

Deprem Konusunda Güncel Gelişmeler ve Beklentiler

Murat BALAMİR

Prof. Dr.,
Şehir ve Bölge
Planlama Bölümü,
ODTÜ

Türkiye’de 1999 sonrasında daha güvenilir kentsel çevre ve yapılara kavuşma çabaları yoğunluk kazandı. Çok sayıda araştırma, depreme hazırlık yatırımları ve yasal düzenleme girişimleri yer aldı (Balamir, 2000c). Ancak geriye dönüp bakıldığında aradan geçen beş yılın hakkını verebilmiş olduğumuz söylenemez. Dahası, bu ortamda kimi ehliyetsizliklerin ve dayatmaların, düşünce ve eylemde ciddi saptırma eğilimleri yarattığını göstermek de olanaklıdır.

HEDEFE YÖNELİK ADIMLAR MI? KELEBEK UÇUŞU MU?

Kurumlaşmada Belirsizlikler: Türkiye’de afet yönetimi kurumsal yapısının değişen gereksinimlere ve teknolojiye uygun bir yapıya kavuşturulması, her birimin kendi varlığını koruma güdüsü ile yapılan dar tartışmalar çemberinden henüz kurtulamamıştır. Afet yönetiminin, acil durum (kriz) yönetimi ve risk (zarar azaltma) yönetimi sistemlerinden oluştuğu, yapılanmanın bu ikisini de ayrı ayrı kapsayacak biçimde ve Türkiye’de özellikle ikincisinin geliştirilmesi gerektiği yeterince anlaşılmamış, benimsenmemiştir. Türkiye Acil Durum Genel Müdürlüğü, adına karşın her iki işlevi birden izlemekle yükümlendirilmiş, ancak yeterli kadro ve altyapı bu birimden esirgenmiştir. Sivil Savunma ve Afet İşleri Genel Müdürlükleri birleştirilmeye çalışılmış ancak sonuçlandırılmamıştır. Bu buluşturmada itfaiyenin bütünlük içinde çağdaşlaşması sağlanamamıştır. Ulusal Deprem Konseyi ne yetkilendirilmiş, ne de kaldırılmıştır. Üst düzey bir yetkili komisyonun

afet yönetimini görev edinin kurumlaşmaya ilişkin çok sayıda yetersizliği gidermek üzere çalışması beklenmektedir.

İstanbul Deprem Master Planı: Deprem tehlikesi endişelerini hergün yaşayan İstanbul yönetimleri, attıkları adımlarla Türkiye’de en ileri konumlara sahip olmuşlardır. İstanbul Valiliği, kapsamlı acil durum hazırlık planlarına ve altyapısına sahiptir. Büyükşehir Belediyesi ise, acil durumlara da hazırlanmak ve bu amaçla ciddi yatırımlar yapmak yanında, daha geniş bir perspektifle yapılan (JICA ve Kızılhaç) çalışmalardan elde ettiği doğal veriler ve zarar tahminlerinden sonra Türkiye’de ilk kez (2003) bir ‘Deprem Master Planı’ hazırlatmıştır. Bu çalışma Türkiye’ye örnek oluşturduğu kadar, dünyada da ilgi ile izlenmektedir. Ancak, gerek bu Plan’ın ve alt proje paketlerinin uygulamaya geçirilmesi işleri, gerekse yüksek riskli alt bölgelerde (pilot Zeytinburnu İlçesi örneğinde olduğu gibi) öngörülen Eylem Planlaması çalışmalarının meşru biçimlerde örgütlenmesi, bilimsel açıdan geçerli yöntemlerle ve şeffaflıkla yürütülmesi sağlanamamış, Japon firmaları ya da Dünya Bankası gibi kuruluşların bu Master Planı yeterince incelemeden, kendi açılarından yaptıkları telkinler ve ‘yardım’ önerileri yönetimlerimizi tereddütlere sürüklemiş görünmektedir.

İstanbul’un güvenliği konusunda yerine getirilmesi gerekenleri ayrıntılarıyla belirlemeye çalışan ‘Deprem Master Planı’, herşeyden önce bir toplumsal sözleşme niteliğinde bir programın ya da ‘yol haritası’nın uygulanmasını, farklı sektör ve bölümlerinde çok sayıda taraf ve paydaşın bira-

**PLANLAMA
2004/1**

raya getirilmesini, şeffaflık içinde risk yönetimi etkinlik ve girişimlerinin ortak sorumluluklarla geniş gruplara benimsetilmesi projelerini içerir. Ne var ki, bu niyetler şimdiden gözardı edilmiş görülmektedir. İstanbul’un en önemli güncel yatırım projesi olan Boğaz Tüp Geçiş konusunda şeffaflıktan ve değerlendirmelerden uzak bir karar süreci izlenmiştir. Bu noktaya gelinmeden önce 6 konferans düzenlenmiş, paneller ve her bakış açısını barındıran uzman komisyonlar kurulmuş, kamuoyu yeterince bilgilendirilmiş olmalıydı.

Türkiye İktisat Kongresi: Başbakanlık yönlendirmesiyle DPT tarafından yürütülen Türkiye İktisat Kongresi programında ilk kez İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin himayelerinde bir özel çalışma grubu marifetiyle ‘Türkiye Afet Yönetimi’ konusunun gündeme getirilmesi sağlanmıştır (5-9 Mayıs İzmir). Geniş bir katılımı 2003 Kasım ayında başlatılan çalışmalar sonucunda elde edilen ve Kongre’de ayrı bir oturumda Çalışma Grubu adına sunulan özet raporda, Afet/deprem yönetimi alanında, Türkiye’de ağırlık verilmesi gereken asıl etkinlik alanının zarar azaltma (risk yönetimi) olduğu vurgulanmakta, bu görüşle 7 paralel öneri yapılmaktadır. Buna göre:

- DPT’de, ekonomik gelişme ve kalkınma plan ve programları ile sürekliliği sağlanan bir afet sektörü kurulması gündeme getirilmelidir.
- Öncelikle yüksek deprem riskine sahip bölgelerdeki yerleşim birimleri için kentsel mikrobölgeleme haritalarının hazırlanması zorunlu tutulmalıdır.
- İmar planlarının hazırlanması sürecinde risk yönetimi ve Sakınım Planlaması kurumsaltırılmalı, imar sisteminde taşınmaz ve mülkiyetin düzenlemesinde güçlü araç ve yaptırımlar sağlanmalıdır.
- Zorunlu deprem sigortasının yaygınlaştırılması amacıyla bu kaynakların bir bölümünün zarar azaltma işlerine ayrılması sağlanmalıdır.
- Acil durum yönetimine ilişkin merkezi ve yerel altyapı ve örgütlenmeler standartlaştırılmalı, özellikle itfaiye, arama kurtarma, sağlık hizmetleri, haberleşme sistemleri çağdaş altyapı ve örgütlenmelere kavuşturulmalıdır.
- Fiziki planlama ve yapılaşma konularında teknik hizmetler verenlerin üstün standartlarda

ve açık sorumluluk üstlenebildikleri çalışma koşullarını sağlamak üzere mesleki yetkinlik ve özenetim sistemleri geliştirilmelidir.

- Sivil toplum kuruluşları ve yerel topluluk yönetimlerinin etkin katılımı için düzenlemeler yapılmalı, her düzeyde öğretim programlarında doğal ve teknolojik tehlikeler ve afetlerle sonuçlanan etkilerine yer verilmeli, afetlere dirençli toplum yaratma hedefinde yaygın ve sürdürülebilir halk eğitimi programları uygulanmalıdır.

Türkiye 4. İktisat Kongresi’nin çalışma gruplarından birinin içeriğini oluşturan bu konular ve çalışmanın diğer sonuç ve önerileri, doğrudan kullanılmak şöyle dursun, afet yönetimi alanında bir çalışma yapıldığı bilgisi bile Kongre Sonuç Bildirgesi’nde yer bulamamıştır.

Deprem Şurası: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın ilgili yönetmeliği (2.10.2003 gün ve 25247 sayılı RG) uyarınca göreve çağırdığı Deprem Şurası, 7 ayrı Komisyon ile çalışmalarını başlatmış (13.4.2004) bulunmaktadır. Bunlar, Kurumsal Yapılanma, Mevzuat, Bilgi Altyapısı, Mevcut Yapılar ve Yapı Denetimi, Yapı Malzemeleri, Kaynak Temini, Eğitim Komisyonlarıdır. ‘Geniş kesimlerin görüş ve katkılarını ve somut önerilerini alarak uygulamaya sokmayı’ hedefleyen Bakanlık, Şura çalışmalarını Temmuz ayında tamamlamayı planlamıştır. Derlenecek görüşler, kendi içlerinde çelişkiler bile taşısa, Türkiye’de bu alanda gelişmelere yol açabilir. Bu önerilerden gerçekten yararlanılmak isteniyorsa, kimi yasal düzenlemelerin, bu çalışmaların sonrasına ertelenmesinde yarar görülmelidir. Ne var ki, bu çalışma konularıyla doğrudan ilgili olan ‘yerel yönetimler’e ilişkin yasalar bugünlerde TBMM komisyonlarından geçmek üzeredir.

Dış Destekli Projeler: Türkiye’de deprem konusunda dış kaynaklı desteklerle yapılan/yapılmak üzere olan kimi araştırma ve çalışmalar, yine bu alandaki gelişmeleri etkileyecek niteliktedir. İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Ajansı’nın (DEZA, *Swiss Agency for Development and Cooperation*) sağlamış olduğu kaynakla Afet Risk Yönetimi Enstitüsü (DRM) tarafından yürütülen araştırma ile Türkiye’de yerbilimsel verilerin planlamada nasıl kullanılabileceği konusu incelenmiş ve bu konuda bir elkitabı taslağı hazırlanmıştır. Buna dayanılarak bir yönetmelik hazırlanması,

yerleşim yeri güvenliğinin bu temel adımını atmada bilimsel esasları kurumlaştıran bir belge elde edilmesi olanaklı görünmektedir. İkinci bir araştırma ve öneri geliştirme çabası ise Dünya Bankası'nın Türkiye'yi borçlandırma yöntemi ile yürütülen MEER projesi A3 bileşenini oluşturan 'altı pilot belediyede afet planlaması' hazırlanması çalışmasıdır. Tekirdağ, Bakırköy, Körfez, Gemlik, Bandırma ve Eskişehir belediyelerini içeren projede, çalışmaları yürütecek ekibin belirlenmesi aşamasına gelinmiştir. Bu çalışmanın da yüksek risk gösteren yerleşmelerde doğal koşulların belirlenmesi yöntemleri yanında, insan eliyle yaratılan riskleri de gözönüne alarak tüm risk sektörlerini toplu olarak düzenleyen 'sakınım planları'nı hazırlama yöntemlerine katkılarda bulunması beklenmektedir. Türkiye'de araştırma geliştirme konularına yeterince kaynak ayrılması, genellikle dış kuruluşların kendi hedef ve çıkarları doğrultusunda araştırma alanlarını ve öncelikleri kolonize etmelerine fırsat sağlamaktadır. Bunların kendi bürokrasileri içinde kaynakların önemli bir bölümü heba edilmekte, bu bürokrasinin dar görüşleri ya da siyasal tercihleri bağlayıcı olmakta, Türkiye'nin borçlandırılması (ikraz anlaşmaları) karşılığında verilen parasal desteklerin büyük bölümü yine uluslararası özel kuruluşlara aktarılmaktadır. Bu araştırmalarda varılan bulgu ve sonuçların neler pahasına edindiği gözden kaçırılmamalıdır.

Yasal Düzenlemeler: Türkiye'de afet zararlarını azaltacak ve risk yönetimine zemin oluşturacak bir düzenleme bulunmuyor (Balamir, 2000b). Gerek İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu, gerekse Deprem Şurası çalışmaları ile, bu alanda yeni kurumsal ve yasal düzenlemelere gidilebileceği işaretleri verilmektedir. Bunlara, 1999 depremlerini izleyen aylarda çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler'den bu yana, güncel çabaları da eklemek gerek. Genellikle kurumlarımız, afet yönetiminde daha ileri ve sistemli bir gelişmeyi kollamak yerine kendi yetkilerini genişletmek güdüsüyle önerilerde bulunurlar. İmar mevzuatına deprem zararlarını azaltacak mekanizmaların monte edilmesi ve bu yolla imar sistemine çağdaş bir kimlik kazandırılmasını hedefleyen 1997-1999 ODTÜ çalışması gibi tarafsız öneriler üniversitelerden gelmiştir (Gülkan, Balamir, Sucuoğlu, 1999). 'Afet zararlarını azaltma' çabalarının imar sistemini

ilgilendirdiği ve bu sistemi değiştirebilmek için güçlü katkılar yapabileceği gerçeği, kimilerince ancak İstanbul Deprem Master Planı sonrasında görülebilmiş olsa da, bu niyetler 1997 yılından bu yana üzerinde yoğun profesyonel emek verilmiş bir konudur. Söz konusu alanda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın güncel girişimleri, İmar Kanunu'nun her yönü ile geniş kesimlerce tartışılmasını sağlamıştır. Başbakanlık Proje Uygulama Birimi'nin özendirici destekleriyle, Bakanlık bu yasayla ilgili çok sayıda tarafın görüşlerini ve eleştirilerini alarak katılımlı bir süreç izlemektedir. İmar sisteminin hem afetlere karşı daha dirençli, hem de kendi içinde daha etkin ve çağdaş bir düzenlemeye dönüşmesi olası görünmektedir. Aynı yönteme yapı denetimi ve diğer düzenlemelerde de başvurulması sağlanmalıdır. Öte yandan, imar sisteminde sağlanan işleyişlerin, bugünlerde TBMM'de bulunan yerel yönetimler yasalarında da tanımlanması ve bunlarda ivedi olarak bazı düzeltmelerin yapılması gereği bulunmaktadır. Yoksa farklı yönlerdeki hareketlerle hedefi bulmamız yine olanaksız kalacaktır.

Toplumsal Etkinlikler: İTÜ-ODTÜ yaklaşımına göre İstanbul Deprem Master Planı, bir 'toplumsal sözleşme' kimliği taşımakta; farklı risk sektörlerinde ilgili toplum kesimlerinin buluşturularak güvenlik protokolleri yapılması, her sektörde tanımlanan çok sayıda proje paketinin uygulanması için işbirliği ve dayanışma içinde bulunmaları hedeflenmektedir. Bu vizyonu en önce görüp harekete geçen TMMOB ve meslek odalarımız olmuştur. Görevlendirilen Mimarlar Odası'nın hazırlıkları ile toplumu uyarmak ve harekete geçirmek üzere bir dizi etkinlik planlanmaktadır. Valilik, Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin ise, bu çalışmadan üzerlerine düşenleri ayırtılarıyla belirleyen bu 'yol haritası'nı bir kenara bırakıp dış dünya kredileri bulma çabaları içine girmeleri, sermaye getiren yabancı telkinlerini önemsemeleri, daha da önemlisi, Türkiye için bir pilot uygulama olan 'Zeytinburnu Dönüşüm Projesi'nin Deprem Master Planı kapsamında yürütülmesi zorunluluğunu unutarak, bilimselliği ve yetkinliği belirsiz taraf ve yöntemlere başvurmaları, hedef yoksunluğunu taçlandırmaktadır.

Yukarıda sıralananlar, afet yönetimi konularında günümüze egemen olan yönetsel davranış biçim-

lerinin, düşünülmüş, hedefi gözeten adımlardan çok güdüsel tepkiler, bağlantısız girişimler, çıkarıcılıklar ve dış zorlamalardan kaynaklandığını göstermektedir. Bu hareketlerin mehter adımları bile oluşturmayıp, arı-kelebek uçuşu ile bizi doğru hedeflere götürmesi olası bulunmuyor. Bu ortama neden olanların bir bölümü bilgi kısıtlarından kaynaklanan yanlış yargılar ise, diğer bir etken de söz konusu bulanık ortamdan yararlanabileceğini hesaplayan çıkar çevreleridir.

TUTARLI BİR DÜŞÜNCE SİSTEMİNE BAĞIMLILIK MI? BOŞ SAPTIRMALAR MI?

Türkiye’de 1999 depremleri sonrasında koruyucu ve zarar azaltıcı önlemler çok daha ciddi biçimlerde değerlendirilip tartışılmakla birlikte, geçmişten kalma kimi kavrayışlar, boş klişeler, konvansiyonel davranış eğilimleri adeta bir ortaçağ karanlığından sıyrılmayı ve etkili karar almayı geciktiren tüm engelleri kaldırma çabalarını gerektirmektedir. Bunlar farklı ortamlarda değişik kılıklarda karşımıza çıkabilmektedir:

Kavramsal Saplantılar: Afetlerle ilgili deneyimleri bir ‘döngüsel model’ ile tariflemek sanki bir gelenek düşkünlüğüdür. Bu düşünce kalıbına göre afetler olur; sırasıyla acil durum, yara sarma, normale dönüş, önlemler alma dönemleri yaşanır, derken yine afet olur ve tekrar aynı döngü yaşanır. Bu büyük kavramlaştırma ve buluşun bize ne kazandırdığını, hele günümüzdeki her toplantıda söze bununla başlamanın ne kazandırdığını söylemek zordur. Herkesin doğallıkla farkında olduğu döngüsel modeli belki 1940’larda ilk kez telaffuz etmiş olanlar bu tanımlamanın (truism) böylesine uzun ömürlü bir safsata oluşturacağını düşünmemiştir. Bunu insanların aczini vurgulamak için mi tekrarlayıp duruyoruz acaba? Oysa amaç, tehlikelerin afete dönüşmemesinin insanların elinde olduğunu göstermektir. Bunu, ancak ‘risk yönetiminin’ her dönemde ve her alanda sürdürülecek öncelikli ve en etkin çaba olduğunu zihinlerde yerleştirmekle sağlayabiliriz.

Daha yaşamsal bir başka saplantımız da yalnızca acil durumu düşünmektir. Planlama ve hazırlıkların ancak bu kriz durumu için yapılabileceği gizil varsayımı adeta bir bulaşıcı illet yoluyla zihinlere işlenmiştir. Güncel Belediye Kanun Taslağı’nda afet sonrası etkinlikler (acil durumlara

ilişkin mülki yönetimin mutlak otoritesinin yerine koymak istemiş gibi) belediye görevi olarak tanımlanırken (bu da geleneksel ‘yara sarma’ düşkünlüğü), belediyenin yerine getirmesi gereken asıl zarar azaltma amaçlı planlama ve önlemler alma ödevlerine değinmeden geçilmesi ancak böyle açıklanabilir (1). Oysa Türkiye, özellikle zarar azaltmaya ve kentsel risk yönetimine en fazla ihtiyaç duyulan bir ülkedir. Bu büyük gereksinme Türkiye’nin yalnızca sürekli deprem üreten bir doğaya sahip olması nedeniyle değil, yalnız yerleşim yerlerinin seçiminde devralınan tarihsel mirastan ötürü de değil, son 50-60 yıldır sürdürülen rant güdümlü kentleşme ve yapı stoku artışının bu tehlikeli konumlarda aşırı nüfus yoğunlaşmalarına yol açması ve bu dönem içinde teknolojinin aldatıcı kolaylığı ile yaygınlaşan betonarme yapı üretiminin yetersiz ve hatta düpedüz çürük bir stok oluşturmaya nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bu nesnel koşullara bir de düşünsel ve davranışsal eğilimleri eklersek, “deprem öncesinde önlem alınmaz”, deprem sonrasında “nasıl olsa devlet yardım eder” varsayımlarının genlerde programlı, siyaset yapma alışkanlıklarında hesapsız kaynak dağıtma ve kullanmanın en meşru ortamı olan afet koşullarının özel bir yere sahip olduğu anımsanırsa, çarkı tersine döndürmenin ne tür güçleri yenmekten geçtiği görülecektir. Türkiye tüm çabasını zarar azaltıcı önlemlere ve ‘risk yönetimi’ne yönlendirmek zorundadır.

Sorunu Yapı Birimine İndirgeme: İstanbul Deprem Master Planı çalışmaları sırasında da karşılaşıldığı gibi, “insanları öldüren yapılar olduğuna göre, çözüm yapıların tamir takviyesinden ibarettir” iddiası kolaylıkla savunulmaktadır. Bu savunu arkasında ciddi bir meslek tekeli oluşturma ve pazar payı endişesi olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bugün deprem endişesi altındaki yerleşmelerimizde ve özellikle İstanbul’da bazı koşulların yerine getirilmesiyle geniş bir uzman inşaat mühendisliği piyasasının açılması işten değildir. Bu koşullardan birincisi, tamamlanmak üzere olan ‘Yapı Güçlendirme Yönetmeliği’nin hazırlanmasıydı. İkincisi, güçlendirme kararlarının yürürlük kazanması için kat mülkiyeti yasasında zorunlu olan ‘oybirliği’ koşulunun kaldırılmasıdır. Bu konuda ciddi baskılar bulunmaktadır. Üçüncüsü ise, özendirme amaçlı kaynak bulunmasıdır. Bu konuda da baskılar ve uluslararası ilişkilerle Dünya Bankası’nın, yapı

güçlendirme için proje ve uygulamada ferdi krediler sağlaması pişirilmektedir. Bunların anlamı, İstanbul Deprem Master Planı'nı rafa kaldırmak, kentlerimizde deprem risklerinin bertaraf edilmesinde planlamaya yer vermemektir. Öte yandan, güvenilir uzman mühendislerimiz eldeki stokta teknik ve ekonomik olarak güçlendirilmesi rantabl görülecek olan yapıların %15'i geçmeyeceği bilgisini vermektedir. O halde güçlendirmeyi rantabl kılabilecek alternatiflerin planlama ve toplu kentsel yenileme projeleri aracılığıyla sağlanması gereği doğmaktadır.

Deprem tehlikesi ile başetmede çabaları yalnızca yapı birimine hasretmek, yerleşmelerimizin her yönden derin risk havuzları oluşturduğu gerçeğini görmezden gelmektir. Kentlerimizde gün geçmiyor ki, yanlış kararlar ve denetimsizlik eseri ciddi kaza ve kayıplar olmasın. Risk yönetimi, doğal tehlikeler olmasa bile artık kent yönetiminin temel işlevlerinden biri durumundadır. Bu nedenle risk yönetimi alanı şehir plancılarının temel etkinliklerinden biri olmak zorundadır. Ancak bu etkinliğe ilişkin henüz yeterli bir eğitim verildiği ve yeterli bir yetkinlik sağlandığı söylenemez.

Konvansiyonel Meslek Yaklaşımlarına Hap-solma: Görüş darlığı yaratan tutumlardan biri de, risk yönetimi için gerekli yöntemlerin konvansiyonel meslek uygulama biçimlerinde eskiden beri bulunduğu varsayımdır. İlgili mesleklerde bu konuda farklı bakış açıları ve yöntemler geliştirilmesi gerektiği gibi, ortak çalışma alanları da karşılıklı yararlanılacak keşifler bekliyor. Kentsel risk yönetimi, mühendislik alanında geliştirilen hasar tahminleri ya da senaryo çalışmalarıyla bitirilen bir çalışma değildir. Bunun gibi, kentsel risk yönetimi konvansiyonel imar planlaması ve araçlarıyla üstesinden gelinecek bir iş de değildir. Kent bütününde farklı etkenler altındaki risklerin nasıl belirleneceği, hangi önceliklerle nasıl harekete geçileceği konusu ayrı bir planlama konusudur. İmar planlamasının başına 'strateji' sözcüğünü eklemekle de içeriği tanımlanmış sayılamaz. Bu işin ayrı bir içeriği ve ayrı bir ismi vardır. Bunun gibi, yüksek riskli görülen alanlarda ivedi uygulamaya geçilmesi zorunluluğu da farklı türde araçlar ve yaptırımlar, ayrı bir planlama etkinlik alanı belirlemekte, yine imar plancılığından farklı bir isim almayı hak etmektedir. Bu planlama biçimleri için biz sırasıyla 'sakinim'

ve 'eylem' planlaması terimlerini kullanmaktayız. Bunlar, fiziki kararlar yanı sıra, özellikle kentsel ya da yerel toplulukların örgütlenmesi ve harekete geçirilmesi işlerini kapsamaktadır. Bu nedenle plancılar (imarcılar değil) bu alana sahip çıkması ve disiplinlerarası takımların eşgüdümünü sağlaması gerekiyor.

Nuh Sendromu: İstanbul'un 'topun ağzında' bulunduğu kesinleşmesi, meslek ve bilim insanlarını bu konuda önerilerde bulunmaya yöneltmiştir. Bunlardan en ısrarlısı, İstanbul yapı stokunun çok yetersiz olduğu savı ile İstanbul dışında güvenli bölgelerde yeni şehirler kurmayı önermektedir. Pek çok ülkede geçen asırda denenmiş olan yeni şehir kurma ütopyası Türkiye'de dört dörtlük yaşanmamıştır. Bu nedenle herşeyi ile bir kent oluşturmak fikri kimi tasarımcılarımızın bir haklı kara sevdası olarak yaşamaya devam etmektedir. Ancak İstanbul'u, üstelik 'zora başvurup' taşıyarak kurtarmayı buna bahane etmek, öneriyi inandırıcılıktan uzaklara götürüyor. Elbette değerli mimarlarımızın şehir tasarlama tutkularının dindirilmesi için başka fırsatlar yaratılmalıdır. Ancak tasarımcıların bu fırsatla afet yönetimi uzmanlığına soyunmaları mizah konusu olmaktadır. Deprem tehlikesi olsa da olmasa da, İstanbul'un daha da fazla büyümesinin önüne geçilmesi, her zaman geçerli bir politika sayılmalıdır. Bunun için ise, hesaplanabilirliği tartışmalı taşınma operasyonları örgütlemek yerine, yeni sanayi yatırımlarının doğrudan başka yerlerde yapılmasını sağlayacak güçlü politika araçları geliştirmek, deprem tehlikesine karşı da en değerli katkıdır. Depremle ilgili güncel asıl konu ise, 'İstanbulcuları İstanbul'da kurtarmak'tır. Bu da yapı stokunun, kentsel çevrenin ve yerel toplulukların daha güvenli duruma getirilmesinde yerel kalkınma projeleri ile bütünleşen fiziki dönüşüm projelerine başvurmayı gerektirir.

Etik Sorunlar: Türkiye'de 1999 depremlerinden sonra sismik tehlikelerin giderilmesi amacıyla bu sektöre büyük kaynakların tahsis edilmesini, araştırma ve uygulamaların bu alanda yoğunlaşmasını getirmiştir. Bu durum meslekler ve uzmanlık alanları arasında bir çeşit yetkinlik yarışması da yaratmıştır. Dünyada bu alana ilişkin çalışma ve işbölümü modelleri ise ya yoktur, ya da Türkiye'de uygulama oluşturacak nitelikte değildir. Bu nedenle Türkiye büyük ölçüde kendi aklını kulla-

Risk yönetiminin' her dönemde ve her alanda sürdürülecek öncelikli ve en etkin çaba olduğunu zihinlerde yerleştirmekle sağlayabiliriz.

Plancılar, bu alandaki meşru otorite ve yetkinlik kurma çabalarını yoğunlaştırmak zorundadırlar. Bu yetkilerin meşru zeminine sahip çıkılmadıkça, her disiplinden bireylerin şehir planlama konularına elkoymalarının önüne geçilemez.

arak yeni uygulamalar ve modeller geliştirmek zorundadır. İstanbul çalışmaları bu açıdan özeldir ve tüm dünyanın ilgisini çekmektedir. Deprem ve afet yönetiminde kuramsal çalışmalar genellikle mühendislik ağırlıklı olmakla birlikte bunlar ya tek yapı birimi ölçeğindedir, ya da yalnızca hasar tahminlerinde bulunan nitelikte çalışmalardır. Bu nedenle yerleşmelere yönelik zarar azaltma ve risk yönetiminde eyleme geçme yöntemleri, özellikle plancılar tarafından geliştirilecek bir alandır. Plancılar, bu alandaki meşru otorite ve yetkinlik kurma çabalarını yoğunlaştırmak zorundadırlar. Bu yetkilerin meşru zeminine sahip çıkılmadıkça, her disiplinden bireylerin şehir planlama konularına elkoymalarının önüne geçilemez. Yer bilimciler nerede kaç katlı yapılaşma olacağına, mühendisler “yerin önemi yok; nerede olsa sağlam yapı yaparız” savıyla planlamanın gereksizliğini ileri sürüp, nerede yapı güçlendirme, nerede yenileme yapılacağı kararlarını sürdüreceklerdir. Başka disiplinlere özenme eğilimi simetrilere sahip görünüyor; planlama tavsiyelerinde bulunan yerbilimciler, sosyal bilimciliğe soyunan mühendisler bulunduğu gibi, mühendisliğe özenen mimarlar, yerbilimciliğe özenen plancılar bulmak da olanaklıdır. Bunlar yanında sorumluluk üstlenmekten, mesleki hak ve yetkilere başka disiplin ya da kurum tarafından el konulmasına karşı çıkmaktan kaçınma, meslekte yeni bilgi alanlarının açılması ve uygulamalarda bulunulması konusunda utangaçlık, afet hukuku ya da planlama teknik ve uygulama yöntemlerinin geliştirilmesinde çekimserlik, ‘etik’ olmayan başka tür davranışlara örnekler.

Afet yönetimi ve deprem konularındaki tek etik sorun mesleki paylaşım konularında değildir. Son beş yılda olup bitenleri gözden geçirmek, çok sayıda örneği ve nice uygunsuz sosyolojik oluşumu incelemeyi olanaklı kılıyor:

- Yer bilimcilerin Marmara faylarının davranışlarına ve olası depremin şiddeti, yeri ve hatta zamanına ilişkin ekran savaşları;
- Deprem senaristlerinin zarar düzeyi ve yeri tahminleriyle piyasaları allak bullak etmeleri ve yıkım ve can kaybı hesaplamalarında Türkiye’ye uyarlanmaya çalışılan yabancı bilgisayar modellerinin sorumsuz ve aldatıcı bilimsel görüntüsü;

- Felaket tellallığına dayalı, geçersiz ya da yetersiz çareler önermeleri (placebo); erken uyarı cihazlarından çelik kafes yataklara kadar araç gereç satış girişimleri;
- Medyanın sansasyon arayışları ve birey özel yaşam trajedilerinin pazarlanması;
- Korku ve bilinmezlikleri sermaye bilip, gizemli nedenler yaratma, rasyonellikten uzaklaştırma fırsatçıların bilim dışı ‘dış güçler’, ‘astroloji’ ya da dinsel açıklamaları piyasalama çabaları;
- Sözümona afet uzmanlığına sahip uluslararası kuruluşların, proje/ sermaye yardımı görünümünde Türkiye’yi borçlandırıp, projelerde yabancı şirketlerin kullanımını ve piyasa dayanaklı çözümleri dayatmaları;
- Bu kuruluşların Türkiye idari bürolarında görevli personelin birdenbire ‘herşeyi bilen’ afet/deprem uzmanları kesilmesi;
- Üst yönetimlerin, yasaların verdiği yetkileri hunharca kullanarak yerel koşullara duyarsız uygulamalarda bulunma ve yerel yönetimleri cezalandırma eğilimleri;

Bu örnekleri çoğaltmak olanaklıdır. Türkiye’de afet yönetiminin geleceği ve planlamanın üstlenmesi gereken rolü açısından ise, en önemli sorun ‘risk yönetimi’nin zorunlu bir etkinlik olduğu gerçeğini önemsememe ve görmezden gelme tutumlarıdır. Bu tutumun doğrudan plancılar tarafından da gösterilmesi şaşırtıcı değildir, çünkü ne eğitimlerinde bu bilgi verilebilmiştir, ne bu yönde bugün talep vardır, ne de mevzuatta tanımlanmıştır. Acil durum yönetimi için bu koşullar yerine getirilmiş olduğu için Türkiye’de bugün afet yönetiminden anlaşılan yalnızca kriz ortamında yapılması gerekenlerdir. Bundan farklı olarak, kentsel fiziki düzenlemelerin ve toplumsal yapılanmanın risk yönetimine odaklanabilmesi için bilgilenmeli, güncel zihniyet ve çıkar yapılarını aşabilmeliyiz. Bu koşul, planlama için paradigma değişiklikleri anlamına gelmekte, örneğin kentsel büyüme yerine kentsel iyileştirme ve dönüşüm süreçlerini ön plana geçirmeyi, katılımlı yerel mikro-kalkınma planlaması ve uygulama yöntemlerini, ivedi uygulamalar ile eylem planlamasını ve bunlar için uygun yasal altyapının geliştirilmesini gerektirmektedir.

**Türkiye’de
afet yönetimi
için sürdürü-
lebilir bu tür
bir kaynak
oluşturmaya
aday ve
bugün belirli
bir düzeye
getirilmiş
olan baş-
lıca sistem,
Zorunlu
Deprem
Sigortası’dır.**

**PLANLAMA
2004/1**

Bu konuda İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Ajansı (DEZA, Swiss Agency for Development and Cooperation) tarafından desteklenen uluslararası proje kapsamında, bu işleyişin bir el kitabı ya da bir yönetmelik olarak düzenlenmesini sağlayacak bir içerik geliştirilmiş bulunmaktadır. Depremde oluşan sismik tehlikeler yanı sıra, heyelan ve sivilaşma olası alanların haritalanması, herbirindeki tehlike düzeyine göre farklı kullanımlarda yapılaşma ve kullanım türlerinde tolerans düzeyleri farklılaştırılmaktadır. Bu tür bir bölgeleme anlayışının imar sistemimizde yer almasında sayısız yararları bulunabileceği gibi, bu bölgelemenin çağdaş bir kent işletmeciliği için sigorta ve vergileme gibi uygulamalarla bütünleştirilmesi yolu da açık bulunmaktadır. Planlamada depreme ilişkin güvenlik kararları alınmasında başlangıç noktası bu haritaların elde edilmesini gerektirmektedir. Türkiye’de bu alanda yeni bir kurumsal işleyişe geçilmesi, plancılar risk yönetimi konularında meşru bir otorite oluşturabilmeleri için ön koşuldur.

Sigorta Sistemi: Afet yönetimi çalışmalarına adanmış sürekli ve istikrarlı olarak kullanılabilen büyük kaynakların varlığı, toplumda zarar azaltma kültürü ve alışkanlıkları geliştirilmesinde önemli bir güç oluşturur. Özellikle risk yönetimi için gerekli olan kaynak türünün kurumlaştırılmış, düzenli, sürdürülebilir, etkin kullanılabilir ve denetlenebilir, verimliliği ölçülebilir özellikler taşıması gerekir. Türkiye’de afet yönetimi için sürdürülebilir bu tür bir kaynak oluşturmaya aday ve bugün belirli bir düzeye getirilmiş olan başlıca sistem, Zorunlu Deprem Sigortası’dır (Balamir, 2000a). Türkiye’de bu sigortanın iki yönde güçlendirilmesi ile gerekli görülen koşullar sağlanabilecektir. Bu koşulların birincisi sigortanın yaygın olarak benimsenmesinin sağlanması, ikincisi ise sigorta gelirlerinin belirli bir oranının, kurumlaştırılmış biçimde zarar azaltma amaçlı yatırımlara yönlendirilebilmesidir. Bunlar birbirlerini besleyen koşullardır. Sigorta yaygınlaştıkça zarar azaltma amaçlarıyla kullanılacak kaynaklar genişleyecek, toplumda zarar azaltma amaçlı kaynakların artmasıyla vatandaşların sigortaya güveni ve gönüllülüğü yükselecektir. Bu açıdan bir kritik eşiğin aşılması gerekli olabilir. Bugün sigortaya katılım düzeyinin, mükelleflerin yalnızca %15’lerinde kaldığı anlaşılmaktadır. Bu oranın yükseltilmesi amacıyla özendirici önlemlere de

yer verilmesi yararlı görülmelidir. Vatandaşın poliçe alımı ile yaptığı ödemelerin, bir afetle karşılaşılmasa da doğrudan ya da dolaylı yararlar sağlaması, özellikle yerel okul-hastane gibi hizmet birimlerinde güvenlik artıran yatırımlara dönüşmesi, ya da bireysel güçlendirme projelerine kredi sağlaması, sigorta alım eğilimlerinin yaygınlaştırılmasında önemli bir etken oluşturacaktır.

Bu sistem içinden düzenli olarak ayrılan (%20 gibi oranlarda) yıllık paylarla oluşturulacak bir özel havuzdan zarar azaltma amaçlı yatırımların desteklenmesi önemli bir ivme yaratabilir. Bu paylara orantılı olarak eklenecek yıllık bütçe tahsislerinin de (hiç değilse 5-6 yıl için) bu havuza ayrıca aktarılması ile havuzun kısa sürede büyütülmesi olanaklıdır. Söz konusu kaynağın büyütülmesine ivme katmak üzere reasürans uygulamasından da (on yıl gibi) bir süre vazgeçilmesi dahi yerinde görülebilir. Söz konusu kampanyaya tüm resmi ve özel kuruluşların katılması, TSK dahil yıllık bütçelerinden %5 gibi bir payı bu amaca tahsis etmeleri, zarar azaltmada büyük bir ulusal bilincin yaratılmasına yol açacaktır.

Bu havuzun işletilmesi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı denetiminde ve bir Banka aracılığıyla yürütülebilir. Bu kaynaktan düzenli olarak yerel yönetimlere ve kuruluşlara, doğrudan kendi evini güçlendiren vatandaşlara krediler verilmesi, geniş bir kesimi güvenlik artırma çalışmalarına yönlendirecektir. Özellikle belediyelerin kendi alanlarındaki sigorta yükümlüklerini sisteme katılmaları için özendirici ve zorlayıcı önlemler almaları ve her yıl sağladıkları yükümlü oranlarına göre bu havuzdan pay alabilmelerinin sağlanması durumunda, sigorta ile yerel yönetimler arasında güçlü bir dayanışma gelişecektir. Belediyelerce sunulan, mikrobölgeleme işleri, olabilirliği ve ekonomik verimliliği kanıtlanan kentsel dönüşüm, iyileştirme ve güçlendirme projelerine bu havuzdan uygun koşullarla krediler sağlanması, toplumu tüm kesimleriyle zarar azaltma projelerine yönlendirecektir. Her yıl iletilen projelerin tarafsız bir teknik komisyonca öncelik sırasına alınması, kaynağın siyasi amaçlarla kullanılmasına engel olmalıdır (Şekil-2).

Ekonominin giderek stabilite kazanması, faiz oranlarının düşmesi öneriyi daha da geçerli kılmakta, bu işleyişin enflasyonist eğilimlere karşı süreçlere katkıda bulunmasını olanaklı

kılmaktadır. Bu modelde, vatandaşlarca ödenen sigorta primlerinin, yalnız olası afet durumunda değil, afet öncesinde de dolaylı yararlar sağladığı görülmüştür, poliçe satın alma eğilimlerini güçlendirecek, sigortanın yaygınlaşıp havuzun büyümesinde önemli bir etken olacaktır. Bu yolla, giderek genişleyen kesimler kaynaktan yararlanabilecek, kişi ve kuruluşların güçlendirme ve iyileştirme projeleri geliştirmelerine, toplumun risk yönetimi bilgi ve kararlılığının geliştirilmesine hizmet eden bir işleyiş yaratılacaktır. Bu pozitif geri besleme ve ivme ile kritik eşikler aşılabilecek, ekonomiye doğrudan katkı sağlayan sürdürülebilir bir güç oluşturulacaktır.

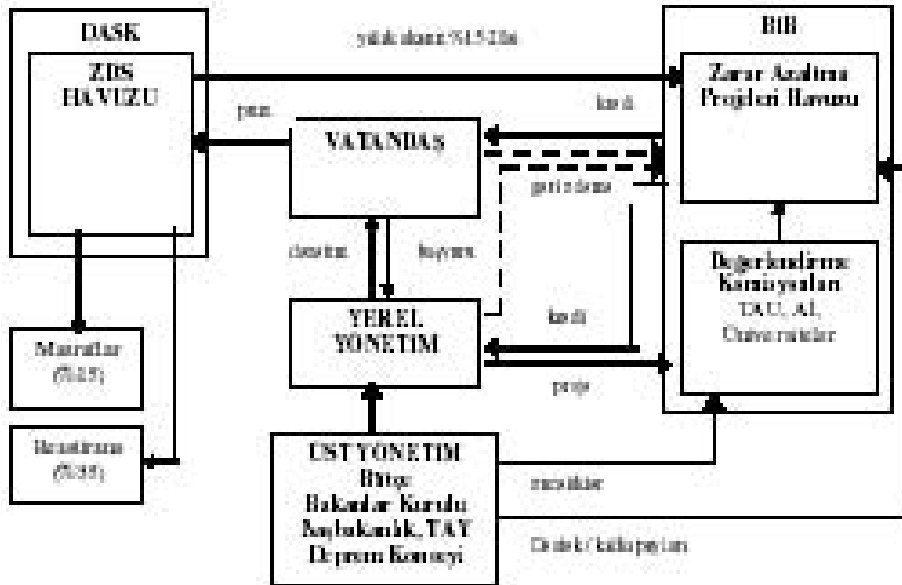
Öte yandan, zarar azaltma yatırımlarının büyüklüğü oranında, yapı stoku ve kentsel çevre daha güvenli kılınacak, afetlerde karşılaşılabilecek zararlar ve acil durum kaynak gereksinimleri azaltılmış olacaktır. Bunun anlamı, gelecekte bugünkünden çok daha az can kaybı ve afet zararları, bugünkünden çok daha düşük reasürans maliyetleridir. Bu tür bir işleyişin gerçekleşebilmesi için henüz yeterli bir havuz oluşmadığı gerekçeleriyle bu dayanışmayı ertelemek ya da dışlamak eğilimindeki görüşlere karşı önerilmesi gereken, 10-15 yıl süre ile reasürans yoluna gitmemektir. Sistemin gelişim aşamasında zorluklarla sağlanan kaynak-

ların büyük ölçekte yurt dışına transferi, kaynakların heba edildiği inancına yol açmakta, sisteme katılım eğilimlerini sınırlamaktadır. Bu transfere engel olunması, hızlı birikim sağlayarak iyileştirme ve güçlendirme çalışmalarına başvurulması, 10-15 yıl sonra ise, daha güvenilir bir yapı stokuna sahip Türkiye'nin reasürans maliyetlerini de ciddi ölçülerde azaltmış olacaktır. Ya bu sırada ciddi bir olayla karşılaşırsa kötümserliğine karşı, Türkiye'nin 70 yıldır ne yaptıysa onu yapabileceği anımsatılmalıdır.

Bu alternatifin, planlama, proje ve inşaat sektörlerinde hareketlenmeler getirmesi ve uzun dönemde yüksek güvenlik standartları, zarar azaltma ve korunma bilinci yüksek bir toplum, çok daha güçlü bir ekonomik ortam yaratması beklenmelidir. Halkın kamu bütçesinden bağımsız olarak kendi kendini çapraz finanse ettiği bu yöntemin, sürdürülebilir olması, projelendirme ve fizibilite esaslı yani rasyoneliteye dayalı bir işleyiş getirmesi, zaman içinde verimliliği ve rasyonel kaynak kullanımının geliştirilmesi fırsatları sunması, sistemin üstün yönleridir. Önerilen yapılanma ve işleyiş özetle şunları sağlayabilecektir:

- Kaynakların yalnızca afet sonrası tazminat ödemeleri için değil, zarar azaltmayı özendirerek üzere kullanılması;

Şekil-2
Zorunlu Deprem Sigortası'nın Risk Yönetiminde İşletilmesi



- Kaynakların afet bahanesi ile siyasi amaçla kullanımından uzaklaştırılması;
- Kaynakların ekonomiyi doğrudan hareketlendirmek üzere kullanımı;
- Kaynakların büyütülmesi ve zarar azaltma işlerinin yaygınlaştırılmasında yerel yönetimlerle simbiyotik dayanışmaların geliştirilmesi;
- Fizibilite esaslı projelendirme alışkanlıklarının geliştirilmesi ve teknik meslek kesimlerinin nitelikçe gelişmelerinin desteklenmesi;
- Güvenlik düzeyini artırmakla, reasürans maliyetlerinin düşürülmesi ve yurtdışına aktarılan kaynakların azaltılması;
- Zarar azaltma ve risk yönetimi kültürünün toplumun her kesiminde yaygınlaştırılması;
- Uzun dönemde sürdürülebilir dev bir kaynak oluşturulması ve yüksek yaşam standartlarına kavuşulması;

Türkiye’de kaynakların bu alana yöneltmesi sonucunda plan-proje talebinin sürdürülebilir biçimlerde genişletilmesi, teknik hizmetler piyasalarının da genişlemesine ve bu piyasalarda istikrar ve üstün standartlar kazanılmasına yol açacaktır. Plancılar, hiç değilse bu açıdan, Türkiye’nin yaşanabilir ve güvenli bir ülkeye dönüştürülmesi hakkı misyonunda nesnel temelleri oluşturan bu öneriyi desteklemekte ısrarlı olmalıdırlar.

İmar Sisteminin İyileştirilmesi: Türkiye imar sisteminde, bugün farklı nedenlerle de olsa, bir reform gerektiği konusunda görüş birliği var gibidir. Denetimsizlikten, katılsızlıktan yakınanlar yanında, estetik değerler yoksunluğu, kaçak yapılaşma, adaletsiz değer dağıtımı sorunlarını gündeme taşıyanlar, hem süreç hem sonuçta başarısızlıklara işaret etmekte. Bunların yanında, doğal ve insan eliyle yaratılmış tehlikeler karşısında aşırı güvensiz çevrelerde yaşamakta olduğumuz ise, hergün yeniden kanıtlanmaktadır. Burada özellikle güvenlik açısından iyileştirme biçimlerinin neler olabileceği özetlenmekte, bunun için farklı içeriğe sahip yeni planlama türlerinin ve bazı araçların gerektiği tanımlanmaktadır. Yeni planlama türlerinin içeriğinin tanımlanması ve imar sistemi içinde yer bulmaları iki açıdan önem taşımaktadır. Planlama yalnızca imar düzenlemelerinden ya da konvansiyonel arazi planlamasından ibaret değildir. İkincisi, bu

planlama biçimleri yine özellikle plancılar tarafından üstlenilmesi gereken etkinlik alanlarıdır. Bu gerekçelerle kentsel risk analizleri ve risk yönetimi biçimlerinin eşgüdümünü sağlayan ‘Sakınım Planı’, eylem planlaması aracılığıyla gerçekleştirilen yerel kalkınma projelerini ve toplu iyileştirme yöntemlerinin eşgüdümünü sağlayan ‘Dönüşüm Planı’ önemle dikkat toplamaya çalışılan kavramlar olmuştur (Balamir, 2002a). İstanbul Deprem Master Planı’nda da yer alan bu kavramlaştırmaya karşın, ileri sürülen ‘strateji planı’ terimi, bu özel içeriği görmeksizin çabaların çapını ve ufkunu indirgemektedir.

Türkiye’de kent planlama ve yapılaşma uygulamalarının, özellikle risk yönetiminin gerektirdiği araç ve yöntemlerden yoksun olduğu bir gerçektir. Kentsel alanlarda doğal tehlikelerden kaçınma ve güvenli yapılaşma biçimlerine uyma, ayrıca insan eliyle yaratılan tehlikelere karşı önlemler alma hedeflerinden uzak kalmıştır. Bu durum, bugün yalnızca yapı denetimini hedefleyen bir çaba ile düzeltilemez. Özellikle imar planlaması sisteminin kapsamlı olarak geliştirilmesi gerekmektedir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında dünyada en hızlı yapılaşma performanslarından birini gösteren (Balamir, 2002b), ancak hemen her türlü denetimi dışlayarak gelişen yerleşme birimlerimiz ve özellikle büyükşehir statüsü kazanmış olan kentlerimiz, yetersiz altyapıları ve kaçak yapı stokları ile büyük risk havuzları oluşturmaktalar. Şehirlerimizin fiziki düzenlemesinde afet güvenliği, zarar azaltma ve risk yönetimini ilgilendiren standart ve yöntemleri tanımlayan ilkelerin İmar Kanunu ve yönetmeliklerine yerleştirilmesi öncelik taşımaktadır. Bu alanda ilkesel olarak, yerine getirilmesi gereken başlıca düzenlemeler özetle şunları kapsar:

- Gerek yeni alanların imara açılması, gerekse mevcut yerleşik alanlarda alınacak önlemlerin belirlenmesi amacıyla başvurulacak ve bölgenin zemin koşullarını (sismik özellikler, sıvılaşma, heyelan ve su baskını bilgilerini) gösterecek ‘mikrobölgeleme’ harita ve belgelerinin hazırlanması, bu bulguların imar planlarında hangi bölgelerde ne tür yapılaşma ve kullanım kısıtları getireceğine ilişkin yönetmeliklerin hazırlanması;
- Risk yönetimi yaklaşımının imar sistemiyle bütünleştirilmesi; Yerleşim alanlarında, mik-

robölgeleme ile belirlenen risklerden ayrı olarak, insan davranış ve kararlarıyla oluşan risklerin farklı sektörler itibariyle tanımlanması ve bu sektörlerde ilgili tarafların katılımı ile alınacak önlemlerin belirlenmesi; Bütünüyle yeni bir içeriğe sahip bu planlama biçiminin Sakınım Planlaması adı altında özellikle büyükşehirlerde ve yüksek riskli yerleşim yerlerinde zorunlu tutulması; Sakınım Planı'ndaki farklı risk sektörlerinde (İstanbul Deprem Master Planı'nda 13 ayrı sektör belirlenmiştir) izlenecek risk yönetimi biçimlerinin tanımlanması ve sektörlerarası eşgüdümün sağlanması; İmar planlarının hazırlanmasında ve mevcut planların revizyonunda Sakınım Planı önerilerinin gözetilmesi;

- Yerleşim yerlerinin farklı tehlike tür ve düzeylerine sahip bölgelerinde ayrı fiziki politikalar yürütmek üzere kentsel bölgeleme, yapılaşma ve kullanım standartları ve programlar geliştirilmesi;

- Sakınım Planı'nda, özel ve yüksek risk gösteren alanlar için Eylem Planlaması yoluyla yerel kalkınma projeleri, katılım ve özel finans biçimleri kullanılabilen kentsel dönüşüm projelerinin ivedilikle hazırlanması; Yerel yönetimlere, bu tür alanlarda etkili uygulamalarda bulunabilmelerini sağlamak üzere, boşaltma, yenileme, güçlendirme, kısmi kamulaştırma, ortaklıklar kurma gibi kolaylaştırıcı yaptırım gücü ve araçların geliştirilmesi;

- Güvenlik düzeyini dolaylı olarak artıracak diğer koşullar arasında imar sisteminde sorumluluk ve müeyyidelere açıklık kazandırılması, kaçak yapılaşmanın durdurulması, her düzeyde katılımlı plan süreçlerinin kurumlaştırılması, yerel topluluk yönetim biçimlerinin geliştirilmesi, yapı denetiminin gerektiği biçimde uygulanması ve bunun gibi, 'plan denetimi'nin de kurumlaştırılması sayılmalıdır;

Bunlar imar sisteminde yeni düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Bu gereksinimin yalnızca Anayasa ve Medeni Kanun gibi üst yasalarda yer alan hükümlerle, ya da yapılacak eklemelerle giderilebileceğini sanmak planlamanın teknik içeriğini bilmemek, küçümsemek ya da dışlamaya çalışmaktır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın

günümüzde bu gereksinmeyi görerek imar sisteminde kapsamlı geliştirmeler arayışında olması, bu sürece katılımları özendirilmesi, alışılmadık ümit verici bir durumdur.

Türkiye'de mevzuata uygun planlama ve yapılaşmaların yer aldığı alanların bile yeterli teknik denetim gördüğünü söylemek zordur. Kentsel yapı stoku, kullananları tarafından zamanla değiştirildiği gibi, kaçak yapı üretimi uzun yıllar boyunca sürdürülmüş ve bu yapı stoku dönem dönem yasal 'af'lara konu olmakla, teknik açıdan da yeterli olacakları varsayımları yapılmıştır. Bu nedenle, imar affı niteliğindeki düzenlemelerin ilke olarak önüne geçmek üzere, toplum güvenliği konusuna gönderme yapacak bir Anayasa hükmü haklı görülebilir. Yerel yönetimlerin, kaçak yapılaşma ve sonuçlarına ilişkin sorumluluklar taşıdığına ilişkin hükümlere açıklık kazandırılıp, müeyyideleri güçlendirilmelidir. Ancak asıl hedef, bireyleri sosyo-ekonomik açıdan kaçak yapı üretiminden caydıracak önlemlerin alınmasıdır. Bu alanda bugüne kadar başvurulmamış yöntemler arasında bu tür yapılarda emlak vergilerinin artırılması, çalışanlardan ruhsatlı konutta oturduklarına ilişkin belge istenmesi, bu tür belgesi bulunmayanların çalıştırılması durumunda işverenin sigorta yanında konut yardım primleri ödemeleri, kaçak yapılara verilen altyapı hizmet fiyatlarının yüksek tutularak bir 'konutlandırma fonu'na pay verilmesi gibi caydırıcı yaptırımlara yer verilmesi, öte yandan kredi ve yardımlar yoluyla bu kesimin düzenli konut sahibi ya da kiracı olmalarının özendirilmesi, düzenli konuta geçenlerin belirli süreler taşınmaz vergisinden muaf tutulması, yerel yönetimlerce kaçak alanlarda işgücü ve istihdamı geliştirecek mikro kalkınma projeleri eşliğinde 'kentsel dönüşüm' projelerinin desteklenmesi vb. girişimlerle entegre bir siyaset geliştirilmesi yerinde görülebilir.

Türkiye'de özellikle Büyükşehirlerdeki yapı stokunun gecekondulu, kaçak, ruhsat ve eklerine aykırı binaları kapsayan büyük bir bölümünün güvenlik açısından yetersiz olması ve bu tür yapı eğilimlerinin devam etmesi, afet yönetiminde hedeflenenlere erişmede ciddi zorluklar yaratmaktadır. Kaçak yapı üretimi günümüzde azalmışsa da durdurulabilmiş değildir. Yerel seçimler öncesinde gözlemlenen faaliyet bunun

Kentsel risk analizleri ve risk yönetimi biçimlerinin eşgüdümünü sağlayan 'Sakınım Planı', eylem planlaması aracılığıyla gerçekleştirilen yerel kalkınma projelerini ve toplu iyileştirme yöntemlerinin eşgüdümünü sağlayan 'Dönüşüm Planı' önemle dikkat toplamaya çalışılan kavramlar olmuştur.

O yere özgü kentsel fiziki ve sosyal kalkınma planlarıyla, ayrıcalıklı özendirme yöntemleri, yasal ve yönetsel yaptırımlarla 'Kentsel Dönüşüm' projelerinin asıl çözüm yöntemi olarak sunulması esastır.

açık kanıtı olmuştur. Oysa, özellikle İstanbul gibi yerleşmelerde bu faaliyeti, ulusal kaynakların heba edilmesinden başka türlü yorumlama olanağı yoktur. İnşaat ve iskan izinleri alınmadan yapılmış olan bu stokun güvenli duruma getirilmesinde ise, teknik ve yasal zorluklar bulunmaktadır. Mevzuata göre bu yapılar hakkında yıkımdan başka çözüm bulunmamaktadır. İstanbul örneğinde mevcut yapıların %60'nın bu nitelikte ve ruhsatsız olduğu göz önüne alınırsa, affetmek, ruhsata bağlamak, güçlendirmek gibi işlemler bu kaçak stok sorununu ve riskleri daha da büyütecektir. Dolayısıyla bu tür yapılaşmanın çoğunlukta olduğu alanlarda, o yere özgü kentsel fiziki ve sosyal kalkınma planlarıyla, ayrıcalıklı özendirme yöntemleri, yasal ve yönetsel yaptırımlarla 'Kentsel Dönüşüm' projelerinin asıl çözüm yöntemi olarak sunulması esastır. Bu tür fiziki, sosyal ve güvenlik geliştirme projeleri, özellikle yüksek riskli alanlarda Eylem Planı uygulamalarını gerektirmektedir.

Bu tür alanlarda toplu tasarım, yenileme ve farklı talepleri karşılayacak işlev kombinasyonları ile tekil yapı güçlendirme maliyet-yarar dengelerinin çok üstünde ölçek ekonomileri yaratılması olanaklıdır. Bu tür operasyonlarda kamu yararı bulunduğu gözden kaçırılmadan, günümüz mevzuatındaki bazı sınırların aşılması ve yeni imar araçlarının devreye sokulması gereği vardır:

- İmar Kanunu'nun 18. madde benzeri bir plan-proje uygulaması ile bir alandaki taşınmazların toplulaştırılıp yeniden paylaşılması;
- Bu tür bir proje alanında, taşınmaz sahiplerinin ortaklıklar kurma yoluyla toplulaştırma projeleri önermeleri olanağının açılması;
- Yeri ya da yapısı açısından yüksek risk gösterdiği belirlenen taşınmazların plana göre yıkılması, ya da iskan dışı kullanımlara tahsisi yetkilerinin kullanılması;
- Riskli alandan uzaklaştırılacak taşınmaz sahiplerine takas, taşınmaz aktarım hakkı belgesi, taşınmaz tesis hissesi vb seçenekler sunulması; Ayrıca vergi muafıkları, kredi olanakları tanınması;
- Kaçak taşınmazları tasarruf edenlere borçlandırma yoluyla konut edindirme yaptırımı;
- Plan kapsamında güçlendirilecek taşınmaz

sahiplerine ucuz ve uzun dönemli kredi tahsisi;

- Ayrıca bu tür yaptırımları etkili kılmak üzere taşınmaz vergisi ve zorunlu sigorta primi indirimleri gibi ayrıcalıklar sağlanması;
- Sosyal kalkınma amaçlı yerel örgütlenme, işgücü eğitimi ve gönüllülük bazında diğer etkinlikler için özendirici girişimlerde bulunulması;
- Yerel yönetim tarafından, ya da kamu-özel kesim ortaklıkları kurularak, plan kapsamında kamu yararı görülen ve kentsel talepleri karşılayan tesisler geliştirilmesi;
- Bu tür plan ve proje uygulamaları için yerel yönetimlere kaynak geliştirme ayrıcalıkları tanınması, toplu konut ya da sigorta havuzundan pay vermede öncelik tanınması, Yurtiçi, yurtdışı kuruluşlardan yardım, bağış, ikraz protokolleri düzenleme yetkileri; vb

Bu tür yöntemlerin, yerel yönetimin plan aracılığıyla uygulayabileceği yetkiler kapsamında düşünülmesi gereği vardır. İmar sisteminde yer alması yararlı görülen araçların başında, zemin koşullarını ve risk düzeylerini gözeterek 'kentsel bölgeleme' yaptırımı gelmektedir. İstanbul Deprem Master Planı kapsamında bu yaklaşımla, 'Yeni Yapılaşma Alanları, Gelişim İvmelendirme, Merkezleştirme ve Çekim Alanları, Özel Riskler Gösteren Alanlar, Koruma Alanları, Dönüşüm Alanları' gibi farklı kentsel politika alanları belirlenmiştir. Deprem tehlikesi karşısında fiziki güçlendirme ve iyileştirme etkinliklerinin yalnızca yapıları ilgilendirdiği yanlına düşülmemesi, Türkiye'de bugün geline nokta büyük önem taşımaktadır. Günümüzde çeşitli kuruluşların ferdi kredi sağlama önerilerine dikkatle yaklaşmak ve kredi kullanımının kentsel planlara dayandırılmasını zorunlu tutmak gerekir. Ayrıca, bu işleyişin kentlerimizde sosyal ayrışmalara ve büsbütün adaletsiz koşullara yol açması olasılıkları gözden kaçırılmamalıdır. Teknik ve ekonomik açıdan, mevcut yapı stokunun ancak küçük bir kesiminin bu tür güçlendirme ve iyileştirme amaçlı yatırımlar için 'rantabl' görülmektedir. Güçlendirme yatırımlarının öncelikle hastane, okul gibi Sakınım Planı içinde tanımlanmış 'Acil Durum Görevlisi' tesislere, kamu yapılarına ve tarihi ve kültür değerlerine yönlendirilmesi daha doğru olacaktır.

Türkiye’de mekansal tabanlı yönetim biçimlerinin geliştirilmesinde yerel topluluk yönetimleri oluşturmak, bir ikinci basamağı oluşturmaktır. Yerel toplum yapılanmalarının geliştirilmesi, bir sivil ve demokratik hareket olarak da desteklenmesi yerinde bulunabilecek, STK’ları tamamlayan bir girişimdir. Kentsel yönetim yapılarının mekansal

Notlar

1. Bu yazının basımından önce belki yasalaşmış olacak Belediyeler, İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri yasa taslaklarında yerel yönetimlere, acil durum görev ve sorumlulukları verilmiş görünmektedir. Bunun amacının, 7269 sayılı yasa ile acil durumdan sorumlu kılınan merkezi yönetim (valilikler) elinden alınarak yerel yönetimlere (belediyeler) devredilmek olduğu

söylenemez. Çünkü bu tür bir hedef çok daha kapsamlı düzenlemeler gerektirirdi. Buna karşılık, 1999 deneyiminden geçmiş bir Türkiye’de yerel yönetimlerin asıl üstlenmeleri gereken zarar azaltma ve risk yönetimi sorumluluklarından hiç söz edilmeyip, afet yönetiminin ‘yara sarma’ politikasından ibaretmiş gibi tanımlanması, taslak hazırlığında geleneksel yaklaşımda ısrarlı zihniyetlerin egemen olduğunu ve uzmanlara hiç danışılmamış olduğunu göstermektedir. Aşağıda, söz konusu taslaklarda bu konuda düzeltme yapılması amacıyla yaptığımız girişimde eklenmesini önermiş olduğumuz hükümler, italik dizgi ile gösterilmektedir.

Belediyeler Kanunu Tasarısı

Risk Yönetimi, Sakınım ve Acil Durum Planlaması

Madde 52- Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve risk yönetimi çalışmaları ile sakınım ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.

Sakınım ve acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşleri alınır.

Sakınım planları, mikrobölgeleme haritaları ve diğer doğal ve kentsel tehlike tespitleri ile farklı sektörlerde risk yönetim biçimlerini içerir. Nüfusu 250 binden fazla olan belediyelerin kapsamlı sakınım planı hazırlaması veya hazırlatması ve imar planlarının bu planlar doğrultusunda düzeltilmesi zorunludur.

Sakınım ve acil durum planları doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılır.

Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.

İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı

6 b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, afet zararlarını azaltma, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla,

Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı

7 h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, geliştirmek ve saklamak,

7 u) İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal ve kentsel afetlerle ilgili planlamaları, farklı risk sektörlerinde tespit ve yönetimini koordine eden sakınım planı, imar planlarının buna göre revize edilmesi ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak;

KAYNAKÇA

Balamir, M. (2002a) Kentsel Risk Yönetimi: Depremlere Karşı Güvenli Kent Tasarımı İçin Yöntem ve Araçlar, *Doğal Afetler: Güvenlik için Tasarlama*, Derleyen, E. Komut, UIA-Mimarlar Odası, Kardelen Ofset, 26-54.

Balamir, M. (2002b) Türkiye’de Kentsel İyileştirme Girişimlerinin Gündeme Alınması ve Planlama Sisteminde Gereken Değişiklikler, *Yapı Dergisi* (sayı: 253, Aralık) 66-70.

Balamir, M. (2000a) Zoraki Deprem Güvenliği: Deprem Sigortası, Afet Yönetimi ve İmar, *Cumhuriyet Bilim Teknik* (18 Mart) 16-17.

Balamir, M. (2000b) Kaderci Toplumun Yeniden Üretimi: Türkiye Afetler ve İmar Mevzuatının İrdelenmesi’, *Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler*, derleyen: Emine Komut, UIA-Mimarlar Odası yayını, 100-125.

Balamir, M. (2000c) Türkiye Yeni Bir Deprem Stratejisi mi geliştiriyor? *Mimarlık* (295, Ekim) 44-47.

Gülkan, P., Balamir, M., Sucuoğlu H. (1999) Ülkemizdeki İmar Mevzuatının Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlamak Üzere Revizyonu, İmar ve İskan Bakanlığı’na sunulan ODTÜ araştırma raporu (3 cilt) Ankara (R. Bademli, M. Ersoy, R. Keleş ve G. Tankut ve diğerleri ile).