** 1997. Plans, Policies and Inter-Governmental Relations: Assessing the Role of National Planning Guidance in England and Wales, Urban Studies, Vol.34, No.1, pp. 141-162.
- Tezcan, S. ve İpek, M.,** 1996. Dinar Depreminin Düşündürdükleri, Tübitak Deprem Sempozyumu, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, Ankara.
- Thirlwall, A.P.,** 1983. Growth and Development, The McMillan Press, Hong Kong.
- TOBB,** 1999, Ekonomik Forum, sayı 7, s. 8-15.
- Tokyo Metropolitan Government,** 1987. 2nd Long Term Plan for Tokyo Metropolis, Published by the Tokyo Metropolitan Government, Tokyo.
- Toshio, Y.,** 1997. Earthquake Preparations in Japan, <http://lib1.nippon-foundation.or.jp>, İndirilme Tarihi 2001.
- Türkoğlu, H. ve Yiğiter, R.,** 2002. Acil Durum Planlaması, İTÜ Press, İstanbul.
- Ünal, Y.,** 1988. Kent Planlama ve Uygulamanın Yasal Yönleri. İTÜ Mimarlık Fakültesi yayını. İstanbul.
- Ünlü, H.,** 1993. Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, TC Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi 8, İstanbul.

Vidinlioğlu, N. ve Kansu, H., 1997. Türkiye’de Kentleşme Olgusunda Planlamanın Amacı Yönünden Çevre Faktörü, *Doğayı Koruma Kent ve Ekoloji Sempozyumu*, s. 269.

Wannop, U. and Cherry G., 1994. The Development of Regional Planning in the United Kingdom, *Planning Perspective*, Vol. 9, s. 29-60.

World Bank, 1995. Istanbul: Emergency Action Plan in Informal Settlements, Environmental Degradation and Disaster Vulnerability – The Turkey Case Study, Washington D.C.

Yayla, Y., 1985. İdare Hukuku, Filiz Kitapevi, İstanbul, s. 107-108.



ÖZGEÇMİŞ

İ. Bakır KANLI, 14 Nisan 1970 tarihinde Ankara’da doğdu. İlk, orta ve lise tahsilini İstanbul’da tamamladı. Haydarpaşa Lisesi’ni 1987 yılında bitiren KANLI, aynı yıl Yıldız Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü’ne girdi. Buradan, 1991 yılında Şehir ve Bölge Plancısı unvanı ile birincilikle mezun oldu. 1994 yılında, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı’nı “Belediyelerin Mali Kaynaklarının Yönetimi” konulu tezi ile tamamlayarak İşletmecilik Bilim Uzmanı unvanı ile ikincilikle mezun oldu. 1995 yılında askerlik hizmetini tamamlayan KANLI, 1995-1996 öğretim yılı bahar yarısında, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı, Bölge Planlama Bilim Dalı’nda doktora programına başladı.

1992-1994 yılları arasında Adapazarı Belediyesi’nde Planlama Danışmanlığı ve İmar Planlama Müdürlüğü görevlerini yürüten KANLI, 1998-2001 yılları arasında, Sakarya 1. Organize Sanayi Bölgesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şehir Planlama Müdürlüğü’nde de görev yaptı. Halen, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) desteği ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın (IULA-EMME) koordinatörlüğünde yürütülmekte olan “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması Projesi” ile “Afetlere Hazırlıklı Olmak İçin Yerel Kapasite Geliştirme Alt Projesi”nin Genel Sekreterliği görevini sürdürmekte olan KANLI, evli ve bir çocuk babasıdır.

Y.Ö. YÜKSEKÖĞRETİM
DOKÜMAN TAYYİN