

Dirençli Kentlerin Oluşturulması ve Afet Risklerinin Azaltılmasında YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ



Onur DODANLI
AFAD Uzmanı

O6 Şubat 2023 tarihinde, Kahramanmaraş Pazarcık merkezli 7.7 ve Elbistan merkezli 7.6 büyüklüklerinde yaşanan depremler nedeniyle ülkemiz asrın felaketi ile karşı karşıya kalmıştır. Depremden etkilenen 11 ilde çalışmaların devam ettiği süreç içerisinde afet öncesi alınması gereken tedbirler tekrar gündeme gelmiş olup, afete dayanıklı yapıların oluşturulmasında yerel yönetimle-

re önemli görevlerin düştüğü kamuoyunda sıkça tartışılır hale gelmiştir.

Yerel yönetimler, dirençli kentlerin oluşturulması ve afet riskinin azaltılması uygulamasında bir takım zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Yerel yönetimlerin afet riskini azaltabilmesi için sorunları tespit ederek katılımcı bir anlayış içerisinde mali ve beşeri kaynaklarla güçlendirilmesi gerekmektedir.



Şehirlerin afet risklerini gözetmeden plansız ve hızlı bir şekilde büyümesi kentlerde afet riskini oluşturan faktörler arasında yer almaktadır.

Küresel ekonominin yükselişiyle birlikte, sosyoekonomik ve politik odak kırsal alanlardan kentsel alanlara kaymıştır. Bu nedenle yerel yönetimlerde yönetim anlayışı da değişmeye başlamış olup, dirençli kent kavramının ön plana çıkmasıyla kentlerin afet risklerinin tespit edilerek risklerin azaltılması önemli bir hale gelmiştir.

KENTLERDE AFET RİSKİNİ OLUŞTURAN FAKTÖRLER

Kentlerde afet risklerinin tespiti için riski oluşturan faktörlerin detaylı olarak tespit edilmesi önem arz etmektedir. Bu faktörler aşağıdaki şekilde belirtilmiştir;

Kent Nüfusunun ve Yoğunluğunun Artması

Günümüzde, 4 milyardan fazla insan (dünya nüfusunun yarısı) şehirlerde yaşamaktadır. İnsanlar, daha iyi fırsatlar edinmek ümidiyle veya yoksulluk, çevrenin bozulması, çatışmalar, yaşanan afetler sebebiyle tarihin başka hiçbir döneminde görülmemiş ölçüde günümüzde şehirlere göç etmiştir.

21. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, gelişmekte olan dünyanın toplam kent nüfusunun ikiye katlanması beklenmektedir (2050 yılı itibarıyla dünyada kent nüfusunun 5,3 milyara ulaşması beklenmektedir).

1950'li yıllardan beri nüfus yedi kat artmıştır. Bu nedenle kent nüfusu yoğunluğunda önemli ölçüde artış gözlemlenmektedir.

Şehir Yönetiminde Yaşanan Yetersizlikler

Günden güne giderek büyüyen kent nüfusuna nasıl hizmet verildiği ve nasıl yönetildiği, dirençli kentlerin oluşumunda ve afet riskinin azaltılmasında önemli rol oynamaktadır.

Gelir düzeyi yüksek olan ülkelerde, altyapı ve hizmetlerin kapsamlı olması, afetlerden kaynaklanan riskleri ve etkilerini azaltmaya yardımcı olabilmektedir. Ancak düşük veya orta düzeyde gelire sahip olan ülkelerde altyapı ve hizmet ağı yetersiz kalabilmektedir. Kent yönetiminin zayıf olması halinde yerel yönetimler yeterli altyapı imkânı sunamakta, yeterli hizmet verememekte ve vatandaşlar için güvenli yaşam alanı oluşturamamaktadır. Yatırım kapasitesi ve yetkinliği bulunmayan, kaynakları zayıf olan ve gecekondular mahallelerinde yaşayan düşük gelirli vatandaşlara yönelik katılımcı ve stratejik bir kentsel planlama yapmayan yerel yönetimler, afetlere dayanıklılık sorununa bir çözüm bulamayabilmekte ve şehirlerde yaşayan nüfusun bu sorundan daha fazla zarar görmesine neden olabilmektedir.

Şehirlerin Plansız Şekilde Büyümesi

Şehirlerin afet risklerini gözetmeden plansız ve hızlı bir şekilde büyümesi kentlerde afet riskini oluşturan faktörler arasında yer almaktadır. Latin Amerika, Afrika ve Asya'da bulunan birçok şehir, 30 yıllık süre içerisinde büyüklüklerini ikiye katlamıştır.

Hızlı ve plansız büyüme nedeniyle şehirler genellikle inşaat kanunlarına, arazi kullanım yönetmeliklerine

ve arazi işlemlerine ilişkin yasal çerçevelerin dışında genişlemektedir. Bu nedenle mevcut planlama araçları ve yasalar uygulamada gerçeklikten uzak bir halde olmaktadır.

Gelir Düzeyi Düşük Olan Vatandaşlara Uygun Arazi Bulunamaması

Şehirlerde yaşayan gelir durumu düşük vatandaşların büyük kısmı temel hizmetlerin bile verilemediği güvensiz alanlarda kurulmuş gecekondular mahallelerinde yaşamaktan ötürü yaşanabilecek afetlere daha fazla maruz kalmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde nüfusun %20'si ile %50'si şehir merkezlerinin yakınında kurulmuş olan gecekondular mahallelerinde yaşamakta olup, bu rakam her yıl ortalama 25 milyon artmaktadır.

Uygunsuz Yapılar

Binaların mevzuata, imar planına aykırı bir şekilde yapılması insan hayatını tehlikeye sokmaktadır. Binaların deprem, heyelan, fırtına, sel baskını ve tsunami gibi bir afet karşısında yıkılmasıyla çok sayıda insan hayatını kaybetmekte ya da ciddi şekilde yaralanmaktadır. Yapılan araştırmalara göre, doğal afetlerden kaynaklanan ölümlerin %80'i depremler esnasında çöken binalardan kaynaklanmaktadır.

Birçok ülkenin inşaat kanunları ve yönetmelikleri, yangından korunma ve doğal tehlikelere karşı dayanıklılık da dâhil olmak üzere asgari standartları belirlemektedir. İnşaat çalışmalarının yapılması ve yönetmeliklerin uygulanması gerekli olmakla birlikte mevzuatta belirtilen faktörlerin dışında yapılan yapılaşma nedeniyle afet anında binaların çökmesine ve afet sonrasında ölümlere neden olabilmektedir. Dünyada gelişmekte olan ülke vatandaşlarının büyük



kısmı kaçak yerleşim yerleri ile yasa dışı olarak veya mühendisliğe tabi olmadan inşa edilmiş alanlarda yaşamaktadır.

Ekosistemlerin Azalması

Ekosistemler hem şehirlere hem de yerel yönetimlere önemli faydalar sağlamaktadır. Fakat şehirlerin plansız gelişmesi nedeniyle birçok ekosistem önemli ölçüde değişikliğe uğramış, bu durum doğanın tehlikeli bir şekilde bozulmasına sebep olmuştur. Örnek vermek gerekirse; su yollarının bulunduğu alanlarda yapılaşma olması ve drenaj sistemlerinin eksik olması nedeniyle çok sayıda kentin sel altında kalma ihtimali bulunmaktadır. Bunun yanı sıra ağaçların yok edilmesi yamaç erozyonuna sebep olmakta, buralarda yaşayan insanları heyelan tehlikesine açık hale getirmektedir.

Finansal açıdan önde gelen büyük şehirlerde büyük bir afet yaşanması durumunda yerel ve ulusal açıdan ekonomi üzerinde yıkıcı bir etki oluşabilmekte ve önemli ölçüde can kaybına yol açabilmektedir.

Büyük Finans Şehirlerinde Afet Riskinin Oluşması

Finansal açıdan önde gelen büyük şehirlerde büyük bir afet yaşanması durumunda yerel ve ulusal açıdan ekonomi üzerinde yıkıcı bir etki oluşabilmekte ve önemli ölçüde can kaybına yol açabilmektedir. Bu tür bir afet, 1995 yılında Japonya'nın Kobe şehrinin büyük bir kısmını ve limanını yerle bir eden Büyük Hans-

hin Awaji depremiyle gerçekleşmiştir. Kobe şehri, bu depremin ardından yaralarını tamamen sarmış ve afet riskleri ile ilgili bir dizi kapsamlı ve yenilikçi politika ve eylemi yürürlüğe sokmuştur. Kamuoyunda sıkça dile getirilen olası bir İstanbul depremi sonrasında ulusal açıdan ekonomik problemlerle karşı karşıya kalma ihtimali bulunmaktadır.

DİRENÇLİ KENTLERİN OLUŞTURULMASI VE AFET RİSKLERİNİN AZALTILMASININ FAYDALARI

Afet risklerini azaltmak ve dirençli kentler oluşturmak için şehirlerde çalışmaların gerçekleşmesi durumunda olası bir büyük afette vatandaşların can ve mal güvenliği sağlanabilecek ve afet sonrasında şehirde yaralar daha hızlı sarılabilecektir.

Afetlere karşı dirençli olan kentler daha fazla yatırım çekeceği için iş fırsatları, ekonomik büyüme ve istihdam olanakları artacaktır.

Dirençli kentlerin oluşması durumunda;

- Afet durumunda kentte yaşanacak aksamlar diğer kentlere göre daha az meydana gelecektir.
- Afetlere müdahale etme durumu bu kentlerde daha kolay olacak ve şehir kaynakları afetten daha az etkilenecektir.
- Afetler sonucunda yaşanacak kayıpların azalması umulduğundan evlere, binalara ve diğer mallara daha fazla yatırım yapılacaktır.
- Altyapıya daha fazla sermaye yatırımı yapılacaktır.
- Afetlere karşı dirençli olan kentler daha fazla yatırım çekeceği için iş fırsatları, ekonomik büyüme ve istihdam olanakları artacaktır.
- Sağlık ve refah düzeyi genel anlamda artacaktır.
- Daha güvenli okullarda eğitim gerçekleşecektir.
- Kentsel kalkınmanın gelişimiyle vatandaşların yönetime aktif katılımı artacaktır ve yerel demokrasinin gelişmesi sağlanacaktır.

DİRENÇLİ KENTLERİN KURULMASI VE AFET RİSKİNİN AZALTILMASI İÇİN GERÇEKLEŞEN ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR

Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan, yerel yönetimlerin afet

riskini azaltmasında ve dirençli kent kurulumunda destek niteliğinde olan uluslararası iki çalışmadan bahsetmek gereklidir.

a) Sendai Afet Riskini Azaltma Çerçevesi (2015-2030)

Sendai Afet Riskini Azaltma Çerçevesi (2015–2030), Birleşmiş Milletler (BM) üye devletleri tarafından 14-18 Mart 2015 tarihleri arasında Japonya'nın Sendai kentinde düzenlenen Dünya Afet Riskini Azaltma Konferansı'nda kabul edilen ve onaylanan uluslararası bir belgedir. Haziran 2015'te BM Genel Kurulu tarafından afet riskinin azaltılması konusunda bugüne kadarki en kapsamlı uluslararası anlaşma olan Hyogo Eylem Çerçevesi'nin (2005–2015) halefidir.

Yerel yönetimleri de kapsayan Sendai Çerçevesi, eylem için dört özel öncelik belirlemiştir:

- Afet riskini anlamak,
- Afet riskini yönetmek için afet riski yönetimini güçlendirmek,
- Dayanıklılık için afet riskinin azaltılmasına yatırım yapmak,
- Etkili müdahale ve kurtarma, iyileştirme ve yeniden inşada "Daha İyiyi Geri İnşa Etmek" için afete hazırlıklı olmak.

Sendai Çerçevesinin sonucuna ve hedefine ulaşmada yedi küresel hedef üzerinde anlaşmaya varılmıştır;

- 2020 ile 2030 arasında 2005-2015'e kıyasla 100.000 küresel ölüm başına düşen ortalama ölüm düşürme hedefi doğrultusunda, 2030 yılına kadar küresel afet ölümlerini önemli ölçüde azaltmak,
- 2020 ile 2030 arasında 100.000 kişi başına düşen ortalama küresel rakamı 2005-2015'e kıyasla düşürmeyi hedefleyerek, 2030 yılına kadar küresel olarak etki-

lenen insan sayısını önemli ölçüde azaltmak,

- 2030 yılına kadar küresel gayri safi yurtiçi hasıla ile ilişkili olarak doğrudan afetlerin ekonomik kaybını azaltmak,
- Dayanıklılıklarını 2030 yılına kadar geliştirmek de dahil olmak üzere, aralarında sağlık ve eğitim tesislerinin de bulunduğu kritik altyapıya yönelik afet hasarını ve temel hizmetlerin kesintiye uğramasını önemli ölçüde azaltmak,
- Ulusal ve yerel afet risk azaltma stratejileri olan ülke sayısını önemli ölçüde artırmak,
- Çerçevenin 2030 yılına kadar uygulanmasına yönelik ulusal eylemlerini tamamlamak için yeterli ve sürdürülebilir destek yoluyla gelişmekte olan ülkelerle uluslararası işbirliğini önemli ölçüde geliştirmek,

b) Birleşmiş Milletler- Şehirler Dirençli Hale Geliyor- 2030 (Making Cities Resilient- 2030)

Birleşmiş Milletler Afet Riski Azaltma Ofisi tarafından gerçekleştirilen "Şehirler Dirençli Hale Geliyor 2030" (Making Cities Resilient 2030) programı ile yerel yönetimler aracılığıyla 2030 yılına kadar dirençli kentlerin kurulması ve afet risklerini minimuma indirilmesi amaçlanmaktadır.

Şehirler Dirençli Hale Geliyor 2030 programının yerel yönetimlere sunacağı katkılar aşağıdaki gibidir;

- Programa katılan kentlerin yerel dayanıklılıkların iyileştirilmesinin sağlanması,
- Kentlere uygun bilgi ve araçları sunarak afet risklerini azaltma ve dayanıklı kentsel dönüşüm ve kentlerin yeniden inşa etme süreçlerinin desteklenmesi,

- 2030 Gündemine ulaşmak için kentleri küresel tutarlı politikalarla birbirine bağlı tutan küresel bir ortaklık ve ağ sağlanması;
- Bölgesel ortaklık ağlarının uygulanması ile kentlerin savunmasız yerleri ve alanlarının dönüştürülmesi için harekete geçilmesi;
- Gerçek zamanlı bir gösterge paneli ile kentlerin kayıt, izleme ve değerlendirme süreçlerine imkân tanınması;
- Afet/iklim risklerini azaltmak ve risk bilgisi yerel kalkınmayı desteklemek için uzman hizmet sağlayıcılarını bulmaya yardım edilmesi.

Ayrıca bu program, afet riskini azaltma ve dirençli kent oluşturma konusundaki anlayışı geliştirmekte, stratejik planlamayı oluşturmada ve programa katılan kentlere destek sunmaktadır.

Yerel yönetimler bu programa dahil olduktan sonra 2030 yılına kadar kentlere yönelik taahhüt verecek kendi ihtiyaçlarına uygun olan kentsel dayanıklılık organizasyonlarına katılıp uzman desteği alabileceklerdir.

YEREL YÖNETİMLER AFET RİSKİNİN AZALTILMASINA NASIL KATKIDA BULUNABİLİR?

Afet yönetimine genellikle ulusal hükümetler dahil olsa da yerel yönetimlerin afet riskini azaltmasındaki rolü ve eylemleri ağırlıklı olarak çok daha önemlidir. Yerel yönetimler, afetlerin meydana geldiği alana ilk olarak müdahale edebilecek kurumlar oldukları için, afet riskinin azaltılması uygulanmasında kilit bir rol oynamaktadır.

Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Ofisi'ne göre yerel yönetimlerin

afet riskinin azaltılması konusunda üç ana rolü vardır;

- **Belirli bir afet riskinin azaltılmasını sağlamak için merkezi bir rol oynamak:** Yerel yönetimler, afet riskini azaltma çabalarına dahil olan paydaşları koordine etmek için daha merkezi bir konumdadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin afet riskini azaltma girişimlerini başarılı bir şekilde uygulamaya koymak için paydaşlara liderlik etmesi ve gerekli destek ve yardımla onları kolaylaştırması beklenmektedir.
- **Vatandaşların ve yerel toplulukların afet riski azaltma faaliyetlerine etkin bir şekilde dahil edilmesini sağlamak:** Yerel yönetimler, vatandaşlara ve yerel topluluklara en yakın siyasi otoritelerden biri olarak tanımlanabilir. Bu nedenle yerel halkı afet riski azaltma faaliyetlerine etkin bir şekilde dahil etmek ve endişelerini verimli ve etkili bir şekilde ele almak için daha iyi bir konumdadır.
- **Yerel yönetimlerin kapasitelerini güçlendirmek ve afet risk azaltma eylemlerini kendileri için uygulamak:** Yerel yönetimlerin, afetlerin yerel toplum üzerindeki olumsuz etkilerini önlemek veya sınırlamak amacıyla pratik afet riski azaltma eylemlerine etkili bir şekilde dahil olmaları için kurumsal kapasitelerini güçlendirmeleri gerekmektedir. Yerel yönetimler, tehlikeler ve savunmasızlıklar hakkında güncel verilerin korunmasına katkıda bulunabilir, risk değerlendirmesi hazırlayabilir, bunları kentsel gelişme planları ve kararları için temel olarak kullanılabilir ve halkın kullanımına kolayca sunabilir.

Ayrıca Asya Afete Hazırlık Merkezi (APDC) tarafından hazırlanan rapor-

Yerel yönetimler, afetlerin meydana geldiği alana ilk olarak müdahale edebilecek kurumlar oldukları için, afet riskinin azaltılması uygulanmasında kilit bir rol oynamaktadır.

da afet yönetim sürecinde yerel yönetimlerin katkısı aşağıdaki şekilde vurgulanmıştır;

Yerel yönetimler;

- Önceki afetlerden elde edilen deneyimleri biriktirebilir ve yerel olarak sürdürülebilir afet yönetim sistemlerini geliştirebilir.
- Uygun maliyetli yerel kaynakları yaratıcı bir şekilde kullanabilir.
- Uyarı, iletişim, nakliye, kurtarma, tahliye, ikmal, yardım, tıbbi, yangın hasarı yardımı, güvenlik ve her türlü hasar kontrolünü yürütmek ve etkili afet yönetimi için kapsayıcı, katılımcı kurumsal bir sistem oluşturabilir.
- Ulusal düzeydeki kurumların görmezden geldiği, oldukça yerel ancak yıkıcı afetlere müdahale etmek için bir sistem kurabilir.
- Toplulukların katılımıyla yeniden yapılanma ve iyileştirme faaliyetleri için bir acil durum finansmanı mekanizması oluşturulmasını teşvik edebilir.
- Yerel yönetimler, yerelde bulunan topluluklar ile hükümetler arasında, afet yönetimi için arabuluculuk yapabilir.

Bu nedenle, yerel yönetimlerin afet riskini azaltmak için çeşitli şekillerde katkıda bulunabileceği açıktır. Afet

Belediye başkanları, hizmet verdikleri topluluklarda afetlere karşı dayanıklılığın sağlanmasında kilit rol oynamaktadır.

riskinin azaltılması, esas olarak, topluluk gruplarının ve diğer paydaşların katılımıyla hafifletici önlemlerin uygulanmasına yönelik proaktif önlemler yoluyla başarılmaktadır.

DİRENÇLİ KENTLER İNŞA ETMEDE BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVLERİ

Belediye başkanları, hizmet verdikleri topluluklarda afetlere karşı dayanıklılığın sağlanmasında kilit rol oynamaktadır. Başkanlar, mevzuat doğrultusunda yetkili oldukları alanlarda inşaat izinlerini vermekte

ve kamu işlerini idare ederek şehrin kalkınmasına yönelik planlar yapmaktadır. Bu önemli görevlerin tamamı toplumların afetlere karşı hassasiyetini azaltabilecek daha güvenli bir kalkınmanın önünü açabilmektedir.

Belediye başkanları, gelecekte karşılaşılabilecek muhtemel olan risklere hazırlanmak konusunda şehirlere yardımcı olmak üzere önemli bir rol üstlenebilir. Yerel yönetimler, topluluklar ve meslek birlikleri, uluslararası-bölgesel ya da sivil toplum kuruluşları, bağışçılar, özel sektör, akademisyenler ve vatandaşların tamamı bu konuyla ilgilenmelidir. Bu paydaşların hepsinin afetlere karşı dirençli şehirlerin oluşturulmasında kendilerine düşen rolleri üstlenmeleri gerekmektedir birlikte başarıya ulaşmak için yerel yönetimlerin katılımı da kritik önem taşımaktadır.

Belediye Başkanları aşağıda belirtilen yöntemler ile dirençli kentler kurabilir ve afet riskini azaltabilir;

- Dirençli kentlere yönelik ulusal düzeyde hazırlanan planları, merkezi hükümet ile iş birliği içerisinde çalışarak yerel düzeye aktarmak,
- Vatandaşlar ve STK'larla yerel ortaklıklar ve ittifaklar kurmak,
- Üniversiteler ile iş birliği içerisinde kentlerin dirençliliğinin sağlanmasına yönelik yöntemleri bulmak üzere araştırma yapmak,
- Yüksek risk altında bulunan alanlara odaklanarak kentsel direnci arttıracak çalışmalar gerçekleştirmek,
- Uluslararası Afet Zararlarını Azaltma Gününde ya da geçmişte yaşanan afetlerin yıl dönümlerinde kamuoyunun katılımıyla yapılacak oturum, tartışma, tatbikat ve diğer farkındalık faaliyetlerini gerçekleştirmek,
- İklim değişikliği sorununu kabul edilip bunlara yönelik çalışmalar yapmak.

SONUÇ

Dünyanın dört bir yanında kentler, günümüzde afet ve iklim değişikliği gibi önemli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Kahramanmaraş ve Elbistan depremleri sonrasında ülkemizde afet riskini azaltmanın yanı sıra dirençli kentlerin oluşturulmasına yönelik daha fazla yatırım yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda kentlerin risk azaltma ve dirençli kentlerin oluşturulması anlayışının geliştirilmesi, stratejik planların etkin bir şekilde hazırlanması, yerel yönetimler tarafından yukarıda bahsedilen uluslararası çalışmalara katılım gösterilmesi, kentsel dönüşüm ve imar ile ilgili yasalara ve yönetmeliklere uyulması önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Asya Afete Hazırlık Merkezi (2003). The Role of Local Institutions In Reducing Vulnerability To Recurrent Natural Disasters And In Sustainable Livelihood Developments In High Risk Areas. Site: <https://www.fao.org/3/ae080e/ae080e.pdf>
- Birleşmiş Milletler. (2010). Şehirler Dirençli Hale Geliyor (2010-2015)- Dünya Afet Zararlarının Azaltılması Kampanyası. Site: https://www.preventionweb.net/files/14043_campaignkittr03.09.pdf
- Malağoda, C, Amaratunga, D, Pathirage C. (2010). Role of Local Governments In Disaster Risk Reduction. Afet Riskinin Azaltılmasında Yerel Yönetimlerin Rolü.
- Sendai Afet Riski Azaltma Çerçevesi. (2015-2030). Site: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Şehirler Dirençli Hale Geliyor – 2030 (Making Cities Resilient- 2030). Site: <https://mcr2030.undrr.org/>
- UNDRR. (2017). Local Government Powers for Disaster Risk Reduction. Afet Riskinin Azaltılması için Yerel Yönetimlerin Gücü. Site: <https://www.preventionweb.net/publication/local-government-powers-disaster-risk-reduction-study-local-level-authority-and>