

DEPREM ŞURASI İZLENİMLERİ VE DEĞERLENDİRMELER

Murat BALAMİR(*)

Deprem Şurası çalışmaları ile ilgili tutanaklar ve raporlar herkesin erişimine açık olduğu için bunları tekrarlamak yerine, burada bireysel gözlem ve değerlendirmelerin sunulması daha uygun olacaktır.

Çalışmaları Şubat 2004 tarihinde başlatılıp yedi ayrı grupta sürdürülen Deprem Şurası, kesin raporlarını Temmuz 2004 ayında elde etmiş ve 360 üye ile 28 Eylül-1 Ekim 2004 tarihinde genel görüşmelerde bulunmuştur. Bu büyük organizasyonu başarı ile yürütmüş bulunan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nı ve katkıda bulunanları öncelikle kutlamak gerekir. Böylece Türkiye deprem tehlikesine karşı alınması gereken önlemler konusunda 1999'dan bu yana üçüncü Ulusal Raporunu hazırlamıştır. Bundan öncekiler Ulusal Deprem Konseyi'nin "Deprem Zararlarını Azaltma Ulusal Stratejisi (2002) ile 'Türkiye İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu'dur (2004). Bu raporların hemen hemen aynı konularda, benzer sonuçlara eriştiği ve eşdeğer konulara işaret edip öneriler yaptığı görülür. Türkiye'de somut adımların atılması için acaba kaç ulusal çalışmanın daha yapılması gerekecektir? Daha da keskin bir dille, kaç kuruluşun daha kendi 'ulusal' raporunu yazması beklenecektir? Türkiye'de yapılan işlerin tekrar tekrar yapılması galiba adettendir. Başbakanlık Proje Uygulama Birimince yaptırılan 'Afet Zararlarını Azaltmak Amacıyla İmar Sisteminin Revizyonu' 1997-1999 araştırması da bugünlerde yine aynı kuruluş tarafından MEER programında belirlenen hedefinden de saptırılarak yeniden yaptırılmakta. Türkiye, kolları sıvayıp risk azaltma işlerine girişmektense (emin olmak için herhalde) tekrar tekrar yapılacak daha çok şey bulacaktır. Bunların borç alınan kaynaklarla yapılması da anlaşılabilir kimseyi üzmemektedir.

Şura'nın başkanı ve yürütücüsü Müsteşar Yardımcısı sayın Mahmut Küçük'ün verdiği istatistiklere göre, toplantılar boyunca 110 kişi söz almış, 27 değişiklik

önerisi verilmiş, 268 yeni öneri getirilmiştir. Bunların çoğunluğu yerbilim ve mühendislik alanlarından yapılan katkılar olmuştur. Her zaman dile getirilmeyen önemli bir görüş, eğitim oturumunda söz alan değerli sosyolog Bahattin Akşit'ten geldi: "Temel bilimler ve mühendisler doğayı dönüştürmek için eğitiliyorlar; deprem gibi bir doğal olay ve gücü değiştiremiyoruz. Bu nedenle, insan eliyle yaratılan risklere eğilmek ve birey ve toplum davranışlarını değiştirmek zorundayız. Ne var ki, toplum mühendislik yöntemleriyle değiştirilemez... Toplumu değiştirmek, ancak tabandan yukarı örgütlenmiş, sorgulayıcı toplumun geliştirilmesi ile olanaklıdır." (Aynı sözcükler olmayabilir ama söylenenlerin özü buydu).

'Bilinçli Toplum' değil, 'Direnci Toplum'

Konferans ve toplantıların hedeflerini tanımlamada özdeyişler yakalamak yerinde bir yaklaşımdır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Deprem Şurası için de, bütün çabaların nihai hedefi olduğu açıklanan 'bilinçli toplum' özdeyişi kullanılmış bulunuyor. Bu slogan tüm duyurularda, programlarda, dağıtılan broşür ve kırtasiye üzerinde 'herkes yararlansın' düşüncesiyle tekrar tekrar işlenmiş görünüyor.

Ne var ki, bu seçimi talihsiz bulmamak elde değil. Bütün vatandaşlarımızı bilgilendirip depremin nasıl oluştuğunu, P ve S dalgalarını, yapıların dayanım özelliklerini öğretmiş olmakla görev yerine getirildi mi diyeceğiz? Özellikle toplumu eğitip bilinçlendirmek görevinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın asli işlevlerinden biri olduğu iddiası herhalde inandırıcı bulunamaz. Ayrıca bu sloganı, 'pasif tutum' gizil bir biçimde tercih edildiği için, 'öğreten ve öğrenen'i, 'dikte eden ve edilen'i, yani yöneten ve yönetilen tarafları ayrı tutmakta olduğu anlamı taşıdığı için endişe duymamak elde değil.

Bakanlık yetkilileri bu tür bir slogan belirleme işinin profesyonel bir çaba gerektirdiğini, bunun için farklı disiplinlerden oluşturulmuş bir grubun bir iki kez toplanmasının yeterli ve uygun olacağını herhalde düşünmüşlerdir de, "mevzuat izin vermemiş"tir.

(*) Doç. Dr.,

ODTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

Böyle bir danışma mekanizması oluşturulsaydı, Deprem Şurası'nın hedefleri açısından 'direnci toplum' özdeyişini herhalde tercih ederdi. Çünkü 'direnci toplum', 'bilinçli' olmanın da ötesinde afetlere karşı direnç geliştirmek için gereken (teknik, ekonomik, sosyal, fiziki, vb) her önlem de almış bir toplum olacaktır. Yani pasif 'bilme'nin ötesinde eyleme geçmiş, tüm sektörlerde riskleri azaltmış ya da gidermiş, bilinenlere dayanarak uygulama ödevlerini de tamamlamış bir toplum olurdu. Direnci toplum aynı zamanda 'kendi kendine yeten', 'kendi olanakları ile'

aldığı önlemler nedeniyle tehlikeden daha az etkilenen ve afet durumunda kendi müdahale kapasitelerine sahip bir toplum demektir. O halde 'direnci toplum', yukarıdan yönetilmeyi bekleyen edilgen toplulukları değil, yerel düzeyde katılımcı ve özgürlükçü özelliklere sahip toplulukları tanımlamaktadır. Nereden bakılırsa bakılsın, 'Direnci Toplum' özdeyişi, 'bilinçli toplum'u kapsadığı gibi, bunun ötesinde zarar azaltma önlemlerinin hepsinin 'bil fiil' alınmış olduğu bir durumu anlatmaktadır.

İmar Mevzuatı Komisyon Çalışmalarının İçeriği

İmar Mevzuatı Komisyonu'nda görev yapmış olmam nedeniyle, bu kapsamda kimi konulara dikkat çekmem yerinde görülebilir. Bu komisyon, Şura genel toplantısı öncesinde sekiz kez biraraya gelecek çalıştı. Konunun geniş bir kesimi ilgilendirdiği düşüncesiyle en baştan bir görüş toplama çabasına girdi. Komisyon, Bakanlık aracılığıyla belediyeler, üst yönetim birimleri, üniversiteler, odalar, özel kuruluşlar ve kişilerden gelen görüşleri ayrıca derledi, bu alanda daha önce yapılmış olan çalışmalarını ve ilgili güncel yasa taslaklarını irdeledi.

Türkiye'nin deprem tehlikesi konusunda iki temel özelliği vardır. Coğrafyasının kendine özgü tehlikeler göstermesi yanında, bu gerçeği genellikle gözardı eden ve 60 yıldır izlenen kalkınma ve fiziki gelişme yönetimindeki yetersizliklerimiz ile büyük risk havuzlarından ibaret kentler ve yerleşme alanları yaratmış bulunuyoruz. Bu, başka ülkelerde karşılaşılmayan özgün bir durumdur. Bu nedenle reçetelerimizi kendimizce geliştirmek yükümlülüğümüz vardır. Koşullar artık bu gerçeklerle yüzleşmemizi gerektirmektedir. Bu açıdan İmar Mevzuatı Komisyonu raporu, öbür komisyonların çalışmalarından farklı olarak yalnızca İmar Kanunu'nda

Türkiye'nin deprem tehlikesi konusunda iki temel özelliği vardır. Coğrafyasının kendine özgü tehlikeler göstermesi yanında, bu gerçeği genellikle gözardı eden ve 60 yıldır izlenen kalkınma ve fiziki gelişme yönetimindeki yetersizliklerimiz ile büyük risk havuzlarından ibaret kentler ve yerleşme alanları yaratmış bulunuyoruz.

yapılacak düzeltmeleri değil, geniş bir cephede sistemli bir anlayış değişikliğini, mevcut işleyişlerde yenilikler ve mesleki alanda yeni açılımlar gerektiğini belirlemiştir.

Komisyon raporu, Türkiye'nin ağırlık vermek zorunda olduğu konunun deprem zararlarını azaltmak ve bu risk havuzlarını kurutmak olduğunu, imar sisteminin bunu içerecek bir yapıya kavuşturulması gerektiğini, 'Sakınım Planı' tanımı altında kentsel risk yönetiminin kent planlamasında bir özel uzmanlık alanı olarak geliştirilmesi gerektiğini, deprem zararlarını azaltma çabasının

çok sayıda yasayı ilgilendiren yaygın ve sürdürülebilir önlemlerle mümkün olduğunu, bu nedenle kimi küçük yönetmelik değişiklikleriyle yetinmek değil, yapısal ve kavrayışsal dönüşümlere gereksinme olduğunu, ancak bu yolla topyekun direnci bir toplum yaratma yolunun açılacağını vurgulamıştır. Geniş bir cephede bağlantılı değişikliklere gidilmesi gereği, konunun yalnızca bir Bakanlığın işi olarak görülmesinin de önüne geçmektedir.

Türkiye'de Risk Havuzları Nasıl Kurutulacaktır?

Kentsel risk havuzlarının küçültülmesi ve zamanla kurutulması üç temel işlem gerektirir. Yüksek risk gösterenlerden başlamak üzere, yerleşme birimleri bütününde mikrobölgeleme verileri ile tehlikeli alanların belirlenmesi ve imar planlarının bu bilgilere göre uyarlanması zorunluluğu vardır. Bu bölgelere göre, izin verilebilecek yapılaşma biçimleri için geliştirilen standartlara uyulması ve yapılaşmış alanlarda başvurulacak risk azaltma yöntemlerinin belirlenmesi Türkiye'ye özgü gereksinimlerdir.

Yerleşim alanlarımızda yaratmış olduğumuz riskler yalnızca yapı sağlamlığı ile ilgili değildir. "İnsanları öldüren yapılar", "depreme karşı alınacak önlem yapıların tamir takviye işleridir" gibi indirgeyici yaklaşımlar, konuyu dar bir meslek çerçevesinde tutmakla kalmıyor, kentlerimizde yarattığımız risk zenginliğini de gözardı ediyor. Yapıların, yol/otopark/parsel/çekme mesafeleri vb. ile birlikte oluşturdukları farklı kentsel doku riskleri, komşuluk riskleri, açık alan yetersizlik riskleri, tehlikeli maddeler depolayan ve işleyen tesisler, hastane ve okulların sağlamlığı yanı sıra, bunların kentteki mutlak ve göreceli konumları, altyapı ve ulaşım sistemlerinin taşıdığı riskler, sanayinin depremde görebileceği zararların türlerine göre (yapılar, tehlikeli maddeler,

altyapı tesisleri, girdi-çıkı ilişkileri, işgücü nitelikleri vb) taşıdığı riskler, dahası, heyelana ya da sivilaşmaya maruz, baraj altı havzalar, kıyılar gibi özel risk taşıyan alanlar, bu zenginliğin yalnızca bir bölümüdür. Bu risklerin sistemli bir biçimde azaltılması için hepsinin birlikte değerlendirilmesi ve bir özel planlama yöntemine başvurulması gereği vardır. Bu planlamanın başlıca araçlarından biri de imar planlarıdır. Türkiye’de derin risk havuzları oluşturan kentlerimizde özellikle öne çıkan bu gereksinme için, ‘Sakınım Planlaması’ tanımı ile bu kapsamda yapılacak işler İmar Mevzuatı Raporu’nda açıklanmış bulunuyor. Bu komisyon çalışmasının, başka komisyon raporlarında bulunmayan bir özelliği, yeni kavramlar sunması ve bir mesleki çalışma alanının açılımını yapmasıdır. Türkiye’nin içinde bulunduğu özgün koşullar, özgün çareler aramayı gerektirmektedir. Bu özel reçete aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Doğal Tehlikelerin Gözönüne Alınması
 - a) Türkiye Deprem Tehlike Haritası’nda yüksek riskli bölgelerde yer alan yerleşim birimlerinden başlayarak mikrobölgeleme tespitlerinin yapılması için gereken kurumsal önlemlerin alınması
 - b) Bu tespitlerin, mevcut imar planlarının değiştirilmesinde esas olacak yöntemlerin belirlenmesi ve mevzuata yerleştirilmesi
2. Yerleşmelerde Yaratılmış Bulunan Risklerin Toplu Olarak Değerlendirilmesi ve ‘Sakınım Planları’nın Hazırlanması
 - a) Başta Büyükşehirler’de ve diğer yüksek risk gösteren yerleşmelerde kentsel risk sektörlerinin, risk tür ve hacimlerinin yerel yönetimler tarafından belirlenmesi ve ilgili kesimlerin bilgilendirilmesi
 - b) Sakınım Planı’nın ilgili kesimlerin katılımıyla hazırlanması
 - c) Sakınım Planı ile belirlenen mekansal kısıtlama gereksinmelerinin imar planlarına yansıtılması
3. Yapı Stokuna İlişkin Politika ve Uygulamalar
 - a) Mevcut kamu ve özel yapılarda risklerin tespiti ve sınıflaması
 - b) Yeni yapılanların denetim yöntemi ve standartlarının belirlenmesi
 - c) Yapı güçlendirme ve toplu kentsel iyileştirme ve dönüşüm yöntemlerinin geliştirilmesi

İmar mevzuatı komisyon çalışmalarında yapılan öneriler bu reçeteyi izlemekte, yapılara ilişkin önlemlerin ise topluca bir ayrı Yapı Kanunu külliyatı oluşturmasını önermektedir.



Diğer Komisyonların Çalışmaları

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nca, çalışma komisyonlarının oluşturulmasında nelerin gözetildiğini açıklayan bir bilgi bulunmuyor. Konunun her yönünün kapsamak istendiği anlaşılabilir. Ancak Bakanlığın kendi yetki alanlarını daha yakından izlemek istemesinin sonucu ‘mevcut yapılar’ ve ‘yapı malzemeleri’ ile ‘afetler yasaı’ ve ‘imar yasasına’ ayrıcalık tanındığını görmekteyiz. Bakanlık yetki sınırlarını aşmakla birlikte, depremle ilgili önlemlerin geniş bir cephe oluşturması gerçeği karşısında ‘kurumsal yapılanma’, ‘eğitim’, ‘kaynaklar’ konularında da çalışmalar yürütülmesi yerinde görülmüştür.

Birbirinden bağımsız olarak çalışan komisyonlar, hazırlıklar boyunca birbirlerini bir kez, o da ancak yöneticiler düzeyinde dinlemiş oldular. Bu nedenle raporlarda birbirleri ile örtüşen konularda farklı değerlendirmeler yer aldığı gibi, boşlukta kalan ve kimsenin sahiplenmediği konular da oldu. Kapanış oturumunda sayın Bakan Ergezen tarafından bu eksiklerin giderilmesi amacıyla ek çalışma yapılacağı duyurusu yapılmakla birlikte, söz konusu komisyonların hiç değilse yönetim düzeyinde bir kez daha bir araya gelip raporlarının sırayla değerlendirilmesi işlemi yerine getirilemedi. Bu tür bir çalışma Bakanlık bünyesinde eğer yapıldıysa da, komisyonlara bu konuda bir bilgi iletilmedi.

Komisyonlar arası ortaklaşmalar yapılması gereği kadar, görmezden gelinen, ya da bir diğer komisyon çalışma alanına girmekle birlikte bağlantılar kurulması gerektiren konular olmuştur. ‘Mevcut yapılar’ ve yapı denetimi raporu, nedense bu işlerin yürütüldüğü imar ve planlama bağlamına hiçbir referans yapılmaksızın yazılmış görünüyor. ‘Eğitim’ raporu (aynı konu ‘kurumsal yapılanma’ raporu için de söylenebilir), yerel topluluk örgütlenmelerine hiç yer vermemiş, yerel toplulukların gerek acil durum koşullarında, gerekse zarar azaltma çalışmalarında sağlayabileceği katkıları gözardı etmiş bulunuyor. ‘Kaynaklar’ raporu ise, zorunlu deprem sigortası sistemini yalnızca sigortacı ve finans bakış açısından değerlendirmekle, zarar azaltma çalışma-

larına yapılabilecek olası büyük katkıları saklamış görünüyor. Bu sonuncusu belki en önemli eksiklik olarak görülebilir. Uzun dönemde bu alanda amaca uygun bir işleyişinin sağlanması, bu dar bakış açısından kurtulmayı gerektiriyor. Önemle tekrarlamak zorundayım ki, zorunlu deprem sigortasının, bugün takılıp kaldığı %15 düzeylerini aşabilmesi ve benimsenip yaygınlaşabilmesi için vatandaşın ödeyeceği bedelin, afetle karşılaşmadan önce de kendisine bir hayrı olacağını görmesiyle olanak kazanır. Bunun için bu havuzdan zarar azaltma, iyileştirme, güçlendirme işlerine pay ayrılması, belki on yıl reassürans işlemlerinden vazgeçilmesi ve kentsel risk havuzlarını kurutma seferberliğine girişilmesi zorunluluğu vardır. Bugün yaptığımız, güçlükle toplanan kaynakların %40'ını yurt dışına boşuna aktarmaktır. Finansçı bakış açısı ile, bu sigorta işleyişini tanıtımı ve savunusu ötesinde inandırıcı ve güçlü bir kaynak yönetimi önerisi yapılamamış bulunuyor.

'Tsunami' zedeler için Türkiye'nin yarattığı kaynak ile İstanbul'u kurtarma çalışmalarını bir seferberlik gibi başlatmak ve yarısını tamamlamak olanaklıdır.

Şura Sonrasında Neler Oluyor?

Şura çalışmalarının 'ne işe yaradığını' sorulara yanıt vermekte zorlanıyorum. Bakanlık Şura kararları doğrultusunda bazı çalışmalar yapıyor ve adımlar atıyor da bunları duyurmakta mı ihmalkar davranıyor? Yoksa acaba Şura kararlarına karşın, işler eskisi gibi mi devam etmekte? Bakanlık dilediği takdirde, bu bilgileri tüm Şura üyelerinin 'internet' adreslerine göndermesi zor olmasa gerek. İsterse, daha da çağdaş bir 'e-devlet' ya da 'e-yönetim' yaklaşım örneği gösterip, aynı ortamda pek çok konuyu tartışmaya ve katkılarda bulunmaya açık tutabilir. Bugün katıldığım (10 Şubat 2005) Ulusal Deprem Konseyi toplantısında Bakanlığın 8.12.2004 tarihli 'Deprem Şurası Sonuç Bildirgesi Eylem Planı' başlıklı ve dört sayfalık bilgi notuna erişmiş oldum. Bu notta, teknik çalışmadan sorumlu olan birim, çalışma konusu açıklaması, kaç ay içinde hazırlanacağı bilgileri bulunuyor. Ancak dehşetle görüyorum ki, tanımlanan 30 kadar ayrı çalışma içinde Kentsel Risk Belirleme ve Kentsel Risk Yönetimi konuları yer almıyor. Demek ki aylar süren çabalarımız boşa gitmiş. Demek ki kentlerimizde risk bulunduğu doğru değil! Bunu Bayındırlık ve

İskan Bakanlığı söylüyorsa inanmak zorundayız. Bakanlık, konuyu eylem planı dışında tutmakla yalnız Şura çalışanlarını yok varsaymış olmuyor, daha önce hazırlanan Ulusal Raporları da yadsımış bulunuyor.

İkinci bir soru dizisi ile, Türkiye'deki depremle ilgili kurumsal çoğulluk içinde Şura çalışmalarının anlamı nedir? Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, deprem konularında sorumlu tek otorite mi? Bugünlerde başka yönlere işaretler alınmakta. Bakanlığa bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile başka birimleri bir Müsteşarlık altında toplama düşüncesi, doğrudan Şura metinlerinde yer almış bulunduğu gibi, uzunca bir süredir üzerinde görüş çoğunluğu oluşmuş görünen ve girişimlere konu olmuş bir öneridir. Bugünlerde Türkiye Acil Durum Yönetimi (TAY) Genel Müdürlüğü, bir 'TAY Genel Sekreterliği Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı' hazırlamış bulunuyor. Taslak'ta Sekreterlik 'iyileştirme faaliyetlerini koordine etmek', 'tehlike ve risk analizlerinin yapılmasını sağlamak', 'ulusal boyutta acil durumlarla ilgili sigortacılık hizmetlerini yürütmek' gibi görevler üstlenmiş görünüyor. Bu işlevleri gören Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkilerinden mi edilmektedir? Kentsel risklerin azaltılması amaçlı Sakınım Planı hazırlama işlerini Bakanlık benimseyemeden Genel Sekreterlik mi yapacaktır? Bir Genel Sekreterlik, Bakanlıklar üstü eşgüdümü kurabilecek midir? Bunun için gerekli deneyim ve uzmanlıklar nasıl sağlanacaktır?

Zarar azaltma işlerine ve özellikle kentsel yenileme ve iyileştirme işlerine girişmektense yine konunun etrafında dolaşmaya devam etmekteyiz. Altı adet ulusal rapor, yarım düzine daha kuruluş geliştirmeden yapılması gereken asıl işlere girişebilen olmayacak. Bu konuda en ileride görünen İstanbul Büyükşehir Belediyesi bile son iki yıldır yerinde saymakta. Oysa 'tsunami'zedeler için yürütülen kampanyanın (ki Zorunlu Deprem Sigortası için hazırlanan reklamlardan bile güçlü ve inandırıcı oldu) çok daha ısrarlısı ve anlamlısı, kendi insanlarımızın çaresizliklerinin aşılması kampanyaları ve projeleri için kullanılmayı hala bekliyor. Sayın Başbakan'ın 'tsunami' diyarını dolaşması yerinde bir duyarlılık. Ama bunun paralelinde içeride yapılmış olması gereken 'mümasili' görev, İstanbul'u da, Zeytinburnu'nu da, sokak sokak gezmek olurdu. Kentsel yenileme ve iyileştirme projeleri geliştirmiş olanlarımız biliyor ki, 'tsunami'zedeler için Türkiye'nin yarattığı kaynak ile İstanbul'u kurtarma çalışmalarını bir seferberlik gibi başlatmak ve yarısını tamamlamak olanaklıdır. Türkiye'nin kendine de bir an önce sürececek bir merhemi olsa gerektir.