

DEPREM ŞURASI – 2004 KAYNAK TEMİNİ VE SİGORTA KOMİSYONU ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME, ÖNERİLER VE KARŞI GÖRÜŞLER

Ömer KIRAL(*)

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 2947 sayılı yasa uyarınca üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve ilgili diğer kişilerin katılımıyla Deprem Şurası düzenlenmesine karar verilmiştir. Deprem Şurası kapsamında Şura Genel Sekreterliğince yedi çalışma konusu saptanarak komisyonlar oluşturulmuştur. Kurumsal Yapılanma, Mevzuat, Afet Bilgi Sistemi, Mevcut Yapıların İncelenmesi ve Yapı Denetimi, Yapı Malzemeleri, Kaynak Temini ve Sigorta ve Eğitim çalışma konularında oluşturulan komisyonlar 13 Nisan 2004 tarihinde ilk toplantılarını yaparak çalışmalarına başlamıştır. Komisyonlar çalışmalarını tamamlayarak raporlarını 5 Temmuz 2004 tarihinde Şura Genel Sekreterliği'ne teslim etmiştir. Raporlar Sekreterlikçe çoğaltılarak Şura Üyelerine dağıtılmıştır. Şura 29 Eylül tarihinde toplanarak 1 Ekim 2004 tarihinde çalışmalarını sona erdirerek Sonuç bildirdiğini kamuoyuna sunmuştur.

Şehir Plancıları Odası, bütün komisyon çalışmalarına katılmak istediğini bildirdiği halde Şura Genel Sekreterliği Odamız katkısını Kurumsal Yapılanma Komisyonu ve Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu ile sınırlandırmıştır.

Bu yazıda Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu çalışmaları kapsamında hazırlanan Komisyon Raporu'na yapılan katkılar özetlenmiştir.

Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonunun, depremlerin ülkemizde yarattığı ekonomik kayıpların teminat altına alınması, deprem öncesi ve sonrasında gerekli olan finansman kaynaklarının temin edilmesi amacıyla; genel bütçe kaynakları (Paket Kredi, Toplu Konut Kredisi ve sigorta teminatı), vergi iadesi ve vergi muafiyeti, zorunlu deprem sigortası, depremlerin neden olduğu ekonomik kayıplar, güçlendirme projelerinin finansmanı, fiziki varlıkların finans yoluyla korunması, özel sigorta ve teminat, zarar karşılama ve yatırım planları, deprem anında müdahale için kaynak sorunu, uluslararası finansman ve kredi olanakları konularında çalışmalar ve

değerlendirmeler yaparak öneriler geliştirmesi ve bunları bir rapor hazırlayarak Şura Sekreterliğine sunması istenmiştir.

Komisyon çalışmalarına 13 Nisan 2004 tarihinde başlamış ve Sigorta, Kaynak Temini ve Yönetimi, Depremlerin Neden Olduğu Ekonomik Kayıplar konularında üç adet alt komisyon oluşturulmasına karar verilmiştir. Depremlerin Neden Olduğu Ekonomik Kayıplar alt komisyonu başkanlığına Oda temsilcimiz seçilmiştir. Komisyon ikinci toplantısını 7 Mayıs 2004 tarihinde yaparak alt komisyon çalışmalarında yapılan hazırlıkları tartışmıştır. Komisyon Başkanlığı, alt komisyon ve üyeler arasındaki görüş alışverişleri internet ortamında kurulan tartışma grubu e-posta iletişim aracıyla devam etmiştir. Komisyon Raporu e-posta trafiği ile sonuçlandırılmış ve Şura Genel Sekreterliğine 5 Temmuz 2004 tarihinde iletilmiştir.

Komisyon çalışmaları sırasında ilgili kurumlardan 1999 depremlerinin yarattığı kayıplar yazıyla istenmiş ve olası Marmara Depremi'nin yaratabileceği kayıplar konusunda yapılmış araştırmalar incelenmiştir.

Bu incelemeler kapsamında 2004 yılında İzmir'de 4.sü gerçekleştirilen "Türkiye İktisat Kongresi", Afet Yönetimi Çalışma Grubu tarafından hazırlanan "Türkiye'de Afetlere İlişkin politikalar ve İktisadi Etkiler" başlıklı Rapor, Sayıştay Başkanlığı'nın "İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?" başlıklı performans denetim raporu, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin dört üniversiteye yaptırdığı "İstanbul Deprem Master Planı" çalışmaları da değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeler Komisyon raporuna yansıtılmıştır. Deprem yaratabileceği kayıplar konusunda İstanbul için yapılan çalışmalardan yararlanılmıştır. Bu konuda geçtiğimiz yıllarda sonuçlandırılan ve benzer sonuçlara ulaşan iki araştırmanın bulguları raporda değerlendirilmiştir. Bu araştırmalardan ilki İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin JICA'ya yaptırdığı "The Study on a Disaster Prevention/Mitigation Basic Plan in

(*) TMMOB Şehir Plancıları Odası

İstanbul” adlı çalışmadır. Çalışma Eylül 2002 tarihinde tamamlanmıştır. İkinci çalışma ise Boğaziçi Üniversitesi tarafından Mayıs 2002 de tamamlanan “Earthquake Risk Assessment for Istanbul Metropolitan Area” adlı çalışmadır. Yapılan araştırmaya göre Marmara’da meydana gelecek olası deprem sonucunda İstanbul’da 34, 828 binanın tamamen yıkılacağı, 67,395 binanın ağır hasar göreceği ve 195, 097 binanın ise orta hasar göreceği tahmin edilmektedir. Aynı araştırmada uygulanan bir diğer yöntem göre ise 40,268 binanın tamamen yıkılacağı 76,944 binanın ise ağır hasar göreceği tahmin edilmiştir.

Araştırmanın ekonomik kayıpların incelendiği bölümünde ise bina hasarlarının meydana getireceği kayıpların 11,250,000,000 Amerikan dolarını bulacağı tahmin edilmiştir. Araştırmada kullanılan iki ayrı yöntem göre yapılan tahminlerde olası deprem sonucunda 431,671 yada 608,908 hanehalkının konut gereksinmesi doğacaktır. Araştırmada bina hasarları sonucunda ortaya çıkacak ekonomik kayıplar tahmin edilmeye çalışılmıştır. Bu kayıplara altyapı, ulaşım, hizmetler ve üretim sektörlerindeki deprem hasarları ve hizmet ve üretimin durması nedeniyle ortaya çıkacak ekonomik kayıplar ile değeri ölçülemeyecek insan kayıplarımız da eklendiğinde İstanbul’un ve Türkiye’nin önünde ne kadar büyük ve önemli bir tehlikenin bulunduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Komisyon çalışmalarında tehlikenin büyüklüğü dikkate alınarak çözüm önerilerinin geliştirilmesi gerekliliği üzerine dikkat çekilmiştir.

Bu çerçeveden bakılarak deprem zararlarının en aza indirilmesi amacıyla gerekli finansman kaynağının temini için, birincisi ülkesel ölçekte “Ulusal Afet Fonu” ve ikincisi küresel ölçekte “Dünya Afet Fonu” olmak üzere iki fonun kurulması önerilmiş ve komisyonca kabul görmüş ve Sonuç Rapor’da bu öneriler yer almıştır.

Komisyon raporunda Ulusal Afet Fonu’nun gerekliliği aşağıdaki biçimiyle yer almıştır.

“Deprem öncesi evredeki işler ile hem deprem zararların azaltılması ve hem de diğer hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla (örnek: tehlike ve risk haritaları, mikrobölgeleme çalışmaları ve sakinim planlarına dayanan planlama kararlarının hazır-

Yapılan araştırmaya göre Marmara’da meydana gelecek olası deprem sonucunda İstanbul’da 34, 828 binanın tamamen yıkılacağı, 67,395 binanın ağır hasar göreceği ve 195, 097 binanın ise orta hasar göreceği tahmin edilmektedir. Aynı araştırmada uygulanan bir diğer yöntem göre ise 40,268 binanın tamamen yıkılacağı 76,944 binanın ise ağır hasar göreceği tahmin edilmiştir.

lanması, altyapı sistemleri için doğru güzergah, yapılar ve kullanımlar için doğru yer seçimlerinin yapılması, kentsel ve kırsal iyileştirme, dönüşüm, yapı güçlendirme ve güvenlik artırma işlerinin yürütülmesi, afet bilgi sistemi ve bankası, toplumun eğitilmesi kampanyaları gibi...) bugünkü dağınıklık ortamından kurtulmak, kaynakları daha verimli ve etkin kullanmak amacıyla Türkiye Ulusal Afet Fonu (TUAF) oluşturulması bir zaruret halini almaktadır.”

Ulusal Afet Fonu’nun kaynakları arasına Zorunlu Deprem Sigortası’ndan kaynak aktarma yapılması önerisi komisyonca da kabul edilmiş ayrıca fonun mali gücünün

nün afet zararlarını ve risklerini azaltıcı faaliyetlere yönltilmesi vurgulanmıştır.

Raporun “Sonuç ve Öneriler” bölümünde ise aşağıdaki önerilere yer verilmiştir.

“Sigorta arz ve talebinin geliştirilmesi için yapılan öneriler:

- AB normlarına uygun ve yıllardır üzerinde çalışılan “Sigortacılık Faaliyetlerinin Düzenlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun”un bir an önce çıkartılması,
- Halen yürütülmekte olan Zorunlu Deprem Sigortasının mevzuatı olan 587 sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Deprem Şurası’nda geliştirilen önerileri de kapsayacak biçimde revize edilerek ivedilikle kanunlaştırılması,
- İhtiyari deprem sigortalarında sigortacılık mevzuatı gereği sigorta şirketlerince ayrılması zorunlu tutulan “Deprem Hasar Karşılıkları”nın Kurumlar Vergisi Kanununa göre gider yazılabilmesi için anılan Kanunda gerekli değişikliğin yapılması ve bu karşılıkların yatırıma yönlendirilmesi sonucunda elde edilen getirilerin Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinden (BSMV) muaf tutulması,
- Yangın sigortaları üzerinden alınan ve hiçbir mantığı bulunmayan % 10 oranındaki Yangın Sigorta Vergisinin kaldırılması,
- Devletin “yara sarma” politikalarını terk edip her fırsatta insanlarımızın özellikle depremle ilgili sigortalarını yaptırımalarını telkin edip sigorta

bilincini yerleştirmesi için gerekli önlem ve beyanlarda bulunması,

- Özellikle deprem sigortalarında Devletin ödeme gücü düşük insanlarımıza prim desteği sağlanması,
- Deprem primlerinin kişilerin gelir vergisi matrahından indirilmesine imkan sağlanması,
- Deprem Sigortası için ödenecek primlerin de BSMV'den muaf tutulması
- Kamu mallarının sigorta yapılamayacağına ilişkin düzenlemeden vazgeçilmesi

gerekmektedir.

Sigortacılık Sistemi, deprem gerçekleşikten sonra ortaya çıkan hasarın en kısa sürede giderilmesini sağlamaktadır. Ancak, afet dönemi gibi olağüstü durumların idaresinde afet öncesinde ve afet anında gerekli müdahaleleri yapacak, sigortacılık sistemi dışında, başka finansal kaynakların da yaratılması önem taşımaktadır. Bu nedenle, Doğal afetler zararlarının aza indirilmesi amacıyla Devlet bütçesinden bağımsız, kalıcı ve sürekli bir fona ihtiyaç duyulmaktadır. Bu fona, Türkiye Ulusal Afet Fonu (TUAF) denilmiştir. Söz konusu fonun kaynakları aşağıdaki kalemlerden oluşacaktır:

1. Sigorta bir araç olarak kullanılmak suretiyle sigorta işlemleri üzerinden alınan BSMV kaldırılarak onun yerine "Afet Fonu" adıyla bir fon ihdas edilmeli ve ilgili kanununda gerekli değişiklik yapılmalıdır.
2. Ülkemizdeki bazı ürün ve hizmetlerden ya KDV'nin belirli bir miktar düşürülerek, düşürülen oranda fon alınması veya KDV'ye dokunulmadan belirli bir oran dahilinde fon ihdas edilmeli, ürün ve hizmet yelpazesinin genişletilmesi veya dar tutulması, fon oranlarının tespiti siyasi otoritenin yetkisi çerçevesinde belirlenmelidir.
3. Gerektiğinde iç ve dış borçlanmalar yoluyla kaynak sağlanmalıdır.
4. Fonun kendi faaliyetlerinden, sigortacılık sektörü ile bazı ürün ve hizmetlerden alınacak paylardan veya diğer kamu hizmetlerinin yarattığı rant ve gelir kaynaklarından alınacak paylardan elde edilecek gelirlere sahip olmalıdır.
5. Fona Kamu bütçesinde her yıl tahsisat yapılmalı

ve Fon gerektiğinde Devlet bütçesinden avans alabilmelidir.

Fon risk yönetimi, performans yönetimi ve afet yönetim ile ilgili tüm fonksiyonları ifa etmelidir.

Fon kamu varlıklarının yurt içinde ve yurt dışında sigortalanmaları için gerekli tedbirleri almalıdır.

Fonun idaresi, kamu yönetim otoritesi tarafından iş tanımı belirlenmiş ve görevini yerine getirmesi için gerekli yetki ile donatılmış katılımcı, kamuya şeffaf, hesap verebilir modern bir kamu kurumu tarafından yapılmalıdır.

Kurum, yapı ve konutların ıslahı ile sağlıklı yeni konut edindirme modellerinde organizatörlük ve

garantörlük görevlerini üstlenmelidir. Böylece, herhangi bir afet sonrasında sigortacılık sistemi tarafından yapılan tazminat ödemelerinin afet sonrası şoku atlatamayan vatandaşlarca barınma ihtiyacı dışındaki harcamalar için kullanılmasının da önüne geçilebileceği düşünülmektedir.

Son bir öneri olarak doğal afetlerin küresel bir olgu olmasından hareketle Dünya ülkelerinin afetlere karşı mücadelesinde mali ve teknik işbirliğini, dayanışma ve yardımlaşmasını sağlamak üzere Birleşmiş Milletler çatısı altında "Dünya Afet Fonu" nun (DAF) kurulmasını önermektedir.

Gerek büyük afetler sonrası gerçekleştirilen rehabilitasyon ve yeniden yapılandırma faaliyetleri gerekse afetler öncesinde olası hasarların ortaya çıkarabileceği sosyal ve ekonomik kayıpların en aza indirilmesini sağlayacak iyileştirme, yenileme ve güçlendirme faaliyetlerinin finansmanı ülkelerin kendi öz kaynaklarından karşılanamaz seviyelere çıkmaktadır.

Gerek büyük afetler sonrası gerçekleştirilen rehabilitasyon ve yeniden yapılandırma faaliyetleri gerekse afetler öncesinde olası hasarların ortaya çıkarabileceği sosyal ve ekonomik kayıpların en aza indirilmesini sağlayacak iyileştirme, yenileme ve güçlendirme faaliyetlerinin finansmanı ülkelerin kendi öz kaynaklarından karşılanamaz seviyelere çıkmaktadır. Bu nedenle, afetler ile mücadelede gerekli olan kaynak ihtiyacının uluslararası yardım ve dayanışma anlayışı çerçevesinde karşılanmasını teminen Türkiye'nin Dünya Afet Fonu'nun kurulması düşüncesini Birleşmiş Milletler gündemine getirebileceği düşünülmektedir."

Komisyon tarafından hazırlanan sonuç raporda Oda görüşleri önemli ölçüde yer almıştır. Rapor'da yer almayan Oda Temsilcisinin görüşleri ise öneriler ve karşı görüşler olarak Rapor ekinde aşağıdaki biçimde yer almıştır.

- "Zorunlu Deprem Sigortası uygulamasının Türkiye genelinde gelir dağılımına bağlı olarak

adaletli bir biçimde yaygınlaştırılması için gelir düzeyi düşük ailelerin ödemeleri gereken prim tutarının bir kısmı için Devlet katkısı sağlanmalı yada prim oranları düşürülmelidir.

- Geçmiş yıllarda yapılan hasar ödemelerine bakıldığında Zorunlu Deprem Sigortası tazminatlarının ortalama bir ay içerisinde hak sahiplerine ulaştırıldığı görülmektedir. Afet sonrası şoku atlatabmayan ve aile bireylerini kaybetmiş, gelir yapısı bozulmuş afetzedeler, tazminat ödemesi nedeniyle ellerine geçen söz konusu nakiti ya içine düştükleri kaotik sosyoekonomik durumlardan dolayı yaşamları için zorunlu harcamalara ayırmakta yada başka yerleşmelere göçmektedirler. Afetzedelerin alacakları bu tazminatı anayasal hakları olan barınma ihtiyaçlarını giderme yolunda kullanmalarının temini için devletin konut edindirme amacına yönelik olarak yerleşmelerin stratejik gelişme planları kapsamında kentsel iyileştirme, kentsel yenileme ve yeni yerleşme projelerini afet sonrasında hızla uygulamaya koyarak hak sahibi afetzedelerin afetlere karşı dayanıklı ve güvenli işyerleri ve konutlara sahip olmaları sağlanmalıdır.
- Türkiye Ulusal Afet Fonu için Zorunlu Deprem Sigortası üzerinden alınacak fon en az %15 olmalıdır.
- İmar planlarından kaynaklanan rantlar, İmar aflarından sağlanan gelirler, Gecekonduların yeni yapılara dönüşümünden sağlanan gelirler gibi öneriler hassas konular olup şehircilik alanında olumsuz çağrışımlar yapmaktadır. Bu tür önerilerin şehircilik alanında uzmanlığı olan kurum ve kuruluşların katılımıyla, dikkatlice ve ilgili şehircilik yasalarında düzenlenmesi gerekir.
- Geçtiğimiz dönemlerde kaçak yapılar ve gecekondu için çıkartılan imar aflarının yerleşmelerimizdeki afet risklerini nasıl artırdığı ve 1999 depremlerinde bu afların çok acı sonuçlar verdiği, büyük kayıplar oluşturduğu, doğal ve tarihi miras alanlarımızda büyük tahribatlara neden olduğu göz önüne alınarak bu üç önerisinde Komisyon Raporu'ndan çıkarılması gerekmektedir."

Oda temsilcisi, Komisyon çalışmaları sırasında taslak rapor aşamasından karşı görüşlerin Sonuç Rapor'a eklenmesi aşamasına kadar Oda Yönetim Kurulu'na ve TMMOB Genel Sekreterliği başkanlığında toplanan Odaların Şura Temsilcileri Komisyonu'na yazılı ve sözlü olarak bilgi vermiş, görüş alışverişinde bulunmuş ve kurumsal eşgüdüm sağlanmıştır.

29 Eylül - 1 Ekim 2004 tarihleri arasında gerçekleştirilen Deprem Şurası çalışmaları sonunda hazırlanan "Şura Sonuç Bildirgesi" nde

- Komisyon Raporunda geliştirilen Ulusal Afet Fonu

önerisi 'devlet bütçesinden bağımsız ulusal bir finansman kaynağı'nın oluşturulması biçiminde,

- Komisyon Raporunda geliştirilen 'deprem sigortalarında Devletin ödeme gücü düşük insanlarımızı prim desteği sağlaması' önerisi 'Düşük gelir gurupları için deprem sigortalarına ilişkin prim desteği sağlanarak sigorta bilinci oluşturulmalıdır' biçiminde,
- Komisyon Raporunda geliştirilen ' doğal afetlerin küresel bir olgu olmasından hareketle Dünya ülkelerinin afetlere karşı mücadelesinde mali ve teknik işbirliğini, dayanışma ve yardımlaşmasını sağlamak üzere Birleşmiş Milletler çatısı altında "Dünya Afet Fonu" nun (DAF) kurulması' önerisi 'Deprem ulusal sınırlar ötesini de ilgilendirmesi nedeniyle ve uluslararası dayanışmanın kurulup güçlendirilmesi için, bir "dünya deprem fonu" oluşturulmasını teminen gerekli adımlar atılmalıdır' biçiminde yer almıştır.

Deprem Şurası Sonuç Bildirgesi'nin yayınlanmasından bu yana üç ay geçmiştir. Şura yönetmeliği, Şura Kararlarının Uygulanması maddesi uyarınca Şura önerilerinden hangilerinin yürürlüğe gireceği Bakan onayı ile kesinleşmekte; Bakanlığı ilgilendiren Şura kararlarının önem ve önceliklerine göre uygulama programlarına konulmakta ve diğer Bakanlıklar ile ilgili hususların uygulama programlarına alınması için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ilgili Bakanlıklara önerilerde bulunmaktadır.

Şura kararlarının uygulanması ile ilgili koordineyi sağlamak ve gerekli takibi yapmak görevi ise Şura sekreterliğine verilmiştir. Şura yönetmeliği uygulama sürecini Bakan ve bakanlık bürokrasisine bırakmaktadır. Şura çalışmaları sürecinde geliştirilen önerilerin uygulamaya geçirilebilmesi için ciddi bir proje yönetimi modeline, strateji planına ve bu ana plana uygun olarak hazırlanması gerekli eylem planlarına, programlarına ve proje çalışmalarına gereksinim vardır. Şura çalışmalarında geliştirilen önerilerin ne zaman, kimler tarafından, nasıl, hangi sırayla ve hangi kaynaklarla uygulamaya sokulacağı Şura üyeleri ve kamuoyunca bilinmemektedir.

Meslek odaları, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan komisyonların hazırladıkları raporlardaki öneriler ve sonuç bildirgesinde özetlenen önerilerin gerçekleştirilmesi için meslek odaları temsilcilerinin de etkin bir biçimde katılacağı bir planlama komisyonunun oluşturulması ve bu komisyon tarafından "Deprem Şurası Stratejik Eylem Programı" taslağının hazırlanarak tartışmaya açılması ve uygulamaya sokulması için eylem programları ve projelerin hazırlanması ve izlenmesi Şura önerilerinin zaman kaybetmeden gerçekleştirilmesi bakımından yaşamsal önem arz etmektedir.