

AFET YÖNETİM YAKLAŞIMLARI VE KAMU POLİTİKASI BAĞLAMINDA AFETLERİN ÇEVREYE ETKİLERİ

Özkan LEBLEBİCİ*

Öz

Afet yönetimi alanında ortaya konan yaklaşımlar, sadece teknik bir çalışma alanı olmaktan çıkarak disiplinlerarası bir boyuta evrilmiştir. Bunda afetlerin fiziksel olayların sonucunda ortaya çıkan sosyal ve politik olaylar olarak kabul edilmesinin rolü büyüktür. Toplumların karşı karşıya olduğu riskler ve bu risklere karşı toplumun hassasiyet derecesi, büyük ölçüde kamu politikalarının belirleyici olduğu unsurlardır. Afet yönetimi yaklaşımlarının son yıllarda kamu politikalarıyla ilişkilendirilmesi ve afet yönetimi süreçlerinin toplumun çabuk toparlanması için hassasiyetlerin yönetilmesini odağına alması, kamu yönetimi kuramlarının bu alanla daha yakın ilişkiler kurmasına neden olmuştur. Toplumların yaşam biçimleri ve bu yaşam biçimlerini destekleyen politikalar, afetler açısından yeni risk faktörlerini ortaya çıkarmıştır. Afetlerin çevreye etkileri, yeni risk faktörleri ile daha uzun süreli ve daha yıkıcı olabilmektedir. Kamu politikası sürecinde halkın katılımı, bu risk ortamında afet yönetimine ilişkin daha farklı ve bütüncül bir yaklaşım geliştirebilmek için çok önemlidir. Bu çalışmada afetlerin çevreye etkileri, afet yönetim yaklaşımları ve kamu politikası bağlamında ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: Afet yönetimi, kamu politikası, afet riski, hassasiyet.

DISASTER ADMINISTRATION APPROACHS AND EFFECTS OF DISASTERS ON ENVIRONMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC POLICY

Abstract

Approaches on disaster administration have been evolved to inter-disciplinary dimension by moving out of solely technical field of study. The role of that disasters were regarded as social and politic events, caused by physical events, is important. The risks which the societies face and vulnerability degree of societies against these risks are the elements, determined by public policies in a great extent. Disaster administration approaches have been associated with public policies in recent years and disaster administration processes have focused on the management of vulnerability for resilience of society as well. Therefore public administration theories got close interest with

* Dr., Yönetim Bilimleri

Makale gönderim tarihi: .15.12.2015
Makale kabul tarihi : 09.01.2016

this field of study. Way of living of societies and policies have caused that new risk factors had emerged. Though the effects of disasters on environment might be much more longstanding and more destructive by these new risk factors. Public involvement in the public policy process is very important to develop holistic disaster administration approach in this risk environment. In this study, effects of disasters to environment were handled in the context of disaster administration approaches and public policy.

Keywords: Disaster administration, public policy, disaster risk, vulnerability.

GİRİŞ

Afetler etkileri bakımından zarara/yıkıma yol açan doğal ve/veya insan kaynaklı olaylardır.¹ Afetleri, "canlı ve cansız çevreye büyük zarar veren olağan dışı olaylar"² olarak tanımlayan yaklaşım, afetlerin sadece canlılar açısından değil, çevre açısından da zarara yol açtığını vurgulamaktadır. Bu zararın boyutu afetin tipine ve şiddetine göre değişebilir. Günümüzde kentleşme oranlarının 100 yıl öncesine oranla artmış olması, afetlerin yarattığı etkilerin karmaşıklığını da artırmaktadır. Büyük sayıda nüfusun bir arada yaşadığı mekanlar olarak kentler, yaşam alanlarından kamusal mekanlara; ekolojik alanlardan ekonomik değer yaratan üretim mekanlarına; bireysel ulaşım imkanlarından toplu ulaşım imkanlarına; su ve kanalizasyon altyapısından enerji dağıtım ve haberleşme altyapısına kadar oldukça karmaşık bir sistemin bütünlüğünü temsil etmektedirler. Bu durum, afetlerin etkilerinin eskiden olduğundan farklı olarak birçok alanda yaşanmasına da sebep olmaktadır.

Afetlerin kalkınma üzerine olumsuz etkilerine vurgu yapan Birleşmiş Milletler Raporu,³ hızlı ve riskleri göze alamadan artan kentleşmenin, afetlerde ekonomik zararları ve can kayıplarını artıran bir etki yaptığını belirtmektedir. Elbette burada hızlı kentleşmenin risklerin artmasına olan etkilerini ortaya koymanın yanında, hızlı kentleşmeye neden olan etkenlerin de tartışılması gerekmektedir. 1950'de dünyanın en büyük 100 kentinin ortalama nüfusu 2,1 milyonken, 1990'da bu sayı 5,1 milyona çıkmıştır.⁴ Bu süreçte kentlerin nüfusu artarken sanayide çalışan işgücü artmış, tarımda çalışan işgücü azalmıştır.⁵ Bu gelişmelerin ikinci dünya savaşı sonrası ortaya çıkan küresel sermaye hareketleri ve kalkınma yaklaşımlarıyla yakın ilişkisi bulunduğunu söyleyebiliriz. Ancak bunun yaratabileceği olumsuzlukları ortaya koyabilmek için afet yönetimi yak-

¹ Michael Beach, *Disaster Preparedness and Management*, F.A. Davis Company, Philadelphia, 2010, p. 1.

² Cemalettin Şahin, Ş. Sipahioğlu, *Doğal Afetler ve Türkiye*, Gündüz Eğitim Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 4.

³ UNDP, *Global Report Reducing Disaster Risk A Challenge for Development*, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, USA, 2004, 2-4.

⁴ A.k., s. 4.

⁵ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 2004, s. 30-35.

laşımları ve bunların kamu yönetimi teorileriyle olan ilişkilerinin incelenmesi gerekecektir. Afetlerin, yapısal karmaşıklık düzeyi artmış olan toplumlar ve onların yaşadıkları çevre üzerine etkilerinin farklı boyutları olması, söz konusu kuramsal düzey olmaksızın oldukça zor algılanabilir.

Örneğin 1998 yılında Orta Amerika'daki beş ülkeyi vuran *Mitch* tayfunu, yarattığı etkinin büyüklüğü ile 21. yüzyılda afet yönetiminin çevresel, ekonomik, politik ve kültürel/sosyolojik boyutları olması gerektiğini kanıtlamıştır.⁶ Benzer şekilde 11 Mart 2011'de Japonya'nın kuzeydoğusunda okyanus açıklarında meydana gelen 9 büyüklüğündeki deprem, ilk başta büyük yıkıma yol açmamıştı. Ancak depremin neden olduğu tsunami (dev dalgalar/), çok büyük bir bölgeyi etkiledi. On beş binden fazla can kaybının yaşandığı felaket, Fukushima Nükleer Santrali'nin de etkilenmesiyle büyük bir çevre felaketine dönüştü. Depremin büyüklüğünden dolayı doğa üzerindeki doğrudan etkilerini bir yana bıraktığımızda, nükleer santral kazasının etkileri çok daha uzun sürdü ve bu felaket dünya tarihine en büyük maddi kaybın yaşandığı afetlerden biri olarak geçti.^{7,8} Oysa Japonya riskleri doğru değerlendirmiş ve dev dalgalara karşı büyük dalga kıranlar yapmıştı. Ama onlar da bir noktadan sonra yeterli olmadı. İkincil hatta üçüncül etkiler, enerji politikalarından çevre politikalarına kadar birçok alanda kamu politikasının önemini de tartışma gündemine taşıdı.

Afetlerin etkilerinin zaman içerisindeki değişimi, bizleri birçok konu üzerinde yeniden düşünmeye itmektedir. Yaşanılan çevrelerdeki yapısal değişimler ve bunların çevreye etkileri, afet yönetimindeki olumlu gelişmelerin etkilerini sınırlandırmaktadır. Artan kentleşme oranlarıyla birlikte afetlerin gösterdiği eğilimlerde aşağıda gösterilen değişikliklerin yaşandığını söyleyebiliriz:⁹

1. Afetlerden etkilenen insanların sayısı sürekli artış göstermektedir.
2. Afetlerde kaybedilen hayatların sayısı (olay bazında) azalmaktadır.
3. Afetlerin maliyetleri sürekli olarak artmaktadır.
4. Afetlerin dolaylı etkilerinden az gelişmiş ülkeler orantısız olarak fazla etkilenmektedir.
5. Afetlerin sayısında her yıl artış olmaktadır.

Bu saydığımız gelişmelerin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini de dikkate aldığımızda, afet yönetim süreçlerinin tek başına altından kalkması mümkün olmayan bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Uzun dönemli risklerin artışına bağlı olarak, insanların risk değerlendirmesini yeni bir anlayışla ele almasına ihtiyaç

⁶ Claire Rubin, "Growing Complexities of Natural Hazards in the 21. Century", *Natural Disaster Management*, (Ed. Jon Ingleton), Tudor Rose (UN), 1999, England, p. 80-82.

⁷ <http://www.turkiyegazetesi.com.tr/dunya/245159.aspx>, 07.11.2015.

⁸ Kwang Deok Kim and Liaquat Hossain, "Policy Network Approach to Coordinated Disaster Response", <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1312/1312.3693.pdf>, (E.T.01.11.2015).

⁹ Damon P. Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, (Second Edition), Elsevier, USA, 2011, p. 18.

bulunmaktadır. Toplumların karşı karşıya oldukları riskleri değerlendirmesi ve bunlara önlem alması arayışı, afetlerin öncesi ve sonrası ile bir bütün olarak yönetilebilir süreçler olduğu yaklaşımını doğurmuştur. Bunun sonucunda isimlendirilen “zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme” safhaları, aynı zamanda afet yönetimi politikalarının çalışılma alanlarını belirlemektedir.¹⁰ Bunların içinde riskin tespiti ve azaltılması için ortaya konulacak politikalar, farklı çıkar gruplarını en fazla ilgilendiren siyaset¹¹ süreçlerinin ürünüdür. Arazilerin kullanımı, imar planları ve ilgili yasal düzenlemeler nedeniyle yoğun olarak siyasi bir süreç söz konusudur.¹² Dolayısıyla kamu politikası açısından bu süreçlerin ayrıntılı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Afet yönetimi alanındaki çalışmalar, daha çok pratik üzerine odaklanmaktadır. Oysa bu alandaki kuramsal katkılar, her ne kadar düzenli bir gelişim çizgisi izlemese de, daha fazla akademik ilgiyi hak etmektedir.¹³ Afet yönetimi alanında ortaya konan yaklaşımlar, kamu yönetimi kuramları tarafından afet yönetimine ilişkin olarak belirlenen ilke ve hedefler üzerine inşa edilir.¹⁴ Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, bireysel hak ve özgürlüklerin sınırı, mülkiyet hakları, sosyal devlet gibi ilkeler, afet yönetiminin bir süreç olarak bütününde planlama, riskin azaltılması, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerinin hangi politikalar üzerinde sürdürüleceğini belirlemektedir. Bu ilkelerin soyut kavramlar olarak anlam kazanabilmeleri, politika süreçlerinin hangi tercihlerin ürünü olduğu ile yakından ilgilidir. İşte bu nedenle afet yönetimi yaklaşımlarını kuramsal açıdan ele almak önemlidir. Çünkü teori bize afet yönetimini anlama, açıklama ve öngörmeyi sağlayacaktır.¹⁵

Günümüzde afet risklerini artıran birçok gelişme hızlanarak etkisini göstermektedir. Bunların başında kentleşme gelmektedir. Kentleşme ile birlikte ortaya çıkan ekolojik ve çevresel değişimler, hem afet risklerini artırmakta hem de oluşabilecek afet tiplerinin çeşitlerini çoğaltmaktadır.¹⁶ Politika süreçleri açısından bakıldığında, afetlerin olası sonuçlarının karmaşıklığının artması, ikincil ve daha sonraki etkilerin öngörülmesindeki güçlükler afet yönetimine bütüncül olarak bakılmasını ve kayıpların büyük ölçüde kamu politikalarının sonuçlarına göre değiştiği gerçeğinin algılanmasını zorunlu kılmaktadır.

¹⁰ William Waugh, R.John Hy, “Introduction to Emergency Management”, *Handbook of Emergency Management Programs and Policies Dealing With Major Hazards and Disaster*, (Ed. Hy & Waugh), Greenwood, USA, 1990, p. 2.

¹¹ Siyaset kelimesi bilinçli olarak politikadan ayrılarak kullanılmıştır. Bu çalışmada politika kelimesi, İngilizce karşılığı “policy” olan kavram için kullanılırken, siyaset kelimesi politikaları belirleyen yapıyı adlandırmak için kullanılmıştır.

¹² William Waugh, R.John Hy, a.g.m., s. 2.

¹³ Richard J. Herzog, “A Model of Natural Disaster Administration: Naming and Framing Theory and Reality”, *Administrative Theory and Praxis*, (Vol. 28, No: 4), USA, 2007, p. 586-604.

¹⁴ A.k., s. 587.

¹⁵ A.k., s. 588.

¹⁶ UNDP, a.g.k., s. 5.

Afet yönetimine kamu politikası olarak nasıl bakıldığı, kamu yönetimi açısından politik bir tercihle belirlenmektedir. Kamu politikası, “hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği her şey”¹⁷ olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla afetlerin etkilerinin büyüklüğünü belirleyen tercihler de bu tercihlerdir. Afet yönetimini yaklaşımlarını kamu politikası açısından ele alan bu çalışmada, afetlerin çevreye olan etkilerinin ilgili kamu politikalarının sonucu olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede öncelikle afet yönetimi yaklaşımları ve bu alandaki tartışmalara yer verilmiştir. Sonrasında afet yönetimi yaklaşımlarının kamu yönetimi teorileri ile ilişkisi üzerinde durulmuş ve son olarak afetlerin çevreye olan etkileri, kamu politikası boyutuyla ele alınmıştır.

AFET YÖNETİMİNDE YAKLAŞIMLAR

Afet yönetimi konusunda dünyada geliştirilmiş olan yaklaşımlar her ne kadar uygulamada birbirinden ayrılsa da, yönetimden bahsediliyorsa, sürecin yönetim fonksiyonları çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Yani afet yönetimi içerisindeki aşamalar; “planlama, örgütlenme, yönetme, koordinasyon, denetleme”¹⁸ fonksiyonları açısından değerlendirilmelidir. Böylece afet yönetimine ilişkin yaklaşımı kuramsal bir temele dayandırmak kolaylaşabilecektir. Bu yönüyle planlama ve yönetme fonksiyonları, afet yönetim sürecinin iki farklı aşamasını yansıtabilir. Afet planlaması genel olarak zarar azaltma süreci içerisinde değerlendirilebilir ve afet yönetimi yaklaşımının temelini oluşturur. Her toplum yaşadığı afet sonrasındaki tecrübeleri, toplumların daha sonra yaşanması muhtemel afetlere hazırlanmaları için onları harekete geçirmektedir. Bunun sonucunda bütüncül bir yaklaşım oluşturulması beklenebilir. Afet yönetiminde yaklaşımın oluşmasına esas teşkil eden ilkeler ise şu şekilde sıralanabilir;¹⁹

1. Afet yönetimi devam eden bir süreçtir ve pratik olarak bir tek acil durumu değil, muhtemel bütün acil durumları kapsayacak şekilde bir yaklaşım içermelidir.
2. Afet yönetimi, sorunları tahmin ederek ve muhtemel çözümleri öngörerek, kriz durumlarındaki belirsizlikleri azaltmaya çalışmalıdır. Müdahalenin uygunluğunun hızından daha önemli olduğu unutulmamalıdır.
3. Afet yönetim süreçleri gerçeğe dayalı bilgiler üzerine kurulmalıdır. Örgüt yapısı ve insan davranışlarının afet durumundaki gerçeklikleri öngörülmelidir.

¹⁷ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Fourteenth Edition, Pearson Education, USA, 2013, s. 3.

¹⁸ Daniel E. McNamara, “From Fayol’s Mechanistic To Today’s Organic Functions of Management”, *American Journal of Business Education*, (Vol. 2, N. 1), USA, 2009, p. 63-65. Söz konusu makalede Fayol’un yönetim hakkında belirlediği beş fonksiyon ve 14 prensibin, hiyerarşik ve bürokratik yapıya yol açtığı belirtilmektedir.

¹⁹ R. John Hy, William Waugh, “The Function of Emergency Management”, *Handbook of Emergency Management Programs and Policies Dealing With Major Hazards and Disaster*, (Ed.: Hy & Waugh), Greenwood, USA, 1990, p. 23-24.

4. Afet yönetimi süreçleri eğitimle desteklenmeli, kurumsal yapılar ve bireyler görevlerini bilmelidir.
5. Afet yönetimine ilişkin yaklaşım ne olursa olsun, planlar sınanmalı ve mümkün olduğunca gerçeğe uygun olarak gözden geçirilmelidir.

Bu ilkelerden de anlaşılacağı gibi; afet yönetiminde afet öncesinde riskin değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu faaliyet de siyaset etkisine en açık aşama olarak ortaya çıkmaktadır. Her politika tercihinin alternatif maliyetlerinin oluşması kaçınılmazdır. Ancak bu alternatif maliyetlerin hangi oranda öngörülebildiği, riskin değerlendirilmesinde bilimsel verilerin ve sosyal yapıların yanında ekolojik sürdürülebilirliğin ne kadar dikkate alındığına bağlı olarak değişmektedir. Afet yönetimi konusundaki yaklaşımlar, afet yönetimini daha teknik bir alan olarak ele alırken bir ölçüde politika tercihlerini de yansıtmaktadır. Ancak bu yaklaşımların ardındaki kuramsal temel, politika tercihinden bağımsız olarak görülemez. Bu çerçevede afet yönetimi konusundaki yaklaşımları ele alabiliriz.

Afet yönetimi alanındaki kuramsal temel her zaman farklı filtrelerden geçerek kuramsal tutarlılığını ispat etmek durumundadır. Afet yönetim sürecinde planlama fonksiyonu, aşağıdan yukarıya yaklaşımın iyi bir örneğidir ve yönetime katılmaya, farklı aktörlerin süreçte yer almasına imkân verir.²⁰ Planlama süreci büyük ölçüde öğrenmeye dayalıdır ve tecrübenin en fazla önem kazandığı bir fonksiyondur. Ancak afet sonrasında gerçekleşen müdahale safhasının yönetimi, hiyerarşik esnekliğe yer vermeyecek ölçüde katı bürokratik, zaman kısıtı nedeniyle kaynakların otoriter yönetimini gerektirecek ölçüde yukarıdan aşağıya yaklaşımına bağlı ve merkezileşmiş hiyerarşi içerisinde sürmek durumundadır.²¹ Dolayısıyla planlama ve yönetme fonksiyonları arasında, her safhadaki planlamanın birbirinden farklı özellikleri bulunduğunu da dikkate alarak, kuramsal ilkeler bağlamında aşağıdaki tabloda gösterilen bir farklılaşmadan söz edebiliriz;

Tablo-1: Afet yönetiminde planlama ve yönetme ilkeleri

Özellikler	Planlama	Yönetme
Hiyerarşi	Yapılanmacı	Bürokrasi
Yaklaşım	Aşağıdan yukarı	Yukarıdan aşağı
Uygulayıcılar	Dönüşlü	Yansıtıcı
Uygulama	Deneyimsel	Kural ve usuller
Karar saiki	Teori	Model
Yönetişim	Demokratik	Otokratik
Örüntü	Mantıksal	Tekrarlanan

Kaynak: Richard Herzog, a.g.m., s. 590.

²⁰ Richard J. Herzog, a.g.m., s. 590-591.

²¹ A.k., s. 591.

Kuramsal temelde afet yönetimi yaklaşımı, süreç içerisinde farklı filtrelerden geçerek kendi tutarlılığını kazanır. Kuramın afet yaklaşımı üzerindeki etkisi söz konusu filtreler yardımıyla ortaya çıkar. Kuramın süzül­düğü ilk filtre; kuramsal yeterlilik, politik realite, kuram ve planlama arasındaki uyumsuzluk ile ortak duygu ve aklın kuramdan daha önemli olduğuna ilişkin inançtan oluşur.²² Ortak duygu ve akıl, planlama üzerindeki kuramsal etkileri ortaya çıkaran bir unsurdur. Afet durumunda adeta tahrip olmuş bir moral yapısı, planlamanın kuramsal düzlemdeki etkisini ortadan kaldıracaktır.

Planlamanın kuram ile pratik arasında köprü işlevi gördüğü varsayımından hareketle, ikinci filtrenin tahmin edilenle ortaya çıkan gerçeklik arasındaki farktan oluştuğunu söyleyebiliriz. Bu filtre; ideoloji ve afetin büyüklüğü, devlet örgütlenmesi, kapitalizm unsurlarından oluşmaktadır.²³ Afet sonrası gerçeklik, büyük ölçüde afetin ölçülebilir büyüklüğü ile ortaya çıkmaktadır. Planlamada ölçülmesi mümkün olmayan etkiler ancak tahminlere dayalı olarak planlama sürecine dâhil edilebilir ve gerçeklik ile filtreden geçer. Bir diğer önemli unsur ise, piyasa düzeninin devlet örgütlenmesi ile olan ilişkilerinin, afet gibi kriz durumlarında ciddi bir çıkar çatışması içerisine girebilmesidir. 1999 İzmit depremi, sanayi tesislerinin konumlarından, bölgesel tercihlere kadar birçok politika tercihinin sorgulanmasını gerektirirken, topyekûn bir sorgulama yapılmaması yine bir politika tercihi olarak ortaya konmuştur. OECD'nin 1999 depremi sonrasındaki çalışması;²⁴ depremin ekonomik etkilerini ekonomik altyapı, girişimci sektörlerin üzerine etkiler, finansal sektör üzerine etkileri, ekonomi üzerindeki dolaylı etkiler, sosyal yapıya ve bütçeye etkileri boyutlarıyla ele alınmıştır. Olası bir depremin sonuçları üzerine de birçok çalışma mevcuttur.

Kuramın planlama fonksiyonu kapsamında tabii tutulduğu filtrelerden sonra, yönetme fonksiyonu afete müdahale safhasında kuramı üçüncü filtre ile karşı karşıya bırakır. Gerçekçilik temelinde oluşan bu filtre; diyalektik, iletişim bozulması, gerçekliğin yapı bozumu, sosyal yapı, çoğulcu değerler, sembolik siyaset, belirleyici yapılar gibi unsurlardan oluşur.²⁵ Bu unsurlar, kamu yönetiminin/yöneticilerinin gerçekliğe ilişkin değerlendirmelerini etkiler ve kuramsal tutarlılığın sağlanmasına katkıda bulunur. Oluşturulan bir geri besleme mekanizması ile afet döngüsü²⁶ içerisinde zarar azaltma ve hazırlık süreçlerindeki planlama fonksiyonu da kuramın gerçeklik ile bağının kurulmasını sağlamış olacaktır.²⁷ Bu çerçevede oluşan afet yönetim yaklaşımlarına baktığımızda her

²² A.k., s. 591-593.

²³ A.k., s. 594-595.

²⁴ OECD, *Economic Effects of The 1999 Turkish Earthquakes: An Interim Report*, Economics Department Working Papers No. 247, (A. Bibbee, R. Gönenç et al.), 2000.

²⁵ Richard J. Herzog, a.g.m., s. 597-601.

²⁶ David Alexander, *Principles of Emergency Planning and Management*, Oxford University Press, USA, 2002, s. 5, 6.

²⁷ Richard J. Herzog, a.g.m., s. 601.

yaklaşımın farklı kuramsal temellerden yola çıkarak gittikçe daha fazla disiplinlerarası bir boyut kazandığını söyleyebiliriz. Afet yönetimi yaklaşımlarına ilişkin karşılaştırmalı bilgiler Tablo-2’de verilmiştir. Bu konuda afetlere sistematik olarak yaklaşma adına ilk temel yaklaşım olan ve 1979’da ortaya konan *Bütüncül Acil Durum Yönetimi* yaklaşımından başlayarak diğer yaklaşımları görebiliriz.

Tablo-2: Afet Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

	Bütüncül Afet Yönetimi	Afete Dirençli Toplum	Çabuk Toparlanan Toplum	Sürdürülebilir Kalkınma ve Sürdürülebilir Risk Azaltma	Kırılgan Olmayan Kalkınma ve Bütüncül Hassasiyet Yönetimi
Tehditler/ Tetikleyen unsurlar	Doğal, teknolojik, sivil ve biyolojik	Doğal	Doğal	Doğal (özellikle taşkınlar/seller) ve daha az boyutta teknolojik	Doğal, teknolojik, sivil ve biyolojik
Aşamalar/ Fonksiyonel alanlar	Temel olarak <i>hazırlık</i> ve <i>müdahale</i>	<i>Zarar azaltma</i>	<i>Müdahale</i> , daha az boyutta <i>zarar azaltma</i>	<i>Zarar azaltma</i> ve <i>iyileştirme</i>	<i>Zarar azaltma</i> , <i>hazırlık</i> , <i>müdahale</i> , <i>iyileştirme</i>
Aktörler	Temel olarak kamu sektörü (kısmen acil durum yöneticileri ve ilk müdahale edenler)	Temel olarak kamu sektörü (kısmen şehir plancılar ve mühendisler)	Temel olarak kamu, özel ve kar amaçlı olmayan sektörlerden <i>iyileştirme</i> sürecinde yer alan bireyler	Şehir plancılar, mühendisler, sigorta şirketleri, hükümet dışı örgütler, çevreciler, vatandaşlar	Genellikle vatandaşlar ve onların yanında çoğunlukla, kamu, özel ve kar amaçlı olmayan sektörler
Değişkenler	Temel olarak fiziksel	Temel olarak fiziksel	Sosyal, daha az boyutta fiziksel	Fiziksel ve daha az boyutta sosyal (bilim insanlarına bağlı ve tehditlere aşırı odaklanmaya göre)	Fiziksel ve sosyal
Disiplinler	Temel olarak <i>sosyoloji</i> ve <i>kamu yönetimi</i>	Temel olarak <i>coğrafya</i> ve <i>mühendislik</i>	Temel olarak <i>psikoloji</i> , <i>sosyoloji</i> , <i>iktisat</i> ; daha az boyutta <i>coğrafya</i> ve <i>mühendislik</i>	<i>Coğrafya</i> , <i>mühendislik</i> , <i>çevre bilimleri</i> , <i>antropoloji</i> , <i>iktisat</i> ve daha az boyutta <i>sosyoloji</i>	Tıbbi alandan <i>epidemioloji</i> ve diğerleri olduğu gibi, geniş çoğunluk doğa bilimleri, sosyal bilimler

Kaynak: David A. McEntire, vd., a.g.m., s. 281.

* Temel olarak ifadesi “diğer değişkenlere oranla daha fazla” anlamında kullanılmıştır.

Bütüncül Acil Durum Yönetimi

Bütüncül afet yönetim sistemi, ABD’de 1979 yılında, bütün afet tiplerinde ortak olan yönetim unsurlarının bir süreç içerisinde ele alınabileceği bir yakla-

şımı olan ihtiyaçtan doğmuştur.²⁸ Aynı yıl ABD’de FEMA (Federal Acil Durum Ajansı) kurulmuş ve üç örgütün (Federal Hazırlık Ajansı, Sivil Savunma Hazırlık Ajansı, Federal Afet Yardım Yönetimi) faaliyetlerini bu kapsamda birleştirmiştir.²⁹ FEMA’nın ana unsurlarını oluşturan bu kurumların yanında birçok farklı birimden farklı kurumlar da yeni kurulan bu kurumun bünyesine alınmıştır.³⁰ Bu yapılanmayla afete hazırlık gayretlerinin bir çatı altında birleştirilmesi hedeflenmiştir. Ortaya çıkan yapı aynı zamanda bütüncül afet yönetimi yaklaşımının bir yansımasıdır. Türkiye’de 2009 yılında çıkarılan 5902 Sayılı Kanunla kurulan AFAD da aynı örgütsel düşünceyi yansıtmaktadır. Ancak zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme safhalarından oluşan bir afet döngüsü³¹ üzerine kurulu olan bu yaklaşımın aşırı ölçüde tehditlere odaklanması nedeniyle afetlerin ortaya çıkmasına ve zararlarının büyüklüğüne etki eden birçok politik, sosyal, kültürel ve ekonomik değişkenleri dikkate almakta başarısız olduğu söylenebilir.³² Diğer bir ifadeyle bu yaklaşım, afet yönetimini ayrı ayrı incelenebilir ve öngörülebilir aşamalara ayırması, gayretlerin koordinasyonunu sağlaması gibi faydalarının yanında, geniş boyutta bir risk yönetimi ile afetlerin uzun dönemli dolaylı etkilerine odaklanmakta başarısız olmuştur. Olumlu ve olumsuz yanlarıyla akademik alana büyük katkı sağlamış olan yaklaşım, diğer yaklaşımların da temelini oluşturmuştur.³³

Afete Dirençli Toplum

Alexander, afetlere karşı alınacak tedbirler kapsamındaki harcamalarla kayıpların ornatışız olduğunu ve istatistik olarak aradaki oranın 1:1,3 ile 1:1,9 olduğunu belirtmektedir.³⁴ Yani bir birimlik harcama ile 1,3-1,9 birimlik zarar önlenebilmektedir. FEMA harcanan her bir doların en az iki dolarlık zararı önleyebildiğini açıklamaktadır.³⁵ Buradan yola çıkarak “doğal afetlerin etkilerini düşürerek, aileleri, şirketleri ve toplulukları korumak” amacıyla 1997 yılında “*Building A Disaster Resistant Community*” (Afete Dirençli Toplum İnşası) başlıklı bir projenin hayata geçirildiği duyurulmuştur.³⁶ Çıkış noktasından da anlaşılacağı üzere, afete dirençli toplum yaklaşımı, daha çok risk yönetimi üzerinde durarak doğal afetlerin yıkıcı etkilerinin toplum üzerindeki olumsuz sonuçlarını azaltmayı hedeflemektedir. Doğal afetlerin büyük ölçüde can ve mal

²⁸ David A. McEntire, et al., “A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide”, *Public Administration Review*, (Vol. 62, No. 3), USA, 2002, p. 268.

²⁹ Jeffrey B. Bumgarner, *Emergency Management A Reference Handbook*, ABC Clio, USA, 2008, p. 7.

³⁰ William Waugh, R. John Hy, a.g.m., s. 2.

³¹ David Alexander, a.g.k., s. 6.

³² David A. McEntire, et al., a.g.m., s.268.

³³ A.k., s. 268.

³⁴ David Alexander, a.g.k., s. 8.

³⁵ <http://www.fema.gov/news-release/1999/11/22/project-impact-building-disaster-resistant-community>, E.T. 20.11.2015.

³⁶ A.k.

kaybına yol açmasının yanında, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde istikrasızlığa ve uzun dönemli çalkantılara yol açabildiği gerçeği,³⁷ kalkınmacı bir düşüncenin ürünü olarak afete dirençli toplum yaklaşımına giden yolu açmıştır. Afetlerin kalkınma üzerindeki olumsuz etkileri, BM'in 2004 raporunda da vurgulanmaktadır.³⁸ Ancak yaklaşım bunun ötesinde afete karşı riskin azaltılması faaliyetlerini, bütün kurumsal yapılar ve toplumun eğitilmesi ile birlikte, politika yapım süreci açısından da ele almaktadır. Şehir planlaması ve yapılaşmaya ilişkin kanunlar kilit önemdedir.³⁹ Geis bütüncül yaklaşımı şu sözlerle vurgulamaktadır;⁴⁰ “afete dirençli toplum ve çevreyi içermeyen binalar afete dirençli olamaz”. Zarar azaltma safhasına odaklanan ve hazırlık ve müdahale safhalarına detaylı bir bakış getirmeyen yaklaşım, afete yol açan birçok fonksiyonel alanı dikkate almamasının yanında sürecin yönetiminde birçok aktörü de dışarıda bırakır ve çoğunlukla şehir plancıları ve mühendisleri sürecin odağında tutar.⁴¹ Disiplinlerarası olamayan yaklaşımın kamu yönetimi, sosyoloji, ekonomi, politika bilimleri ve psikoloji gibi sosyal bilimler disiplinlerine uygulanması sorunludur ve bu nedenle akademik alanda bir soru olarak kalmıştır.⁴²

Çabuk Toparlanan Toplum

Genellikle afete dirençli toplum yaklaşımıyla karıştırılan bu yaklaşım,⁴³ kuramsal olarak tamamen farklıdır. Kirschenbaum, modernite ile birlikte bürokrasinin afetlere karşı toplum açısından önemli olan küçük toplulukları ve geleneksel grupları ortadan kaldırdığını belirtmektedir.⁴⁴ Afetlerde olaya ilk anda müdahale eden, kendileri de afetin sonuçlarını yaşayan akraba, komşu gibi insanların yerini, bürokratik örgütlenmelerin gelişmesine bağlı olarak yardım kuruluşları, itfaiye teşkilatı gibi örgütsel yapılar almaya başlamıştır. Yine de afetlerde geleneksel olan bir davranış biçimi, toplumu oluşturan bireylerin beklenmedik bir durum karşısında kendiliklerinden örgütlenmesine yol açmaktadır. Taylor, Weber, Fayol ve Simon tarafından savunulan rasyonel sistem yaklaşımının açıklamakta yetersiz kaldığı bu olguyu, Elton Mayo, Chester Barnard, Philip Selznick ve Talcot Parson'un savunduğu doğal sistem yaklaşımı şöyle tanımlar:⁴⁵ “Örgüt-

³⁷ Donald E. Geis, “By Design: The Disaster Resistant And Quality of Life Community”, *Natural Hazards Review*, (Vol. 1, No. 3), , USA, August 2000, p. 151: 1992 Andrew Kasırgası ABD’de 30 Milyar dolarlık kayba neden olmuştur; 1972 Nikaragua Depremi ve 1998 Mitch Tayfununun Honduras üzerindeki etkisi politik istikrasızlığa yol açmak olmuştur.

³⁸ UNDP, *Global Report Reducing Disaster Risk A Challenge for Development*, 2004.

³⁹ Donald E. Geis, a.g.m., s. 152.

⁴⁰ A.k., s. 152.

⁴¹ David A. McEntire, et al., a.g.m., s.269.

⁴² A.k., s. 269.

⁴³ Afete dirençli toplum, “*disaster resistant community*” olarak kullanılırken, çabuk toparlanan toplum, “*disaster resilient community*” olarak kullanılmaktadır. *Resilient* sözcüğü, esnek, çabuk toparlanan anlamlarını içermektedir. Söz konusu afet olunca, “çabuk toparlanan” daha doğru bir ifade olarak tercih edilmiştir.

⁴⁴ Alan Kirschenbaum, *Chaos Organization and Disaster Management*, Marcel Dekker, USA, 2004, s. 4.

⁴⁵ A.k., s. 8-10.

lerin suni rasyonel sistemi, insanın sosyal ilişkilerindeki zaaf ve zayıflığına bağlıdır. Toplum tarafından ortaya konan kurallara göre gelişen örgütsel ilişkiler katı rasyonelliğin ötesine gitmiştir.” Açık sistem yaklaşımı ise insan davranışlarının karmaşıklığına sistemin çevresiyle olan etkileşimini de ekleyerek “nere-deyse” kaotik bir sistem yapısı ortaya koymuştur. Bürokratik afet örgütlenmesinin normlarıyla toplumsal yapının afete karşı reaksiyonel olarak ortaya koyduğu normlar arasında uyumsuzluk oluşması, toplumun herhangi bir rasyonel kurala uymayan kendiliğinden örgütlenme davranışından kaynaklanır. Kirschenbaum, toplum temelli afet yönetiminin esnek yapısıyla yönetilebilir bir kaos oluşturduğunu ve bürokratik yapıya alternatif teşkil ettiğini ileri sürmektedir.⁴⁶ Aslında bürokratik örgütlenmenin tamamen alternatifinden söz etmek zordur. Zira toplumun kolektivist yapısının ancak afete müdahalede bürokratik örgütleri destekleyen bir unsur olduğunu söylemek daha doğru olacaktır.

Afetlerde toplumun kolektivist tutumunun sonucunda birbirine yardım etme davranışı, ruh sağlığı üzerinde oldukça etkilidir.⁴⁷ Bundan dolayı afetler toplumsal olaylar olarak görülmelidir.⁴⁸ Afete dirençli toplum yaklaşımından farklı olarak, çabuk toparlanan toplum yaklaşımı, afetlerin kaçınılmaz olarak olabileceği ama toplumsal tepkinin toparlanmayı belirleyeceğinden hareketle kurtarma safhasına odaklanmıştır. Söz konusu yaklaşımın, bütün afet tiplerine karşı bir çözümünün olmaması, sadece kurtarma safhasına odaklanması nedeniyle reaktif olması, kültürel ve psikolojik boyutu dikkate alınırken birçok aktörü yeterince sürece dâhil etmemesi gibi olumsuzluklarının yanında, yine kurtarma safhasına odaklanmış bütüncül afet yönetimi yaklaşımını ileri taşıdığı söylenebilir.⁴⁹

Sürdürülebilir Kalkınma ve Sürdürülebilir Risk Azaltma

Dünya 1990’lardan itibaren kalkınma düşüncesinin çevreye, sosyal yapıya ve kültüre olan etkilerini, ekonomiden daha çok tartışmaya başlamış ve sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını uluslararası gündemin ilk sıralarına taşımıştır. Yaklaşımın kuramsal temelleri 1972-1992 arasındaki bir dizi uluslararası konferanslarla atılmıştır.⁵⁰ 1992 Rio Zirvesi ile 21.Yüzyıl için “Gündem 21” başlığı altında sürdürülebilir kalkınma için bazı hedefler konmuştur. Sürdürülebilir kalkınma kavramı, 1987 yılında açıklanan Brundtland Raporunun aynı başlıklı üçüncü bölümünde, 27. maddede şöyle açıklanmıştır; “Sürdürülebilir kalkınma, bugünün gereksinim ve beklentilerini, gelecek kuşakların kendi gereksinimlerini ve

⁴⁶ A.k., s. 11-12.

⁴⁷ E. L. Quarantelli, *Major Criteria For Judging Disaster Planning And Managing Their Applicability In Developing Countries*, Preliminary Paper, USA, 1998, p. 2.

⁴⁸ E.L. Quarantelli, Russel R. Dynes, “Response to Social Crisis and Disaster”, *Annual Review Sociology*, (V. 3), USA, 1977, p. 24.

⁴⁹ David A. McEntire, et al., a.g.m., s.270.

⁵⁰ UN, “Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012”, Background Paper (John Drexhage and Deborah Murphy), UNH, New York, 2010, p.7.

beklentilerini karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılamaktır.”⁵¹ UN (Birleşmiş Milletler), 22 Kasım 1989’daki 85. Planlama Oturumunda, afetlerin sürdürülebilir kalkınma hedefleri üzerindeki olumsuz etkisini de dikkate alarak 1990-1999 yıllarını “Uluslararası Doğal Afetleri Azaltma On Yılı” olarak ilan etmiştir.⁵² UNDP’nin 2004 yılında yayınladığı rapor da afetlerin kalkınma üzerindeki olumsuz etkilerine dikkat çekmektedir.⁵³ 2000 yılında açıklanan Bin Yıl Kalkınma Hedefleri, 2015 Küresel Sürdürülebilir Kalkınma Raporu ile on yediye çıkarılmıştır. Raporun dördüncü bölümü ise, afet riskinin azaltılması üzerinedir.⁵⁴ Sürdürülebilirlik kavramının afetlerle olan bağının akademik çerçevede kurulması ise gelecekteki risk azaltma faaliyetlerinin sürdürülebilir olması için kültürde (değer, tutum ve davranışlarda) değişiklik yapılması gerektiği fikrinden yola çıkarak oluşturulmuştur.⁵⁵ Sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir zarar azaltma yaklaşımının araçları şu şekilde sıralanmaktadır:⁵⁶ 1. Daha iyi alan kullanımı ve tehlikeli bölgelerde yerleşimin sınırlandırılması ve yönetimi; 2. İnsanların can ve mal güvenliği için zorlayıcı yapı standartları ve düzenlemeleri; 3. Afet kaynaklı kayıpların tazmini için sigortaya güvenin artırılması; 4. Önleme, tahmin ve uyarı sistemlerinin geliştirilmesi; 5. Ölümleri ve yıkımları minimize edecek bina ve altyapılar için mühendisliğin geliştirilmesi. Mileti (1999) tarafından ortaya konan bu yaklaşım; kalkınmanın sürdürülebilirliğini bir veri olarak kabul ettikten sonra, afetlerin kalkınma üzerine olumsuz etkilerinin azaltılmasını kendisine hedef seçmiş görünmektedir. Bu nedenle yaklaşım, sürdürülebilir kalkınma ile daha fonksiyonel bağlar kurulabilmesi nedeniyle, afet yönetiminin zarar azaltma ve iyileştirme safhalarını odağında tutmaktadır. Dolayısıyla her kriz durumuna uygulanabilir bütüncül bir yaklaşım olmaktan ziyade, daha çok doğal afet kaynaklı sorunları kalkınma bağlamında ele almaktadır.⁵⁷ Sürecin yönetimini daha çok kamu politikası üzerinden sürdüren yaklaşım, bütün aktörlerin katılımıyla ağ yönetişimini⁵⁸ model olarak seçmektedir.

Sürdürülebilirliğin kavram olarak üzerinde uzlaşmış boyutlarını şöyle sıralayabiliriz:⁵⁹ 1. Ekonomik, sosyal ve çevresel hedeflerin entegrasyonu; 2. Mevcut nesillerin olduğu kadar gelecek nesillerin uzun dönemli çıkarlarını da düşünmek; 3. Adil ve kapsayıcı yaklaşımları izlemede eşitlik ve sosyal ve çevresel

⁵¹ Brundtland Report, UN, A/42/427, 4 August 1987; Sadun Emrealp, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı El Kitabı*, (2. Baskı), IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, 2005, s. 14.

⁵² <http://www.unisdr.org/2007/campaign/iddr/docs/44-236.pdf>, E. T. 26.11.2015.

⁵³ UNDP, *Global Report Reducing Disaster Risk A Challenge for Development*, 2004, s. 9.

⁵⁴ UN, *Global Sustainable Development Report 2015*.

⁵⁵ David A. McEntire, et al., a.g.m., s.270.

⁵⁶ A.k., s. 270.

⁵⁷ A.k., s. 271.

⁵⁸ Bilinen hiyerarşik örgüt yapısının karmaşık ve dinamik yapıların yönetiminde yetersiz kaldığından hareketle, matris tipi örgütlenmeyi ve bu yapı içerisinde politika ve karar süreçlerinde etkili olunmasını öngören yaklaşım.

⁵⁹ G. Walker, et al., “Introduction to Sustainable Risk Mitigation for a More Resilient Europe”, *Inside Risk: A Strategy for Sustainable Risk Mitigation*, (Eds. S. Menoni, C. Margottini), Springer, Italy, 2011, p. 4.

adaleti desteklemek. Afete yol açabilecek tehlikeler, bu bakış açısından bakıldığında sürdürülebilirliği tehdit etmektedir ve azaltılmalıdır. Sürdürülebilir kalkınmayla risk yönetimini bir arada değerlendirmeyi gerekli kılan unsurlar; mevcut risk azaltmanın yetersizliği, sosyal karmaşıklık ve değişen hassasiyet, iklim değişikliği ve değişen tehlikeler, bir politika ilkesi olarak sürdürülebilir kalkınmanın kabulü olarak sıralanabilmektedir.⁶⁰ Sürdürülebilir kalkınma bazı akademisyenler tarafından ideolojik bir duruşu ifade ediyor olsa da, afet yönetimi yaklaşımı olarak çok faktörlü bakış açısı getirmesi önemlidir. Bununla birlikte söz konusu yaklaşımın afet problemine yeterli bir çözüm ürettiğini söylemek zordur.

Kırılgan Olmayan Kalkınma ve Bütüncül Hassasiyet Yönetimi

Kırılgan olmayan kalkınma terimi, afetlerin hem sayısal olarak azaltılmasını hem de afet ve acil durumların niteliğinin etkilenme olasılığını düşürme ve kapasite oluşturma kapsamında değiştirilmesini içeren bir süreci tanımlamak için kullanılmaktadır.⁶¹ Afetlerin kalkınma ile olan ilişkisinin kurulmaya başlandığı 1990'lı yıllardan itibaren, afet yönetimi yaklaşımları belirgin olarak kalkınma odaklı bir gelişme göstermiştir. Bu açıdan bakıldığında afet olayları sadece normal yaşamı değil, devletlerin ve toplumların kalkınma süreçlerini de kesintiye uğratan olaylar olarak kabul edilir. Kalkınma hedeflerinin afetlerden etkilenmemesi için gerekli olanlar ise şöyle sıralanabilir:⁶² 1. Afetler hakkındaki kültürel tavrın değiştirilmesi; 2. Kalkınma pratiğinin hassasiyet azaltımıyla ilişkilendirilmesi; 3. Acil durum yönetimi kurumlarının kurulması. Kalkınma ile ilişkilendirilen afet yönetimi yaklaşımları genel olarak “toplum temelli” yaklaşımlar olarak bilinmektedir. Kalkınma politikalarının afet yönetiminin fonksiyonel alanlarıyla entegre edilebilmesi için toplum temelli çözümlere ihtiyaç olduğu söylenebilir.⁶³ Afet yönetimine kalkınma penceresinden bakan yaklaşımlar açısından bu doğrudur. İyileştirme safhasında toplumun sosyal sermayesinin korunması ve etkili kullanımı uzun dönemli iyileştirme faaliyetlerini olumlu etkileyebilir. Kırılgan olmayan kalkınma terimi birçok güçlü yanına karşın, kalkınma kavramını afetlerle doğrudan ilişkilendirmesi nedeniyle tartışmalıdır. Aradaki bağın dolaylı olarak kurulması, kuramsal düzeydeki yanlışlıkları da önleyebilir. Bu baği dolaylı olarak kuran bir yaklaşım olarak kapsamlı hassasiyet yönetiminden bahsedebiliriz. Kapsamlı hassasiyet yönetimi yaklaşımı; riskleri ve hassasiyetleri azaltarak, direnç ve esnekliği sağlayarak acil durum ve afetleri indirgemeye yönelik bütüncül ve entegre edilmiş faaliyetleri içeren bir

⁶⁰ A.k., s. 2-5.

⁶¹ David A. McEntire, et al., a.g.m., s. 272.

⁶² A. k., s. 272.

⁶³ Naim Kapucu, K. T. Liou, “Disasters and Development: Investigating an Integrated Framework”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. N. Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014 , p. 10.

yaklaşımıdır.⁶⁴ Dolayısıyla afet yönetiminin dört fonksiyonel alanıyla olan ilişkisinin yanında, çevresel etkiler konusunda da belirli fonksiyonel alanlara odaklanmış yaklaşımlardan daha tutarlı görünmektedir. Hassasiyet tanımının her disipline göre farklı tanımlanması yaklaşımın etki alanını genişletmektedir. Bütün süreçlerde toplumun her kesiminin (özel, kamu, kar amacı gütmeyen) politika yapım süreçlerine katılımını öngören yaklaşım, değişkenleri fiziksel, kültürel, sosyal, politik, ekonomik, teknolojik ve kalkınmaya ilişkin bir sınıflandırma içerisinde ele alır.⁶⁵

AFET YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARININ KAMU YÖNETİMİ TEORİLERİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu yönetiminde bürokrasinin örgütlenmesi üzerine yapılan çalışmalar, kamu hizmetlerinin sunumunun kalitesi, yeniden yapılanması ve sürdürülebilirliği için önemli veriler sağlamaktadır. Bu tarz incelemelerde iki yaklaşımdan söz edilebilir; yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya.⁶⁶ Genellikle tercih edilen yukarıdan aşağıya analizler, örgüt yapısı, verimlilik, kaynakların kullanımı gibi konularda doğru ve tutarlı bilgiler sağlarken, daha az yapılan aşağıdan yukarıya analizler, kamu hizmetinin kamu yararı ile ne kadar tutarlı olduğunu, örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesi ile vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanabilmesinin ne ölçüde örtüştüğünü ortaya koymada daha yararlı olabilir.⁶⁷ Afet yönetimine akademik anlamda ilginin artması, bu alanda ilk yaklaşımların ortaya konmaya başladığı 1970'li yılların sonlarına rastlar. İlk örgütlenme çalışmalarının vatandaşların ihtiyaçlarından önce devletin bu alanda sorumluluk üstlenmesi ile başladığını ve yukarıdan aşağıya analizlere dayandığını söyleyebiliriz. Çünkü kentleşmenin artışı, ekolojik yapının değişmesi/değiştirilmesi ve afetlerin etkilerindeki değişimin boyutlarının artması görece yeni sayılabilir. Ancak afet yönetim yaklaşımlarının zaman içerisinde hem aşağıdan yukarıya analizlerle vatandaş odaklı olarak düşünölmeye başlanması hem de afet döngüsünün/süreçlerinin bütün toplumun yapısıyla (değerleri, kültürü vb.) ilişkili olarak ele alınması gerekliliği, yaklaşımların kamu yararını bütünüyle ele alan bir çerçeveye oturması sonucunu doğurmuştur.

Kamu yönetiminin karmaşıklık derecesi gittikçe artan toplumsal yapıda yeni sorumluluklar üstlenmesi, örgütlenmesinde değişimi dikkate alması kaçınılmazdır. Değişim, kamu yönetimi disiplini alanındaki teorilerin de zaman içerisinde gelişmesine ve yeni teorilerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bir teorisinin kullanılabilirliğinin geçerliliği, onun tanımlama, açıklama ve öngörme kapasite-

⁶⁴ David A. McEntire, et al., a.g.m., s. 273.

⁶⁵ A. k., s. 275.

⁶⁶ James, Q. Wilson, *Bürokrasi Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, (Çev. S. Yalçındağ, D. Canman, Y. Ertekin), TODAİE, Ankara, 1996, s. 11.

⁶⁷ A. k., s. 11-13.

sine bağlıdır.⁶⁸ Konuya afet yönetimi açısından bakarak bu cümleyi açabiliriz. Kamu yönetiminin varlık sebebi, kamu politikaları çerçevesinde kamu hizmeti sunumudur. Kamu hizmetinin maddi unsuru, sunulan hizmetin kamu yararı amacına yönelik olmasıdır.⁶⁹ Kamu hizmetinin tesis edilmesini gerekli kılan koşullar oluştuğunda bu koşulların doğru tanımlanması önemlidir. Soruna ilişkin tanımlamalar bir analize dayanmalıdır ve bütün tanımlamalar gerçekliği bozarak onun sadece bir bölümünü yansıtır.⁷⁰ Sürekli değişen ve karmaşıklık derecesinin yüksek olduğu bir ortamda, tanımlanan olgu da değişebilir ve yeneden tanımlamaya ihtiyaç duyabilir. Afet sonrası fiziksel ve sosyal ortamın tanımlanması, gerçekliğin hangi boyutu ile ne kadar tanımlandığına bağlı olarak teorinin ideoloji ile olan ilişkisinin boyutlarını da ortaya koyar. Örneğin bir orman yangını sonrası ormana yakın yerleşim bölgeleri olgunun bir tarafını oluştururken, yanan ormanların yeniden ağaçlandırılması ya da imara açılması düşüncesi bir diğer tarafını oluşturabilir. Dolayısıyla teorinin uygulanabilirliğinin ilk koşulu olan tanımlama sınırlı bir özelliktir ve gerçekliğin sadece belirli bir bölümünü tanımlarken “ne oldu” ve “ne oluyor” sorularını sorar.

Tanımlamanın sınırlılığından dolayı, tanımlanan olgu açıklanmaya muhtaçtır. Analizi yapan hangi olgunun diğerlerine göre daha önemli olduğunu nedenleriyle birlikte açıklamak durumundadır. Analizi “niçin oldu”, “niçin oluyor” sorularına cevap arar. Bakmakla anlamak farklı eylemlerdir. Kamu yönetimi teorisi, tanımlarken bizim görmemizi, açıklama ise bizim gerçekliği anlamamızı sağlar.⁷¹ İdeolojinin etkisinin bu sorulara aranacak cevaplarda daha etkili olduğunu söyleyebiliriz. Açıklanmaya çalışılan nedenler, ideolojik yargılarla oluşturulursa bulunacak yanıtlar son derece yanıltıcı olabilir. Örneğin dere yatağına imar izni verilmesi sonrasında sel afeti yaşayan bir bölgede yağışın daha önce görülmedik derecede şiddetli olmasını gerekçe göstererek yapılaşmayı meşru görmek, ya da olası şiddetli yağış durumunda suyun tahliyesi için gerekli önlemlerin alınmamış olmasını görmemek, ideolojinin gerçekliği açıklamadaki etkilerini gösterebilir. Teori yansız olsa da, teorik tercih, politik bir duruşu temsil edebilir.

Ne olduğunu ve niçin olduğunu tanımlamak ve anlamak önemlidir. Ancak kamu yönetiminin beklenti, afet olaylarında olumsuz etkilerin azaltılabilmesi için öngörebilme yeteneğidir. Olguyu görmemizi ve anlamamızı sağlayan teori, aynı zamanda öngörebilme imkânını da verebilir.⁷² Buna, kamu yönetimiyle

⁶⁸ H. George Frederickson, et al., *The Public Administration Theory Primer*, (Second Edition), Westview Press, USA, 2012, s. 5.

⁶⁹ Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, (7. Basım), Ekin Kitabevi, Bursa, 2007, s. 203.

⁷⁰ H. George Frederickson, et al., a.g.k., s. 5.

⁷¹ A.k., s. 5-6.

⁷² A.k., s. 6.

ilişkisi az olsa da, Albert Hirschman'ın teorisi örnek olarak verilebilir.⁷³ Elbette teoriden beklenen öngörü, örnekler, ihtimaller ve olası sonuçlar olarak düşünülmelidir. Enerji politikalarının bir sonucu olarak nükleer santral yapımı tercihi, politik karar süreçleri açısından teorik olarak incelenebilir. Teori bize kararın yanlışlığı ya da doğruluğunu söylemez. Kamu yönetiminde politik karar süreçlerinin nasıl işlemesi gerektiği yönünde normatif bir temel sunar. Farklı teorilerin farklı karar süreçlerini öngörebileceği gerçeği ise teorinin hangi değerleri odağına aldığıyla ilgili bir durumdur. Her teori her durumu açıklayamayacağı gibi bir teori bütün gerçekliği anlamaya yetmeyebilir. Kamu yönetiminde teoriler yoluyla bireysel ve kolektif davranışların yol açacağı sonuçlar, makro düzeyde görülebilir, tutarlı bir şekilde açıklanabilir ve güvenilir bir tahmin yapmaya imkân verir. Ancak teorinin kesinliği arttıkça uygulanabildiği alanların azalacağı unutulmamalıdır.⁷⁴ Bunun yanında kamu yönetimi teorilerinin normatif olduğu; kamu yönetimi, siyaset bilimi ve felsefe arasında köprü olduğu; çıkarımlar yaparak faaliyeti açıklayan varsayımları tanımladığı; bu varsayımları anlamayı sağlayan kategorileri, kavramları, tanımları ve metaforları geliştirdiği söylenebilir.⁷⁵

Afet yönetimi yaklaşımlarının tarihsel gelişiminin kamu yönetimi teorilerindeki gelişme çizgisini takip ettiğini söylemek mümkündür. 1970'li yılların sonunda ortaya konan, daha çok hazırlık ve müdahale safhasına odaklı yaklaşımdan politika yapım sürecini ve bu süreçteki katılımı içine alan yaklaşıma kadar, kamu yönetimi teorileri de gelişmiştir. Kamu yönetimi teorilerini; bürokrasinin siyasi kontrolü teorisi, bürokratik siyaset teorisi, kamu kurumsal teori, kamu işletmeciliği teorisi, postmodern teori, karar teorisi, rasyonel tercih teorisi ve yönetim teorisi olarak sıralamak mümkündür.⁷⁶ Her teori arasında ortak ve ayrışan noktalar olabileceği gibi, örtüşen hususlar da olabilir ve teoriler arasında geçişler kesin sınırlardan ziyade, kamu yönetiminin öngörebilme kapasitesinin durumuna göre değişebilir.

Her ne kadar bu sıralamadan kamu yönetiminde tarihsel paradigma değişimlerini görmek mümkün olmasa da, kamu işletmeciliği tartışmaları ile geçen 1980'li yıllarda, afet yönetimi yaklaşımlarında afetlerin daha teknik bir sorun olarak algılandığı bir anlayışın etkili olduğunu söyleyebiliriz. Tablo 2'nin son

⁷³ Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, USA, 1970. Hirschman kitabında müşterinin/vatandaşın sunulan hizmeti beğenmemesi durumunda eğer alternatif varsa hizmeti almaktan vazgeçtiğini veya sesini yükselterek tepkisini belirttiğini, bunda da bağlılığın önemli olduğunu vurgular. Eğer kurum/kuruluş tepkileri değerlendirmese başarısızlığa doğru savrulur. Eğer bu Hirschman'ın örneğindeki gibi Nijerya'da demiryollarını işleten bir kamu kuruluşuysa, bütçede gelir kaybına ve kamu hizmeti ile talep arasındaki tutarsızlığa yol açabilmektedir. (s. 44-45).

⁷⁴ H. George Frederickson, et al., a.g.k., s. 6.

⁷⁵ A. k., s. 7.

⁷⁶ A. k. Kamu yönetimi teorileri bu sıralanan teorilerle sınırlı olmayıp, sıralananlar, yazarın pozitivist bir tercihle belirlediği sınıflandırmayı yansıtmaktadır. (s. 6-9)

satırında her yaklaşımın ilişkili olduğu disiplin alanları sıralanmıştır. Söz konusu değişimi buradan da takip etmek mümkündür. 1990'lardan itibaren kamu yönetiminde işletmecî eğilimler yerini sürdürülebilirlik, ekoloji, toplumsal katılım, yerelleşme gibi kavramların önem kazandığı yönetişim (vb. teoriler) teorisine bırakmaya başlamıştır. Afet yönetiminde toplum temelli yaklaşımların gelişimi de tam bu döneme denk gelmektedir. Ancak "toplum temelli" niteliğinin kamu yönetiminin afet yönetim sürecindeki sorumluluklarını ortadan kaldırmadığı gözden kaçırılmamalıdır.

Burada önemli bir sorunun altını çizmek gerekmektedir. Hiçbir teori gerçekliğin tamamını açıklamaya yetmediği gibi, teoriye dayanan hiçbir yaklaşım tek başına bütün sorunları çözecek sihirli bir değnek değildir. Belirli bir yaklaşımın benimsenmesi, kamu kurumlarının örgütlenmesi de dâhil olarak bütün afet yönetim sürecini, yönetim fonksiyonları bağlamında etkilemektedir. Tablo 2'de belirtilen yaklaşımların hepsi, dünyada, çeşitli ülkelerde uygulanmış, kendi kurumlarını oluşturmuş ve uygulandığı ülkenin toplum yapısına uydurulmuş yaklaşımlar olarak ele alınabilir. 2009 yılında çıkarılan 5902 Sayılı Kanunla kurulan AFAD'ın bu çerçevede değerlendirilmesi afet yönetimine bakışın kuramsal bir temele oturmasına yarar sağlayabilir. Kamu yararı merkeze alındığında, teorik tercihlerde buna göre belirlenebilecektir. Böylece sorunun nasıl tanımlandığı, neden kaynaklandığı ve neler olabileceği konusunda yansız çalışmalar yapılabilmesi mümkün olabilecektir.

RİSKİN DEĞERLENDİRİLMESİNDE POLİTİKA TERCİHLERİ

Waldo, bütün kamu yönetimi teorilerinin aynı zamanda siyaset teorileri olduğunu söylemektedir.⁷⁷ Dolayısıyla hangi kuramsal temele dayanırsa dayansın, afet yönetim yaklaşımları aynı zamanda politik tercihleri de yansıtmaktadır. Afet yönetiminin kamu politikalarından en çok etkilendiği aşama riskin değerlendirilmesinde ortaya çıkar. Risk değerlendirmesi politika tercihlerinin ve kamu yönetimi örgütlenmesinin bir yansıması olarak görülebilir. Afetlere yönelik örgütlenmelerin modern toplumların oluşmasıyla birlikte, bürokratik yapılar olarak ortaya çıkması,⁷⁸ afet kaynaklı kriz ortamlarının güçlü ve merkezi bir yönetim gerektirmesinden⁷⁹ kaynaklanmaktadır. Dünyada bütün devletlerin afet yönetim sistemleri, bürokratik kural ve değerlere dayanmaktadır. Ancak bürokratik kurullarla afetlerin gerektirdiği kurullar her zaman birbirine yakın olmayabilir. Hatta çoğunlukla böyle değildir. Afet sonrasında kolektif davranış çerçevesinde kendiliğinden oluşan kurullarla bürokratik kurullar arasındaki fark ne

⁷⁷ A. k., s. 7.

⁷⁸ Alan Kirschenbaum, , p. 5-9.

⁷⁹ R. John Hy, William Waugh, a.g.m., s. 5.

kadar fazlaysa afet yönetiminin, dolayısıyla kamu yönetiminin başarısızlığından; fark ne kadar azsa başarıdan bahsedilebilir.⁸⁰

Afet yönetim sistemlerinde riskin değerlendirilmesi, kamu yönetiminin politika belirlemedeki sonraki adımları için hayati öneme sahiptir. Afet riskinin değerlendirilmesi, tehlike, maruz kalma ve hassasiyet düzeyleriyle açıklanabilir.⁸¹ Örneğin deprem riski yüksek bir bölgede yetersiz düzenlemeye dayanan yapılaşma tehlike düzeyini artırır. Depremin gerçekleşmesi durumunda buna maruz kalma düzeyi, yerleşim yerinin nüfusu ve yapısıyla ilgilidir. Hassasiyet düzeyi ise afete maruz kalan bölgenin yapılarının ve alt yapısının ne kadar yeterli olduğuna ve toplumun afet konusundaki bilinç düzeyine bağlı olarak değişebilir. Riski oluşturan bu üç unsurun, risk azaltma stratejileri çerçevesinde ayrı ayrı ele alınması ve her birine karşı farklı stratejiler belirlenmesi gerekmektedir.

Tehlike düzeyinin düşürülmesi daha teknik bir faaliyet alndır. Bir bölgenin yağış rejiminin istatistik verilerinin bilgisayar simülasyonu (GIS vb. sistemler) ile incelenmesi sonucu, hangi alanların sel tehlikesi altında olduğu birkaç saniyede öğrenilebilmektedir. Buna rağmen o bölgeye gerekli tedbirler alınmadan yapılaşma izni verilmesi ise, idarenin sorumluluğu kapsamında değerlendirilebilir. Ancak kamu politikalarının kamu mal ve hizmetinin otoriter yoldan tahsisine yönelik olduğu tanımı kapsamında,⁸² riskin değerlendirilmesinin de kamu politikasının bir fonksiyonu olduğu akılda tutulmalıdır. Bu çerçevede risk değerlendirilmesinde öne çıkan kavram ise hassasiyet olarak çevirebileceğimiz “*vulnerability*” kavramıdır. Hassasiyet iki açıdan ele alınabilir.⁸³ Birincisi afete yatkınlık olarak ifade edebileceğimiz fiziki koşullardır. Örneğin dere yatağına yağış rejiminin istatistik tablosu dikkate alınmadan yapılan yapılar, ya da ormanlık alanların piknik alanı olarak kullanılması bu türden bir yatkınlık doğurur. İkincisi ise toplumun afete karşı hem fiziksel hem de moral olarak hazırlık derecesini gösteren kapasitedir. Deprem riski taşıyan bir bölgede oluşabilecek azami büyüklüğe dayanıklı yapılar ya da deprem sonrasında toplumun kolektif dayanışması buna örnek olarak verilebilir.

Riskin analizi üç aşamadan oluşur:⁸⁴ 1. Tehdidin tanımlanmasını, tehlide maruz kalma derecesini ve riskin özelliklerini içeren *risk değerlendirilmesi*; 2. Riski azaltmak veya kontrol etmek için ortaya konulacak önlemleri sınıflandırmaktan, seçimlerden ve düzenlemekten oluşan *risk yönetimi*; 3. Risk uzmanları,

⁸⁰ Sandra K. Schneider, “Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms”, *Public Administration Review*, (Vol. 52, No. 2), USA, 1992, p. 137-138.

⁸¹ F. J. Ayala-Carcedo, “A Risk Analysis and Sustainability Approach to Natural Disaster Assessment and Mitigation Philosophy in the World”, *Natural Disaster and Sustainable Development*, (Eds. R. Casale, C. Margottini), Springer, Germany, 2004, p. 291.

⁸² H. George Frederickson, et al., a.g.k., s. 8.

⁸³ Raynond Misomali, David McEntire, “Rising Disasters and Their Reversal: An Identification of Vulnerability and Ways to Reduce It”, *Disaster Management Handbook*, (Ed. Jack Pinkowsky), CRC Press, USA, 2008, p. 23.

⁸⁴ Nicholas P. Guehlorf, *The Political Theories of Risk Analysis*, Springer, USA, 2004, p. 2.

politika yapıcılar ve kamunun etkilenen kesimleri arasındaki çıkarlar üzerinde *görüş birliği oluşturma ve risk iletişimi*. Günümüzde küreselleşme süreci ile afetlerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri, meydana geldikleri ülkelerin sınırlarını aşabilmektedir.⁸⁵ Dolayısıyla afetler küresel sorunlar olarak ele alınabilir. Bu olgu, riskin değerlendirilmesi sürecinde de mutlaka dikkate alınmalıdır. 1986 yılında Çernobil’de meydana gelen nükleer santral kazasının etkileri uzun yıllar bütün bölgeyi etkilemiştir. Benzer şekilde Japonya’da 2011 yılında meydana gelen Tohoku depremi sonrasında tsunami felaketinin Fukuşima nükleer santralini etkilemesinin sonuçlarını bütün dünya korkuyla takip etmiştir.

Riskin analizinde politika etkisi kendisini değişik şekillerde ortaya koyabilir. Bürokratik pratiğin sosyal teoriden ayrılmasının sonucunda çevresel risk, geleneksel olarak siyasi meşruiyeti dışlayan, toplumsal kabule gerek duymayan ve kamusal söylemi devre dışı bırakan teknik bir karar olarak algılanmıştır.⁸⁶ Bu yaklaşım demokrasi açısından da sorunludur, çünkü risk değerlendirmesi üzerine yapılan sayısal vurgular, çevresel sorunlarda kamu yararının nitel sebeplerini ortaya koymakta yetersiz kalır. Risk değerlendirmesi teknik bir mesele olarak ele alındığında teknik kararlar, ticaret, sanayi ve üretim için, azami çıktının ve faydanın elde edilmesi uğruna, gerçekleşme ihtimali düşük ancak olası ardıl etkileri çok fazla olan çıktılar, genel kamu algısı, kısa dönemli getirilerin uzun dönemli olumsuz etkileri görmezden gelinir.⁸⁷ Ancak tarihsel süreçte yaşanan afetlerden edinilen tecrübeler, özellikle gelişmiş ülkelerde afetlere bakışı önemli ölçüde değiştirmiştir. Bununla birlikte toplumların risk algıları da değişmiştir. Bu değişime örnek olarak İngiltere, Almanya ve Hollanda’nın sel ve taşkınlarla karşı risk değerlendirme yaklaşımlarının geçmişten geleceğe değişimini gösterebiliriz:⁸⁸

Geçmişte üç ülke de reaktif risk yönetimi uygulamıştır. Bu yaklaşım; sele karşı savunma, altyapının geliştirilmesi, su havzalarında nüfus artışı ve erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesini içermektedir. Günümüzde Almanya ve İngiltere risk azaltma yaklaşımını uygulamaktadırlar. Risk azaltma yaklaşımı; fayda-maliyet analizi, arazi kullanımı planlaması, ekosistem restorasyonu, eğitim, sigorta ve önleyici ilkeleri içerir. Hollanda’nın geleceğe yönelik yaklaşımı ise, riske uyum sağlama olarak isimlendirilmektedir. Söz konusu yaklaşım; zarar azaltmanın teşvik edilmesi, su havzalarında yerleşimin sınırlandırılması, kabul edilebilir risklerin belirlenmesi, senaryo geliştirilmesi, taşınma ve gerektiğinde geri çekilme uygulamalarını içermektedir. Tablo 2’deki yaklaşımların zamana göre değişiminin buradaki örnekte de izlenmesi mümkündür.

⁸⁵ F. J. Ayala-Carcedo, a.g.k., s. 292-293.

⁸⁶ Nicholas P. Guehlstorf, a.g.k., s. 3.

⁸⁷ A.k., s. 3.

⁸⁸ M. Gall, B. J. Gerber, “Hazard Mitigation, Economic Development and Resilience”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 227.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik politika değişiklikleri afetlerden çıkarılan dersler yoluyla olabildiği gibi, bölgesel risklerin artmasından zarar görebilecek olan aktörler tarafından politika süreci üzerinde baskı oluşturulması da söz konusu olabilir. Mülteci krizinin boyutlarının öngörülebilir seviyenin üzerine çıkması üzerine Avrupa Birliği'nin mültecilerin Türkiye'de alkonulması için Türkiye'ye baskı yapması, ikinci duruma örnek olarak verilebilir. Birinci duruma ise İsveç'te 2005 ve 2007 yıllarında yaşanan iki kasırgaya toplumun tepkisi üzerinden örnek verebiliriz.⁸⁹

İsveç'te 2005 yılının Ocak ayında meydana gelen *Gudrun* kasırgası, milyonlarca ağacı kökünden sökmüş, bir aydan fazla süren elektrik kesintilerine yol açmış ve telefon altyapısını tahrip etmiştir. İki yıl sonra, 2007 yılında meydana gelen ve öncekinden daha az şiddetli olsa da öncekinin % 25 kadarı orman tahribatına yol açan ve elektrik kesintisine neden olan *Per* kasırgası sonrasında toplumun toparlanması önceki deneyime göre daha çabuk olmuştur. Afetler sonrasında toplumun duyarlılığı artar ve politika yapımcılar açısından bir fırsatlar penceresi oluşur.⁹⁰ Bunun yanında politika değişimine destek verecek ve bunun için baskı unsuru oluşturabilecek bir kitle de oluşmaktadır.⁹¹ İsveç örneğinde birinci kasırganın olduğu 2005 yılı içerisinde elektrik şirketlerine ve telekomünikasyon iletişimine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır. Daha önemli olanı, yasal olarak elektrik şirketlerine bir daha bu derece uzun süreli kesinti yaşanmaması için risk azaltma çalışmaları yapmaları ödevi yüklenmiştir.⁹² Bunun yanında kriz yönetiminde de yapılan hatalardan dersler çıkarılmış ve örgütsel yapıdan mevzuata kadar İsveç kriz yönetim sisteminde değişiklik meydana gelmiştir.⁹³ Sonuçta ilk afetten iki yıl sonra yaşanan afetin boyutları ilki kadar fazla olmamıştır. Bu örnek, politik öğrenme sürecinin olumlu bir örneği olarak görülebilir. Daha da önemlisi, politika süreçlerinin zamanında ve kamu yararı gözetilerek işletilmiş olmasıdır.

Gelişmekte olan ülkeler açısından afet olaylarının sonuçları daha uzun süreli ve daha yıkıcı olabilmektedir. Gerek ekonomilerinin zayıflığı, gerek yönetim yapılarının gelişmiş ülkeler kadar güçlü olmaması, afetlerin uzun dönemli etkilerinin yoğun olarak hissedilmesine neden olabilmektedir. Afet yönetiminde hassasiyetleri yönetmeye yönelmesinin ve bütüncül bir yaklaşım oluşturulmasının altında yatan düşünce büyük ölçüde buradan kaynaklanır. Kalkınma, gelişmiş ülkeler perspektifinden bakıldığında, ekonomik refah, teknolojik gelişme, yoksulluğun azaltılması, eğitim, özgürlük ve hatta eşitlik kavramlarıyla eş tu-

⁸⁹ Daniel Nohrstedt, Charles Parker, "The Public Policy Dimension of Resilience in Natural Disaster Management : Sweden's Gudrun and Per Storms", *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 235-253.

⁹⁰ David Alexander, a.g.k., s. 8.

⁹¹ Daniel Nohrstedt, Charles Parker, a.g.m., s. 239-240.

⁹² A. k., s. 242.

⁹³ A. k., s. 243-244..

tılmaktadır.⁹⁴ Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin, gelişmiş ülkelerin reçeteleri (politika transferleri) ile onlar gibi kalkınabileceğini reddeden ve önce bağımlı yapının sonlandırılması gerektiğini savunan bağımlılık teorilerine burada girmeye gerek görmüyoruz. Ancak afetlere ilişkin istatistikler, gelişmiş ülkelerin afetlere karşı hassasiyetlerinin daha düşük olduğunu ve bu nedenle toplumların afetlerde daha çabuk toparlanabildiğini göstermektedir.

Afetlerde müdahale ve onu takip eden iyileştirme safhalarını doğrudan kalkınma perspektifinden gören neo-liberal stratejiler,⁹⁵ toplumlar arasındaki eşitsizliklerin piyasanın düzenleyici mekanizmaları yoluyla azalacağını söylese de sonuçlar aksini göstermektedir. Aynı afetten aynı ülke vatandaşları bile farklı düzeylerde etkilenebilmektedir. Öyleyse hassasiyeti yaratan eşitsizliklerin ortadan kaldırılması, hassasiyet yönetiminin öncelikli hedefi olmalıdır ki; bu da afetlere kalkınma penceresinden bakışı metodolojik olarak sorunlu kılar.

Stockholm Deklarasyonu (1972), insan ve yaşadığı çevrenin korunması ve geliştirilmesi için bazı ilkeler belirlemiştir. Gelişmekte olan ülkelerin çevre sorunlarının ise az gelişmişlikten kaynaklandığına vurgu yaparak, çevrenin korunmasının kalkınma ile olan ilişkisine dikkat çekmiştir.⁹⁶ Kobe Konferansı ve Hyogo Çerçevesi de sürdürülebilir kalkınmanın afetlere ilişkin risklerin ve hassasiyetin azaltılmasında temel alınmasını vurgulamıştır.⁹⁷ Son 30-40 yılda kayıplar, müdahale ve sonuçlar üzerine odaklanan akademik afet yazınına, 1970’li yıllardan itibaren politik ekonomi yaklaşımı; gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler arasındaki eşitsiz güç ilişkilerinin yoksulluğu artırdığı ve risklere karşı hassasiyetleri olumsuz etkilediği görüşüyle katlı yapmaktadır.⁹⁸ Dolayısıyla afetlerin etkileri ile yoksulluk arasında bir ölçüde neden sonuç ilişkisi kurulmaktadır.

Afetlerin ekonomi politiği, kamu yararının politika süreçlerinde ne ölçüde korunabildiğiyle yakından ilgilenir. Bu süreçte aktörlerin etkilerinin hangi mekanizmalarla geliştiği ve gerçekleşen afetlerden alınan derslerin bütün toplumu ilgilendiren politikalara nasıl yansıdığı önem kazanır. Geldiğimiz aşamada bütün sorun, toplumların öğrenme ve öğrenilenlerin politika süreçlerine katılabilme kapasitelerinin düzeyidir. Yönetişim kavramının özellikle 1990’lı yıllarla beraber kamu yönetimi yazınında büyük bir yer kaplaması kavramın adeta reçeteleştirilmesi gibi bir sonuç doğurmuştur. Güler’in “devletin toplumdaki işlevi-

⁹⁴ Rejina Manandhar, David A. McEntire, “Disasters, Development, and Resilience: Exploring the Need for Comprehensive Vulnerability Management”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 20-21.

⁹⁵ Nandini Gunewardena, “Human Security versus Neoliberal Approaches to Disaster Recovery”, *Capitalizing on Catastrophe Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*, (Eds. N. Gunewardena, M. Schuller), Altamira Press, UK, 2008, s. 7.

⁹⁶ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>, 12.12.2015.

⁹⁷ Nandini Gunewardena, a.g.k., s. 5.

⁹⁸ A. k., s. 6.

nin yönlendirme ile sınırlandırılması”⁹⁹ demek olduğu görüşü gelişmekte olan ülke uygulamalarına bakıldığında oldukça dikkate değerdir. Politika yapım süreçleri, ister kurumsal olarak çeşitli aktörler katılsın, ister baskı grupları aracılığıyla, medya ve kamuoyu yoluyla yönlendirilebilsin, devlet dediğimiz siyasi örgütlenmenin tek başına yürüttüğü süreçler değildir. Ama karar sorumluluğu paylaşamaz bir sorumluluktur ve parlamenter, demokratik sistemlerde bu sorumluluk, kurumsal yapılarla ve halkın oylarıyla denetlenir. Diğer bir ifadeyle iktidarların kendilerini halka karşı ne kadar sorumlu hissettikleri, politika süreçlerinin nasıl işlediğinden daha önemlidir. Ancak kabul etmek gerekir ki, kurumsal yapılar olmadan birbirini besleyen bu kısır döngüden çıkmak kolay görünmemektedir.

Afetlere hassasiyetin azaltılması, büyük ölçüde toplumun bütün kesimleri ile birlikte koordinasyon içerisinde afet olaylarına karşı hareket edebilme kapasitesi ile yakından ilişkilidir. Afet olaylarında çok sayıda örgütsel yapının müdahil olduğu ortamın yönetsel ağbağlar ile desteklenmesi,¹⁰⁰ karmaşıklığın yönetilebilmesi ve koordinasyonun sağlanabilmesi açısından fayda sağlayabilir. Politika yapım süreçlerine baktığımızda ise, öğrenmenin sürece yansıtılabilmesi ve sorumluluk taşıyanların karar verebilmesi için kamunun politika yapım süreçlerinde kamusal yararın korunması adına ayrıcalıklı olması gerektiğini düşünebiliriz. Ancak bunun ötesinde risklerin değerlendirilmesi ve hassasiyetin yönetilebilmesi için daha çok bütüne bakmaya ihtiyaç duyulmalıdır. Kamu yararının, dolayısıyla insan hayatının korunması, ulus-devletin egemenlik alanını ilgilendiren bir sorumluluktur. Bunun şirketlerin ve uluslararası yapıların politika süreçlerinin neresinde yer alması gerektiği konusundaki temel sorun olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Küresel düzeyde rekabetin artması, afetlere karşı hassasiyetleri artıran etkiler yaratmaktadır. Gelişen sanayi bölgeleri, yüksek yoğunluklu yerleşim alanları, nükleer enerji, nükleer silahlar ve bütün bunların çevreye olası etkileri, bu hassasiyeti yaratan etkenler olarak sayılabilir.¹⁰¹ Gelecekteki afetlerin olası etkilerinin bu çerçevede düşünülmesi, politika tercihlerini hassasiyet yönetimi açısından daha önemli hale getirmektedir. Bu alanda yapılan çalışmalar, afet kaynaklı hasarların arazi kullanım planları ve politika üretme gayretleri uygulanarak belirgin şekilde düşürülebildiğini göstermektedir.¹⁰² Ancak politika yapım sürecinin ilk ve en önemli aşaması olan sorunun tespiti (gündemin belirlenmesi) konusunda bir ortak düşünce ortaya koymak her zaman kolay değildir. Afetlerin

⁹⁹ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 315.

¹⁰⁰ Naim Kapucu, Hüseyin Özgür, “Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Mücadele Planı”, *Yönetişim, Kuram, Boyutlar, Uygulama*, (Ed. A. Çukurçayır, T. Eroğlu, H. E. Uğuz), Çizgi Yayınevi, Konya, 2010, s. 234-235.

¹⁰¹ Rejina Manandhar, David A. McEntire, a.g.k., s. 22-23.

¹⁰² Christopher Hawkins, Claire Connolly Knox, “Disaster Events and Policy Change in Florida”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 112.

ardından toplumda oluşan hassasiyet, politika süreci açısından bir fırsatlar penceresi sunarken aynı zamanda üzerinde odaklanılan olay (*focusing event*), politika yapım sürecinde yer alan aktörlerin politika gündemini belirlemedeki önceliklerini de değiştirebilir. Adeta politika gündeminin belirlenmesinde aktörler arasında bir rekabet yaşanır. Yaşanan bu rekabet, “akım metaforu” ile tanımlanabilmektedir. Buna göre politika sürecinde sorunun belirlenmesi aşamasını etkileyen üç kavramsal akım bulunmaktadır. Bunlar: toplumda üzerine kamu politikası üretilmesi gerektiği düşünülen *problem* akımı; seçim siyaseti ve kamuoyu arasında gelgitleri içeren *siyaset* akımı; problemin tanımlanmasına ilişkin fikirleri içeren *politika* (*policy*) akımı.¹⁰³

Politika sürecinde yer alan aktörlerin risk algıları da farklı olabilir ki; bu durum hassasiyetlerin yönetimi için politika üretme çabalarını olumsuz etkileyebilir. Teknik yaklaşım, riski sağlık ve çevresel sorunlar gibi muhtemel olayların ve etkilerinin öneminin bir dizi hesaplama ile bulunduğu bir sonuç olarak tanımlar. Halkın bakış açısı ise hangi riskin kesin olmadığı, kontrol edilemezliği, ölümcül olup olmadığı gibi kalitatif bir yaklaşımı yansıtır. Elbette halkın bakış açısı bu yönüyle kesin olarak bilim adamlarından, kamu yöneticilerinden ayrılır.¹⁰⁴ Bu nedenle faydacıların fayda-maliyet analizi yaklaşımı bir dizi eleştiriye maruz kalmaktadır.¹⁰⁵ 1. Hedef olarak belirlenen riskle mücadele çabaları, karşı riskleri harekete geçirebilir; 2. Tehlikenin gelişimi fayda-maliyet arasındaki ilişkiyi birbirine karşı yönlerde etkiler; 3. Bilim insanları analiz yapmak için ilgili gerçekler hakkında anlaşmamaktadırlar; 4. Riskten etkilenen halk, genellikle riskin teknik değerlendirmesiyle ihtilaf içerisindedir. Bu eleştiriler kısmen doğrudur, çünkü risk değerlendirmesi bir laboratuvar ortamında değil sosyal belirsizlik ortamında oluşur. HES projelerine gösterilen toplumsal tepkileri bu açıdan okuduğumuzda, bir yandan sorun enerji ihtiyacını karşılamak gibi teknik analizlere dayanırken, diğer yandan orada yaşayan insanlar için hayatta kalma sorunu olabilmektedir.

İnsanların mutluluğunun matematiksel olarak hesaplanabileceğini savunan Bentham’ın ortaya koyduğu faydacılık, siyasi bir sistem olarak iktidarın politika sürecini hesaplamalar üzerinden yönetebileceğini savunmaktadır. Buna göre iktidarlar insan davranışlarını acı ve mutluluk yaptırımlarıyla kontrol edebilirler. Faydacılık bu nedenle politik düzen için gerekli ve yeterli bir araçtır.¹⁰⁶ Faydacılığı bir kamusal felsefe olarak kullanan risk araştırmaları, çevre etiğini tartışırken ampirik genellenmenin tehlikelerinin farkına varmakta başarısız olurlar. Ör-

¹⁰³ Thomas A. Birkland, Megan K. Warnement, “Focusing Events in Disasters and Development”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 40.

¹⁰⁴ Nicholas P. Guehlstorf, a.g.k., s. 50.

¹⁰⁵ A. k., s. 51.

¹⁰⁶ A. k., s. 52-54.

neğin faydacı etiği besin biyoteknolojisinin risk değerlendirmesi alanına uygulayan araştırmacılar bu tehlikeyi, kamu yararı açısından görmekte isteksizdirler.¹⁰⁷

Afetler konusundaki risklerin azaltılması ve hassasiyetlerin yönetilmesi söz konusu olduğunda da politika tercihlerinin hangi kuramsal temelde ele alındığı, bu anlamda önemlidir. Eğer afetleri toplumsal olaylar olarak görüyorsak ve toplumların afet olayları sonunda çabuk toparlanması gibi bir hedefi benimsiyorsak, riskleri sadece fayda-maliyet yönüyle değerlendiremeyiz. Çünkü riskin gerçekleşmesi durumunda oluşacak kayıpları sadece maddi olarak değerlendirmek bizi yanlış sonuçlara götürebilecektir. Bunu biraz daha açabilmek adına afetlerin çevreye etkileri konusunda politik bir değerlendirme çabasına girebiliriz.

AFETLER VE ÇEVREYE ETKİLERİ ÜZERİNE POLİTİK BİR DEĞERLENDİRME

Afetlere ilişkin olarak istatistikler, her yıl sayıları tahmin edilenin üzerinde artan afetlerin kentleşme, nüfus artışı ve ekolojik bozulma gibi nedenlerle daha ölümcül, daha yıkıcı ve ekolojik denge açısından daha tahripkar olduğunu ortaya koymaktadır. Uluslararası Afet Veritabanı 1950’de sayıları 50 olan kayıtlı afetlerin, 2010 yılında 430 olduğunu göstermektedir. Sayısal artışın yanında, insan kayıpları, ekonomik ve çevresel etkiler de sürekli artmaktadır.¹⁰⁸ Çevrenin kötü kullanılmasının sonuçları henüz bilinmemesine rağmen, birçok akademisyen iklim değişikliğinin gelecekteki doğal afetlerin şiddetini artıracaklarını ve böylece süper tayfunlar, tropik tayfunlar, uzun süreli deniz seviyesi yükselmesi, aşırı sıcaklık artışları, uzun süreli kuraklıklar, yüksek düzeyde bozulma ve büyük ölçekli seller görülebileceğini tahmin etmektedirler.¹⁰⁹

Afetlerin çevreye etkilerinden söz ederken, yapılı çevre ve ekosistem ayrımını yapmak bize etkileri sınıflandırabilmek adına fayda sağlar. Yapılı çevreye etkileri bütün afet çalışmaları ayrıntılı olarak ele almaktadır. Burada ekosistem üzerindeki etkileri ele almak, yapmaya çalıştığımız politik değerlendirme açısından daha açıklayıcı olabilir. Öncelikle şunu ortaya koymak gerekir ki; afetlerin çevreye olumsuz etkilerini ortaya çıkaran birinci etken, toplumların yaşam tarzları itibariyle ürettikleri yapılar ve malların afetle birlikte çevreyle etkileşime girmesidir. Bu yargıyı açmak için iki örnek üzerinde durabiliriz. Bunlardan biri 2010 yılında Meksika Körfezi’nde patlama sonucu batan açık deniz petrol platformu olayıdır. Diğeri ise Tohoku depremi ile ortaya çıkan nükleer tehlikedir. İkisi arasındaki fark, birincisinin insan kaynaklı bir afet sonucunda diğeri doğa afet sonucunda ortaya çıkmış olmasıdır. Çevreye etkileri bakımından ise sadece derece farkından söz edebiliriz.

¹⁰⁷ A. k., s. 54-55.

¹⁰⁸ Rejina Manandhar, David A. McEntire, a.g.k., s. 21-22.

¹⁰⁹ A. k., s. 21.

Deepwater Horizon Petrol Platformunun Batışı ve Çevre Felaketi

Petrol sanayi devrimine ve sonrasındaki dönemlere damgasını vurmuş bir emtiadır. Günümüzde küresel sermaye hareketlerinden bölgesel savaflara, uluslararası çatışmaların en önemli sebeplerinden biri olan petrol mücadelesi, bu stratejik emtia için dünyanın neresinde olursa olsun, arama ve çıkarma ayrıcalığına sahip olabilmek adına verilmektedir. Hatta derin denizlerde bu amaçla kurulan platformlar dünyanın petrol üretiminde önemli bir yere sahiptir. Dünyanın 2013 yılı enerji ihtiyacının % 33'ü petrolden, % 24'ü doğal gazdan, % 30'u kömürden, % 7'si sudan, % 4'ü nükleer santrallerden, % 2'si yenilenebilir kaynaklardan karşılanmıştır.¹¹⁰ Dünyada 2014 yılında açılan arama ve tespit kuyularının % 17'si denizlerde açılmıştır ve denizlerdeki petrol üretim maliyetleri (üretildiği derinliğe ve yere bağlı olarak) karadakinine göre belirgin şekilde fazladır.¹¹¹ Gelişmekte olan ülkelerin enerji talebinde petrole olan bağımlılıkları ve ihtiyaçları gelişmiş ülkelerden daha hızlı artmaktadır.

Meksika Körfezinde bulunan *Deepwater Horizon* petrol kulesi, 20 Nisan 2010'da büyük bir patlamayla batmıştır. Louisiana kıyısından 42 mil açıkta olan platformun patlaması sonrası 115 çalışan kurtarılmış, 11 çalışan hayatını kaybetmiştir. Oluşan kriz durumunda bir yandan yangın söndürülmeye çalışılırken, diğer yandan denizin altında sızıntıya yol açacak vanalar kapatılmaya çalışılmıştır. Patlamadan sonraki ikinci gün platformun batmasıyla birlikte sızıntı engellenmesi güç bir hale gelmiştir. İletişim boyutunda ise BP ve ABD hükümeti bilgi olarak halkın birkaç adım önünde olmaya gayret etmiştir.¹¹² Patlamadan 87 gün sonra sızıntı durdurulabildiğinde 3,19 milyon varil petrol denize akmıştır.¹¹³ Sızıntıyı engellemeye çalışan BP şirketi, ilk günden itibaren sızıntı olduğunu bildiği halde bunu halktan saklamaya özel gayret sarf etmiştir.¹¹⁴ Ancak *Deepwater Horizon* çalışma grubunda yer alan Profesör Bea, öngörülebilir olan vana kapatma başarısızlığının BP tarafından hiç düşünülmediği, bir sızıntı durumunda ne yapılacağına ilişkin ihtimalat planlarının (*contingency plans*) bulunmadığı yargısına varmaktadır.¹¹⁵ Sonuçları büyük bir çevre felaketine dönüşebilecek böyle bir olay için planlama yapılmamış olması gerçekten acil durum yönetimi açısından büyük bir skandaldır.

Patlamanın olduğu 20 Nisandan 25 Mayıs'a kadar BP yetkilileri, ABD hükümet görevlileri ve onların yalanlarına inanmayan birkaç bilim insanı hariç, insanlar su altı sızıntı görüntüleri yayınlanana kadar olayın boyutlarından ha-

¹¹⁰ Türkiye Petrolleri, *Ham Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu*, Mayıs 2015, http://www.enerji.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FSekt%C3%B6r+Raporu%2FHFP_DG_S EKTOR_RPR.pdf, (E. T. 10.12.2015).

¹¹¹ A. k.

¹¹² Antonia Juhasz, *Black Tide: The Devastating Impact of the Gulf Oil Spill*, Wiley, USA, 2011, p. 50.

¹¹³ <http://ocean.si.edu/gulf-oil-spill>, (E.T. 12.12.2015).

¹¹⁴ Antonia Juhasz, a.g.k., s. 54.

¹¹⁵ A. k., s. 56.

berdar değillerdi.¹¹⁶ Durum BP açısından anlaşılabilirdi. 1972 yılında çıkarılan ve sızıntılarda varil başı 1000 Dolar, kasıtlı hatadan kaynaklı sızıntılarda 4300 Dolar ceza ödetmeyi öngören *Clean Water Act* ile 1990 yılında çıkarılan ve sızıntıya neden olan şirketin bu sızıntıyı önleme, kurbanların zararını tazmin ve oluşan bütün kirliliği temizleme zorunluluğu olduğunu belirten *Oil Pollution Act*, BP'yi oldukça büyük bir yükün altına sokuyordu. BP'nin bu oranda sızıntının kazayla olduğu ve beklenmeyen bir durum olduğu yönündeki tezi, İçişleri Bakanlığının Doğal Kaynak Yönetimi birimi (MMS) tarafından kabul görüyordu. Böylece olayın ulusal düzeyde bir çevre sorunu olarak görülmesi sağlandı.¹¹⁷

Söz konusu birim 1982'de Regan tarafından petrol endüstrisi için kurulmuştu ve kamusal alanlardaki madenleri şirketlere kiraliyordu. Amaç farklı olduğundan, birimin düzenleyici kapasitesinin olmaması sorun olarak görülüyordu.¹¹⁸ MMS kıyı petrol aramalarının faaliyet alanı olarak genişlediği bir dönemde bunu maddi kaynağa dönüştürmek için kurulmuştu ve 1970'li yıllarda yükselen petrol fiyatlarının ardından ABD hazinesinin en büyük ikinci gelir kaleminin buradan gelen gelirlerden oluştuğu bir döneme denk gelmişti.¹¹⁹ Özellikle Bush yönetimi döneminde, (2000 sonrası) Bush'un İçişleri Bakanı Gale Norton'un altında İçişleri Bakanlığının en önemli önceliği Körfez ve Kuzey denizi alanlarındaki petrol ve gaz üretimini artırmak olarak belirlenmişti. Sadece 2001 yılında Bakanlık 1.6 milyon hektar (4 *milion acre*) kamu arazisini petrol, doğalgaz ve kömür üretimi için açmıştı ve *American Petroleum Institute* tarafından yazılmış plan, Bakanlık tarafından kelimesi kelimesine uygulanıyordu.¹²⁰ Elbette bu sürecin en önemli aktörleri petrol şirketleriydi. 2008 yılında Bakanlık genel müfettişi, MMS görevlilerinin binlerce dolarlık hediyeler aldıklarını, kokain kullandıklarını ve petrol şirketlerinin temsilcileri ile cinsel ilişkide bulduklarını ortaya çıkarmış ve "etik bozulma kültürünün" kurumu kapladığını belirtmiştir.¹²¹ Bu bilgiler ışığında petrol şirketlerin yetersiz ve aynı şirkete yaptırılmış acil durum planlarının hükümet onayı almış olmasına şaşırılmaması gerekir. Bir kamu kurumunun kuruluşundan itibaren nasıl böyle bir yapıya dönüşebildiği, üzerinde ayrıca çalışılması gereken bir konudur. ABD Başkanına sunulmak üzere, konu hakkında hazırlanan raporun birinci bölümünün üçüncü kısmının son cümlesi, kamu politikası süreçleri açısından dikkate değerdir:

"Kısacası, güvenlik riskleri Körfez'İN derin sularına yönelmeyle birlikte dramatik şekilde artmıştır. Fakat başkanlar, kongre üyeleri ve ajans liderliği

¹¹⁶ A. k., s. 58.

¹¹⁷ A. k., s. 58-59.

¹¹⁸ A. k., s. 222.

¹¹⁹ National Commission Report, *Deep Water The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling*, Report to the President National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling January 2011, p. 63.

¹²⁰ Antonia Juhasz, a.g.k., s. 224.

¹²¹ A. k., s. 225.

(MMS), bu faaliyetin güvenliğine odaklanmaktan çok, on yıllarca buradan gelen inanılmaz yüksek miktardaki gelirlerle meşgul olmuşlardır. Konunun öneminin olay olduktan sonra anlaşılmış olmasının katkısı ile sadece bir kazanın olup olmayacağı değil, ne zaman olacağı sorusu ortaya çıkmıştır. 20 Nisan 2010'da bu soru cevaplanmıştır.¹²²

Meksika Körfezi'nin Teksas'dan Florida'ya kadar olan yaklaşık 1000 km'lik kıyı şeridi petrol kirliliğinden etkilenmiştir. Deniz kuşlarının yüz binlercesi bu kirlilikten dolayı ölmüştür. 2002-2009 yılları arasında ortalama 63 yunus balığı ölümü olurken, kazadan sonraki yedi ayda bu rakam 125'e yükselmiştir. 2011'de 335 yunus balığı ölümü olurken, 2015 yılına kadar olan süreçte ortalama 200'e yükselmiştir. Bu süreçte blgede derin deniz balıkçılığı bitmiştir. Oluşumu yüzlerce yıl alan mercanlar da bozulmalar gözlenmiştir. Bu kısa dönemli (5 yıllık) etkilerin yanında bölge kısmen temizlenmesine rağmen, bilim insanları uzun dönemli etkilerin neler olabileceği konusunda endişelilerdir.¹²³ Çünkü bölge, birçok kuş ve balık türünün beslenme ve göç bölgesi olarak, ekosistem içerisinde önemli bir yere sahiptir.¹²⁴

Bütün bu yaşananların başında BP, 2008 yılında MMS'ten bölgede ayrıcalıklı arama iznini 34 milyon Dolar karşılığında almıştır.¹²⁵ Olay sonrasında, kısa ve uzun dönemli etkileri öngörebilmek adına, 2010 yılı Eylül ayına kadar toplam tutarı 19,4 milyon Dolar olan 167 araştırma projesi başlatılmıştır. Ancak birçok projede gerekli analizleri yapmak için gerekli para bulunamadığından araştırmacılar projeleri bırakmak zorunda kalmışlardır. BP bu araştırmalar için 500 milyon Dolar ödemeyi taahhüt etmesine rağmen, çeşitli politik ve usule ilişkin sorunlar nedeniyle Kasım ayına kadar bu paranın çok küçük bir kısmı alınabilmiştir.¹²⁶ BP'nin zararların tazmini için 20 milyar Dolar ödemeyi taahhüt ettiği bu ekolojik ve ekonomik yıkım, ABD'nin en büyük çevre felaketi olarak kayıtlara geçmiştir. Ama olayın boyutları zaman içerisinde tahminlerin de üzerine çıkmıştır. Bölgede ruh sağlığı değişimleri üzerine yapılan bir araştırma, olayın bölge halkının ruh sağlığını diğer bölgelerden çok daha fazla bozduğunu ortaya koymaktadır. Sağlık üzerine en fazla etkinin ise, yıllık 25.000 Doların altında kazancı olan ailelerde ortaya çıktığı belirtilmektedir.¹²⁷

Politika yapım süreci açısından ABD Başkanına sunulan rapor hem riskin azaltılması için şirketlere daha fazla sorumluluk yüklenmesini,¹²⁸ hem de kamunun çıkarlarının korunabilmesi adına örgütsel değişiklikler yapılmasını öner-

¹²² National Commission Report, a.g.k, s. 85. Olaydan üç ay sonra MMS'in yapısının değiştirilmiş olması, politika değişikliğine bir örnek teşkil etmektedir.

¹²³ <http://ocean.si.edu/gulf-oil-spill>

¹²⁴ National Commission Report, a.g.k, s. 173-176.

¹²⁵ A. k., s. 89.

¹²⁶ A. k., s. 184-185.

¹²⁷ A. k., s. 192-193.

¹²⁸ A. k., s. 247.

mektedir.¹²⁹ Bu temel önermeleri destekleyen önemli bir unsur ise riskin değerlendirilmesinde yeni ve bütüncül bir yaklaşımın ortaya konması gerekliliğidir. Raporun enerji politikalarına ilişkin değerlendirmeleri, ABD'nin net ithalatçı olduğu petrol ve gaz sektöründe dengenin sağlanması için bir dizi önermeleri içermektedir. Raporun en sonunda yer alan cümleler yaklaşımı özetlemektedir:

“Komisyon bu raporda ulusumuzun gelecek on yıllarda ve ötesindeki enerji ihtiyacını karşılamak için, Amerikan enerji politikasının önemli bir unsuru olan: sürdürülebilir, güvenli ve sorumlu açık deniz petrol sondajı hakkında, ülkeyi ve petrol-gaz endüstrisini ileriye taşıyacak bir dizi öneriler sunmuştur. Mesajımız açıktır: hem hükümet hem endüstri, Amerikan halkının ummak ve talep etmek hakkına sahip olduğu, kıta sahanlığı dışındaki petrol arama faaliyetlerini yüksek seviyede güvenliğini tesis etmek için dramatik değişiklikler yapmalıdır. Şimdi gerekli adımları atma görevi, kongrenin, yöneticilerin ve petrol ve gaz endüstrisinin üzerindedir. Geçtiğimiz Nisan ayındaki trajik günde kaybedilen 11 hayata duyulan saygı daha azını gerektirmemektedir.”¹³⁰

Afetin oluşumuna kadar olan politika sürecindeki aksaklıkları ortadan kaldırma yönünde yeni bir süreci başlatma adına önemli olan rapor, kamu sorumluluğu ile afetler sonrasındaki yaklaşımın nasıl olması gerektiğini göstermesi adına önemlidir. Ancak raporda yer almayan bir hususu belirtmekte fayda bulunmaktadır. Kamu yararının ikinci plana itildiği, kapitalist yaşam biçiminin dayatılmasıyla, yönetici sınıfların egemenlik algılarının sürdürülmesi için doğanın sömürülmesinin meşrulaştırıldığı bir siyasi yapıda, güvenliğin, sürdürülebilirliğin ve insan hayatının ne kadar güvende olduğunun cevabı belli değildir. Bunu en iyi gösteren örneklerden biri de Japonya Tohoku depremidir.

Tohoku Depremi ve Nükleer Tehlikenin Ortaya Çıkışı

Kayıtlara göre 11 Mart 2011 saat 14:46'da Japonya'da o güne kadar kaydedilmiş en büyük deprem gerçekleşti. Tohoku bölgesine yaklaşık 130 km. olan deprem merkezi, Pasifik'te 24 km. derinlikte bulunuyordu. Büyüklüğü 9 olarak ölçülen deprem, 1-7 arasındaki Japon ölçeğine göre 28 büyük yerleşim bölgesinde 6-7 arasında ölçülmüştü. Deprem ardından 11,87 m. yüksekliğinde tsunami kaydedildi. Yüksekliği 3 metreyi geçen ana tsunami, saat 15:31'de Japonya'nın doğu kıyılarını vurmaya başladı. Ama 14:46'da meydana gelen depremin ardından 3 dakika içerisinde tsunami uyarısı verilmiş ve 14:49'da Japon Meteoroloji Ajansı'nın web sayfasında yayınlanmıştı.¹³¹ Fukuşima'ya dalga yüksekliği 10 metreden fazla olan tsunami, saat 15:31'de ulaşmıştı. Aynı gün içerisinde Fukuşima Nükleer Santrali için nükleer acil durum uyarısı yapıldı. Altı reaktör-

¹²⁹ A. k., s. 525-258.

¹³⁰ A. k., s. 306.

¹³¹ Kyoto University, *Méga Disaster in A Resilient Society The Great East Japan (Tohoku Kanto) Earthquake and Tsunami of 11th March 2011*, International Environment and Disaster Management Graduate School of Global Environmental Studies, 25 March 2011, s. 1-4.

den çalışmakta olan üçü, yüksek şiddette deprem nedeniyle otomatik kapanma sürecini başlattı. Ancak bu süreci destekleyen jeneratörler yüksekliği 14 metreyi bulan dalgalar nedeniyle bozulmuştu ve reaktörler süratle ısınmaya başladı.¹³² İlk hidrojen patlaması 12 Mart'ta birinci reaktörde, ikincisi 14 Mart'ta üçüncü reaktörde ve üçüncüsü 15 Mart'ta ikinci reaktörde meydana geldi ve ilk patlamanın ardından santralin çevresindeki 20 km. yarıçapındaki alan boşaltılmaya başlandı. Bölge üzerinde uçuşa yasak bölge ilan edildi ve havadan müdahale ile soğutma çalışmaları başlatıldı.¹³³ Elbette birçok bölgede büyük kayıplar yaşanmıştır ancak burada nükleer santral kazası örnek olay alındığından diğer boyutlara yer verilmemektedir.

Fukuşima'da bulunan iki santral, olayın boyutlarının tarihte yaşanan diğer olaylardan daha farklı algılanmasına neden olmuştur. Uluslararası Nükleer Radyolojik Olay Skalası (INES)'na göre 1979'da ABD/Pensilvanya'da meydana gelen *Three Mile* santrali kazası 5, 1986'da Çernobil'de meydana gelen patlama 7 seviyesinde olaylar olmakla birlikte her iki olayda da sadece bir reaktörün yol açtığı kaza söz konusudur. Fukuşima'da 7 seviyesinde gerçekleşen olay, üç reaktörün de aynı anda hasara uğramasıyla sonuçlanmıştır ve bu sadece Fukuşima 1 Santrali için geçerlidir. Fukuşima 2 Santralindeki seviye 3 düzeyinde kalmıştır.¹³⁴ Afetle ilişkili (afetin doğrudan etkisi dışında) ölümler 31 Mart 2014 itibariyle açıklandığında 3089 ölümün 1704'ü Fukuşima'da gerçekleşmiştir ve onu 889 ölümle Miyagi, 441 ölümle Iwate ve diğerleri izlemektedir.¹³⁵ Bu durum nükleer kazaların etkilerinin uzun yıllar devam edebildiğini göstermektedir. 1971 yılında yapılmış olan Fukuşima-1 Santralinin altı ünitesinden ilk dördü 19 Nisan 2012'de tamamen kapatılmıştır.

Japonya'da bütün nükleer santraller okyanus kıyısında inşa edilmiştir ve özel şirketler tarafından işletilmektedir. Bunlardan Fukuşima 1-2 santralleri özel bir şirket olan TEPCO tarafından işletilmektedir. Santrallerin acil durum planları yasal zorunluluk gereği şirket tarafından hazırlanarak yetkili birimlere onaylatılmak durumundadır. Japonya'da 1956 yılından itibaren çıkarılan birçok yasa ile düzenlenen nükleer enerji üretimi, birçok kurumsal yapı tarafından da kontrol edilmektedir. 2012'de kapatılan Nükleer Güvenlik Komisyonu (NSC) düzenleyici işlev görürken, Nükleer ve Endüstriyel Güvenlik Ajansı (NISA) denetleyici işlevleri yerine getirmekteydi. Eylül 2012'de bu iki kurumun kapatılmasıyla Çevre Bakanlığına bağlı olarak Nükleer Düzenleme Otoritesi (NRA) kurulmuştur.¹³⁶ Bu yapısal değişiklikler, afet sonrasında öğrenilenlerin politika sürecine etkileri olarak görülebilir.

¹³² A. k., s. 10.

¹³³ A. k., s. 11.

¹³⁴ Seiji Abe, "The Fukushima-1 Nuclear Power Plant Accident", *The 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accident How and Why It Happened*, Elsevier, UK, 2015, s. 2.

¹³⁵ A. k., s. 3-4.

¹³⁶ A. k., s. 13.

Fukuşima-1 santralindeki kaza, böyle bir duruma yönelik acil durum eğitiminin eksikliğini gösterse de, santralin tasarımında, vanaların manuel olarak çalışma ihtimalinin olmayışı, güç kaybı sonrasında çözüm yollarını tüketmiştir.¹³⁷ Fukuşima-1 Santralinde elektrik üretimi durduğunda güvenlik süreçlerini işletecek jeneratörler de devre dışı kalmıştı. Örgütsel hatalar ise NISA'dan kaynaklı olarak değerlendiriliyordu. Bu hatalar şöyle sıralanmaktadır:¹³⁸

1. Etkili şekilde bilgi toplayıp Başbakanlık merkezine, ilgili bakanlıklara ve ajanslara iletmekte başarısız kalmıştır.
2. Nükleer afet durumunda Nükleer Acil Durum Hazırlık Yasasının maddelerini, gerekli önlemleri, gelişen durumu Başbakanlığa yeterli şekilde açıklayamamıştır.
3. Radyasyonun yayılmasına ilişkin bilgiyi ilgili kurumdan aldıktan sonra radyasyon kaynağına ilişkin bilgiler olmadan kullanılmayacak şekilde çevirmiş ve bilginin kullanılmamasına neden olmuştur.
4. Yönetim merkezi olarak yerel birimlere yetki devri gibi görevlerini yerine getirmede başarısız olmuştur.

Olayın ardından kurumların ayrı açıklamaları arasındaki koordinasyon ancak ikinci günden sonra sağlanabilmiş ve yetkili kurum olan NISA, kitle iletişiminde de hatalar yaparak birşeylerin gizlendiği izlenimini yaratmıştır.¹³⁹ Yerel yönetimlerin yasal zorunlulukları bulunmasına rağmen gelişmelerden sadece televizyonlardan duyulduğu kadar bilgi sahibi olması da merkezi yönetimin hatalarından sayılmaktadır.¹⁴⁰ Kriz döneminde normal zamanda iyi işleyen dikey hiyerarşik yapılar, koordinasyonun gerekli hızda gerçekleştirilememesi nedeniyle daha hassas duruma gelirlir. Bu nedenle kriz durumlarının örgütlenme biçimi, koordinasyonun süratle sağlanabileceği, iletişimin süratli gerçekleştirilebileceği yapılar olmalıdır. Japonya afet sonrasında örgütsel yapısında, edinilen bu tecrübeye göre değişikliklere gitmiştir.

Nükleer kazalar, etkilerinin uzun dönemli olması nedeniyle çok yüksek maliyet yaratan kazalardır. Öyle ki; ortaya çıkan tablonun ötesinde tahmin edilemeyen etkiler, çevreyi ve insan sağlığını uzun süre tehdit edebilmektedir. Eğer enerji politikası nükleer enerjiyi bir alternatif olarak değerlendiriyorsa, bütün bunlar da hesaba katılmalıdır. Eğer risk varsa, bu riske maruz kalacak olan halkın politika süreçlerinde gerçekçi biçimde temsil edilmesi gerekmektedir. Ris-

¹³⁷ Masao Fuchigami, Naoto Kaashara, "The Fukushima nuclear power plant accident: the main sequence of events", *The 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accident How and Why It Happened*, Elsevier, UK, 2015, s. 95.

¹³⁸ Seiji Abe, "The response of central and local government agencies to the Fukushima nuclear power plant accident", *The 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accident How and Why It Happened*, Elsevier, UK, 2015, s. 107.

¹³⁹ A. k., s. 109.

¹⁴⁰ A. k. S. 110.

kin sadece matematiksel bir işlem sorunu olmadığı gerçeği, yukarıda verdiğimiz örnek olaylarla net olarak görülmektedir.

Deepwater Horizon ve Tohoku Üzerine Politik Değerlendirme

Afet yönetimi süreçleri, riskin ve hassasiyetin belirleyicisi olan politika tercihlerinin bir yansıması olarak görülebilir. Aslında kasırga, deprem, sel gibi doğa olayları temelde sadece tetikleyici olaylardır. Bu olayları afete dönüştüren, insanın çevreyle, sosyal örgütlerle ve sosyal politikalarla etkileşimine bağlı olarak ortaya çıkan risk ve hassasiyet kavramlarıdır. Bundan dolayı bazı araştırmacılar afetleri doğal değil politik olaylar olarak sınıflandırırılar.¹⁴¹ Kalkınma tercihleri ve arazi kullanımı konusundaki tercihler, afetlerin sonuçları üzerine doğrudan etki eder. Bu politika tercihlerinden kaynaklanan marjinal öncel koşullar, afetler için daha büyük hassasiyetleri oluşturan unsurlar olarak görülebilir. Katrina kasırgasında ölen ve evsiz kalanların büyük çoğunluğu, sosyal konutlarda oturanlar, yaşlılar, sosyal yardım alanlar, işsizler, kötü koşullarda çalışanlar; onların birçoğu da Afro-Amerikan, Latin ve diğer azınlıklardan oluşmaktadır.¹⁴²

Afetler sonrasında büyük sosyal değişimler yaşanmaktadır. Yaşanan bu sosyal değişimlerin gelir dağılımını düzenleyerek toplumların afetlere karşı hassasiyetlerini azaltması, ya da iyileştirme safhasında daha fazla özel şirketin yeniden inşa sürecinde yer almasıyla yenilenen mekânlardan düşük gelir gruplarının çepere doğru itilmesi gibi sonuçlar doğuran uygulamalar farklı politika tercihlerini yansıtır. Afetler sonrasındaki politika süreci için oluşan fırsatlar penceresi, normal koşullardaki kontrol edilebilir ve denetlenebilir politika tercihlerinin kamuoyundan gizlenerek, şeffaf olmayan süreçlere dönüşmesi için de kullanılabilir. Schuller bunu fırsatçılık penceresi olarak tanımlamaktadır.¹⁴³ Ancak politika süreçlerinin şeffaflığı bütün tercihlerin doğru olduğu anlamına gelmez. Kalkınma tercihlerinden kaynaklanan enerji politikaları, afetlere hassasiyeti çevre, insan sağlığı ve sosyal yapıyı tehdit edecek ölçüde artırabilir.

Afet yönetiminde son yirmi yıldan bu güne, akademik çalışmaların ilgi alanı, tehditlerden/tehlikelerden insanların hassasiyetine ve bunu yaratan etkenlerin etkileşimine kaymış görünmektedir.¹⁴⁴ Bu durum afet yönetimi yaklaşımlarındaki gelişmelerden de görülebilmektedir. Hassasiyet; fiziki faktörlere, sosyal faktörlere ya da bunların birleşimine bağlı olarak tanımlanabilir.¹⁴⁵ Hassasiyet arttıkça çabuk toparlanma yeteneği azalır, hassasiyetler yönetilerek azaltıldıkça

¹⁴¹ Mark Schuller, "Deconstructing the Disaster after the Disaster: Conceptualizing Disaster Capitalism", *Capitalizing on Catastrophe Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*, (Eds. N. Gunewardena, M. Schuller), Altamira Press, UK, 2008, s. 17.

¹⁴² A. k., s. 17-18.

¹⁴³ A. k., s. 22.

¹⁴⁴ Bimal Kanti Paul, *Environmental Hazards and Disasters Contexts, Perspectives and Management*, Wiley-Blackwell, UK, 2011, s. 67.

¹⁴⁵ A. k., s. 68-69.

toplumsal direnç artar ve çabuk toparlanma yeteneği artar.¹⁴⁶ Bunun yanında riskin değerlendirilmesi politikalar tarafından belirlenen bir süreçtir. Hangi riskin kabul edilebilir olduğunu belirleyen etken, ekonomik, sosyal ve politik faktörlerdir.¹⁴⁷ Kabul edilen risk bir ölçüde hassasiyet de yaratır. Nükleer santrallerin varlığı, kaza riski oranında hassasiyet de yaratır. Ancak nükleer enerjinin alternatif olarak fosil yakıtlar görülürse bunların insan sağlığı üzerindeki etkileri de farklı bir hassasiyet yaratır.

Politika süreçleri açısından değerlendirildiğinde denizlerdeki petrol platformlarından üretilen petrol, ekonomilerin doğrudan bağımlılık duyduğu bir kaynak gibi görünmemektedir. Ancak vergilendirilen üretimin yarattığı kaynağın cazibesıyla, politika yapım sürecinde devletin kaynak yaratmak adına politik tercihlerinde daha fazla üretim teşvik edilmiştir. İnsan kaynaklı bir kaza sonucunda, ekolojik, ekonomik ve sosyal etkileri uzun yıllar devam edecek petrol sızıntısı ortaya çıkmıştır. Politika sürecine etki eden petrol şirketlerinin bürokrasiyi etik dışı yollarla etkilemeye çalışması ise körfezin kıyısında yaşayan ve geçimini denizden sağlayanlar açısından kabul etmeleri mümkün olmayan risklerin onlara rağmen politik olarak belirlenmesini sorunlu hale getirmektedir. Benzer süreçler dünyanın birçok yerinde yaşanabilmektedir. Kendi yaşadığı çevrede ekolojik dengeyi bozacak düzenlemelere karşı çıkanların politik karar süreçlerinde yer bulamamaları, bu süreçlerin yönetim teorisine göre etkin şekilde kamu yararının belirlenmesine yardımcı olduğu tezinin pratikte karşılığı olmadığını göstermektedir.

Nükleer santrallerin bir enerji politikası çıktısı olarak varlığını sürdürmesi, santralin kurulu olduğu alanın etrafındaki çok geniş bir çevre açısından risk oluşturmaktadır. Santralin kazalara karşı etkili bir acil durum yönetim sistemi ile işletilmesi hassasiyetleri azaltsa da tamamen ortadan kaldırmamaktadır. Bu ölçüde risklerin politik olarak kabul edilmesi, sadece teknik bir uzmanlık alanının bilgisine başvurularak sürdürülemez. Bu aşamada devletin süreci şeffaf olarak yürütüp, mümkün olduğu ölçüde (en az işletmeciler kadar) vatandaşları da süreçlere ortak etmesi, hassasiyetlerin azaltılması ve toplumsal direnci artırması adına etkili olabilir.

SONUÇ

Afet yönetimi yaklaşımlarının gelişimi, afetlerin etkilerinin toplumlara öğrettiklerinden çıkarılan derslerin, politika süreçlerine yansıtılmasıyla birlikte kuramsal bir temele dayanmıştır. Afetlere karşı ilk sistematik yaklaşımlar, daha çok teknik düzeyde, afetlerin etkilerinin azaltılması ve afet olaylarına müdahale amaçlı olarak gelişmiştir. Kamu yönetimi kuramlarındaki yeni eğilimler, politika yapım süreçleri üzerinden afet yönetimi yaklaşımlarını da etkilemiştir. Baş-

¹⁴⁶ A. k., s. 85-86.

¹⁴⁷ A. k., s. 104.

langıçta kamu yönetiminin teknik bir faaliyet alanı olarak görülen afet yönetimi, disiplinlerarası yapısının ve toplumun hazırlık düzeyi ile olan yakın ilgisinin anlaşılmasına bağlı olarak, teknik alanın dışına çıkmıştır. Sonuçta afetlerin toplumsal yapıyı etkileyen olaylar olarak görülmeye başlanmasıyla birlikte afetlere karşı bütüncül bir yaklaşım ortaya konmasının gerekliliği anlaşılmıştır. Bu bütüncül yaklaşım, toplumsal yaşam biçimlerinin afetlere karşı oluşturduğu hassasiyetlerin yönetimi düşüncesi ile, kamu politikası süreçlerinin söz konusu hassasiyetler üzerindeki etkisinin anlaşılmasını sağlamıştır.

Toplumların afetlerin etkilerinden çabuk kurtulması ve çabuk toparlanması, daha önce yaşadıklarından ne kadar ders aldığı ve aldığı dersleri politikalarına ne kadar yansıtabildiği ile yakından ilişkilidir. Hangi afet yaklaşımının hangi kuramsal temelde tercih edileceği, yönetenlerin tercih ettikleri politika alternatifi olabilir. Burada politika yapım süreçlerinin sorgulanması bir zorunluluk olarak görünmektedir. Ancak kamu yararı politika alternatifine göre değişmez. Bu çerçevede politika süreçlerine geniş düzeyde katılım önemlidir. Böyle bir katılım düzeyi, gelişmiş sivil toplum ve demokratik bir yönetim anlayışını gerektirir.

Afet yönetimi yaklaşımları, günümüzde kamu politikasının tercihleriyle daha yakından ilgilenmektedir. Bu yakın ilgi sadece afet yönetimi yaklaşımlarının kuramsal bir temele oturmasından değil, aynı zamanda politika tercihlerinin afetle yakından ilişkili olan risk ve hassasiyet kavramlarıyla olan bağından kaynaklanmaktadır. Alınması kabul edilen riskin olası maliyetlerinin ne ölçüde katlanılabilir olduğu, toplumun sosyal yapısıyla bağlantılı olarak düşünülmelidir. Kapitalist yaşam biçiminin tüketim kültürü, sürdürülebilirlik kavramının çevre boyutunu yeterince dikkate almamaktadır. Politika tercihleri konusunda kısa vadeli çıkarların gelecek nesillerin yaşam hakkını nasıl etkilediği sorusu toplumu daha fazla sorumluluk üstlenmek zorunda bırakmaktadır. Bu sorumluluğu demokratik toplumsal yapının bir gereği olarak görmek ve politika süreçlerine katılımı sağlamak kamu yönetiminin her kademesinin görevidir. Bunun kurumsal bir yapıya kavuşması ise siyaset kurumunun öncelikli görevi olmalıdır.

Afetlerin çevreye etkileri genellikle kısa süreli etkilerin yanında dolaylı etkiler olarak çok daha uzun bir zaman diliminde ortaya çıkar ve süreklilik arz eder. Bu dolaylı etkiler uzun dönemde toplumların gelecek afet olaylarına karşı hassasiyetini olumsuz etkiler. Afetlere karşı hassasiyetlerin yönetimi, hassasiyete yol açan en önemli unsur olan çevresel etkiler üzerinden başlatılmalıdır. Birçok alandaki politikaların bu kapsamda yeniden ele alınması kolay değildir ama zorunludur. Burada siyaset kurumuna, kamu yönetimine ve topluma büyük sorumluluklar düşmektedir. Bu kapsamda afet yönetiminin politika süreçleri ve çevre ile ilişkisi üzerine yeni çalışmalara ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Abe, Seiji, “The Fukushima-1 Nuclear Power Plant Accident”, *The 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accident How and Why It Happened*, Elsevier, UK, 2015, s. 1-20.
- Abe, Seiji, “The response of central and local government agencies to the Fukushima nuclear power plant accident”, *The 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accident How and Why It Happened*, Elsevier, UK, 2015, s. 97-118.
- Alexander, David, *Principles of Emergency Planning and Management*, Oxford Univesity Press, USA, 2002.
- F. J. Ayala-Carcedo, “A Risk Analysis and Sustainability Approach to Natural Disaster Assessment and Mitigation Philosophy in the World”, *Natural Disaster and Sustainable Development*, (Eds. R. Casale, C. Margottini), Springer, Germany, 2004, p. 271-295.
- Beach, Michael, *Disaster Preparedness and Management*, F.A. Davis Company, Philadelphia, 2010.
- Thomas A. Birkland, Megan K. Warnement, “Focusing Events in Disasters and Development”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 39-60.
- Brundtland Report, UN, A/42/427, 4 August 1987, http://www.bne-portal.de/fileadmin/unesco/de/Downloads/Hintergrundmaterial_international/Brundtlandbericht.File.pdf, E.T. 25.11.2015.
- Bumgarner, Jeffrey B., *Emergency Management A Reference Hanbook*, ABC Clío, USA, 2008.
- Coppola, Damon P., *Introduction to International Disaster Management*, (Second Edition), Elsevier, USA, 2011.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Fourteenth Edition, Pearson Education, USA, 2013.
- Emrealp, Sadun, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı El Kitabı*, (2. Baskı), IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, 2005.
- Frederickson,, H. George, et al., *The Public Administration Theory Primer*, (Second Edition), Westview Press, USA, 2012.
- Fuchigami, Masao, Naoto Kaashara, “The Fukushima nuclear power plant accident: the main sequence of events”, *The 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accident How and Why It Happened*, Elsevier, UK, 2015, s. 21-96.
- Gall, Melanie, B. J. Gerber, “Hazard Mitigation, Economic Development and Resilience”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 213-234.
- Geis, Donald E., “By Design: The Disaster Resistant And Quality of Life Community”, *Natural Hazards Review*, (Vol. 1, No. 3), , USA, August 2000, p. 151-160.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukukuna Giriş*, (7. Basım), Ekin Kitabevi, Bursa, 2007.

- Guehlstorf, Nicholas P., *The Political Theories of Risk Analysis*, Springer, USA, 2004.
- Gunewardena, Nandini, “Human Security versus Neoliberal Approaches to Disaster Recovery”, *Capitalizing on Catastrophe Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*, (Eds. N. Gunewardena, M. Schuller), Altamira Press, UK, 2008, s. 3-16.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- Hawkins, Christopher, Claire Connolly Knox, “Disaster Events and Policy Change in Florida”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 111-128.
- Herzog, Richard J., “A Model of Natural Disaster Administration: Naming and Framing Theory and Reality”, *Administrative Theory and Praxis*, (Vol. 28, No: 4), USA, 2007, p. 586-604.
- Hirschman, Albert, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, USA, 1970.
- Hy, R. John, William Waugh, , “The Function of Emergency Management”, *Handbook of Emergency Management Programs and Policies Dealing With Major Hazards and Disaster*, (Ed. Hy & Waugh), Greenwood, USA, 1990, p. 11-26.
- Juhasz, Antonia, *Black Tide: The Devastating Impact of the Gulf Oil Spill*, Wiley, USA, 2011.
- Kapucu, Naim, Hüseyin Özgür, “Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Mücadele Planı”, *Yönetişim, Kuram, Boyutlar, Uygulama*, (Ed. A. Çukurçayır, T. Eroğlu, H. E. Uğuz), Çizgi Yayınevi, Konya, 2010, s. 227-260.
- Kapucu, Naim, K. T. Liou, “Disasters and Development: Investigating an Integrated Framework”, *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. N. Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014 , p. 1-18.
- Keleş, Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 2004.
- Kim, Kwang Deok and Liaquat Hossain, “Policy Network Approach to Coordinated Disaster Response”, <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1312/1312.3693.pdf>, 01.11.2015.
- Kirschenbaum, Alan, *Chaos Organization and Disaster Management*, Marcel Dekker, USA, 2004.
- Kyoto University, *Mega Disaster in A Resilient Society The Great East Japan (Tohoku Kanto) Earthquake and Tsunami of 11th March 2011*, International Environment and Disaster Management Graduate School of Global Environmental Studies, 25 March 2011
- Manandhar, Rejina, David A. McEntire, “Disasters, Development, and Resilience: Exploring the Need for Comprehensive Vulnerability Management”, *Disaster*

- and Development Examining Global Issues and Cases, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 19-38.
- McEntire, David A., et al., "A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide", *Public Administration Review*, (Vol. 62, No. 3), USA, 2002, p. 267-281.
- McNamara, Daniel E., "From Fayol's Mechanistic To Today's Organic Functions of Management", *American Journal of Business Education*, (Vol. 2, N. 1), USA, 2009, p. 63, 78.
- Misomali, Raynond, David McEntire, "Rising Disasters and Their Reversal: An Identification of Vulnerability and Ways to Reduce It", *Disaster Management Handbook*, (Ed. Jack Pinkowsky), CRC Press, USA, 2008, p. 20-34.
- National Commission Report, *Deep Water The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling*, Report to the President, National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling, January 2011.
- Nohrstedt, Daniel, Charles Parker, "The Public Policy Dimension of Resilience in Natural Disaster Management : Sweden's Gudrun and Per Storms", *Disaster and Development Examining Global Issues and Cases*, (Eds. Naim Kapucu, K. T. Liou), Springer, Switzerland, 2014, p. 235-253.
- OECD, *Economic Effects of The 1999 Turkish Earthquakes: An Interim Report*, Economics Department Working Papers No. 247, (A. Bibbee, R. Gönenç et al.), 2000.
- Paul, Bimal Kanti, *Environmental Hazards and Disasters Contexts, Perspectives and Management*, Wiley-Blackwell, UK, 2011.
- Quarantelli, E. L., *Major Criteria For Judging Disaster Planning And Managing Their Applicability In Developing Countries*, Preliminary Paper, USA, 1998.
- Quarantelli, E.L., Russel R. Dynes, "Response to Social Crisis and Disaster", *Annual Review Sociology*, (V. 3), USA, 1977, p. 23-49.
- Rubin, Claire, "Growing Complexities of Natural Hazards in the 21. Century", *Natural Disaster Management*, (Ed. Jon Ingleton), Tudor Rose (UN), 1999, England, p. 80-82.
- Schneider, Sandra K., "Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Burocratic Procedures and Emergent Norms", *Public Administration Review*, (Vol. 52, No. 2), USA, 1992, p. 135-145.
- Schuller, Mark, "Deconstructing the Disaster after the Disaster: Conceptualizing Disaster Capitalism", *Capitalizing on Catastrophe Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*, (Eds. N. Gunewardena, M. Schuller), Altamira Press, UK, 2008, s. 17-28.
- Şahin, Cemalettin, Ş. Sipahioğlu, *Doğal Afetler ve Türkiye*, Gündüz Eğitim Yayıncılık, Ankara, 2002
- Türkiye Petrolleri, *Ham Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu*, Mayıs 2015, http://www.enerji.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FSekt%C3%B6r+Raporu%2FHFP_DG_SEKTOR_RPR.pdf, (E. T. 10.12.2015).

- UN, *Global Sustainable Development Report 2015*.
- UNDP, *Global Report Reducing Disaster Risk A Challenge for Development*, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, USA, 2004.
- Walker, G., et al., “Introduction to Sustainable Risk Mitigation for a More Resilient Europe”, *Inside Risk: A Strategy for Sustainable RiskMitigation*, (Eds. S. Menoni, C. Margottini), Springer, Italy, 2011.
- Waugh, William, R.John Hy, “Introduction to Emergency Management”, *Handbook of Emergency Management Programs and Policies Dealing With Major Hazards and Disaster*, (Ed. Hy & Waugh), Greenwood, USA, 1990, p. 1-10.
- Wilson, James, Q., *Bürokrasi Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, (Çev. S. Yalçındağ, D. Canman, Y. Ertekin), TODAİE, Ankara, 1996.
- <http://www.fema.gov/news-release/1999/11/22/project-impact-building-disaster-resistant-community>, (E.T. 20.11.2015).
- <http://www.turkiyegazetesi.com.tr/dunya/245159.aspx>, (E.T.07.11.2015).
- <http://www.unisdr.org/2007/campaign/iddr/docs/44-236.pdf>, (E. T. 26.11.2015).
- <http://ocean.si.edu/gulf-oil-spill>, (E.T. 12.12.2015).
- <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>, (E.T.12.12.2015).