

ŞEHİR & TOPLUM

SAYI 28 | MAYIS - AĞUSTOS 2024 | ISSN: 2564-7067

“küresel gündem,
yerel eylem”



ŞEHİR & TOPLUM

Sayı: 28, MAYIS - AĞUSTOS 2024
ISSN: 2564-7067

İMTİYAZ SAHİBİ

Mustafa Bozbey (Marmara Belediyeler Birliği adına)

GENEL YAYIN YÖNETMENİ

M. Cemil Arslan

EDİTÖR

Ezgi Küçük Çalışkan

DOSYA EDİTÖRÜ

Özge Sivrikaya

YARDIMCI EDİTÖRLER

Ali Emre Soner

Samet Keskin

YAYIN KURULU

Alim Arlı

Burcuhan Şener

Ülkü Arıkboğa

DANIŞMA KURULU

Aslı Ceylan Öner

Eda Ünlü Yücesoy

Hasan Taşçı

İlhan Tekeli

Korkut Tuna

Mehmet Ocağcı

Ruşen Keleş

Selçuk Mülayim

Suphi Saatçi

Tarkan Oktay

Yunus Uğur

SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ

Emrehan Furkan Düzgiden

YAPIM

Manuma Studio

KAPAK İLLÜSTRASYON

Ezgi Küçük Çalışkan

YAYIN ARALIĞI

Şehir & Toplum dergisi, Marmara Belediyeler Birliği Şehir Politikaları Merkezi tarafından yılda üç defa yayımlanmaktadır.



KÜLTÜR YAYINLARI

İLETİŞİM

Tel: +90 212 402 19 00

Faks: +90 212 402 19 55

Adres: Marmara Belediyeler Birliği

Ragıp Gümüşpala Cad. No:10 Eminönü 34134

Fatih / İstanbul

BASKI

İhlas Gazetecilik A.Ş.

İÇİNDEKİLER

YERELDE KÜRESEL GÜNDEMLERİ ARAMAK:

MARMARA BÖLGESİ'NDE BİR ARAŞTIRMA

Özge Sivrikaya 9

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARININ YERELLEŞTİRİLMESİNİN

HERKES İÇİN DAHA İYİ BİR GELECEK AÇISINDAN ÖNEMİ

Marta Rodó Masriera, Sophie Lena Heuser 27

SENDİAİ AFET RISK AZALTMA ÇERÇEVESİ VE YEREL YÖNETİMLERDE

RISK AZALTMA FAALİYETLERİ İLE İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE KENTLERİ

Meltem Şenol Balaban 41

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI: KARBON NÖTR ŞEHİRLERE DOĞRU

Ayşe Göç 57

AVRUPA BİRLİĞİ AKILLI ŞEHİRLER STRATEJİ VE UFUK AVRUPA PROGRAMI

Çağrı Yıldırım 71

YERELDEN İKLİM EYLEMLERİ VE PARIS ANLAŞMASI'NA KATKILAR

Yasemin Okay 87

BELEDİYE BAŞKANLARI KÜRESEL İKLİM VE ENERJİ SÖZLEŞMESİ

Piero Roberto Remitti 107

KÜRESEL GÖÇ GÜNDEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Merve Ağca 115

YENİ KENTSEL GÜNDEM VE YEREL İLE İLİŞKİSİ

İrem Kurtuluş Korkmaz 129

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE'DE

MERKEZ- YEREL İLİŞKİLERİNİN HALİ

Ervin Sezgin 139

YENİLENEN AVRUPA KENTSEL ŞARTI VE BELEDİYELER

Yusuf Erbay, Kumru Arapgirlioğlu, Zerrin Alataş 155

GÜÇLÜ AĞLAR VE KUVVETLİ BİR HAREKETLE KÜRESEL AMAÇLARA ULAŞMAK:

KÜRESEL GÜNDEMLERİN YERELLEŞTİRİLMESİ İÇİN UCLG EĞİTİM DÖNGÜLERİ

Sara Hoeflich 173



Artık birbirine paralel olarak ilerleyen pek çok alandaki uluslararası anlaşmalarda alınan kararlar 2020 yılına geldiğimizde ortak bir çözümün aslında “riskleri sistemli bir bakış açısı içinde yönetmek” fikrinde yattığını ortaya koymaktadır. Bu sebeple bu fikir “sürdürülebilir kalkınma ancak risklerden haberdar olduğu takdirde mümkündür” hedefiyle günümüzün gündemini 2030’a kadar belirler hale gelmiştir

SENDAİ AFET RİSK AZALTMA ÇERÇEVESİ (SARAÇ) VE YEREL YÖNETİMLERDE RİSK AZALTMA FAALİYETLERİ İLE İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE KENTLERİ

Meltem Şenol Balaban*

Geçmişten günümüze afetlere dönüşen doğa ve insan kaynaklı tehlikelerle mücadelede uluslararası gündem, özellikle 1990'lardan bu yana pek çok toplantı ve çerçeve belgelerle meşgul olmuş, yaşanan her büyük kayıplı afet sonrasında ileriye dönük olarak "afetlerin yönetimi" konusundaki paradigmayı da zaman içinde değiştirmiştir (bkz. Şekil 1). Dünyanın herhangi bir yerinde ortaya çıkan,

büyük can ve mal kayıplarına neden olan afetler sonrasında - özellikle - Birleşmiş Milletler Afet Risk Azaltma Ofisi (UNDRR) kuruluşu afet yönetimi konusunda öncü olmuştur. Birleşmiş Milletler'in pek çok destek kurum, girişim ve kuruluşuyla beraber dünya genelinde "afetlerle mücadele" konusunda ülkeler arası iş birlikleri ile olası afet risklerini azaltmak için hazırlıklar yapılmaya devam edilmektedir. 2015 yılında Japonya'nın Sendai kentinde yapılan toplantı sonrası ortaya konulan Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction - SARAÇ) gereği alınan kararlar ve önceliklendirilen alanlar üzerinden 2030 yılına kadar dünya genelinde çerçeve sözleşmesini kabul eden ülkelerin hazırlıklarını tamamlaması hedeflenmekte, böylelikle dünya genelinde ortaya çıkabilecek afet risklerinin öngörülmesi yoluyla tehlikelerin afetlere dönüşmeden en az zararla atlatılması amaçlanmaktadır.

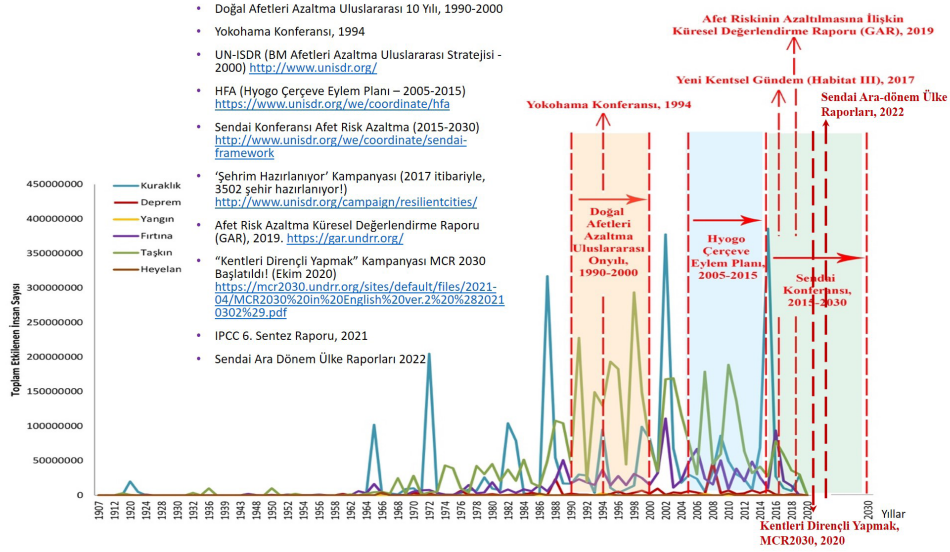
Bu yazı kapsamında uluslararası arenada ortaya çıkan ve pek çok devletçe kabul edilen öncelikli konular ile bu konuların yerel yönetimlerdeki yansımalarının Türkiye kentleri özelinde incelenerek güncel durum tespiti yapılacak ve temel sorun alanları ele alınacaktır.

AFETLERİN ETKİLERİ DEĞİŞİYOR, DÖNÜŞÜYOR, PEKİ "AFETLER" KARŞISINDA İNSAN YERLEŞMELERİ NE YAPABİLİR?

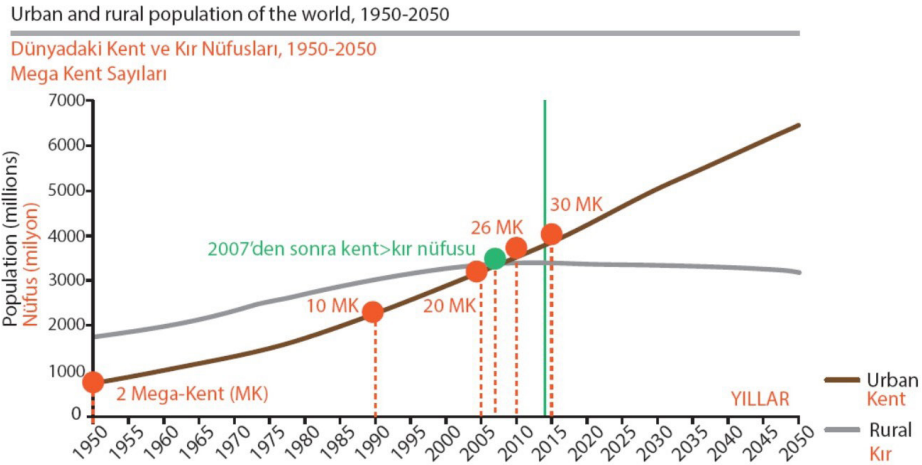
2018 yılı itibariyle dünya nüfusunun %55'inden fazlasının kentsel alanlarda yaşadığı tahmin edilmektedir. 2007 yılından itibaren başlayan kentsel alanlardaki

*ODTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü & Müdür,
ODTÜ Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi

Şekil 1: Dünya genelinde 1900lerden bu yana çeşitli doğa kaynaklı afetlerden etkilenen insan sayısı ve uluslararası toplantı, etkinlik ve raporlamaların ilişkisi gösterilmektedir (Grafik verisi; EM-DAT 1907-2020 yılları arasına aittir, grafik yazar tarafından üretilmiştir.)



Şekil 2: Dünya genelindeki kır-kent nüfusları değişimi ve mega-kent sayıları (Şenol Balaban 2017, sf. 169)



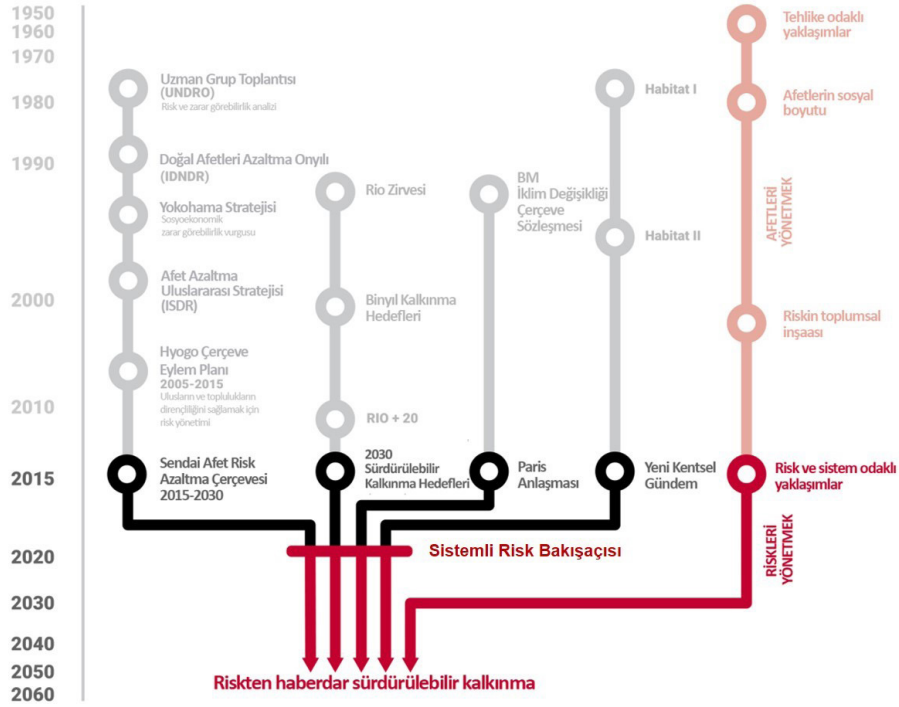
nüfusun kırsal alanlardaki nüfusun önüne geçmesi durumu olarak yazıda “kentsel dönüş (urban turn)” olarak nitelendirilen olgunun önümüzdeki yıllarda daha da artacağı, 2030’larda bu oranın %60’lara ulaşacağı öngörülmektedir (bkz. Şekil 2). Dolayısıyla artık daha fazla insan nüfusuna ve yoğunluğuna sahip yerleşmeler şiddeti ve sıklığı artan çeşitli ve çoklu tehlikelere maruz hale gelmektedir. Bu noktada, iklim değişikliğinin etkilerinin de geçmişe nazaran daha sıklıkla ve şiddetini artırmış biçimde yerleşmeleri etkilediğini dikkatlere özellikle sunmak gerekir.

1990’lı yıllarda dünya gündemi daha çok “doğal afetleri azaltmak” konusunu ön planda tutarken yaşanan afetlerin yarattığı kayıpların boyutu karşısında acil müdahalenin çözümsüz kalması sonucu, olayların ileriye dönük tahmini ile insan topluluklarının dirençliliğinin artırılması ve afetler olmadan risklerin azaltılması yoluyla olası zararların önüne geçilmesi gerektiği gerçeği vurgulanmaya başlanmıştır. Dolayısıyla; 2000’li yıllar özellikle “Dirençlilik ve Kalkınmayla Afet Riskini Azaltmak” meselesi, üzerinde durulan konular haline gelmiştir (ISC-UNDRR-IRDR, 2021). 2015’lerde yapılan toplantılarda ise 2011’de eş zamanlı çoklu afetlerin yaşandığı Japonya’da Büyük Tohoku Depremi’yle beraber gerçekleşen tsunami ve nükleer santral kazası sonrası artık “çeşitli ve çoklu tehlikeler ile riskleri azaltmak” anlayışı gündemi meşgul etmeye başlamıştır. Dünya genelinde afet yönetiminde paradigma değişimi merceğini; afetler olduktan sonra verilecek tepkisel bir bakıştan, olaylar

afetlere dönüşmeden, afet risklerinden korunmaya ve daha fazla öngörülü, ön-etkin çabalara yönelme bakış açısına kaymıştır.

Kentleşmenin arttığı bu benzeri görülmemiş dönemde “Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi”, “Paris Anlaşması” ve diğer küresel kalkınma anlaşmaları ve çerçeveleri; kentlerin sorunların nedeni olmaktan ziyade çözüm kaynağı olabileceğini anlama konusunda kritik bir noktaya ulaştığımızı göstermiştir. Hatta kentlerle ilgili olarak; Habitat I ve Habitat II’den sonra 2016’da yapılan Habitat III toplantısında kabul edilen Yeni Kentsel Gündem ile kentler iyi planlanır ve yönetilirse kentleşmenin hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkeler için sürdürülebilir kalkınmanın güçlü bir aracı olduğu vurgusu yapılmıştır. Artık birbirine paralel olarak ilerleyen pek çok alandaki uluslararası anlaşmalarda alınan kararlar 2020 yılına geldiğimizde ortak bir çözümün aslında “riskleri sistemli bir bakış açısı içinde yönetmek” fikrinde yattığını ortaya koymaktadır. Bu sebeple bu fikir “sürdürülebilir kalkınma ancak risklerden haberdar olduğu takdirde mümkündür” hedefiyle günümüzün gündemini 2030’a kadar belirler hale gelmiştir (GAR, 2019). Artık iklim değişikliği konusunda varılan Paris Anlaşması kararları, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Sendai Afet Risk Azaltma Çerçeve Sözleşmesi hedef ve önceliklerinin hep beraber dikkate alınmasının gerekliliği 2019’da yapılan Birleşmiş Milletler Afet Risk Azaltma Küresel Değerlendirme Raporu’nda net bir biçimde ortaya konulmuştur (bkz. Şekil 3 ve Şekil 4).

Şekil 3: Riskten haberdar Sürdürülebilir Kalkınma hedefi tüm uluslararası anlaşmaların odağında (GAR 2019, Türkçeye yazar tarafından çevrilmiştir.)



Şekil 4: Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve SARAÇ Hedefleri Ortak göstergeleri (O.Bello et al. 2021, yazar tarafından Türkçeye çevrilmiştir.)



Tablo 1: SARAÇ Hedefleri (Yazar tarafından orijinal metinden Türkçeye çevrilmiştir.)

Hedef Kategorisi	Hedef Alanı	Hedefler
A	Can Kaybı	Afet nedeniyle küresel can kaybı sayısını 2030 yılına kadar önemli ölçüde azaltmak, bu doğrultuda 2005-2015 dönemine kıyasla, 2020-2030 yılları arasında küresel seviyede her 100.000 nüfus başına can kaybı ortalamasını düşürmek.
B	Etkilenen İnsan Sayısı	Küresel seviyede afetten etkilenen insan sayısını 2030 yılına kadar önemli ölçüde azaltmak, bu doğrultuda 2005-2015 dönemine kıyasla, 2020-2030 yılları arasında küresel seviyede ortalama sayıyı her 100.000 nüfus başına indirmek
C	Ekonomik Kayıp	Küresel düzeyde gayri safi yurt içi hasıla bakımından afetlerin yol açtığı doğrudan ekonomik kayıpları 2030 yılına kadar azaltmak
D	Kritik Altyapı	Afet nedeniyle kritik altyapıların zarar görmesini ve sağlık ve eğitim tesisleri de dahil olmak üzere, temel hizmetlerin sunumundaki aksamaları önemli ölçüde azaltmak, bu doğrultuda 2030 yılına kadar altyapısal dirençliliği güçlendirmek.
E	Afet Risk Azaltma (ARA) Stratejisi	Ulusal ve yerel afet risk azaltma stratejisi geliştiren ülkelerin sayısını 2020 yılına kadar önemli ölçüde arttırmak.
F	Uluslararası İş birliği	Gelişmekte olan ülkelere, bu çerçevenin uygulanmasına yönelik ulusal eylemlerini 2030 yılına kadar tamamlamaları için yeterli ve sürdürülebilir destek sağlamak üzere, uluslararası iş birliğini önemli ölçüde arttırmak.
G	Çoklu Tehlike Erken Uyarı ve Afet Risk Bilgisine Erişim	Çoklu tehlike erken uyarı sistemlerinin, afet risk bilgisinin ve değerlendirmelerinin kullanımını ve bunların toplum tarafından ulaşılabilirliğini 2030 yılına kadar önemli ölçüde arttırmak

Şekil 4'te belirtildiği gibi SARAÇ hedeflerinin pek çoğu ile Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'nın pek çoğu örtüşmekte ve böylelikle ortaklaşan bu hedeflerin gerçekleştirilmesi durumunda afet riskleri azaltılarak sürdürülebilir kalkınmanın dünya genelinde önünün açılacağı düşünülmektedir. Burada uluslararası düzeyde alınmış küresel hedefler yerelde kentler ve yerel topluluklar üzerinden çözülmek durumundadır. Özellikle iklim değişikliğinin krize dönüştüğü günümüz koşullarında bu krize sebebiyet veren ve aynı zamanda iklim değişikliğinin etkileri karşısında en zarar görebilir olan kentlerde azaltım ve uyum politikalarının yerel yönetimler eliyle acilen eyleme dönüştürülmesi ile çözülebileceği anlayışı hakimdir.

SENDAİ AFET RİSK AZALTMA ÇERÇEVESİ NE TÜR HEDEFLERE VE ÖNCELİKLERE SAHİPTİR?

2015 yılında Japonya'nın Sendai kentinde yapılan toplantı sonucu Türkiye dahil pek çok ülkenin imza atarak kabul ettiği SARAÇ, küresel anlamda ilerleme kaydedebilmek

için, Tablo 1'de sıralanan 7 küresel hedefe odaklanır. Bunlardan ilk 3'ü (A, B, C olmak üzere) tüm dünya ülkeleri tarafından amaçlanan afetlerden kaynaklanan can kayıpları, etkilenen insan sayısı ve ekonomik kayıpları 2030 yılına kadar küresel düzeyde azaltmak temel hedeflerini oluştururken; diğer 4 hedef (D, E, F, G olmak üzere) bu 3 amaca ulaşmak için yine tüm paydaş ülkelerce gerçekleştirilmesi beklenen kritik altyapıya yatırım yapmak, afet risk azaltma stratejisini geliştiren ülke sayısını artırmak, afet risk azaltma konularında uluslararası iş birliklerini artırmak ve çoklu tehlike erken uyarı ve afet risk bilgisine açık erişimi önemli ölçüde arttırmak gibi hedefleri işaret etmektedirler.

Bu hedefler doğrultusunda 4 önemli öncelikli alan ise aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır (bkz. Şekil 5). İlk öncelik "afet riskini anlamak" için süreç boyunca bilgi ve yeteneklerimizi geliştirmek olurken "afet risklerini yönetebilmek için afet risk yönetişimini güçlendirmek" ise ikinci öncelik olarak belirtilmiştir. Bir bütün olarak süreçte iş birliği ve girişimler ön plana çıktığı takdirde yönetişimin güçleneceği düşünülmektedir.

Şekil 5: SARAÇ Öncelikleri (orijinal metinden Türkçeye yazar tarafından çevrilmiştir.)



“Dirençlilik için afet risk azaltmaya yatırım yapmak” ise tehlikeler afete dönüşmeden olabilecek zararları azaltabilmeyi sağlayacaktır, dolayısıyla 3. öncelik olarak belirtilmiştir. “Etkin müdahale ve eskisinden daha iyi toparlanma, iyileşme ve yeniden yapılaşma” konusundaki hazırlıklar ve eylemlerden oluşan 4. önceliğin ise bu 3 öncelik etkin bir biçimde işletildiği takdirde daha az bir yükü karşı karşıya kalabileceği varsayımını taşımaktadır. Dolayısıyla; sadece olaylar afetlere dönüştükten sonraki müdahale eylemlerine yatırım yaparak hazırlanmaktan geçen hâkim anlayış yerini; ilk 3 önceliğin işaret ettiği, olaylar afetlere dönüşmeden yapılması gereken yatırımların ve hazırlıkların ön planda tutulduğu afet risk azaltma ve belirsizliklerle yaşama anlayışına bıraktığını görmekteyiz (bkz. Şekil 6).

SARAÇ ARA DÖNEM ÜLKE RAPORLAMASI NE SAĞLIYOR?

2015-2030 dönemini kapsayan SARAÇ süreci, 2030 yılına gelmeden önce ilk 7 buçuk yıllık dönemin (2021- 2023 tarihleri arası) dikkate alındığı - ve 2022 yılında pek çoğu tamamlanan - Ülke Ara Dönem

İnceleme Raporları ile takip edilmeye çalışılmaktadır. Böylelikle hedeflere ulaşma yönündeki adımlar takip edilmek istenmiş, bu raporlar üzerinden hedeflenen ile gelinen durumun ortaya konulması beklenmiş ve hedeflere ulaşmadaki sıkıntı ve zorlukların belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu sayede, ülkelere bu raporları hazırlarken çok paydaşlı bir veri toplama yöntemi ile öz eleştiri yapılması sağlanmaya çalışılmıştır. Teslim edilen ara dönem raporlarına bakıldığında birtakım sonuçlara ulaşılmıştır. Bu sonuçlar aslında ülkelerin kendilerini eleştirel değerlendirmesi ve birbirlerine kıyasla geldikleri düzeyleri takip etme, iş birlikleri geliştirme ve birbirinden öğrenme süreçlerine de destek olabilecektir.

Ara Dönem İnceleme Raporları'nın hazırlanması konusundaki UNDRR 2023 raporuna göre Kasım 2022 itibarıyla 49 ülkeden gönüllü raporların, Kasım sonrası da 23 ülkeden raporların iletiliği belirtilmektedir. Raporun ilk kısmında SARAÇ'ta belirtilen 7 hedef ile 4 öncelik alanlarında 2015 öncesi döneme göre 2022'ye kadar olan dönemde ne kadar ilerleme kaydedildiğine değinilmektedir.

Şekil 6: Afetlere müdahale anlayışından riskleri yönetmeye ve belirsizliklerle yaşama anlayışına paradigma değişimi (GAR 2019, orijinal metinden Türkçeye yazar tarafından çevrilmiştir.)



İkinci kısımda ise sonraki 7 yıl için yine bu hedef ve öncelikler doğrultusunda yapılması planlanan konular hakkında bir derleme yapılmıştır. Raporun sonuç bölümünde der ki; “su, toprak ve enerji gibi doğal kaynaklar azalıyor, kara ve deniz ekosistemleri hızla bozuluyor, biyolojik çeşitlilik azalıyor, gelir ve cinsiyet eşitsizlikleri yoğunlaşıyor; dünyanın en savunmasız ülke ve bölgelerindeki uçurumlar daha da keskinleşiyor. 2015 anlaşmalarının kabul edilmesinden sekiz yıl sonra, iklim değişikliğinin varoluşsal tehdidini yavaş yavaş kabullenmeye başladığımız şu günlerde olmamız gereken yerde değiliz. Ancak ortak tehditler karşısında bilgi, cesaret ve dayanışmanın olduğu yerde fırsatlar da vardır. Afet riski sosyal bir yapı olduğundan (tamamlanmamış ve sürdürülemez kalkınma süreçlerinin bir fonksiyonu), disiplinler arası, ileriye yönelik ve düzeltici risk azaltımı, kırılganlıkları, risklere maruz kalmayı ve eşitsizliği azaltmanın yollarını sağlar.”

Türkiye Sendai Çerçevesi ara dönem inceleme raporu ne diyor?

UNDRR, üye devletleri Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi'nin bugüne kadarki uygulamasının envanterini çıkarmak, kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmek ve afet riskinin önlenmesi ve azaltılmasında yaşanan zorlukların ve ortaya çıkan sorunların belirlenmesi amacıyla kendi ulusal istişarelerini başlatarak orta dönemdeki görüşlerini yansıtan raporlarını hazırlamak için teşvik etmektedir. Ülkelerin raporlarını hazırlarken, onu katılımcı, kapsayıcı, erişilebilir ve şeffaf bir

şekilde yapılandırmaları beklenmektedir. Raporlamada ulusal, ulus-altı ve yerel düzeylerde resmî kurumların, sivil toplumun ve özel sektörün katılımı, kamu bilinci ve sahiplenme önem arz etmektedir.

Bu raporlama hususları çerçevesinde UNDP'nin T.C. Dışişleri Bakanlığı üzerinden talep ettiği destek ile bir akademik danışman eşliğinde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) koordinasyonunda hazırlanan “Sendai Çerçevesi Türkiye Ulusal Ara Dönem İncelemesi Raporu”nda¹ paydaş kurumların görüş ve önerileri dikkate alınmış; gönüllü olarak hazırlanmış ve Eylül 2022 tarihinde sisteme yüklenmiştir. Toplamda 39 kurum ve sivil toplum kuruluşuyla yapılan anket, çalıştay ve görüşmeler sonucu oluşturulan rapordan çıkan sonuçlara bakıldığında;

“2009 yılında afet yönetimi konusunda Türkiye'deki koordinasyonu sağlayan tek kurum olan AFAD'ın kuruluşundan 2015 yılına kadar olan süreç ile 2015 Sendai Çerçevesi taahhüdünden 2022'ye kadar olan süreçte pek çok konuda ilerleme kaydedilmiştir. Burada en öne çıkan ilerlemeler özellikle afet olayları konusundaki sayısal veritabanlarının geliştirilmesi konularında olurken görev paylaşımları ve denetimi sağlama yönünde katkılar sağlayan yasal ve yönetsel birtakım değişiklikler ile risk azaltma ile ilgili eylemleri tanımlayıp takibini sağlayan stratejik eylem planları olmaktadır. 2021 yılında tamamlanan İl Afet Risk Azaltma planları Sendai Çerçevesi önceliklerinden olan Ulusal ve Yerel Eylem Planları'nın hazırlanarak yürürlüğe konulması buna örnek verilebilir. İzleme ve değerlendirme yoluyla önümüzdeki yıllarda yapılan

¹ Türkiye: Sendai Çerçevesi Ara Dönem İncelemesi Gönüllü Ulusal Raporu (İngilizce) Türkiye, Disaster and Emergency Management Presidency (2022). Midterm Review of the Sendai Framework: National Report of Türkiye. <https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/turkiye-voluntary-national-report-mtr-sf>.

planların sonuçlarının neler olabileceği görülebilecektir. Pek çok paydaş kurum ve kuruluşun bu planlar sayesinde eylemleri gerçekleştirme yönündeki eşgüdümlü çabalarının yerelde risk azaltma yönünde olumlu etkiler yapacağına inanılmaktadır.” denilmektedir.

Ayrıca, sonuç bölümünde *“Bunun yanı sıra, 2030 yılına ve ötesine kadar olan süreçte ise yapılmasının gerekli olduğu temel konular düşünüldüğünde; planlanması ve gerçekleştirilmesi beklenen bir konu da ülke afet yönetim stratejisi ve eylem planı konusudur. Afetler konusunda ülke genelinde risk azaltma, hazırlık, müdahale ve afet sonrası iyileştirme çalışmalarının bütünlük içinde yürütülebilmesi için kurum ve kuruluşların sorumluluklarını belirleyecek olan Türkiye Afet Yönetim Strateji Belgesi'nin tamamlanması ihtiyacı bulunmaktadır. Bu bağlamda, afet yönetimine ilişkin tüm stratejisi belgelerinin uygulanması ve uygulamanın takibinin etkin bir şekilde yapılması planlanmaktadır. Buna ek olarak; afet sonrası yeniden yapılanma ve iyileştirme süreçlerine yönelik standartların geliştirilmesi ve bu süreçlerin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlayacak göstergelerin geliştirilmesi önemlidir. Bu bağlamda birtakım göstergelerin belirlenmesi ve göstergeler yoluyla sürecin takibinin yapılması yönünde çalışmalar başlatılabilecektir.”* şeklinde belirtilerek gelecekte öne çıkacak konular ifade edilmiştir.

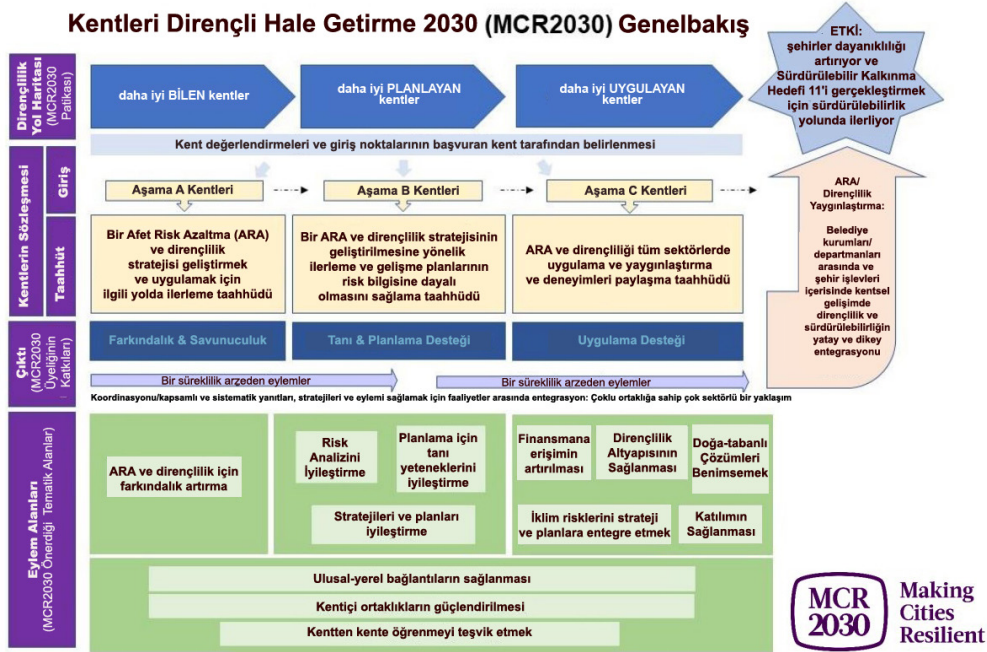
YEREL TAAHHÜTLERLE KENTLERİ 2030 YILINA KADAR DİRENÇLİ HALE GETİRMEK: MCR2030

2010'lu yıllarda UNDRR, “Kentim Hazırlanıyor” kampanyasıyla 10 temel adımdan oluşan kontrol listesi ile kentlere yönelik çeşitli şehirlerde çalışmalara başlamıştır. Bunu 2020 yılından sonraki 10 yıl için “Kentlerimizi afetler karşısında dirençli hale getirme” dönemi (Making Cities Resilient - MCR2030) takip etmiştir. 2030 yılı sonuna kadar dünya genelinde kentleri bu yönde hazırlamak üzere yerel yönetimlerden taahhütler olarak süreçleri yerel topluluklarla kentlerde başlatmışlardır. Aslında küresel düzeydeki SARAÇ hedefleri ve öncelikleri yerelde kendisini kentlerdeki uygulamalara bırakacağı süreçleri MCR2030 yol gösterici programı sayesinde takip edilmektedir.

Nisan 2024 itibarıyla 86 ülke ve alandan 1697 şehir dirençli olma yolunda bu sürece dahil durumdadırlar. Aşama A, B ve C olmak üzere 3 farklı ilerleme sürecine göre kategorize edilen şehirler ve yerel yönetimlerin sayılarına bakıldığında; Aşama A'da (daha iyi BİLEN Şehirler) 704, Aşama B'de (daha iyi PLANLAYAN Şehirler) 443, ve Aşama C'de (daha iyi UYGULAYAN Şehirler) 550 şehir bulunmaktadır. ² Şekil 7'de görüldüğü üzere süreç bir yol haritası olarak kurgulanmış ve taahhüt eden kent yönetimleri sistem üzerinden buldukları durum ve geldikleri durumları yaptıkları çalışmalarla ilerletmeye başlamışlardır.

² Making Cities Resilient 2030 için bkz. MCR, erişim 26 Nisan 2024, <https://mcr2030.undrr.org/>

Şekil 7: MCR2030 Şehirlerin sisteme başvurusu, taahhüt süreçleri ve ilerleme aşamalarının takip edildiği yol haritası şeması (orijinal metinden Türkçeye yazar tarafından çevrilmiştir)



Şekil 8: MCR2030 Şehirlerin sisteme başvurusu, taahhüt süreçleri ve ilerleme aşamalarının takip edildiği yol haritası şeması (orijinal metinden Türkçeye yazar tarafından çevrilmiştir)

Risk Azaltma İçin Sendai Çerçevesi - Öncelikler

Modül 1 (il profili)
Modül 2 (risklerin mekansallaştırılması)
Modül 3 (il kapasitesi)

İRAP'ın yereldeki tüm paydaşların katılımıyla çalıştaylarda ORTAK AKIL ile hazırlanması



1. Afet riskini anlamak
2. Afet riskleri ile baş edebilmek için yönetimi güçlendirmek
3. Dirençlilik için risk azaltmaya yatırım yapmak
4. Etkin müdahale ve iyileştirme için hazırlığı arttırmak

İRAP Eylemleri uygulanarak yerel hazırlıklılıkla desteklenerek riskler azaltıldıkça TAMP'taki iş yükünün azaltılması

Modül 4 Eylemlerin kurumlararası işbirliği aracılığıyla gerçekleştirilmesinin teşviği

TÜRKİYE'DE SARAÇ HEDEF E ÜZERİNDEN HAZIRLANAN YEREL AFET RİSK AZALTMA PLANLARI: İRAP

2013-2017 yıllarındaki AFAD Stratejik Planı'nda öne çıkarılan "risk azaltma faaliyetlerinde standartlaşmayı sağlamak" hedefinin alt faaliyeti olan risk yönetimi esaslarının belirlenmesi konusundaki çalışmalar başlamıştır. Japon Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA), Türkiye teknik işbirliği ile risk değerlendirmesi esasları ve yerel afet risk azaltma planının hazırlanması esaslarını belirlemek üzere "Etkin Afet Risk Yönetimine Yönelik Kapasite Geliştirme" projesi ile başlatılan süreç doğrultusunda yıllar içinde yerelde afet risk azaltma planlarını üretecek bir kılavuz taslağı oluşturmuştur. İlk kez 2019 yılında pilot il olarak seçilen Kahramanmaraş ilinde katılımcı bir süreçle yürütülerek 2020 yılında tamamlanan Kahramanmaraş İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP) ile bu kılavuz güncellenmiş ve 6 ilde daha hazırlandıktan sonra 2021 yılı sonunda da tüm Türkiye'deki iller için tamamlanmıştır. Dolayısıyla bu çalışma, SARAÇ'ta belirtilen önceliklere uyması ve aynı zamanda yine 7 hedeften biri olan Hedef E³'yi (bkz. Tablo 1) sağlaması bakımından öncü çalışmalardan biri olarak değerlendirilebilir. Aynı zamanda İRAP hazırlama kılavuzu, SARAÇ önceliklerini dikkate alan biçimde bir süreç yönetimini kapsamaktadır (bkz. Şekil 8). Ancak, İRAP'ların illerde planladığı eylemlerin zamanında yerine getirilmesi, gerektiğinde

revize edilerek yenilenmesi gibi uygulamada afet risk azaltma eylemlerinin gerçekleştirilmesi, risk azaltmada önemli gelişmeler kaydetmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

2021 yılı sonunda Türkiye genelinde tamamlanan İRAP çalışmalarının 2022 Ağustos ayında yapılan bakanlık düzeyindeki İRAP izleme ve değerlendirme ile ilgili bilgilendirme toplantısında özellikle yapısal nitelikteki İRAP eylemlerinin bir an önce uygulamaya geçirilmesinin sağlanması için finans kaynaklarının belirlenmesi ve netleştirilmesi gerektiğinden bahsedilmiş; bu amaçla T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) ile görüşmeler yapıldığı bildirilmiştir. Bu görüşmeler sonucunda;

- Bakanlık kamu kurum ve kuruluşlarının genel bütçe kapsamında gerçekleştirecekleri İRAP eylemlerine ilişkin iletilecek bütçe tekliflerinin karşılanması için *gereken desteğin verileceği*,
- İRAP eylemlerinin kendilerine proje olarak sunulduğu taktirde, ihtiyaç duyulacak bütçenin *Genel Bütçe, Dünya Bankası, JICA vb. uluslararası kredi ve hibeler gibi kaynaklardan karşılanabileceği*,
- Önümüzdeki dönem hazırlanacak olan *Kalkınma Planı'nda* İRAP eylemlerinin uygulanmasına öncelik verilmesi ile ilgili metin eklenmesinin gerekliliği,

³ Hedef E: Ulusal ve yerel afet risk azaltma stratejisi geliştiren ülkelerin sayısını 2020 yılına kadar önemli ölçüde arttırmak.

- 2023-2025 Dönemi Bütçe Çağrısı ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberinde genel hususlar veya ilgili sektör öncelikleri arasına İRAP ile ilgili projelere öncelik tanınmasına ilişkin bir metin eklenmesi, hususlarında SBB ile mutabık kalındığı belirtilmiştir.

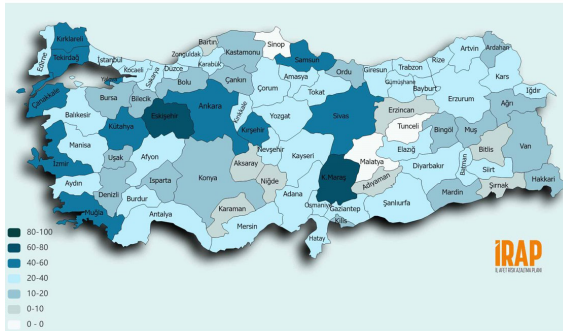
Dolayısıyla, izleme ve değerlendirme süreçleriyle beraber ortaya çıkan süreçte örneğin Türkiye genelinde yapısal risk azaltma eylemlerinde en büyük yavaşlatıcı unsur olan yereldeki finansman modeli eksikliği konusu olmuş, özellikle öncül İRAP çalışmalarının uygulamalarında bazı eylemleri gerçekleştirmekte gecikmelere yol açtığı söylenmiştir. 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremleri sonrası deprem riski yüksek bölgelerde henüz yapısal önlem ve hazırlıkların tamamlanamaması dolayısıyla kayıpların yaşandığı düşünülmektedir (bkz. Şekil 9).

YEREL RİSK AZALTMA PLANLARI OLARAK İRAP VE YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ

İRAP planlarının hazırlanmasına 2019 yılında başlanmış olup, 2020 yılında seçilen 6 pilot il ile devam etmiş ve 2021 yılı ile 74 ilde İRAP belgeleri tamamlanarak tüm Türkiye genelinde hazır duruma getirilmiştir. Türkiye genelinde İRAP hazırlama sürecinde İRAP kılavuzuna göre İl AFAD koordinasyonunda üniversitelerden uzman akademisyenlerin de desteği ile; illerde, yöneticilere ve uzman personele yönelik toplantılar gerçekleştirilmiş, illerdeki özellikle yerel yönetimlerin ve ilgili tüm kurum, kuruluş ve STK'ların yerel temsilcilerinden oluşan tüm paydaşların katılım sağladığı çalıştaylar düzenlenmiştir. Bu çalıştaylar, pandemi süreci de dahil olmak üzere yüz yüze ve çevrim içi olarak düzenlenmiş, plan hazırlama sürecinin kesintiye uğratılmamasına

Şekil 9: AFAD, 2022 Bilgilendirme Toplantısı Sunumları

81 ildeki İRAP Eylem Tamamlanma Oranları 4 Ağustos 2022 itibarıyla



İl Adı	Eylem Sayısı	Başlanan Eylem Sayısı	Başlanmamış Eylem Sayısı	Tamamlanan Eylem Sayısı	Eylem Tamamlanma Yüzdesi
Kahramanmaraş	213	130	9	74	65,8
Eskişehir	179	99	5	75	62,1
Kırşehir	45	2	18	25	56,9
Yalova	83	61	5	17	52,9
İzmir	227	132	24	71	51,8
Tekirdağ	235	132	68	35	49,5
Ankara	133	47	47	39	47,9
Sivas	263	161	34	68	46,4
Muğla	140	106	13	21	46,2
Kütahya	274	149	67	58	45,1

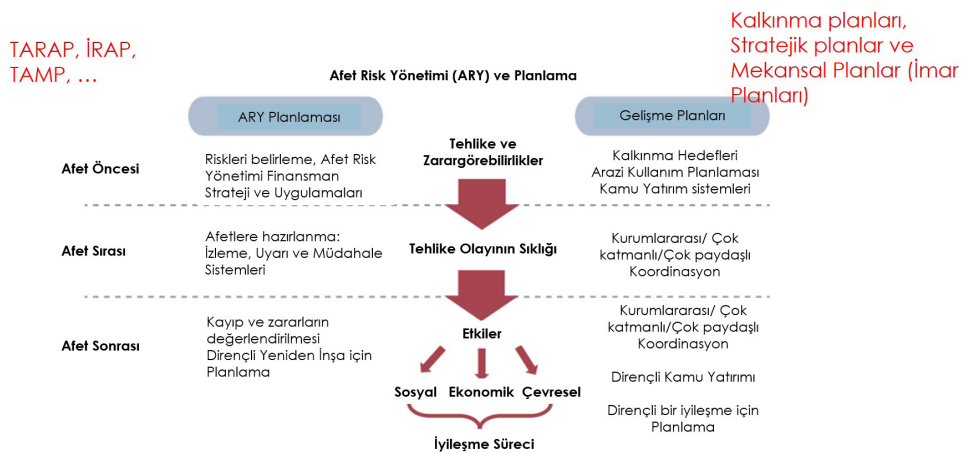
özen gösterilmiştir. 2021 sonu itibarıyla İRAP belgelerinin tamamlanmasının ardından izleme ve değerlendirme sürecine geçilmiştir. İRAP'ların aktif ve güncel tutularak uygulama çalışmalarına günümüzde de devam edilmekte olduğu belirtilmektedir.

İRAP eylemlerinin ortaya konulması katılımcı bir süreçle İl AFAD kolaylaştırıcılığında işletilmiş olsa da ilk defa üretilen bu planların uygulanması sürecinde bir takım sınırlayıcı durumlar yaşandığı da gözlemlenmiştir. Bunlar; kurumlararası veri paylaşımındaki eksiklikler ve isteksizlikler, il genelinde mekânsal verinin eş düzeyde ve yeterli düzeyde sağlanamaması, ilgili bazı eylemlerin gerçekleştirilmesinde ve yaptırımlarında yasal düzenlemelerin eksik olması, mekânsal planlar (imar planları vb.) ile ilişkisinin olması gerektiği gibi güçlü olamaması gibi sıralanabilir.

Oysa; yerel eylem planları yüz yüze süreçlerle şeffaf hazırlanan tüm paydaşların bilgisine başvurularak hazırlanması beklenen dinamik planlardır. Afet tehlike ve zarar görülebilirlikleri dikkate alan senaryolar üzerinden riskleri önceliklendirerek iş plan ve programıyla uygulamaya yön verecek eylemleri ortaya atmaktadır. Yerelde iş birliği ve eşgüdümle uygulamadaki sorunları aşmak için yapılması gerekenlerin başında mekânsal plan yapma yetkisi olan yerel yönetimlerin İRAP hazırlama konusunda daha etkin dahil olmaları ve mekânsal planlara özellikle risklerden sakınma (yeni riskler yaratamama) ve mevcut riskleri azaltma konusunda neler yapabilecekleri konusunda ilerleme kaydetmeleri gelmektedir. Bu noktada ileriye dönük olarak aklımızdaki soru "Şehrimizi Dirençli/Dayanıklı yapabilir miyiz? Elimizde bir başlangıç dokümanı

Şekil 10: Çankaya Kent Konseyi Sunumu (2023)

Afet Risk Yönetimi vs Mekansal Planlama



İRAP'lar ile yerel yönetimler bu sürece 2030 yılını hedefleyerek katılabilirler mi?" olmaktadır. Ama önce özellikle bu türden İRAP gibi risk azaltma eylem planları ile mekânsal planlarımızı nasıl bir araya getireceğimiz, kent yönetimleri olarak neleri değiştireceğimiz önem arz etmektedir (bkz. Şekil 10). Bu noktada; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının çok disiplinli bir araştırma projesi olarak yaptırdığı proje aslında bu konuya önemli bir katkı yapmıştır. "*Mekânsal Planlarda Esas Alınacak Sakınım Önlemleri ve Risk Azaltım Kriterlerinin Geliştirilmesi Projesi*" Mart 2020 tarihinde başlamış Aralık 2021 tarihi itibari ile tamamlanmıştır.⁴ Proje kapsamında Hatay İli, Rize İli, Bursa İli Gemlik İlçesi ve Bolu İli Gerede İlçesi pilot alanlar olarak belirlenmiştir. Proje ile Bakanlığın sorumluluğunda olan her türde ve ölçekte gerçekleştirilen, mekânsal planlamada göz önünde bulundurulacak risk azaltım kriterlerinin belirlenmesi ve planlamalara yansıtılmasına ilişkin çalışmalar tamamlanmıştır. Proje kapsamında; taslak bir mevzuat oluşturulmuş, risk azaltma (sakinim) kriterleri belirlenmiş, afet tehlikelerinin ve risklerin azaltılmasına yönelik alınacak önlemlerin nasıl hayata geçirileceğine, planlamaya nasıl aktarılacağına, plan notlarına nasıl işleneceğine yönelik mevzuat önerileri oluşturulmuş ve yol gösterici kılavuz dokümanlar hazırlanmıştır. Ancak bu kılavuzların kullanımı ve taslak mevzuatın değerlendirilmeye alınarak uygulamaya koyulması henüz mümkün olamamıştır. Oysa bu çalışma incelendiğinde, yukarıda bahsedilen İl Afet Risk Azaltma Planları ile risk azaltma faaliyetlerinin kentlerde

sadece deprem değil pek çok tehlike için mekânsal olarak ne tür çalışmaların yapılması gerektiğinin kılavuzlarının hazırlanması, proje çıktılarının özellikle de 6 Şubat depremleri sonrası acilen tekrar gündeme alınmasında muhtemel başkaca afetlerin önüne geçilmesi adına önem arz etmektedir.

SONSÖZ YERİNE

Afet risk azaltma konusundaki uluslararası gündem, ulusal risk azaltma kadar yerel risk azaltma eylemlerinin de ortaya konulması ve uygulamaya yön vererek günümüzdeki ve yakın gelecekteki riskleri azaltma yolunda ilerleme kaydetmelerini beklemektedir. Dirençli kentler ve toplumların oluşturulması zaman alacak olsa da her türlü riski öngören ve onları azaltacak tedbirleri tüm paydaşların katılımıyla uygulamaya koyan yerel topluluklar sayesinde mümkün olacaktır. Gerektiğinde ve düzenli olarak yinelenen canlı planlar olan İRAP'ların yukarıda bahsedilen sınırlılıklarını 6 Şubat depremlerinden sonra aşma yönünde adımlar atarak 2., 3. nesil planları ve dolayısıyla eylemleri uygulamaya sokmaya çalışması, özellikle yeniden yaşamın inşasının bu eylemlerle beraber ele alınması risklerden kaçınan ve mevcut riskleri azaltılan, eskisinden daha dirençli kentler yaratma amacına da uygun biçimde bir yol almayı sağlayacaktır. Ancak burada yerel yönetimlerin mevcut kentin risklerini analiz ettiği ve bu riskleri azaltma stratejileri geliştirdiği, yeni gelişme alanlarında daha güvenli alanlarda yer seçtiği ve ona uygun yapılaşma biçimlerini belirlediği mekansal plan kararları ile birlikte sağlanması

⁴ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞB), 2021 yılı İdare Faaliyet Raporu <https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/csb-2021-yili-idare-faaliyet-raporu-20220610102116.pdf>

gerekmektedir. Burada, kurumsal ve idari sınırları aşan iş birlikleri ve eş güdümleride hiç kimse kalmaksızın yapılan uygulamalar kentlerimizi başarıya götürecektir inancıyla başa çıkma kapasitemizi artırmanın yollarını aramak ve başarılı örneklerden öğrenerek uygulama çözümleri aramak temel hedef olmalıdır.

KAYNAKÇA:

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞB), 2021 yılı İdare Faaliyet Raporu <https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/csb-2021-yili-idare-faaliyet-raporu-20220610102116.pdf>

GAR, 2019. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, <https://gar.unisdr.org/>

ISC-UNDRR-IRDR. 2021. A Framework for Global Science in support of Risk Informed Sustainable Development and Planetary Health [eds Handmer, John; Vogel, Coleen; Payne, Ben; Stevance, Anne-Sophie; Kirsch-Wood, Jenty; Boyland, Michael; Han, Qunli; Lian, Fang]; Paris, France, International Science Council; Geneva, Switzerland, United Nations Office for Disaster Risk Reduction; Beijing, China, Integrated Research on Disaster Risk. DOI: 10.24948/2021.07.

O. Bello, A. Bustamante and P. Pizarro, "Planning for disaster risk reduction within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development", *Project Documents* (LC/TS.2020/108), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2021.

Şenol Balaban, M. (2023) "Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler", Çankaya Kent Konseyi "Göç, Afet ve İklim Değişikliği Kısacasında Kentleşme ve Yeni bir Yerel Yönetim Tartışması Sempozyumu Davetli Konuşmacı Sunumu (30 Eylül 2023), Çankaya Çağdaş Sanatlar Merkezi, Ankara

Şenol Balaban M. (2022) "Sendai Çerçevesi Kapsamında Yerel Afet Risk Azaltma Planları Deneyimi", 74. Jeoloji Kurultayı Davetli Konuşmacı Sunumu (13.4.2022), MTA, Ankara

Şenol Balaban, M. (Editör), (2017). Kent, Planlama ve Afet Risk Yönetimi. Eskişehir: Anadolu Yayınları.

Türkiye, Disaster and Emergency Management Presidency (2022). *Midterm Review of the Sendai Framework: National Report of Türkiye (Türkiye: Sendai Çerçevesi Ara Dönem İncelemesi Ulusal Raporu)*. <https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/turkiye-voluntary-national-report-mtr-sf>.

UNDRR (2023). The Report of the Midterm Review of the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 UNDRR: Geneva, Switzerland

UNDRR (2022), *Addressing the interplay of the Sendai Framework with Sustainable Development Goals in Latin Amerika and the Caribbean: Moving forward or going backwards?*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). <https://www.undrr.org/media/80220/download?startDownload=20240424>

DOSYA: KÜRESEL GÜNDEM, YEREL EYLEM

YERELDE KÜRESEL GÜNDEMLERİ ARAMAK: MARMARA BÖLGESİ'NDE BİR ARAŞTIRMA

Özge Sivrikaya

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARININ YERELLEŞTİRİLMESİNİN
HERKES İÇİN DAHA İYİ BİR GELECEK AÇISINDAN ÖNEMİ

Marta Rodó Masriera, Sophie Lena Heuser

SENDAİ AFET RİSK AZALTMA ÇERÇEVESİ VE YEREL YÖNETİMLERDE
RİSK AZALTMA FAALİYETLERİ İLE İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE KENTLERİ

Meltem Şenol Balaban

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI: KARBON NÖTR ŞEHİRLERE DOĞRU

Ayşe Göç

AVRUPA BİRLİĞİ AKILLI ŞEHİRLER STRATEJİ VE UFUK AVRUPA PROGRAMI

Çağrı Yıldırım

YERELDEN İKLİM EYLEMLERİ VE PARİS ANLAŞMASI'NA KATKILAR

Yasemin Okay

BELEDİYE BAŞKANLARI KÜRESEL İKLİM VE ENERJİ SÖZLEŞMESİ

Piero Roberto Remitti

KÜRESEL GÖÇ GÜNDEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Merve Ağca

YENİ KENTSEL GÜNDEM VE YEREL İLE İLİŞKİSİ

İrem Kurtuluş Korkmaz

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE'DE MERKEZ- YEREL İLİŞKİLERİNİN HALİ

Ervin Sezgin

YENİLENEN AVRUPA KENTSEL ŞARTI VE BELEDİYELER

Yusuf Erbay, Kumru Arapgirlioğlu, Zerrin Alataş

GÜÇLÜ AĞLAR VE KUVVETLİ BİR HAREKETLE KÜRESEL AMAÇLARA ULAŞMAK:
KÜRESEL GÜNDEMLERİN YERELLEŞTİRİLMESİ İÇİN UCLG EĞİTİM DÖNGÜLERİ

Sara Hoeflich

