

AFET RİSKLERİNİN AZALTIMI AMACIYLA KENTSEL DÖNÜŞÜM: İZMİR ÖRNEĞİ

Prof. Dr. F.Neval GENÇ
Adnan Menderes Üniversitesi
fatmanevalgenc@gmail.com

Arş. Gör. Bulut DOĞAN
Artvin Çoruh Üniversitesi
bulutdogan@artvin.edu.tr

ÖZ

Son on yıllarda afet yönetimi anlayışında paradigma değişimi yaşanmış; yalnız afet sonrası müdahale etmeyi temel alan uygulamalar yerine, afet öncesi çalışmaları da içeren bütüncül bir anlayış yerleşmeye başlamıştır. Bu bağlamda, kentsel dönüşüm de afet risk azaltımı açısından bir çözüm önerisi olarak sunulmaktadır. Bu çalışmada, 2015-2030 yılları arasında afet yönetimi için rehber bir doküman olan ‘Sendai Afet Risk Azaltım Çerçevesi’nin temel ilkeleri kapsamında, ‘İzmir’de kentsel dönüşüm uygulamaları afet risklerini azaltmaya hizmet etmekte midir?’, ‘Dönüşüm bölgelerinde yaşayanların afet riski gündemi var mıdır?’ gibi soruların cevabı aranmaktadır. Bu kapsamda, politika yapıcı ve uygulayıcılar (İzmir BŞB, ‘Kentsel Dönüşüm İl Müdürlüğü) ve politikalarından etkilenenler (mahalle muhtarları ve STK temsilcileri) ile yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiş, bulgular betimsel ve sistematik analiz ile incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Risk, İzmir, Kentsel Dönüşüm, Sendai Çerçevesi

Urban Renewal Owing to Disaster Risk: The Case of Izmir

Abstract

In the last decades, paradigm of disaster management has changed and evolved to integrated disaster management. The Urban Renewal is presented as a proposal of solution in terms of disaster risk reduction. This study is trying to find answer the following questions like ‘Is the urban renewal practices served to reduce disaster risks in İzmir?’, ‘Do the locals have an agenda to reducing risks?’ in the context of Sendai framework for disaster risk reduction(2015-2030)’s guiding principles. In this context, semi-structured interviews were conducted with policy makers and practioners and those effected to the policies. Outputs are analysed by descriptive and systematic analysis.

Keywords: Disaster, Risks, Izmir, Urban Renewal, Sendai Framework

1. AFET VE AFET YÖNETİMİ KAVRAMLARI

Afetler, belirli bir coğrafi bölgede, belirli aralıklarla, görece ani bir şekilde ortaya çıkan ve kolektif stres yaratan; toplumları fiziksel, ekonomik ve sosyal alanda olumsuz etkileyen, normal hayatı ve insan faaliyetlerini sekteye uğratan; topluluğun kendi kaynaklarını kullanarak başa çıkma yeteneğini aşan, olağan dışı, doğal ve teknolojik (insan) kaynaklı olaylardır (AAYTS, 2014; IFRC, 2015; Şahin ve Sipahioğlu, 2009: 5; Erkal ve Değerliuyurt, 2009: 149; Karancı, 2005; 93). Tanımdan da anlaşılacağı üzere, tarih boyunca dünyanın neredeyse tamamında etkili olan afetler, yerel, ulusal ve/veya uluslararası kamuoyunda önemli bir gündem oluşturmaktadır. Bugüne değin afetlere ilişkin süregelen tartışmalar, afetlere karşı hazırlıklı olma ve risklerin azaltılması, afetlerin meydana gelmesinin ardından müdahale edilmesi, iyileştirme ve yeniden inşa gibi konular etrafında şekillenerek güncelliğini korumaktadır. 1970 ve 1980’li yıllar itibarıyla sosyo-ekonomik koşullar, nüfus ve yapıların fazlalığı, sağlıksız kentleşme gibi sebepler ile afetlerden etkilenme oranı büyük bir artış göstermiştir. Etkilenen nüfusun, afetler meydana geldikten sonra uluslararası kuruluşlarca yapılan yardımlara gereksinimlerinin büyümesi, yardım geri dönüşlerinin sınırlı kalması, tehlikelere karşı

duyarsızlaşma ve risk alma eğilimlerinin artması gibi sebepler klasik-konvansiyonel afet yönetimi anlayışının sorgulanmasına ve yeni çözümler aranmasına sebep olmuştur (Balamir, 2007: 33). Devam eden süreçte özellikle 90'lı yıllarla birlikte alana yönelik yapılan tartışmalar, ulusal ve yerel boyutta olduğu gibi; Birleşmiş Milletler (UN), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Bankası (WB) vd. ulusüstü kurum ve kuruluşlarca da yapılmış, bazı önemli politika belgeleri üretilmiştir¹. Bahsedilen bu belgeler incelendiğinde, Antik Dönem'den beri devam eden ve yalnızca afet sonrası çalışmaları eksenine alan, müdahale ve yeniden inşa aşamaları gibi tepkisel ve kriz yönetimine özgü klasik anlayış yerine, risk ve zarar azaltma ile hazırlık aşamalarını da içeren, afetler meydana gelmeden önce yapılacak çalışmaları öne alan modern ve bütüncül bir anlayışa doğru bir dönüşümün hakim olmaya başladığı gözlemlenmektedir. Dolayısı ile afet yönetimi bakımından bir paradigma değişiminin olduğu söylenebilir.

Afetler, Türkiye'de de üzerinde bulunduğu coğrafyanın da etkisiyle tarih boyunca etkili olmuştur. 1999 yılında meydana gelen Marmara Depremi sonucunda resmi rakamlara göre 18 bin civarında kişinin hayatını kaybetmesi, 48 bin civarında kişinin yaralanması ve 113 bin yapının yıkılması ya da hasar görmesi, afet yönetimi açısından önemli bir kırılma noktasıdır (Balamir, 2001). Bu tarihten itibaren, bütüncül afet yönetimi anlayışı ve afet yönetiminin risk ve zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirmeden oluşan döngüsüne uygun, risk yönetimini öne alan yaklaşımlar önem kazanmaya başlamıştır. Bununla beraber, uluslararası etkinlikler bağlamında RADIUS Projesi (Şehirlerin Sismik Afetlere Karşı İncelenmesi İçin Risk Değerlendirmesinde Kullanılacak Araçlar-1996)'ne İzmir dahil olmuş ve Hyogo Çerçeve Eylem Planı (HFA, 2005)'na uygun projeler geliştirilmiştir. Devam eden süreçte Türkiye'nin afet mevzuatı da önemli ölçüde değiştirilmiştir. Afet ve acil durumlarla ilgili yönetim yapısında düzenlemeler yapılmış, yapı yönetmeliği yenilenmiş, yapı denetim sistemi önemli hale gelmeye başlamış ve zorunlu deprem sigortası hayata geçirilmiştir. Ancak önceki dönemlerde uygulanan konvansiyonel anlayışın etkileri tam olarak kırılmamıştır. Bunların yanı sıra, afetlere yönelik olarak birçok kuruma görev verilmesi karmaşık bir yapının oluşmasına da yol açmıştır. 2009 yılına gelindiğinde ise merkezi ve yerel yönetimlerde afet risklerinin azaltılması ve afet sonrası etkililiğin artırılması ile kurumların daha iyi organize olabilmeleri adına bir merkezde toplanması gibi amaçlarla Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. 2012 yılında 'Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı-2023' (UDSEP,2012) ün hazırlanması, depreme karşı alınacak önlemlerin geliştirilmesi ve afet yönetimine yön vermesi bakımından önemlidir. Ayrıca daha önce '5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde düzenlenen kentsel dönüşümüne yönelik uygulamanın yanı sıra 2012 yılında yürürlüğe giren '6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun', Türkiye'de kentsel dönüşümü formüle etmesi açısından önem arz etmektedir. Görüleceği üzere kentsel dönüşüm olgusu, içerisinde 'afet' ve 'risk' kelimelerini barındıran bir yasa ile düzenlenmiştir. Bu nedenle, afet yönetimi ile kentsel dönüşüm arasındaki ilişkinin daha ayrıntılı olarak incelenmesi elzemdir.

Devam eden bölümlerde, öncelikle afet risklerinin azaltımı amacıyla kentsel dönüşümün uygulanabilirliğine bakılacak, İzmir'in afet geçmişi ve afet riskleri nedeniyle kentsel dönüşüm uygulamaları incelenecek ve son olarak bir alan araştırması olarak politika yapıcı ve uygulayıcıların gözünden İzmir'de afet risklerinin azaltımı amacıyla kentsel dönüşüm uygulamalarının değerlendirilmesi yapılacaktır.

¹ 'Doğal Afetleri Azaltma On Yılı' (the International Decade for Natural Disaster Reduction IDNDR,1990-2000), Johannesburg Uygulama Planı (The Johannesburg Plan of Implementation,1992), RADIUS Projesi(1996), 'Afet Azaltma Uluslararası Stratejisi' (International Strategy for Disaster Reduction-ISDR, 2000), Afet Riskini Azaltma-Kalkınma İçin Bir Zorluk/Engel (Reducing Disaster Risk- a Challenge for Development,2004), Büyük Ölçekli Afetler, Öğrenilen Dersler' (Large Scale Disasters, Lesson Learned,2004), için Hyogo Çerçeve Eylem Planı (Hyogo Framework for Action-HFA,2005), Afet Risk Azaltma Küresel Platformları (Global Platform on Disaster Risk Reduction-GPDRR), 'Afet Risk Azaltımı İçin Bir Yerel Yönetim Antlaşması İnşa Etmek' (Building a Local Government Alliance for Disaster Risk Reduction,incheon,2009) Doğal Tehlike Farkındalığı ve Afet Risk Azaltımı Eğitim Üzerine Politika El Kitabı (OECD Policy Handbook on Natural Hazard Awareness and Disaster Risk Reduction Education,2010) ve 'Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi 2015-2030' (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction,2015)

2. AFET RİSKLERİNİN AZALTIMI AMACIYLA KENTSEL DÖNÜŞÜM

Deprem, sel, yıldırım gibi rutin doğa olaylarının bir afet olarak değerlendirilebilmesi için bir insan topluluğunu doğrudan veya dolaylı olarak etkilemesi gerekmektedir. Günümüz itibariyle bu toplulukların büyük kalabalıklar halinde yaşadıkları mekânlar kentleri oluşturmaktadır. Kentler, canlı varlıklar gibi, doğan, büyüyen ve ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziksel yapıları sürekli olarak değişen toplumsal birimlerdir. Birçok kişinin bir arada yaşadığı nüfusun, sosyal, kültürel ve ekonomik faaliyetlerin yoğun olduğu kentsel alanlar diğer sorunlarla birlikte afetlere karşı oluşabilecek ve önceden kestirilmesi zor riskler barındırmaktadır (Genç, 2007: 349).

Etkin bir planlama yapılmadan, kentlerin tüm yetersizlikleri ile büyümeleri gerçek birer risk alanı oluşturmaktadır. Sağlıksız binalar, plansız yerleşmeler, zemin etüdü iyi yapılmayan ve yerleşime uygun olmayan alanların yerleşime açılması ile ekonomik, sosyo-kültürel ve sosyo-politik yapılardan doğan sorunlar kentsel alanda hasar görebilirlik ve risk faktörlerini artırmaktadır (Kentleşme Şurası, 2009). Bu özellikler ve modernizmin ve sonrasının etkileri ile toplumların gittikçe risk faktörü haline gelmesi, Beck'in (1986: 21) değımiyle 'risk toplumu' nu oluşturmaktadır.

Kentlerin nüfusunun hızla artması, sağlıksız kentleşmeler, yerleşim yerlerinin jeolojik ve coğrafi özellikleri, kentin sosyal yapısı ve gelişmişlik düzeyine bağlı olarak afetlerin algılanma düzeyi gibi başlıklar altında incelenebilecek sorunlar kentsel riskleri ortaya çıkarmaktadır. Bu riskler, meydana gelebilecek bir afet sırasında ve sonrasında can ve mal kayıplarını artırıcı etki yapabilecek niteliktedir ve kentlerin yenilenmesini zorunlu kılmaktadır (Genç, 2005: 54). Bu bağlamda riskleri azaltıcı ve afet kayıplarını önleyici adımlardan biri olarak kentsel dönüşüm bir seçenek olarak öne çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm en genel anlamıyla kentsel alandaki sorunların çözümünü sağlamayı amaçlayan ve dönüşüme uğrayan bölgelerin ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel koşullarına/sorunlarına etkin ve kalıcı bir çözüm sağlamayı amaçlayan kapsamlı bir vizyon ve eylem olarak tanımlanmaktadır (Thomas, 2003: 13). Kentsel dönüşüm birden fazla işlev ve farklı eylem biçimleri olan bir uygulamadır. Bunlar, Eski olanının yıkılarak yeniden yapılmasını içeren **kentsel yenileme** (urban renewal) (Tekeli, 2003: 5); çeşitli sebeplerle çöküntü bölgesi haline gelen kentsel alanlarda yeni bir dokunun oluşturulması veya mevcut durumun iyileştirilmesini içeren **yeniden oluşum** (regeneration) (Özden, 2000: 257); yetersiz altyapıya sahip kentsel alanların, nispeten sınırlı yatırımlarla daha sağlıklı bir çevre haline getirilmesini ifade eden **sağlıklaştırma** (sanitation); sosyal, ekonomik, kültürel veya fiziki açılardan çöküntü sürecine giren kentsel alanlarda, bu sürece neden olan sebepleri tespit edip ortadan kaldırmak ya da değiştirmek sonucunda hayata yeniden döndürülmesi olarak **yeniden canlandırma** (revitalization)(McDaniel, 2010: 45); tarihi, kültürel ve doğal gayrimenkullerin kentlerin gelişmesi sonucu zarar görmelerini önlemek ve bulundukları çevreyi olduğu gibi muhafaza edebilmek için yasal düzenlemeler yapılmasını öngören **kentsel koruma** (urban conservation) (Engin, 1997: 13); Sosyal ve kültürel açıdan bozulmaya ve çöküntüye uğramış, bunun sonucu olarak da fiziki çevresi tahrif olmuş kentsel alanlarda, özellikle de tarihi kent parçalarında sosyal yapının ıslah edilmesi olarak **soylulaştırma** (gentrification) (Özden, 2000: 257) ve kentsel bozulmalar başlamış olmasına rağmen, kendine has niteliklerini henüz kaybetmemiş olan kentsel alanların eski haline kavuşturulmasını ifade eden **eski haline getirme** (rehabilitation)(Özden, 2000: 257) olarak sayılabilir.

Türkiye özelinde kentsel dönüşümün gelişimi incelendiğinde, ülkeye özgü kentleşme özellikleri ve sorunları ile yakından ilişkili olduğu söylenebilmektedir. Aşırı nüfus yığılmaları, afet tehlike ve riskleri, yanlış yer seçimi kararları gibi çeşitli nedenler bu sorunlara yol açmaktadır (Genç, 2008: 116). Türkiye'de kentsel dönüşüm tarihsel süreçte değerlendirildiğinde, Osmanlı döneminden itibaren yangın ve depremler sonrası yeniden inşa uygulamalarının olduğu görülmektedir. Günümüze gelen süreçte, yaşam kalitesi düşük kentsel alanların sağlıklaştırılması, yeni merkezi alanlar oluşturulması gibi dönüşüm uygulamaları ile devam etmiştir. Son dönemde ise süreç içerisinde kentlerde oluşan ve riskli yapı olarak değerlendirilen gecekondular ve afet riski olan alanların dönüşümüne yönelik uygulamaların yapıldığı görülmektedir. Dönemler bazında incelendiğinde kentsel dönüşüm uygulamalarını 1950-1980, 1980-2000 ve 2000 yılı sonrası olmak üzere üç ayrı döneme ayırmak mümkündür (Özer, Yönten ve Yılmaz, 2013). 1950'li yıllarla birlikte Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısında yaşanmaya başlayan gelişmeler ile kentleşme hızı ve kentsel nüfus artmış, bu

durum kentlerin hızlı bir dönüşüm sürecine girmesine sebep olmuştur. Yeni kent merkezler ortaya çıkmış, kentlerin gelişme yönleri değişmiş, rantın artmasıyla da ekonomik ömrünü tamamlamadan binaların çoğu yıkılarak yerlerine çok katlı yapılar inşa edilmiş, yeşil alanlar ve tarım toprakları gibi yerleşime uygun olmayan alanlar konutlarla kaplanmaya başlamıştır. Bu dönüşüm sürecinde kentler plansız gelişmeleri yanında hem doğal, tarihi ve kültürel çevreyi hem de afet risklerini göz ardı ederek büyümüşlerdir. 1950 ve 60'lı yıllardan itibaren İstanbul ve Ankara başta olmak üzere büyük kentler bu dönüşümün simgesi haline gelmiştir (Genç, 2008: 118). Kent merkezlerinde yaşanan dönüşümün yanı sıra, 1980'li yıllar ve sonrasında kentler, çevrelerine eklenen gecekondu alanları, sanayi bölgeleri, devlet kurumları, üniversite kampüsleri vd. oluşumlar sebebiyle büyümeye devam etmiş, gecekondulaşma sorunu bu yıllardan itibaren büyük ölçüde yaygınlaşmıştır. 2000 ler itibariyle yüksek gelir grubu kent dışında konut çevreleri oluşturmaya başlamış, gecekondu bölgelerinde istihdam yapısındaki değişime göre konut biçimleri de değişmeye başlamıştır. Bu kapsamda, toplu konut kooperatifleri, özel sektörce yapılan lüks konut siteleri ve deprem riski olan alanlarda afet konutlarının yapımından bahsedilebilir (Ataöv ve Osmay, 2007: 60).

Görülebileceği üzere, risk boyutu temel alındığında kentsel dönüşüm ve afet yönetiminin hedefleri benzer kabul edilebilir. Fiziksel koşulların iyileştirilmesi, toplumsal, ekonomik, çevresel ve altyapısal ihtiyaçlara göre, kent parçalarının yeniden geliştirilmesi, çöküntü alanları haline gelen kent parçalarının yenilenmesi gibi amaçlar herhangi bir afetin meydana gelmesi sırasında muhtemel kayıpları en aza indirgeyici niteliktedir. Bu bakımdan kentsel dönüşüm uygulanabilir bir seçenek olarak değerlendirilebilir. Ancak afetler ve riskleri ile mücadele şemsiyesi altında risk altındaki alanların lüks konutlar ile değiştirilmesinden, daha açık bir anlatımla ranta yönelik bir dönüşüm planından kaçınmak gereklidir. Yerinde dönüşüm ile risk altındaki alanda yaşayan toplulukların yine aynı yerde ikamet etmesi ve yerelin ihtiyaçlarına yönelik bir dönüşümün yapılması gereği de önem arz etmektedir. Bu bağlamda devam eden bölümlerde çalışmanın sınırını oluşturan İzmir'in afet ve kentsel dönüşüm ilişkisinin incelenmesi hedeflenmektedir.

3. İZMİRİN AFET GEÇMİŞİ VE AFET RİSKLERİ NEDENİYLE KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI

İzmir, Ege denizi kıyılarına kurulmuş ve doğal limanı sayesinde antik çağlardan günümüze kadar önemli bir ticaret merkezi olarak varlığını sürdürmüştür. Bu özelliği, İon kentlerinin en erken dönemlerinden itibaren kentin gelişmesine katkı sunmuş, İzmir'in ekonomik ve kültürel anlamda zengin bir kent yaşamına sahip olmasına olanak sağlamıştır. Bu özellikleriyle beraber İzmir'in önemli bir deprem kuşağı üzerinde bulunması başta depremler olmak üzere diğer bazı afetlerin de (yangın vd.) süreç içerisinde yaşanmasına yol açmıştır (Genç ve Doğan, 2014: 428). Buna rağmen her yıkıcı afetin ardından şehir yeniden kurulmuş ve bugüne değin gelişimini sürdürmüştür.

İzmir kentinin tarihine ve afet kayıtlarına ilişkin elde edilebilen veriler, arkeolojik çalışmalara, antik dönem tarihçilerinin aktarımlarına, 16 ve 17. Yüzyıllar itibariyle kenti ziyaret eden seyyahların araştırmalarına, konsolosluk raporlarına ve 19, 20 ve 21. yüzyıl tarihçi ve araştırmalarının verilerine dayanılarak elde edilebilmektedir².

Cumhuriyetin ilanından sonraki süreçte, özellikle 1950'ler ve onu takip eden yıllarda Türkiye'nin tamamında uygulanan politikalar ve ülkenin sosyo-ekonomik yapısındaki değişimler ile köyden kente göç ve gecekondulaşma olgusu İzmir'de de yaşanmış; diğer büyük kentlerde olduğu gibi plansız gelişmenin yanında hem doğal, kültürel ve tarihsel çevreyi hem de afet risklerini göz ardı ederek kontrolsüz bir şekilde büyüme eğilimi göstermiştir (Doğan, 2016: 91). Zaman zaman heyelanların yaşandığı, Bakanlar Kurulu kararları ile (1978, 1981, 1998, 2003) afete maruz bölge olarak ilan edilen ve yapı yasağı olan Kadifekale bölgesi gibi alanlara yerleşimler gerçekleşmiştir.

² Strabon (2000) vd. antik dönem tarihçileri ile Oikonomos, K. and Slaars (2001), Cadoux (2003), Doğer (2011), Tinal (2011) Beyru (2000),Georgelin(2008) gibi İzmir'i ziyaret eden seyyahların notlarını derleyen ve tarih araştırmalarında bulunan başlıca eserler aktarılabilir. Bunların yanı sıra Çırak (2010), Atik (2014) vd gibi kent tarihi üzerine yapılmış akademik tez çalışmaları da bu alanda önemlidir.

Afet yönetimi kapsamında, planlı bir şekilde risk belirleme, tedbir alma gibi daha merkezi ve bütüncül politikalar belirlemeyi hedefleyen 1/25000 ölçekli İzmir Kentsel Bölge Nazım İmar Planı (İKBNİP, 2009)'na göre, İzmir'in %39'unun sağlıklı, güvensiz, standartlar açısından yetersiz olduğu tespit edilmiştir. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında ilan edilen riskli alanlara bakıldığında ise 918,16 hektarlık bir alanı kapladığı ve 97. 950 kişilik bir nüfusu etkileyeceği öngörülmektedir (ÇŞB, 2016). Belirtilen alanların başta deprem olmak üzere afet riskleri barındırdığı hem belirtilen planlarda hem RADIUS projesinde hem de İzmir Deprem Senaryosu ve Master Planı'(İDSMP, 2000) nda ortaya çıkmıştır. Bu alanların afetleri önleme ve risklerin azaltımı kapsamında yenilenmesi amacıyla yapılacak kentsel dönüşüm uygulamaları çerçevesinde, İKBNİP'de 15 adet 'Sağlıklaştırma-Yenileme' Program Alanı belirlenmiştir. Planda bahsedilen alanlar incelendiğinde İzmir'in 10 farklı ilçesinde farklı büyüklüklerde alanları kapsadığı görülebilmektedir. Belirtilen bölgeleri temel alarak, İzmir Büyükşehir Belediyesince, Uzundere, Ballıkuyu, Ege Mahallesi, Bayraklı, Aktepe-Emrez, Örnekköy, Kadifekale ve Yeşildere Kentsel Dönüşüm Projeleri planlanmış ve herbiri farklı aşamalarda olsa da uygulamaya geçirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bunlardan Kadifekale, Yeşildere, Gürçeşme bölgeleri ile ve Uzundere'nin bazı kesimlerinin heyelan tehlikesi barındırdıkları çeşitli belge ve raporlar tarafından belirtilmiş ve riskli alanlar kapsamında dönüşüm planlanmış veya uygulanmıştır. Geriye kalan bölgeler ise 1. Derece deprem bölgesi üzerinde yer alan İzmir'de meydana gelebilecek bir deprem sonrası, riskli yapı kapsamında değerlendirilmekte, sağlıklı yerleşmeler sonucunda yıkılması ve yerinde dönüşümün yapılması planlanan alanları ifade etmektedirler.

İzmir'in afet risklerine ve kentsel dönüşüm ihtiyacına yönelik olarak sayılan belge ve raporlar ile belirlenen alanlara ilişkin teknik bilgiler yukarıda verilmiştir. Bunun yanı sıra bu politikaları yapan ve uygulayanlar ile politikalardan etkilenenlerin, kentsel dönüşümün afete yönelik olarak yapıp yapılmadığına yönelik algıları, işbirliğinin ve katılımın boyutu gibi değişkenlerin de incelenmesi çalışmanın tüm yönleri ile aydınlatılmasına katkı sunacaktır. Bu bağlamda devam eden bölümde İzmir'de kentsel dönüşüm uygulamalarının afetlere yönelik olarak alan araştırması ile incelenmesine çalışılacaktır.

4. POLİTİKA YAPICI VE UYGULAYICILARIN GÖZÜNDEN İZMİR'DE AFET RİSKLERİNİ AZALTIM AMAÇLI KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ³

Bu bölüm altında, İzmir'de gerçekleştirilen kentsel dönüşüm proje ve alanlarına yönelik olarak, politika yapıcı ve uygulayıcılar ile politikalardan etkilenenlere dönük gerçekleştirilen, Sendai Afet Risk Azaltım Çerçevesi'(SFDR, 2015)'nin yol gösterici ilkeleri kapsamında uygulanan yarı yapılandırılmış görüşmelerin içeriği ve bulguları incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

4.1.Alan Araştırmasının İçeriği

Alan araştırması, İzmir İli bütününde 6306 sayılı Kanun kapsamında 918,2 hektar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi kapsamında 305,47 hektar olmak üzere toplam 1223,67 hektarlık "Riskli Alan / Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Proje Alanı" ilan kapsamında gerçekleştirilen, Bayraklı, Kadifekale, Yeşildere, Aktepe-Emrez, Uzundere, Örnekköy, Ballıkuyu, Ege Mahallesi kentsel dönüşüm alanlarını kapsamaktadır.

Çalışma kapsamında yapılan alan araştırmasında, nitel araştırma tekniğine bağlı kalınmış⁴, seçilen çalışma alanlarında verilerin toplanması için görüşme yöntemi kullanılmıştır⁵. Bu çerçevede,

³ Çalışmanın bu bölümü, Arş.Gör.Bulut DOĞAN tarafından, Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ'in danışmanlığında hazırlanan 'Afet Riski Nedeniyle Kentsel Dönüşüm: İzmir Örneği' adlı Yüksek Lisans Tezinden üretilmiştir.

⁴ Nitel araştırma yöntemi, insanların kendileri ve diğerleriyle olan ilişkilerinin incelenmesini sağlayan, etnografi, biyoloji, fenomenoloji, olay incelemesi ve yerleşik teori gibi karşılıklı iletişim stratejilerinin kullanıldığı bir araştırma yöntemidir. Nitel araştırma yöntemlerinin başlıcaları: görüşme, gözlem, odak grubu görüşmesi ve içerik incelemedir (Böke, 2009: 16)

2015 yılı Aralık ayı içerisinde İzmir’de kentsel dönüşüm politikalarının yapılması ve uygulamasında etkin görev alan İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı ve başkanlığa bağlı olarak kentsel dönüşüm ilan edilen bölgelerde faaliyet gösteren iletişim ve tanıtım ofislerinden 10 yetkili ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

Çizelge 4.1. Görüşülen Kişi ve Kurumlar (politika yapıcı ve uygulayıcılar)

Görüşülen Kurum	Görüşülen Kişi Sayısı
İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Kentsel Dönüşüm Şubesi	3
İzmir Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı	2
İzmir Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm iletişim ve tanıtım ofisleri	5
Toplam	10

Bu kurum ve kuruluşlar (ve yetkilileri), İzmir’de kentsel dönüşümü planlanması ve uygulanmasından birinci derece sorumlu olmaları nedeniyle tercih edilmiştir. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü görev alırken, 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi ile de İzmir Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı, kentsel dönüşüm projelerini yönlendirmektedirler. İletişim ve tanıtım ofisleri ise, İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından planlanıp uygulanan kentsel dönüşüm projelerinde tanıtım, tespit ve uzlaşma görevlerini üstlenmektedir. Bahsedilen görevleri icra ediyor olmaları, İzmir’de gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamalarının Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi (SFDR,2015) kapsamında araştırılması sırasında bu kurumların yetkilileri ile görüşülmesinin temel nedenidir.

Çalışma kapsamında ayrıca 2015 Aralık ayı içerisinde, politikalardan birinci derecede etkilenen kentsel dönüşüm alanlarında yer alan, Kadifekale, Yeşildere, Ballıkuyu, Ege, Örnekköy, Cengizhan, Fuat Edip Baksı, Alpaslan, Uzundere, Aktepe ve Emrez Mahallelerinin Muhtarları ve Mimarlar Odası, Örnekköy Roman Derneği, Emrez Mahallesi Kentsel Dönüşüm Derneği ve Yarımısır Kooperatiflerinden toplam 14 katılımcı ile görüşme yapılmıştır.

Çizelge 4.2: Görüşülen Kişi ve Kurumlar (politikalarından etkilenenler)

Görüşülen Kurum	Görüşülen Kişi Sayısı
Aktepe Mahallesi Muhtarlığı	1
Emrez Mahallesi Muhtarlığı/ Emrez Kentsel Dönüşüm Derneği	1
Uzundere Mahallesi Muhtarlığı	1
Kadifekale Mahallesi Muhtarlığı	1
Yeşildere Mahallesi Muhtarlığı	1
Ballıkuyu Mahallesi Muhtarlığı	1

⁵ Görüşme yöntemi, nitel araştırma yöntemleri içerisinde en sık kullanılanlardan biridir. Görüşme, önceden hazırlanmış soruların sistematik bir biçimde görüşülene sorulması ve cevap alınmasını öngören sosyal bir etkileşim olarak nitelendirilebilir. Yüz yüze, internet, telefon vd. aracılığı ile yapılabilir. Yapılandırılmış, yarı yapılandırılmış ve yapılandırılmamış olmak üzere üç çeşit görüşme türü vardır (Demir, 2009: 279).

Ege Mahallesi Muhtarlığı	1
Örnekköy Mahallesi Muhtarlığı	1
Fuat Edip Baksı Mahallesi Muhtarlığı	1
Cengizhan Mahallesi Muhtarlığı	1
Alpaslan Mahallesi Muhtarlığı	1
İzmir Mimarlar Odası	1
Örnekköy Roman Derneği	1
Yarımısır Kooperatifi	1
Toplam	14

Kentsel Dönüşümün planlandığı ve uygulandığı mahallelerin muhtarları, hem mahalle sakini olmaları ve dolayısı ile belirlenen projelerden kendilerinin de etkilenecek olması hem de planlayıcı ve uygulayıcı kurumlar olan İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü ile temas halinde olmaları açısından önem arz etmektedirler. Bu sebeple kentsel dönüşümde önemli bir aktör olarak görülen muhtarlar ile görüşülmüştür. Oda, dernek ve kooperatifler ile ise kentsel dönüşüm örgütlü katılımın düzeyinin ölçülebilmesi amacıyla görüşülmüştür.

Hem politika yapıcı ve uygulayıcılar hem de politikalarından etkilenenler ile görüşme yapılması ile bu iki grup arasındaki afet riskleri ve kentsel dönüşümle dair farkındalıkları ve kentsel dönüşüm sürecine dair motivasyonları ile katılımçılık düzeyi belirlenebilecektir. Bu sayede politika yapıcı ve uygulayıcılar tarafından uygulanan bir politikanın, etkilenenler tarafından nasıl algılandığı da ölçülmeye çalışılmıştır.

Sendai Afet Risk Azaltım Çerçevesi'nin yol gösterici ilkeleri kapsamında, politika yapıcı ve uygulayıcı kurum ve kuruluşlar ile yapılan görüşmelerde, katılımçılara yarı yapılandırılmış görüşme tekniği⁶ ile 10 adet soru sorulmuş; politikalarından etkilenen kurum ve kuruluşların temsilcilerine ise aynı teknik ile 5 adet soru sorulmuş ve düşünceleri alınmıştır. Sorulardan elde edilen cevaplar not edilmiş, betimsel ve sistematik analiz ile değerlendirilmiştir⁷.

Çalışma sırasında rehber döküman olarak kullanılan ve soruların uyarlanması ile yarı yapılandırılmış görüşmelerde kullanılan ve afet yönetiminde 2015-2030 yılları arasında bir yol haritası çizen Sendai Afet Risk Azaltım Çerçevesi (SFDR, 2015)'nin yol gösterici ilkeleri, aşağıda sıralanmıştır:

- Devletlerin başlıca sorumluluğu işbirliği yolunu da içererek afet risklerini önlemek ve azaltmak.
- Merkezi hükümet ve ulusal yetkililer, sektörler, paydaşlar arasında ulusal koşullara uygun olarak sorumluluğu paylaşmak.
- Gelişme hakkını da kapsayan bütün insan haklarını korurken ve geliştirirken insanları ve onların varlıklarını korumak.
- Toplumun tümünden katılım sağlamak.

⁶ Yarı yapılandırılmış görüşme tekniği, belirli bir sistematik ve yapı çerçevesinde, görüşme klavuzu takip edilerek açık uçlu sorular ile yapılan görüşmeleri ifade eder (Demir, 2009: 279).

⁷ Betimsel analiz ile farklı kişilerin aynı soru hakkındaki düşüncelerinin görüşlerden elde edildiği tarzda aktarılması esastır. Betimsel analiz: çerçeve oluşturma, çerçeveye göre verilerin işlenmesi, Bulguların tanımlanması ve yorumlanması süreçlerini içerir (Altunışık vd. 2010: 322)

- Ulusal ve yerel düzeylerdeki yürütme ve yasama niteliğindeki bütün devlet kurumlarının tam katılımını sağlamak.
- Kaynaklar, teşvikler ve karar verme sorumlulukları yoluyla uygun görüldüğü şekilde yerel otoriteleri ve toplulukları yetkilendirmek.
- Çoklu-tehlike yaklaşımını kullanırken karar verme sürecini kapsayıcı ve risk-bilindir[veya risk bilgisini dikkate alır] kılmak.
- Afet risk azaltımı ve sürdürülebilir kalkınma, planları, uygulamaları ve mekanizmalarının farklı sektörler boyunca uyumu.
- Riskleri azaltmak için önlemler belirlenirken afet risklerinin yerel ve spesifik karakteristiklerini dikkate almak.
- Öncelikli olarak afet sonrası müdahale ve kurtarmaya dayanmak yerine altta yatan risk faktörlerinin maliyet-etkin biçimde yapılacak yatırımlar yoluyla üzerine gitmek.
- Afet riski oluşumunu engellemek ve mevcut riski azaltmak için “Yerine daha iyisini inşa et”
- Küresel ortaklığın ve uluslararası işbirliğinin kalitesi etkili, anlamlı ve güçlü olmak için önemlidir.
- Gelişmiş ülkelerin ve ortaklarının geliştirmekte olan ülkelere olan desteğini onlar tarafından tanımlanan ihtiyaçlar ve önceliklere göre tasarlamak.
-

Görüşmelerde, sorulan sorular sonucunda alınan cevaplar, İzmir’de kentsel dönüşüm sürecine ilişkin elde edilen dokümanlar ve Sendai Afet Risk Azaltım Çerçevesi (SFDR, 2015) gibi uluslararası belgelerce belirlenen (ve yukarıda sayılan) ilkeler etrafında riskli alanlarda ve kentsel dönüşüm alanı ilan edilen bölgelerde afet risklerinin azaltımı, mülkiyet ve kişilik haklarının korunması, sürece katılım, kurumlar ve politikalar arası eşgüdüm, kaynak ayrımı, sivil toplumun desteklenmesi gibi faktörler çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda araştırmaya yönelik bulgular ve değerlendirilmesi aşağıdaki bölümlerde yapılmıştır.

4.2. Alan Araştırmasının Bulguları

Alan araştırmasının amacı, içeriği, kapsamı ve sınırlılıkları doğrultusunda yapılan literatür taraması ve görüşmeler kapsamında öncelikle İzmir’de Kentsel Dönüşüm konusunda, ilgili birimlerinin **koordinasyon, işbirliği ve sorumluluk paylaşımları** bağlamında bazı değerlendirmeler yapmak yerinde olacaktır. İzmir’de kentsel dönüşüm hem 5393 sayılı Kanunun 73. maddesine göre İzmir Büyükşehir Belediyesi’nce hem de 6306 sayılı Kanun çerçevesinde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nce gerçekleştirilmektedir. Bu durum il genelinde yapılan kentsel dönüşümde iki farklı anlayış ve uygulamanın ortaya çıkmasına sebep olmaktadır; yapılan görüşmeler de bu durumu doğrulamaktadır. Büyükşehir Belediyesi’nce yapılan dönüşüm kapsamında, dönüşümün yapılacağı alanlar için onay alınması dışında merkezi yönetim ile bir ilişki kurulmaması yerelin sorunlarının yerelde çözülmesi bakımından olumlu olarak değerlendirilebileceği gibi, kurumlar arası koordinasyonun sağlanması bakımından bir eksiklik olarak görülebilir. Yine koordinasyon çerçevesinde bakıldığında, Karabağlar İlçesi’nde bulunan ve Büyükşehir Belediyesi’nce kentsel dönüşüm yapılmak istenen fakat daha sonra Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nün Uzundere’de yaptığı proje kapsamına alınan ‘Cennetçeşme Kentsel Dönüşüm Projesi’ gibi uygulamalar kurumlar arası iletişimin yeterliliği konusunda soru işaretleri ortaya çıkarmaktadır. Bununla beraber Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü’nün İzmir genelinde yer alan belediyeler ile düzenlediği geniş kapsamlı toplantılar ise koordinasyon adına olumlu bir durum olarak değerlendirilebilecek bazı etkinliklerdir.

Karar birimleri ile uygulayıcıların uyumu da incelenmeye çalışılmıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesi’nce, Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı teşkil edilmiştir. Bu kurum ve kuruma bağlı iletişim ve tanıtım ofisleri, planlama, tespit, uzlaş gibi işlemleri gerçekleştirmektedirler. Büyükşehir

Belediyesinin, 5393 sayılı kanun çerçevesinde merkezi yönetim ile kentsel dönüşüm konusunda onay alma sürecinde temas etmektedir. Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak faaliyet gösteren ilçe belediyeleriyle ise sürekli veri alışverişinde bulunulduğu, ilçe belediyelerinin yetkililerinin kıymet-takdir komisyonlarında yer aldıkları ve uzlaşma sürecinde de rol oynadıkları ifade edilmiştir. Ancak, ilçelerde yer alan kentsel dönüşüm projeleri kapsamında yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu görülmüştür. İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün ise merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak görev almasının doğal sonucu olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığıyla tam bir uyum içerisinde bulunulduğu anlaşılabilmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Müdürlüğün kentsel dönüşümüne dair aldıkları kararların ve planların askıda tutulduğu, internet sitelerinden yayınlandığı ve diğer birim ve ilgililer ile bu şekilde de haberleşmenin sağlandığı da bu doğrultuda gözlemlenmiştir.

Politika yapıcı ve uygulayıcı kurumların ‘Küresel ortaklığın ve uluslararası işbirliğinin kalitesi etkili, anlamlı ve güçlü olmak için önemlidir’ ve Gelişmiş ülkelerin ve ortaklarının gelişmekte olan ülkelere olan desteğini onlar tarafından tanımlanan ihtiyaçlar ve önceliklere göre tasarlamak’ ilkeleri kapsamında İzmir’de yapılan kentsel dönüşüm projeleri bağlamında **küresel aktörler ile ilişkilerine** baktığımızda, yapılan görüşmelere göre ilişkilerin güçlü olmadığı görülmektedir. Türkiye’nin katıldığı uluslararası etkinlikler ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kentsel dönüşümün uluslararası örneklerini incelediği birimler dışında; yerel ölçekte, Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı’nın kuruluşunda personelin eğitimi açısından uluslararası etkinliklere katılımın sağlanması gibi faaliyetler yapıldığı beyan edilmiştir.

Karar alma süreçlerine tüm kesimlerin katılımı ile ilgili sorular, sürece katılım konusunun her kademedede nasıl algılandığının ölçülebilmesi amacıyla hem politika yapıcı ve uygulayıcı kurumlar hem de politikalardan etkilenenlere yöneltilmiştir. Böylece katılımın düzeyi iki taraflı ölçülmeye çalışılmıştır.

Kentsel dönüşüm proje alanı olarak belirlenen yerlerde özellikle yerinde dönüşüm yapılacak alanlarda projenin oluşturulması ve değerlendirilmesi konusunda o yörede yaşayan halkın sivil toplum kuruluşlarıyla ve bireysel olarak katılım göstermesi önem arz etmektedir. Bu sayede dönüşümün yapılacağı yerde yaşayanların beklentilerinin yetkililere iletilmesi ve taleplerinin uygulanması, projelerin sahiplenilmesi ve yerelin ihtiyaçlarına göre evrilmesi gibi olumlu etkiler oluşabilecektir. İzmir Büyükşehir Belediyesi’nce gerçekleştirilen, örneğin Ege Mahallesi Projesi’nde, bahsedilen durumun kısmen yaşandığı hem Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı hem de mahallenin muhtarı tarafından beyan edilmiştir. Bu kapsamda projelerin öncelikle bir danışma kurulu tarafından incelenmesi ardından halkın beklentileri doğrultusunda revize edilmesi önemli bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra kurumlarca yapılan anket çalışmaları da projelerin oluşturulması ve uygulanması sürecinde önem arz etmektedir. Bir örnek olarak, Bayraklı İlçesi’nde gerçekleştirilen ve Bayraklı Belediyesi Stratejik Planı’nda yer alan anket sayılabilir (BSP, 2010). 22 mahalleden 1004 kişiyle yüzyüze görüşülerek yapılan anket çalışması ile kent sakinlerinin planlanan kentsel projelere bakış açısı ve kentsel dönüşümüne karşı düşünceleri ölçülmeye çalışılmıştır. Buna göre, katılımcıların %38,2’si kentsel dönüşümüne olumlu bakarken; %17,4 ‘ü kısmen desteklemiş, %17,4 ‘ü çekimser kalmıştır.

Yine katılımcılık çerçevesinden bakıldığında kentsel dönüşüm alanlarında yer alan ve Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı’na bağlı olarak çalışan iletişim ve tanıtım ofislerinin konumu ve bilinirliği de tartışılması gereken konulardandır. Özellikle muhtarlar ile yapılan görüşmelerin ardından bu ofislerin bilgi verme ve uzlaşma görüşmelerinin yapılabildiği alanlar olması bakımından önem arz ettiği fakat ofislerde verilen bilgilerin yüzeysel kaldığı ve halkın yeterli bilgi alamadıkları belirtilmiştir.

Görüşmeci: ‘...Tam olarak nasıl bir bina, kullanımı nasıl olacak, bana hangi daire düşecek, komşularıyla beraber mi olacağım gibi sorular kapsamında yeterli bilgi verilmiyor.’

Buna karşılık, yapılan görüşmelerde hem iletişim ve tanıtım ofislerinin yetkilileri hem de Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı, olabildiğince fazla görüşme yaparak bilgilendirmeye önem verdiklerini belirtmektedirler. Görüşmeler sırasında sorulan sorular aracılığı ile projelere yönelik olarak görece bilgi edinilmesine rağmen hak sahipliği devreye girdiğinde biraz daha detaylı bilgiye ihtiyaç duyulacağı açıkça görülmektedir.

Yerel otorite ve toplulukların güçlendirilmesi, Sendai Afet Risk Azaltım Çerçevesinin, ‘Kaynaklar, teşvikler ve karar verme sorumlulukları yoluyla uygun görüldüğü şekilde yerel otoriteleri ve toplulukları yetkilendirmek/güçlendirmek’ ilkesi çerçevesinde İzmir’de kentsel dönüşümü planlayan ve uygulayan kurumlar bazında sorulmuş, etkilenenler açısından da sorulan sorular ile değerlendirilmiştir. Buna göre, İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin, İzmir Kalkınma Ajansı destekli ‘Cennetçeşme Kent İle Bütünleşiyor’ sosyal kalkınma projesi, istihdama yönelik olarak adımlar atması kalorificilik, konfeksiyon, yaşlı ve hasta bakımı gibi meslek edindirme kurslarının yanı sıra okuma yazma dikiş nakış gibi kursların verilmesi ile kişisel gelişimin sağlanmasına yönelik adımların atıldığı görülmektedir. Ancak bu çalışmaların artırılması gerekmektedir. Ayrıca projelerin, planlanması, uzlaşma ve uygulama aşamalarına, yerel halkın, derneklerin ve kooperatiflerin katılımının sağlanmaya çalışılması, yerel otorite ve toplulukların güçlendirilmesi adına önemlidir. Bu kapsamda, politikalardan etkilenenler ile yapılan görüşmelerde, yerel dernekler, kentsel dönüşümüne yönelik kurulan dernekler ve kooperatifler ile daha etkin katılım sağlamaya çalıştıkları da görülebilmektedir.

Kentsel dönüşüm projelerinin yapılacağı alanların belirlenip projelendirilmesi sürecinde **risk faktörlerini belirlemek ve riskleri azaltırken de yerel özellikleri dikkate almak**, projelerin risklerin azaltılması amacına ulaşmasında önemli birer başlıktır. İzmir’de gerçekleştirilen dönüşüm projelerinde risklerin belirlenmesine yönelik olarak yapılan çalışmaların yer aldığı üst ölçekli nazım imar planları kentsel dönüşümüne yönelik birer rehber olarak kullanılmış, proje alanları burada belirtilen riskli alanlarda oluşturulmuştur. Ayrıca jeolojik etüt raporları ve Bakanlar Kurulu kararları ile Kadifekale ve Yeşildere gibi alanların afete maruz bölge olarak belirlenmesi de bu kapsamda değerlendirilmektedir. Yerel risklerin dikkate alınması konusunda ise Ege Mahallesi ve Örnekköy Projelerinde beklentilere yönelik olarak projelerin revize edilmesi olumlu örnekler olarak öne çıkmaktadır. Belirtilen başlık altında politikalardan etkilenenler arasında farklı görüşler ortaya çıkmaktadır. Bazı mahallelerde, şu an yapılan dönüşüm girişimlerinin yerel özellikleri dikkate almak değil bölgelerde yer alan gecekondü alanlarının tasfiye edilmesine yönelik olduğu algısının varlığı, bazılarında ise tam tersi bir düşünce olarak yapılacak dönüşümün mahallelerde yaşayanların yaşam tarzına uygun riskleri azaltan bir yapıyı oluşturduğu fikri paylaşılmıştır.

Görüşmeci: ‘Biz burada havuzlu villalar istemiyoruz. Sağlam, çoluk çocuğumuzla insanca yaşayabileceğimiz yerler istediğimizi söyledik. Mahallemizde yaşayanların neredeyse yüzde 80’i asgari ücretle geçiniyor. Bu kapsamda yapılacak projeler uygun ve isteklerimiz doğrultusunda görünüyor.’

Devam eden sorularda ise **kentsel dönüşüm sonucu oluşacak yapıya dair beklentiler** kentsel dönüşümü uygulayan ve etkilenenlere sorulmuştur. Politika yapıcı ve uygulayıcılar üzerinde çalışılan kentsel dönüşüm alanlarının neredeyse %90’ının kaçak, sağlıksız yapılaşmanın olduğu alanlar olduğunu; afet riski altında, denetimsiz, hesaplamalara ve mevzuata uygun olmayan alanların, standartlara uygun hale getirilmesine çaba gösterdiklerini belirtmişlerdir. Politikalardan etkilenenler ise genel olarak daha risksiz bir yapı oluşabileceğini kabul etmekle beraber dönüşüm sonucu mahallelerinden ayrılmak zorunda kalma ihtimali, ekonomik riskler ve buna bağlı olarak dönüşüm sonrası borçlanma ile ortaya çıkabilecek sorunlar gibi başlıklar altında çekincelerini sıralamaktadırlar. Buna ilişkin değerlendirmelerin bazıları aşağıda yer almaktadır.

Görüşmeci: 'Sosyal devlet ilkesi çerçevesinde ve halkın lehine yapıldığı takdirde kentsel dönüşümün daha iyi olacağını düşünüyorum ancak bir risk ortadan kaldırılırken başka riskler oluşturulmamalıdır. Afet risklerinden kurtulup, sosyal ve ekonomik riskler ile karşı karşıya kalmak bir çözüm değildir.'

Görüşmeci: 'Bu durum yerel yöneticilere bağlı(...) İmar sürecinde kontrol ve denetim mekanizmaları iyi olursa neden olmasın? Belediye yapı denetimi konusunda işi sıkı tutmazsa vatandaş tek başına müteahhit firmalara karşı bu durumla başa çıkamaz. Bu nedenle Belediye bu işin takipçisi olmalıdır.'

Görüşmeci: 'Kentsel dönüşüm projelerinden önce diğer öncelikli altyapı alanları gözden geçirilmeli, ulaşım ve altyapı sorunları aşılmalıdır. Ancak bu şekilde başarıya ulaşılabilir. Ayrıca metronun yer altına alınması bu aşamada yapılacak en olumlu şeydir.'

Görüşmeci: 'İki seçenek var burada... Ya halkın istekleri doğrultusunda ve lehine sonuçlanacak bir kentsel dönüşüm ya da rantsal dönüşüm. Bu bölge dünyada sayılı bir çekim merkezi olacak olsa bile eğer biz burada oturmaya devam etmeyip dışardan izleyeceksek bu dönüşüm bizim için bir anlam ifade etmeyecektir.'

Görüşmeci: '21. Yüzyılın bütün kentlerinin gereksinimlerini karşılayan ve tüm donatılarına sahip, öncelikle iyi bir mimarlık ürünü olan, sağlıklı yaşam çevresinin oluşturulduğu bir alan oluşturmak gereklidir. Bunun yerine iki katlı evlerin yıkılıp yerinde TOKİ'den hallice 8,10 katlı evlerin yapılması kentsel dönüşüm değil olsa olsa rantsal dönüşüm olabilir.'

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışma ile son 30- 40 yılda, afet yönetimi anlayışında yaşanan değişimler ile afet risklerinin azaltılması kapsamında kentsel dönüşümün uygulanabilirliği İzmir özelinde yapılan bir alan araştırması ile ölçülmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, genel olarak afet yönetimi ve kentsel dönüşüm ile İzmir'de gerçekleştirilmekte olan kentsel dönüşümün riskler ve afetler ile ilişkisi değerlendirildiğinde, iyi bir afet yönetimi için dikkat edilmesi gereken hususlar ve çözüm önerileri şu şekilde sıralanabilir:

- Afet risklerini anlamak birincil öncelik olmalıdır.
- Afet Risklerini yönetebilmek için çeşitli düzeylerde paydaşların katılımı sağlanmalı ve buna uygun politikalar formüle edilmelidir,
- Afetlere karşı Dirençliliği artırabilmek için afet öncesi risklerin azaltılmasına ve buna bağlı olarak risk yönetimine yatırım yapılmalıdır,
- Afet yönetim döngüsü içerisinde yer alan yeniden inşa, iyileştirme uygulamalarına önem vermek ve bu süreçte daha sağlıklı alanlar inşa edilmelidir.

Afet risklerini azaltma kapsamında yapılan kentsel dönüşüm uygulamaları için ise şunlara dikkat edilmelidir:

- Kentsel dönüşüm uygulamalarının tümünde yalnızca fiziksel yenilemeyi değil, kapsamlı bir sosyokültürel programı ve yerel kalkınmayı içermeli, katılımıcılığı öne alacak şekilde hayata geçirilmelidir,
- Afet riskleri nedeniyle yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarında kurumların ve mevzuatın uyumlu olmasına çalışılmalıdır. Bu kapsamda yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında koordinasyon geliştirilmelidir,
- Dönüşüm yapılacak alanlarda risklerin belirlenmesinde, jeolojik etütler, deprem master planları, nazım imar planları dikkate alınmalı, yerel riskler göz ardı edilmemelidir,
- Karar ve uygulama süreçlerinde toplumun tüm kesiminin katılımı sağlanmalı yerel otoriteler ve topluluklar güçlendirilmelidir,

- Daha sağlıklı bir dönüşümün yapılabilmesi için, dünya ölçeğinde afetler nedeniyle daha önce yapılan projeler incelenmeli, gerekirse uluslararası kuruluşlar ile de işbirliği geliştirilmelidir,
- Dönüşüm yapılan alanlarda afet risklerinin önüne geçilirken sosyal risklerin de oluşmaması için önlemler geliştirilmeli, yerelde yaşayan halkın ihtiyaçları yaşam standartları ve beklentilerine göre sosyal dönüşümün de hayata geçirilmesine çalışılmalı, kişilik ve mülkiyet hakları korunmalıdır.

‘İzmir’de gerçekleşen kentsel dönüşüm uygulamaları, afet risklerinin azaltılması amacıyla mı hayata geçirilmiştir?’ temel sorusu çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında ise; Uzundere, Kadifekale, Yeşildere ve Gürçeşme Mahallelerinin riskleri içerisinde barındıran alanlarında yapılan çalışmalar kapsamında, özellikle tamamlanan projelerin risklerin azaltılmasında etkili olduğu izlenebilmektedir. Bakanlar Kurulu kararları ve jeolojik etüt raporları ile defalarca afet tehlikesi içerdiği belirtilen (örneğin: Kadifekale) alanlarda yapılan kentsel dönüşüm ile daha önce o bölgede yaşayan halkın daha güvenli alanlara nakli mümkün olabilmiştir. Ancak nakli yapılan kişilerin sosyal yaşamları, gittikleri yerlere uyumları, ekonomik işlevleri üzerine ayrıca detaylı bir araştırma yapılması gereklidir. Kentsel dönüşüm proje alanı olarak belirlenen diğer bölgelerde ise riskli yapı stokunun eritilmesi, gecekonduların daha standartlara uygun bir yapıya kavuşturulması afet risklerinin azaltılmasına yönelik olarak muhakkak beklenen bir sonuçtur. Bu bakımdan daha sağlıklı bir yapının oluşması beklenmektedir. Bununla beraber politika yapıcı ve uygulayıcıların, projelerin oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde yerel halkın önceliklerini değerlendirmesi, beklentilerini gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ek olarak, görüşmeler yapılırken kullanılan ve Sendai Afet Risk Azaltım Çerçevesi’nde de yer alan, kişilik ve mülkiyet haklarının korunması, kurumlar ve politikalar arası eşgüdümün sağlanması, katılımcılık ve sivil toplumun güçlendirilmesi gibi faktörler de göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu kapsamda afetlere yönelik yapılan dönüşüm alanlarında kişilik ve mülkiyet hakları kapsamında yerelin belirttiği mağduriyetlerin giderilmesi yolunda çalışmalar yapılması, oluşacak rantın halka yansıtılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu konuda mahallelerde kurulan dernek ve kooperatiflerin faaliyetleri süreç içerisinde önemli bir veri olarak karşımıza çıkabilecektir. Kentsel dönüşümün yanında sosyal dönüşümün de sağlanması, riskli yapıya yönelik yapılan çalışmalar sırasında yalnızca arsa ve tapulu alan hesaplaması değil yörede yaşayan tüm halkın mağduriyetlerinin giderilebileceği bir hesaplama yapmak önemli olacaktır. Yine ekonomik faaliyetler bazında kentsel dönüşümün yapılacağı alanlarda bulunan esnafın, süreçte geçimini nasıl sağlayabileceğine yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmalar ile afet risklerinin yanı sıra sosyal risklerin de önüne geçilmesi sağlanabilecektir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin birbirinden neredeyse bağımsız olarak ve farklı bir şekilde dönüşümleri gerçekleştirdiğini söyleyebilmek mümkündür. Uygulayıcı kurumlarla ve etkilenen mahallenin muhtarları ile yapılan görüşmeler ve sahada yapılan incelemeler bu sonuca varmayı kolaylaştırmaktadır. Durumun bir etkisi olarak, Büyükşehir’in mi, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nün mü yoksa müteahhitlerin mi kentsel dönüşümü gerçekleştirdiği veya gerçekleştirmesi gerektiği noktasında kafa karışıklıkları yaşanmaktadır.

Kurumların küresel aktörler ile ilişkileri konusunda ise merkezi yönetim vasıtasıyla uluslararası toplantılara katılımın sağlandığı ve modern ve bütünlükli afet yönetim politikalarına uyum konusunda gelişmeler olduğu gözlemlenmektedir. İzmir’in süreç içerisinde Radius projesi içerisinde yer alması da önemli bir faktör olarak belirlenmektedir. Ayrıca kentsel dönüşüm konusunda da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı içerisinde İngiltere ve Fransa gibi ülkelerdeki örnekleri inceleyen bir birimin olması, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm Dairesi Başkanlığının ise kuruluş aşamasında

personelin eğitimi, afet yönetimi ve kentsel dönüşüm süreçlerinde günceli takip edebilmek vb. amaçlar ile çalışanlarını yurtdışındaki etkinliklere göndermesi önemlidir.

Sivil toplum açısından bakıldığında ise mahallelerde yer alan derneklerin bilgilendirme ve bilgi paylaşımı konusunda daha fazla rol alması halk arasında dönüşümün bilinirliği açısından önem arz etmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere dönüşüm yapılan mahallelerde kurulan sivil toplum kuruluşları, kentsel dönüşüm sürecinde hakların korunmasına katkı vermektedir ve bu açıdan önemlidir.

Sonuç olarak tüm Türkiye’de olduğu gibi İzmir’de de kentsel dönüşüm uygulamaları yapılmaya devam etmektedir. Başta depremler olmak üzere, afetlerden tarih boyunca etkilenmiş olan İzmir’de bu dönüşümün uluslararası belgelerce belirlenmiş rehber ilkeler doğrultusunda afet risklerini en aza indirirken, katılımcı bir şekilde, yerelin ihtiyaçlarını öne alarak ve yerinde dönüşümü temel alan bir şekilde yapılması en büyük beklentiye oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- 5393 sayılı Belediye Kanunu
6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun
AAyTS (2014). *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü* 16.11.2016
<https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/101-2014112716301-sozluk.pdf>
Altunışık, R., Coşkun, R., Yıldırım, E. ve Bayraktaroğlu, S. (2010). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*(6. Baskı). Sakarya: Sakarya Kitabevi.
Ataöv A. ve Osmay, S. (2007). Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım. *METU JFA*, 24 (2), 57-82. 29.12.2015 http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/0258-5316/2007/cilt24/sayi_2/57-82.pdf.
Balamir, M. (2007). *Afet Politikası, Risk ve Planlama*, Ankara: TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı.
Balamir, Murat (2001). Recent Changes in Turkish Disasters Policy: A Strategical Reorientation ,in P. R. Kleindorfer and M. R. Sertel (Editors), *Mitigation and Financing Seismic Risks: Turkish and International Perspectives*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer, pp. 207-234.
Beck, U (2011). *Risk Toplumu Başka Bir Modernliğe Doğru* (çev.,Kazım Özdoğan, Bülent Doğan) İstanbul: İthaki Yayınları (orijinali 1986 ‘da yayınlandı).
Böke, K. (2009). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, İstanbul: Alfa Yayınları.
BSP (2010). *Bayraklı Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014* 03.11.2016
<http://bayrakli.bel.tr/upl/stratejik-2010-2014.pdf>
ÇŞB (2016). *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı* 23.11.2016
<http://www.csb.gov.tr/iller/izmir/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=webmenu&Id=15529>
Demir, O.Ö. (2009). Nitel Araştırma Yöntemleri, Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, Kaan Böke(ed), İstanbul: Alfa Yayınları.
Doğan,B. (2016) *Afet Riski Nedeniyle Kentsel Dönüşüm: İzmir Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi.
Engin, F. (1997). *Kentsel Korumaya İlişkin Model Araştırması/Balat Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi.
Erkal,T. Ve Değerliyurt,M. (2009). Türkiye’de Afet Yönetimi, *Doğu Coğrafya Dergisi*, (14) 22, 147-164. 02.10.2016 <http://e-dergi.atauni.edu.tr/ataunidcd/article/view/1021006944>
Genç, F.N. (2005). ‘*Türkiye’de Doğal Afet (Yıkım) Olayları Sonrası Kent Yenileme Uygulamaları*’, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
Genç, F.N. (2007b). Türkiye’de Doğal Afetler Ve Doğal Afetlerde Risk Yönetimi, *Stratejik Araştırmalar Dergisi*, (5) 9, 201-226
Genç, F.N. (2008c) Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü, *Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, 15 (1), 115-130.

- Genç, F.N. ve Doğan, B. (2014). *Tarihsel Süreçte İzmir’de Afet ve Afet Yönetimi Uygulamaları*, 12.Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı, Aydın.
- HFA (2005). *Hyogo Framework for Action* 02.10.2016 <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>
- IFRC (2015). *Uluslararası Kızılhaç Ve Kızılay Dernekleri Federasyonu*, 02.10.2016 [Www.Ifrc.Org](http://www.ifrc.org)
- İDSMP (2000) *İzmir Deprem Senaryosu ve Deprem Master Planı* 26.11.2016 <http://www.izmir.bel.tr/izmirdeprem/izmirrapor.htm>
- İKBNİP (2009). *İzmir Kentsel Bölge Nazım İmar Planı*, 25.11.2016 http://www.izmimod.org.tr/docs5/IKBNIPR_PLANACIKLAMARAPORU.pdf
- Karancı, A.N. (2005). *Afetlerde Psikolojisi Ve Hazırlıklı Olma/ Zarar Azaltma Davranışları*, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı – Tıca Yayını.
- Kentleşme Şûrası (2009). *Afetlere Hazırlık Ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Mcdaniel, G. (2010). *Kentsel Dönüşüm Politikalarının Küreselleşme Çerçevesinde Değerlendirilmesi: Sulukule Örneği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- OECD (2010) *Policy Handbook on Natural Hazard Awareness and Disaster Risk Reduction Education, International Network on the Financial Management of Large-Scale Catastrophes*. 23.11.2016 <http://www.oecd.org/pensions/insurance/42221773.pdf>
- Oikonomos, K. ve Bonaventure F.S. (2001). *Destanlar çağından 19. Yüzyıla İzmir (çev. Bilge Umar)*, İstanbul: İletişim Yayınları-İzmir Dizisi.
- Özden, P. P. (2000). Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. (23) 24, 255-269.
- Özer, Y. E., Yönten, A. ve Yılmaz, F. (2013). “*Afet Riski Taşıyan Bölgelerdeki Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Sosyo Beşeri Faktörlerin İncelenmesi Üzerine Bir Çalışma: Uzundere Toki Dayanışma ve Yardımlaşma Derneği Örneği*”, Hatay: 8. Kamu Yönetimi Sempozyumu.
- RADIUS (1996). *Risk Assessment Tools for Diagnosis of Urban Areas Against Seismic Disasters*. 23.11.2016 http://www.unisdr.org/files/2752_RADIUSRiskAssessment.pdf
- RADIUS (1996). *Risk Assessment Tools for Diagnosis of Urban Areas Against Seismic Disasters*. 23.11.2016 http://www.unisdr.org/files/2752_RADIUSRiskAssessment.pdf
- SFDR (2015) *Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi Raporu 2015-2030*. 23.11.2016 http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- Şahin, C. ve Sipahioğlu, Ş. (2009) *Doğal Afetler Ve Türkiye*. (4. Baskı) Ankara: Gündüz Eğitim ve Yayıncılık.
- Tekeli, İ. (2003). *Kentleri Dönüşüm Mekânı Olarak Düşünmek*. P. Özden, i. Karakuş, S. Turgut, H. Yeter, D. Erdoğan ve N. Palaoğlu (edt.). *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler içinde* İstanbul: YTÜ Basım-Yayın Merkezi.
- Thomas, S. (2003). *A Glossary of Regeneration and Local Economic Development*, Manchester: Local Economy Strategy Center.
- UDSEP-2023 (2012). *Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı* 29.11.2016 https://www.afad.gov.tr/UserFiles/File/udsep_1402013_kitap.pdf