

COVID-19 SALGINI VE BELEDİYELERDE RİSK YÖNETİŞİMİNİN ÖNEMİ

İnan İzci

2019 yılının sonlarına doğru Çin'in Wuhan şehrinde görülen COVID-19 virüsünün yaydığı hastalık birkaç ay içerisinde küresel bir salgına dönüştü. Salgının yol açtığı ölüm ve hastalıklarla beraber ekonomik ve sosyal krizler de ortaya çıktı. Üstelik halen devam eden bu sürecin orta ve uzun vadeli sonuçları hala öngörülebilir değil. Öte yandan salgın, şehir-bölgeleri ve büyük şehirleri daha çok etkilemiş durumda. Nüfus yoğunluğu, insan etkileşim sıklığı, ulaşım ağı ve diğer koşullara bağlı olarak dünyada belirli şehirler afet merkezlerine dönüştü.

Birleşmiş Milletler'in (BM) Temmuz 2020'de hazırladığı bir rapora¹ göre dünyadaki COVID-19 vakalarının yüzde 90'u şehirlerde görüldü. Şehirlerde salgının neden olduğu sosyo-ekonomik sorunlar ve sağlık krizleri ile başa çıkmak için merkezi ve yerel yönetimlerin çeşitli çözümler sunduğuna tanıklık ettik. Bu noktada vatandaşlara en yakın kamu kurumları sayılan yerel yönetimler ve belediyeler ise bir çok açıdan kritik aktörlere dönüştü. Bu duruma bağlı olarak, elde edilen deneyimler ışığında şehirlerde dayanıklılığın artırılması için yerel yönetimlerin uzun dönemli politika ve stratejilere ihtiyacı olduğu da anlaşıldı. Özetle, yaşanan bu deneyimler ışığında, yerel kamu kurumları olarak, belediyelerin salgınlara karşı daha çevik, etkin ve kapsayıcı şekilde hazır olması gerektiği ortaya çıktı.

Bu politika notunda ise dünya ve Türkiye'de yapılan araştırmalara dayanarak, şehirlerde risk yönetim yaklaşımı, salgın ve afet ilişkisi ile belediyelerin gelişim alanlarına dair öneri-

ler sunulacaktır. Temel olarak, şehirlerde afet yönetim anlayışını güçlendirmek için risklerin yönetim yaklaşımıyla ele alınması gerektiği ortaya konulacaktır. Bunun etkin şekilde yapılabilmesi için başta belediyelerin kendi kurumsal yapıları ile beraber uzun dönemli politika ve stratejilere ihtiyacı olduğu açıklanacaktır. Böylece, mevcut durumda ve gelecekte şehirlerin ancak etkin bir risk yönetim yapısı ile dayanıklı kılınabileceği savunulacaktır. Bu yönde belediyelerin temel gelişim alanları da paylaşılacaktır.

Afetler toplumun tamamı veya belirli bir kesimini ciddi oranda fiziksel, ekonomik ve sosyal zararlara uğratan doğal veya insan kaynaklı olaylardır. Deprem, su baskını, yangın ve buharıcı hastalıklar afetlerin oluşmasına yol açan birer risk olarak değerlendirilmelidir. Farklı risklerin ne oranda ve nasıl gerçekleştiğine bağlı olarak afetler ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan her doğa olayı afet olarak görülmemelidir. Örneğin, Japonya'da sık sık ve

çok sayıda büyük deprem olmasına rağmen can ve mal kaybı düşüktür. Bu durumun arkasında imar politikası, zemin mekaniğine önem verilmesi, kullanılan inşaat malzemeleri ve binaların genel yapıları gibi faktörler her depremin bir afete dönüşmesini engellemesi yatmaktadır. Başka bir ifadeyle, depremin kendisi değil ama kişi ve kurumların önlem ve politikalarına bağlı olarak doğal olaylar sonuçları ciddi etkiler yaratan ve sosyal krizlere varan afete dönüşmektedir. Benzer şekilde su baskını, yangın veya virüs salgını birer risk olarak afetlere yol açma potansiyeline sahiptirler. Ancak, bu afetlerin önlenmesi veya yarıttıkları etkilerin minimize edilmesi insan karar ve eylemlerine bağlıdır. Bu nedenle, şehirlerde çeşitli risklerin afete dönüşmesini engellemek üzere bütünsel, etkin ve iş birliğine dayalı risk yönetim yaklaşımına ihtiyaç duyulmaktadır.

Risk yönetimi esas olarak riskleri iyi yönetim anlayışına dayalı olarak yönetmeye dayanıyor. Bu açıdan ele alındığında, şehirlerde risk yönetimi belirli risklerin önlenmesi ve etkilerinin minimize edilmesi için gerekli karar alma, kaynak kullanma, paydaş ilişki yönetimi ve faaliyet yürütme süreçlerinin bütünü tanımlamaktadır. Başka bir ifadeyle, mevcut ve olası riskler önceden bütünsel, veri temelli ve katılımcı yöntemlerle belirlenmelidir. Bu risklerin afete dönüşmesini engelleyecek politika, strateji ve eylem planları farklı aktörlerin iş birliği ve koordinasyonu ile hayata geçirilmelidir. Risk yönetimi doğası itibarıyla kamuoyunu bilgilendirmek, bu alanda yapılan çalışmalara dahil etmek ve farklı sektörleri de kapsayan bir yaklaşım ortaya koymaktan geçmektedir. Bu yaklaşım, afet risklerinin ön-

lenmesinde en etkili ve verimli yaklaşımın iyi yönetim kültüründen geçtiği iddiasına dayanmaktadır. İyi yönetim risklerin yönetilmesi ve önlenmesinde doğru kararların alınması, etkin kaynak kullanımı, iş birliğine bağlı olarak yerinde faaliyet ve hizmetlerin sunulmasını öngörmektedir. Risk yönetimi bütün bu yapı, süreç ve mekanizmaların bütünsel olarak ele alınmasını ifade etmektedir. Toplamda, şehirlerde afetlerin önlenmesinin ancak kamu, özel sektör ve sivil toplum ile vatandaşların katılım ve iş birliği ile sağlanacağını belirtmektedir.

Risklerin yönetimi sadece kamu sektörüne değil toplumu teşkil eden özel sektör, sivil toplum ve diğer paydaşları da ilgilendirmektedir. Şehirlerde farklı risklerden kaynaklı afetlerin azaltılması kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının iş birliği ve koordinasyonuna ihtiyaç vardır. COVID-19 salgının gösterdiği üzere, şehirlerde ulaşım, gıda temini, sağlık hizmetlerinin sunulması gibi bir çok faaliyet bu kurumlar vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak, yaşanan yetersizlikler ve özellikle kriz sırasında çözüm üretmeye yönelik anlık yaklaşımlar gelişim için bir çok alan olduğunu ortaya koymuştur. Özellikle, şehirlerde yerel kamu kurumları olarak belediyelerin risk yönetimi yaklaşımına ihtiyacı olduğu ortaya çıkmıştır. Belediyelerin bu anlayışa dayalı olarak politika ve planlar yapması gerektiği, uzun dönemli ve bütünsel bakmanın şehirlerin dayanıklı olması için kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır.

Belediyeler toplumun çeşitli, yerel ortak ihtiyaçları ve sorunlarını gidermekle yükümlü olan kurumlardır. Afetler ise toplumun tümünü tehdit eden ve ortak olan riskleri içermektedir. Bu nedenle de afet kavramı ve bundan doğan

sonuçlar belediyelerin görev ve sorumlulukları alanına girmektedir.² Belediyelerin afet yönetimi, temizlik, ulaşım, sağlık ve sosyal destek gibi bir çok alanda yetkileri bulunmaktadır. Bu alanda yapılan uluslararası ve ulusal düzeydeki araştırmalarda bir çok gelişim alanı olduğu tespit edilmiştir.³ Kurum olarak belediyelerin her aşamada ve farklı alanlarda risk yönetişimine yönelik güçlendirmeye ihtiyacı olduğu ortaya çıkmıştır. Belediyelerin kurumsal riskleri daha iyi yönetmek için tespit edilen gelişim alanlarının bazıları şunlardır:

- **Liderlik anlayışının tesis edilmesi:** Belediye başkanı, meclis üyeleri ve diğer lider aktörlerin risklerin yönetişimi konusunda farkındalıkları ve politikaları güçlenmelidir. Yöneticilerin öncelikleri arasında risklerin yönetişimi bir gündem maddesi olarak girmelidir.
- **Krizlere hazırlıklı olmak:** Bir afet riski olarak salgınlar afet tanımı içerisine alınmalı ve belediyeler bu alanda stratejik politika ve planlar oluşturmalı. Söz konusu planlar karşılaşılabilecek çeşitli senaryolara göre hazırlanmış olmalıdır. Bu durumlarda devreye girecek kriz masası/afet yönetim birimleri bulunmalıdır. Farklı risklere yönelik eylem planlarının mevcut olması, düzenli olarak tatbikatlar yapılması ile kurumun bunlara hazır olması sağlanmalıdır.
- **Merkezi ve yerel yönetim yetkileri:** Merkezi yönetimle belediyeler arasında görev, sorumluluk ve yetkilerin net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Siyasi rekabet, idari keyfilik veya mali korumacılığa izin vermeyecek biçimde iş bölümü ve yetkiler belirlenmelidir. Kurumların etkin şekilde iş

birliği ve eşgüdümünü sağlamanın önündeki tüm engel kaldırılmalıdır.

- **Güncel veri ve bilgi mevcudiyeti:** Salgınların yayılma alanları ve yerlerini tespit etmek için veri tabanı oluşturulmalıdır. Bunun için farklı paydaşlar ile veri havuzu protokolleri oluşturulmalıdır. Böylece risk altında olan kişilerin (yaşlı, kronik hasta vb.) bilinmesi ve uygun hizmetlerin sunulması sağlanabilmelidir. Hemşehrilere hak temelli ve adil biçimde hizmetlerin kapsayıcı, yerinde ve etkin şekilde sunulmasıyla çeşitli riskler azaltılmalıdır.
- **İş gücü kaybı ve iş yoğunluğuna hazırlıklı olmak:** Risk grubunda olan kurum çalışanlarının salgın sürecinde yerini dolduracak kişilerin önceden belirlenmesi ve riskli çalışanların uzaktan çalışmasına imkan verecek teknoloji ve iş modellerinin belirlenmesi gerekmektedir. Farklı birimlerde görevlendirilen kişilerin önceden bilgi ve deneyim eksikliğinin giderilmesi sağlanmalıdır.
- **Kurum içi iletişim ve koordinasyon düzeyi:** Belediyede farklı birimlerin koordineli ve etkin şekilde çalışması için anlık iletişim ve koordinasyonun kurumsal mekanizmaları oluşturulmalıdır. Bu doğrultuda zaman, kaynak ve sorumluluk kaybına izin verilmemelidir.
- **Uzaktan çalışma modeline uygun olmak:** Kurumsal işlev ve işlerin mekandan bağımsız şekilde verilmesi için modeller geliştirilmelidir. Çalışanlar evden veya sahadan hizmet üretmeye devam edebilmelidir. Bunun için çalışanların teknik ve motivasyon açısından desteklenmeleri ve uy-

gun izleme ve değerlendirme süreçleri ile yönlendirilmeleri gerekmektedir.

- **Mali kaynakların hazır olması:** Çeşitli riskler krize dönüştüğünde ortaya çıkacak kaynak ihtiyacını gidermek için bütçe içi ve dışı kaynakların kullanımı konusunda hazırlıklı olunmalıdır. Gerektiğinde farklı kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kaynaklarının yerelde etkin şekilde kullanılması sağlanmalıdır. Bunun için önceden gerekli görüşmeler yapılmalı ve yasal altyapı oluşturulmalıdır.
- **Bilişim ve teknolojik altyapısının yetkin olması:** Bilgi işlem teknolojileri hızlı karar almak ve etkin hizmet sunmak için güçlü olmalıdır. Donanım ve yazılımların yenilikçi uygulamalara elverişli kılınması gözetilmelidir. Bu alanda yatırımlar için kaynak ayrılmalıdır.
- **Güçlü vatandaş iletişim yapısı:** Krizler ortaya çıktığında vatandaşları önlemler ve sunulan hizmetler konusunda bilgilendirmek için farklı iletişim kanallarının hazır olması gerekmektedir. Salgın ve diğer risklerin yayılmasında vatandaşların bilinçli ve sorumlu davranmaları kolaylaştırılmalıdır. Vatandaşların günün yirmi dört saati belediyeye ulaşabileceği imkanlar sunulmalıdır. Özellikle dijital erişimi veya yetkinliği olmayan kişilere bunun için alternatif erişim kanalları sunulmalıdır.
- **Paydaşlar ile güçlü iş birliği ve eşgüdüm sağlanması:** Farklı kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile ihtiyaçlara cevap vermek ve çözüm üretmek için resmi iş birliği ve eşgüdüm mekanizmaları tesis edilmelidir. Sivil da-

yanışma inisiyatifleri desteklenmelidir. Önlem, uygulama ve hizmetlerin yerinde, hızlı ve adil şekilde sunulması için bütün imkanların ortak biçimde seferber edilmesi kolaylaştırılmalıdır.

Belediyelerin bu ve ilgili diğer alanlarda gelişim kaydetmek üzere bütünsel risk yönetim anlayışına geçmesi önemli faydalar sunacaktır. Bu tarzda bir yaklaşımın tesis edilmesi için yukarıda bahsedilen alanlarda gelişime dönük adımlar atılmalıdır. Belediye üst yönetimlerinin farkındalık ve inisiyatifi kadar bürokratik aktörlerin de gelişimine dönük adımlar atılması gerekmektedir.

Bütünsel risk yönetimi hazırlık, uygulama ve iyileştirme süreçlerini içermektedir. Belediyeler olası risklere karşı farklı senaryoları veri temelli ve paydaş katılımı ile sağlamalıdır. Kendi yereline özgü olasılık, ihtiyaç ve hizmetlerini planlamak için mevcut durum analizi yapmalıdırlar. Bu analiz olabildiğince mekânsal ve sosyal açıdan detaylı olmalıdır. Bunun için coğrafi bilgi sistemleri ile diğer verileri entegre eden araçlar oldukça faydalı olacaktır. Farklı risklerin gerçekleşmesi durumunda acil, öncelikli ve önemli yapılacak faaliyetler önceden belirlenmelidir. Bunlara yönelik kurumsal idari ve mali hazırlıklar ile hizmet sunum ve faaliyet yöntemleri belirlenmelidir. Risklerin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkacak olası krizlerin niteliği, kapsamı ve etkilerine göre farklı faaliyetler hayata geçirilmelidir.

Belediyelere düşen görev ve sorumluluklar mevzuat ile belirlenmiş durumdadır. Ancak, çoğu zaman gerçek hayat ihtiyaç ve talepleri bunların ötesinde hizmetler sunmayı gerekti-

rebilir. COVID-19 salgınında yaşananlar, belediyelerin toplumsal duyarlılığı ve vatandaşların talepleri mevzuatın öngördüğü sınırların ötesine geçmeye sevk etmiştir. Bu açıdan mevzuat ve kurumsal reform yapılması için mevcut ve geçmiş deneyimlerden faydalanılması yerinde olacaktır. Bunlarla beraber, mevzuat ve kurumsal reform için elde edilen deneyimler merkezi idarenin gündemine sunulmalıdır. Özellikle ulusal ve bölgesel belediye birlikleri bu açıdan kilit rol üstlenebilirler.

Risklerin gerçekleşmesinde ortaya çıkacak krizlerin acil biçimde giderilmesi öncelik olmalıdır. Bu safhadan sonra hayatın normale dönmesi için güçlendirici ve destekleyici faaliyetlere ihtiyaç olacaktır. Bu noktada risk yönetimi mantığına göre farklı sosyal gruplara ve sektörlerle dönük belediye hizmetleri sağlanabilir. Örneğin, sivil toplum kuruluşlarının yerelde hizmet sunması için gönüllülük mekanizması, mekan, ekipman ve diğer imkanlar sunulabilir. Küçük ve orta işletmelerin toparlanması için dijitalleşme, kamu desteklerine erişim veya hijyen sağlama eğitimi gibi çalışmalar yürütülebilir.

Bütün bu süreçlerde oluşan bilgi ve birikim mutlaka kurumsal olarak kayıt altına alınmalı, olabildiğince ölçülebilir göstergeler ile kıyaslama yapılmalıdır. Gelecekte ortaya çıkabilecek risklere karşı kurumsal sürekli gelişim ancak böyle sağlanabilir. Değişen ekolojik, fiziksel, sosyal ve ekonomik koşullara göre risklerin ortaya çıkma ve afete dönüşme olasılıkları da değişiklik göstermektedir. Örneğin, iklim değişikliği şehirler için bir çok açıdan farklı riskler arz etmektedir. Bu tarz kompleks risklere karşı yine kapsamlı ve birbirine bağımlı bir risk yönetim yaklaşımı

uygulanmalıdır. Sürekli gelişim aynı zamanda diğer paydaşlarla kurulan ilişkilerde gözetilmeli, paydaşların da bu konuda gelişimine katkı sunulmalıdır. Veri toplama, istişare süreçleri ve iyi uygulama analizleri etkin şekilde paydaşlar ile düzenli şekilde gerçekleştirilmelidir.

Şehirlerde farklı risklerin yönetim bakışı açısıyla ele alınması başta belediyelerin sorumluluk alanına girmektedir. Bu nedenle şehir ve hemşerilere ait ortak risk olasılıkları yerel yönetimlerin öncelikli politika alanı olmalıdır. Bunun için belediyeler risklere karşı dayanıklı olmayı sürekli gündem maddesi haline getirmelidir. Belediye hizmetleri afetler ortaya çıktıktan sonra değil, bilakis riskler afete dönüşmeden hayata geçirilmelidir. Ülkemizde belediyelerin risk yönetim yaklaşımı ve kapasiteleri merkezi yönetim tarafından yasal, idari ve mali açıdan desteklenmelidir.

Sonuç olarak, şehirlerin afetlere karşı dayanıklı olması güçlü risk yönetimine dayanmalıdır. Bunun sağlanması ise ilk başta yerel yönetimlerin sorumluluğunda olmalıdır. Yerel ortak ihtiyaç ve taleplerin en başında salgın dahil bütün sistemik risklerin öngörülmesi ve bunların bertaraf edilmesini gerekli kılmaktadır. İstanbul gibi büyükşehirlerin afetler ile sarsılması ve zarar görmesi sadece şehrin değil ülke ve hatta diğer ülkelerin de büyük ölçüde etkilenmesine yol açmaktadır. Yürütülen ekonomik faaliyetlerin sekteye uğraması veya ulaşım sisteminin durması şehirleri aşan bölgesel hatta küresel sonuçlar üretmektedir. Doğal olarak, şehirlerde risk yönetimi yerelden başlayarak ulusal ve uluslararası düzeylerde de stratejik politika alanı olarak ele alınmalıdır. Bütün olumsuz sonuç-

larına rağmen sürmekte olan COVID-19 salgını bu açıdan ciddi bir öğrenme ve dönüşüm fırsatı sunuyor. Söz konusu fırsatı iyi değerlendirmek gelecekte yaşanabilecek can ve mal kaybını gidermek için kapsamlı ve detaylı bir yaklaşım gerekiyor. Özetle, etkin bir

risk yönetişimi yaklaşımıyla sürdürülebilir ve mutlu şehirlerin inşa edilebileceği COVID-19 salgını deneyimiyle bir kez daha ortaya çıktı. Zaman kaybetmeden yerel ortak ihtiyaç ve sorunların giderilmesinde risk yönetişimi asli bir politika alanı olarak gündeme alınmalıdır.

NOTLAR

1. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_urban_world_july_2020.pdf
2. 5393 Numaralı Belediye Kanunu - Acil durum plânlaması Madde 53-Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.
3. <https://www.lse.ac.uk/cities/research/urban-governance/Emergency-Governance-for-Cities-and-Regions;>
<https://argudenacademy.org/docs/content/Dayanikli-Kent-icin-Butuncul-Sosyal-Hizmet-Yonetisimi.pdf>



İnan İzci siyaset bilimci ve Avrupa Çalışmaları Enstitüsü Hür Brüksel Üniversitesi'nde araştırmacıdır.

Bu çalışmada belirtilen görüşler yazarlara ait olup İstanPol ve FES'in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.