

TÜRKİYE’DE SON 10 YILDA AFET YÖNETİMİNDE GELİŞMELER

H. Türkoğlu¹ ve A.Yönder²

¹ Profesör, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul
Email: turkoglu@itu.edu.tr.

² Profesör, Graduate Center for Planning and the Environment, Pratt Institute, USA
Email: ayonder@pratt.edu.tr.

ÖZET:

Türkiye’de 1999 yılında meydana gelen büyük Marmara Depreminden 12 yıl sonra afet yönetimi ve risk azaltma açısından geçen sürenin değerlendirilmesinin yapılacağı bu çalışmada afet yönetimi ve afet risklerinin azaltılması amacıyla yasal ve kurumsal yapıdaki değişimler ile şehir planlama ve yapılaşma ilgili önlemler konusundaki çalışmalar genel kapsamda ele alınmaktadır.

ANAHTAR KELİMELELER : Afet Yönetimi, Risk Azaltma, Şehir Planlama

1. GİRİŞ

2000 li yıllarda Dünya nüfusunun yarıdan fazlasının şehirlerde yaşadığı bilinmektedir. Hızla şehirleşen ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin büyük kentlerinde yaşayan bu nüfus deprem, sel, fırtına gibi doğal afetlerle karşı karşıya kalmakta çoğu kez zarara uğramaktadır. Gelecekte nüfusun şehirlerde yığılacağını, özellikle gelişmekte olan ülkelerin büyük kentlerinin nüfusun çekim odağı olma durumunun devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan 1990 lı yıllardan beri kentsel arazi üretiminin kısıtlı olması nedeni ile ekolojik yönden hassas alanlar hızla yapılaşmaya açılmakta ve bunun sonucu olarak doğal afetlerin sayısında artış olacağı tahmin edilmektedir.

Afetlere karşı önlem alınmasında ilişkin uluslararası çabalar, 1994 Yokohama Konferansı, 2000 yılında oluşturulan ISDR (Afetleri Azaltma Uluslararası Stratejisi) tarafından 2005 Kobe Konferansı ve HYOGO Eylem Planı’nın (2005-2015) yürütülmesi ile sürmektedir. ISDR ın Şubat 2009 da “İklim Değişikliği Ortamında Risk ve Yoksulluk” raporu “artan kentleşme oranı, yetersiz kent yönetim biçimleri, ekosistemlerin çöküşü, gibi risk azdıran etkenlerin yakın gelecekte büyük acıların çekilmesine ve ekonomik gelişmenin bütünüyle durmasına yol açabileceği”ne işaret etmektedir. Raporda tanımlanan koşullar açısından, özellikle kentleşme biçimi ve yönetimiyle, Türkiye büyük çaplı afetler yaşamaya aday bir ülkedir (Balamir, 2009).

2. AFET YÖNETİMİ

Türkiye’deki durum yasal çerçeve açısından değerlendirildiğinde en temel yasanın 7269 sayılı Afet Kanunu (1959) olduğunu ve daha çok acil müdahale ve yardımı tanımlayan bu yasanın merkezi hükümeti yetkilendiren bir yasa olduğunu söyleyebiliriz. Merkezi yönetim bu yasa çerçevesinde hem müdahale hem de iyileştirme aşamasında yetkilendirilmektedir. Öte yandan 1999 Marmara Depremi sonrasında afetin büyüklüğü ve yaygınlığı merkezi yönetimin yanısıra yerel örgütlerin de müdahalede azımsanmayacak ölçüde etkin oldukları ortaya çıkarmıştır.

Türkiye’de 2009 yılına kadar afet sırası ve sonrası etkinliklerde ayrı Bakanlıklara bağlı üç kurum (Afet İşleri Genel Md (AIGM), Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü - TAY (No. 4452, 1999), Sivil Savunma Genel Md (SGM), görevlendirilmişti. Bu üç kurum 2009 yılında yasa ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı altında birleştirmiştir (No 5902, 29.5.2009). 2009 öncesi ilgili kurumlardan Afet İşleri genel müdürlüğü ve bağlı bulunduğu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kentsel alanların plan aracılığı ile afetlere hazırlanması ve yapı denetimi konusunda görev almaktaydı. Afet sonrası etkinliklerle yükümlü ve yetkili üç ayrı birimi birleştiren 5902 sayılı (2009) düzenlemeye karşın özellikle afet sonrası işleyişleri düzenleyen 7269 sayılı ‘afetler’ yasası halen yürürlüktedir.

1999 dan sonra geçen süre zarfında ve risk azaltma konularında yol göstermesi amacıyla TUBİTAK’la ilişkilendirilerek Ulusal Deprem Konseyi kurulmuş (No. 2000/9, 2000) ve daha sonra 2007 yılında kapatılmıştır. Ulusal Deprem Konseyi tarafından 2002 ve 2005 yıllarında kısa, orta ve uzun vadede afet risklerinin azaltılması konusunda ulusal stratejileri içeren bir rapor yayınlanmıştır. Öte yandan risk azaltma stratejileri 8th Beş Yıllık Ulusal Plan’da (2002-2007) kısmen ele alınmış buna karşılık 9th Beş Yıllık Ulusal Plan’da (2008-2013) yer bulamamıştır (Yönder ve Türkoğlu, 2010). Tüm bu yasal ve kurumsal düzenlemelere rağmen afet risklerinin azaltılmasında henüz net bir ulusal politika oluşmamıştır.

3. ARAZİ KULLANIMI VE YAPI DENETİMİ

19 milyon yapının bulunduğu ülkemizde, bu yapıların %67 si ruhsatsız , %60 ı 20 yaşından yukarı, %40 ı güçlendirme gerektirdiği düşünülürse yapısal önlemlerin önemi anlaşılabilir. 1999 dan sonra çıkan Yapı Denetim Yasası (No. 4708, 2001) yapı denetimi alanında önemli bir aşama olarak kabul edilebilir. Risk azaltma hedeflerine yaklaşan bir girişim olarak Yapı Denetimi Yasası ve bu yasa çerçevesinde oluşturulan düzenlemeleri bu işleyişin, denetçilerin doğrudan işveren tarafından ücretlendirilmeleri nedeniyle, yeterince güçlü bir önlem oluşturamadığı yakınmaları yaygındır (Balamir, 2006). Öncelikle oluşturulan yeminli teknik büroların işleyişi ile ilgili sorunların varlığı, yasanın önce sadece 19 ili kapsamı ve nihayet TOKİ nin yapısal denetimden muaf olması, yasanın sadece yapının strüktürüne odaklanması yasaya ilişkin yakınmalar arasında yer almaktadır (Yönder ve Türkoğlu, 2011).

2001 de İmar Yasası kapsamında da afet yönetimi ve risk azaltma konusu gündeme gelmiştir. (İmar Kanunu No. 3194 of 1985) (Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik - No.18916, 1985). 6.madde (No.24345, 2001) her ölçekteki imar planında jeolojik ve mikro bölgeleme verilerinin kullanılmasını şart koşmaktadır. İmar planlarının hazırlanmasında tehlikelerin göz önüne alınması, risk azaltma hedeflerine her yönüyle yanıt verecek biçimde olmalıdır. Oysa yürürlükteki imar yasası bu düzenlemelere karşın yalnızca yerbilimsel açıdan tehlikeli görülen bölgelerin çizimlerde hangi teknikle gösterileceğine ilişkin birkaç yönetmelik tanımı ile sınırlı kalmıştır. Örneğin risk azaltma ile ilgili önemli bir konu da deprem sırasında ve sonrasında önemli tehlike barındıran tehlikeli maddelerin yer seçimidir. Henüz tehlikeli madde depolama ile ilgili net bir standart getirilememiştir (Yönder ve Türkoğlu, 2011)

Kentlerimizdeki riskler yalnızca kaçak ve dayanıksız yapılaşmadan kaynaklanmaz. Yetersiz açık alanlar, gelişigüzel altyapı şebekeleri, düzensiz yapılaşma biçimi ve yüksek yoğunluklar, tehlikeli komşuluklar, acil durumlarda başvurulacak tesislerin dayanıksızlığı ve yanlış konumlandırılmaları, denetimsiz sanayi kuruluşları, vb. doğrudan fiziki düzenlemeleri ilgilendiren yönlerdir. Bunlara yönetsel yetersizlikler de eklenebilir Çevre kirliliği, ekosisteme duyarsızlıkların getirdiği sel felaketleri, ormanların, sulak alanların ve kıyıların doğal yapılarının kaybedilmesi, gelişigüzel verilmiş planlama kararları, ile ekosistemlerini hızla kaybetmektedir (Balamir, 2009).

Afet risklerinin azaltılması konusunda önemli bir araç olarak görülen kentsel dönüşüm çabaları da uzun bir süredir ülke gündemindedir. 2005 den beri üzerinde çalışılan yasa tasarısı bağımsız olarak ele alınmış görünen

'kentsel dönüşüm' konusunda deprem tehlikesi bir gerekçe olarak gösterilmiş olmakla birlikte, riskli alanların belirlenmesi, toplu yenileme ve yerel toplulukların örgütlenerek ortaklıklar kurabilmesi, bu sürece uygun finansal yöntemler ve planlama araçları, özendirici sosyal projeler gibi tamamlayıcı mekanizmalar geliştirilebilmiş değildir (Balamir, 2009). 2010 yılında Belediye Yasasının (No5393, 2005) 73. maddesi genişletilerek belediyelerin kentsel dönüşüm konusunda yetkileri artırılmıştır.

TOKİ (Toplu Konut İdaresi) kentsel dönüşüm sürecinde belediyelerin önemli bir partneri olarak ortaya çıkmaktadır. 1984den 2003 e kadar hazine arazileri üzerinde 43,000 konut birimi üreten TOKİ 2003den 2010 a kadar 430,000 konut birimi üretmiş olup, gelecek yıllar içinde 500,000 konut birimi daha üretmeyi hedeflemektedir. TOKİ nin uygulamalarının % 14 ü kentsel dönüşüm % 3 ü afet konutları, % 1 kırsal konut kapsamı altında gerçekleştirilmiştir (Yönder ve Türkoğlu, 2011). TOKİ uygulamaları da kent planından bağımsız plan yapma yetkisi, yapı denetiminden muaf olması, yüksek bloklar şeklinde her yere aynı tip yerleşme tasarımı ile yaklaşılması, bazı durumlarda ekolojik yönden hassas veya riskli alanlara yapılaşma kararları ile eleştirilere uğramaktadır (Yönder ve Türkoğlu, 2011).

Yerel yönetimler açısından bakıldığında olası afet zararlarının azaltılmasına yönelik faaliyetlerinin başında imar planlarını hazırlanmak, yapı denetimi yapmak, can ve mal güvenliğini koruyacak diğer önlemleri almak ve uygulamak gelmektedir. Olası afet zararlarını azaltmaya yönelik şehirselleme ile ilgili stratejilerin risk analizi sonucunda ortaya çıkan bulgulara göre geliştirilmesi önemlidir. Risk azaltma faaliyetlerinin aynı zamanda toplumun desteğini ve katılımını gerektirir. Ayrıca toplum bilincinin artırılması, risk azaltmaya yönelik çalışmalarındaki en önemli konulardan biridir.

Yerel yönetim yasaları planlama kapsamında afet zararlarının azaltılması ile ilgili ilkeler yanında, planlama sürecinde katılımı da ilgili ilkeler öngörmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5301 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yerel yönetimlerin yerel aktörlerin katılımıyla mekansal ve kurumsal stratejik planları üretmesini şart koşmaktadır. Yeni yerel yönetim kanunları her ne kadar karar verme süreçlerine tam katılım ile ilgili belirsiz ifadeler içeriyor olsa da, yerel yönetim süreçlerine katılımı bir şekilde somut yaptırımlarla öngörmektedir.

4. SONUÇ

1999 dan beri ülkemizde afet yönetimi konusunda önemli adımlar atılmış olmasına karşı yerel düzeyde gerçekleştirilen çalışmalar sınırlı olduğu için çabaların uygulamaya yansımaları gerçekleştirilememiştir. Hala özellikle risk azaltma stratejilerinin üretilmesi konusunda kurumlar arası koordinasyon eksikliği mevcuttur.

Şehir planlama ile doğrudan ilgili olan yerel yönetimlerin afet yönetiminin tüm aşamalarında önemli roller üstlenmeleri gerekirken bu roller net olarak tanımlanmamıştır. Yerel yönetimlerin risklerin saptanmasında ve önlem alınmasında teknik olarak güçlendirilmeleri önemli bir adım olacaktır.

Afet risklerini azaltmaya yönelik şehir planlama kapsamında şehrin gelişimi ile ilgili senaryolar dikkate alınarak, Çevre Düzeni Planı'ndan il ve şehir düzeyindeki stratejik mekansal planlara ve şehirselleme ölçeğinde uygulanan nazım ve uygulama imar planlarına kadar makro ve mikro düzeylerde bölgeyi etkileyen tehlike ve risklerle tutarlı strateji ve politikalar geliştirilmeli ve birbirleriyle ilişkilendirilmelidir. Bu kapsamda yer seçim kararları ülkesel ve bölgesel ölçekte doğal tehlikelere yönelik veriler ışığında yönlendirilmeli, farklı ölçeklerdeki planlar birbiriyle uyumlu olmalı, çevre ve toplum arasındaki dengeli etkileşimi sağlayacak politikalar üretilmelidir (Türkoğlu ve Tezer, 2009). Planlama sürecinde alınacak geleceğe ilişkin kararların afet riskinin azaltılması, planlama sürecinin her aşamasında risk analizine bağlı olarak alınacak önlemlere göre şekillenmelidir. Bu kapsamda, yerel veri toplanması ve analiz edilmesi önemlidir.

Afetlerle mücadelede mevcut kaynakların çok amaçlı kullanımı bir başka deyişle “kaynak yönetimi” açısından bakıldığında, topluma daha iyi hizmet sunabilmek ve afetlere dayanıklı kentler oluşturmak için bilgi ve teknoloji destekli kaynak yönetimi geliştirmeyi amaçlayan ve hazırlık, risk azaltma, müdahale ve iyileştirme aşamalarını içeren modern afet yönetimi anlayışının benimsenmesi önem kazanmaktadır. Öte yandan şehir planlama ve acil durum planlaması deneyimlerinin çoğu geliştirilecek stratejilerin katılımlı bir mekanizma ile geliştirilmesi halinde uygulamaya döndüğünü göstermektedir

KAYNAKLAR

Türkoğlu Handan, Tezer Azime, Kundak Seda, İlki Alper (2009) İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi (ISMEP), Afet Zararlarının Azaltılması, Şehir Planlama ve Yapılaşmanın Önemi Teknik Elemanlar için Eğitim Rehberi, İstanbul Proje Koordinasyon Birimi (IPKB) ve Beyaz Gemi Eğitim Hizmetleri, İstanbul, 2009

Yönder Ayşe ve Türkoğlu Handan, (2011) “Post 1999 developments in Disaster Management in Turkey: The regulatory frameworks and implementation of land use planning for disaster risk reduction in Istanbul.” Case study prepared for ISDR Global Assessment Report 2011.

Balamir Murat, (2006) Afet Politikalarında Yükselen Paradigma: Sakınım; Depremler Ülkesi Türkiye’de Tutumlar ve İstanbul Tartışmaları. *"Cumhuriyet Bilim Teknik"*, **20**, (2006), s.18-19, 22

Balamir Murat, (2009) 1999 Depremlerinden 10 Yıl Sonra Türkiye Nerede? Uluslararası Afetler Politikasındaki Gelişmeler Açısından Bir İrdeleme, www.mimdap.org/haberbultenleri/2009/haberbulteni15082009.