

"afetler kanunu tasarısı taslağı" üzerine

jeoloji mühendisleri odası'nın görüş ve önerileri

Genel Değerlendirme

Ülkemiz, sahip olduğu jeolojik, topoğrafik ve meteorolojik koşulları nedeniyle büyük can ve mal kayıplarına yol açan doğal afet olayları ile sıkça karşılaşmaktadır. Türkiye, coğrafyasının yaklaşık % 93'ü aktif deprem kuşağı üzerinde olan, nüfusunun yaklaşık % 98'i deprem tehlikesiyle karşı karşıya olduğu bir ülkedir. Ancak ülkemizdeki kentsel ve kırsal yerleşim alanları sadece deprem değil aynı zamanda heyelan, su baskını, kaya düşmesi vb tehlikelerin yarattığı zararlarla mücadele etmek zorunda da kalmaktadır.

Genel olarak doğal afet olaylarının zararlar içindeki payına bakacak olursak, konuyla ilgili olarak yapılan araştırmalarda elde edilen ortalama oranlar aşağıda sunulmuştur;

| <u>AFET</u> | <u>YÜZDE PAY</u> |
|-----------------|------------------|
| Deprem | 61 |
| Heyelan | 16 |
| Su baskını | 15 |
| Kaya düşmesi | 4 |
| Yangın | 3 |
| Çiğ, fırtına vb | 1 |
| Toplam | 100 |

Doğal afet zararlarının her yıl Gayri Safi Milli Hasılanın % 1-3'ü arasında oranlara ulaştığı tahmin edilmektedir. Doğal afetlerle bu derece iç içe olunmasına karşın koruyucu önlemlerin geliştirilmesinde ve uygulanmasındaki yetersizliklerimiz 1999 Depremlerinden sonra su yüzüne çıkmıştır.

1999 depremlerinin neden olduğu acı fatura ilk dönemlerde toplumun tüm kesimlerini ve siyasileri derinden etkilemiş gözüküyordu. Yeni bir sayfa açıyormuşçasına yeni bir söylem ve davranış şekli vurgulanmaya, "artık hiçbir şeyin eskisi gibi olmayacağına" yönelik ümit yayılmaya başlamıştı. Ancak aradan geçen yaklaşık 7 yılın sonunda, duyduklarımızın ve yaşadıklarımızın birer yanılsama olduğu görüldü.

"Türkiye kentleri doğal ve teknolojik tehlikelere dayanıksız **risk havuzları** oluşturmuş, yalnız deprem ile değil, farklı tehlike türleri ile başedebilecek niteliklerden uzak kalmışlardır" sözleri karşı karşıya olduğumuz sorunun özlü bir ifadesidir. Sadece kentler değil, herhangi bir mühendislik hizmeti görmeden yerel malzeme ve işçilik gelenekleri ile yapılan kırsal yerleşimlerdeki yapı stokları da aynı riskle karşı karşıyadır. Afet tehlikeleri meydana getirdikleri zararlar ile ülke kalkınması üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Son 15 yılı baz aldığımızda gittikçe artan afet zararları karşısında ülkemizdeki yerleşimleri afetlere karşı daha güvenli kılma yönünde farklı zamanlarda önemli girişimlerin gerçekleştiği görülmektedir. Bu çalışmalardan merkezi düzeyde önemli yankılar uyandıranlardan bazı örnekler aşağıda sunulmuştur;

1-Birleşmiş Milletler tarafından 1990-2000 yılları arasındaki dönem için ilan edilen "**Doğal Afet Zararlarının Azaltılması İçin Uluslararası On Yılı**" kapsamında ülkemizde başlatılan çalışmalar sonucunda Afet İşleri Genel Müdürlüğü koordinasyonunda "**Uluslararası Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı Türk Millî Komitesi**" tarafından hazırlanan ve Ağustos-1989'da yayınlanan Türkiye Millî Planı,

2-Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca Erzincan Depremi Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında ODTÜ'ye ihale edilen "**3194 sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyon Araştırma Projesi-Şubat 1999**",

3-8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturulan “Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu-Ocak 2000” ,

4-21.03.2000 tarihinde kurulan Ulusal Deprem Konseyi tarafından yayınlanan “Deprem Zararlarını Azaltma Ulusal Stratejisi-Nisan 2002” ,

5- DPT Müsteşarlığı'nca 5-8 Mayıs 2004 tarihleri arasında İzmir'de gerçekleştirilen Türkiye İktisat Kongresi'nde **Afet Yönetimi Çalışma Grubu** tarafından hazırlanan “**Türkiye'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkenler Raporu-Mayıs 2004**”

6- 29-30 Eylül ve 01 Ekim 2004 tarihlerinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca düzenlenen ve İstanbul'da toplanan **Deprem Şurası ve Komisyon Raporları**,

İçerikleri açısından bazı açılardan eleştirilse de ulusal afet ve imar mevzuatımızın afet zararlarını azaltma odaklı bir afet yönetim sistemi ekseninde yeniden oluşturulması ve bu temelde kurumsal olarak yapılandırılmasını hedefleyen bu raporlar, işlevsellik kazanamadan kurumların tozlu raflarında kalmıştır.

“Afetler Kanunu Tasarısı Taslağı-2006”da bu “kaderi” değiştirememiş, yukarıda örneklenen çalışmalarda tartışmalara, geliştirilen çözüm önerilerine gözü kapalı bir şekilde, “yara sarma” hizmetlerinin hala en temel afet hizmeti olarak kalacak, en temel işlevi olan Yapı ve İmar Kanunlarıyla uygulamada yakalaması gereken bütünsellikten uzak bir şekilde hazırlanarak kamuoyunun önüne gelmiştir.

Afet tehlike ve riskleri ile sık sık karşılaşılan bu coğrafyada geçmişi uzun bir afet yönetimine ve birikimine sahip olmamıza karşın gelinen noktada sahip olunan olumluluklar hızla erimiş ve sorunlar artık karmaşık bir hal almıştır. Yürürlüğe girdiği dönemde zamanının en gelişmiş afet yasalarından biri olarak kabul edilen 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”u geçen zaman içinde, bilimsel ve toplumsal gelişme ve ihtiyaçların göz ardı edilmesi, siyasi öngörüsüzlük, afet hizmetleri üzerindeki siyasi baskılar vb etkiler sonucu işlevlerini sadece “yara sarmaya” odaklayabilmiştir. Ülkemizde mevcut sistemin işleyişine göz attığımızda, afet hizmetlerinin önemli oranda afet sonrası yara sarmaya (acil durum ve sonrasına) odaklanması ve uygulamada tek politika haline dönüşmesi; sistemin afet sonrasına ağırlık vermesi nedeniyle zarar azaltma araçlarının geliştirilememesi; başta İmar Yasası olmak üzere ilgili yasalardan kopuk olması; kurumsallaşma sürecinde çok başlılığın hakim olması gibi olumsuzluklara sahip olduğu bilinmektedir.

Çağdaş örneklerinde olduğu gibi afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması için oluşturulması gereken afet yönetim sisteminin temel etkinlikleri şunlardır;

-ZARAR AZALTMA: Jeolojik, meteorolojik vb afet tehlikelerinin araştırılması, bölgesel ve yerel ölçekte tehlike değerlendirmeleri (makro ve mikro bölgeleme) ve haritaların üretilmesi, zarar azaltıcı mühendislik önlemlerinin geliştirilmesi, erken uyarı, izleme ve ikaz sistemlerinin oluşturulması, arazi kullanım planlamasına ve imar planlarına afet verilerinin entegrasyonu, yapılaşma standartlarının oluşturulması, afet ve imar mevzuatlarının bütünlüğünün sağlanması, afet zararlarını azaltma konusunda uluslararası ve ulusal bilgi ve deneyimin paylaşılması çalışmalarıdır.

-ÖNCEDEN HAZIRLIK: Ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte afet planlarının oluşturulması, haberleşme, tahliye vb görev alacak personelin eğitimi, lojistik planlama ve stokların belirlenmesi, toplumda afet kültürünün oluşturulması için yapılan eğitimler, başta yerel yönetimler olmak üzere kurum yöneticilerinin afet hizmetleri ve afet olayları üzerine eğitimi, yerel gazeteler, Tv'ler, konferanslar vb. yoluyla halkın eğitimi gibi afet öncesi dönem hizmetlerinin parçası olan çalışmalarıdır. Afet planlarının aksayan yönlerinin belirlenebilmesi ve bilgi ve deneyim alışverişini arttıracak koşulların sağlanması açısından yerel ve ulusal tatbikatlarla bu kapsam çalışmalar daha da zenginleştirilir.

-AFET OLAYINA MÜDAHALE: Afetin en az zararlarla atlatılabilmesi için olay sonrasında ilk etapta gerçekleştirilmesi gereken arama ve kurtarma, ilkyardım, tedavi, yiyecek, su, ilaç temini ve dağıtımı, genel olarak ihtiyaçların ve kaynakların uyumunu sağlamaya yönelik çalışmalarıdır. Afet sonrası döneme ait hizmetleri kapsar.

-İYİLEŞTİRME: Afet bölgesinde geçici iskan olanaklarının yaratılmasından başlayarak eğitim, sağlık, psikolojik destek , ulaşım, haberleşme alanlardaki çalışmalar ile ekonomik hayatı canlandıracak tedbirlerin alınmasıdır. Kısaca, hayatın normal akışına dönüşünü sağlamaya yönelik hizmetlerdir.

-YENİDEN İNŞA: Afet bölgesinde zarar gören alt ve üst yapının yeniden inşasına ve onarımına yönelik

çalışmalarıdır. Afetzedelerin kalıcı konut ihtiyaçlarının karşılanmasına, karayolu, enerji nakil hatları, kanalizasyon ve içme suyu hatlarının inşasına vb yönelik çalışmalarıdır. Afet sonrası dönem hizmetlerini kapsar.

Bu etkinlikler birbirini bütünler tarzda uygulanması ve afet sonrası dönemin, bir sonraki afet zamanına kadar zarar azaltıcı çalışmaların devreye girdiği bir dönem olarak ele alınması gerekmektedir. Ancak taslak bu bütünselliği sağlamayı bir görev olarak önüne koymamış, özellikle bugüne kadar altı en çok çizilen ve üzerinde ısrarla durulan “zarar azaltma” taslakta unutulmuştur. Ülkemizin afet gerçekliği karşısında, işlevi ne olursa olsun herhangi bir afet politikası veya uygulamasının zarar azaltmadan bağımsız düşünülmesi mümkün değildir. Aksine artık toplumsal yaşamın içindeki her etkinliğin bir afet ve zarar azaltma boyutu olmak zorundadır. Dolayısıyla her kişi veya kurum, bu aynı zamanda afet kültürünün de bir parçasıdır. Zarar azaltma stratejilerinin de, her adımında “afet güvenlik sorgulaması” yapması gerekmektedir. Evde güvenliği artırıcı önlemler alınması gibi her türlü plan ve yatırım kararında afet güvenliği sorgulaması yapılması, önlemler alınmadan uygulamaya geçilmemesi gerekmektedir.

Diğer yandan, dünyada zarar azaltma süreçlerinin ilk adımı olarak görülen ve afete duyarlı planlamayı sağlamada önemli bir araç olan **Afet Tehlike (Deprem Tehlike Haritaları, Heyelan Duyarlılık ve Risk Haritaları, Çığ Düşmesi Risk Haritaları, Su Baskını Haritaları vb) Haritaları** olgusu taslakta yankı bulamamış, kapsam dışı kalmıştır. Makro ölçek bölgeleme çalışmaları gibi mikro ölçek jeolojik etüt, jeolojik ve jeoteknik etüt gibi çalışmalar da taslakta tanımsız bırakılmıştır. Oysa bu araçlar öncelikle Afet Kanunlarının konusu olup tanım, içerik, onay ve kullanım esasları bu kanunlarda belirlenir, diğer yasalar bu araçlara ilişkin atıflarını bu kanunlara dayandırır.

Uluslararası örneklerde afet yönetim düzenlemelerinin kapsamında yer alan **Teknolojik Afetler** de bu taslağın “Afet” tanımında karşılık bulamamıştır.

Afetlerle mücadelenin temel araçlarından biri de ekonomik kaynaklardır. Ulusal bütçesinin %1-3’ü arasında afet zararıyla karşılaşan ülkemizin, afetlere karşı direnebilmesi ve ilerideki risklere karşı kalkınmasını güvence altına alabilmesi için, **her yıl ulusal bütçenin en az %3’ünü zarar azaltma harcamalarına ayırması gereklidir. “Afetler Kanunu Tasarısı Taslağı-2006” bu konuda herhangi bir yaklaşım sunmamaktadır.**

Diğer yandan kaynak ayırmak kadar kaynakların doğru ve yerinde kullanımı da önemlidir. Özellikle 1999 Depremlerinden sonra **Dünya Bankası ile imzalanan Marmara Bölgesi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi (MEER) Kredi antlaşması** sonrasında afetlere ayrılan kaynaklar Dünya Bankasının denetim ve yönlendiriciliğine terk edilmiş ve sürece Dünya Bankası damgasını vurmaya başlamıştır. **Bu dönem, piyasacı anlayışların egemenlik dönemidir ve yurttaş “müşteri”, afet hizmetleri ise bir “meta”dır. Bu yaklaşım ve piyasa kaygıları sonucu kaynaklar, temel öncelikler yerine “danışmanlık hizmetlerinin satın alınmasına” yönlendirilmiştir.**

Sonuç olarak, afet zararlarının azaltılması ve ülkemizdeki yerleşimlerin afetlere karşı güvenli hale getirilmesi, ara vermeden kararlı bir şekilde sürdürülen, geniş kapsamlı, toplumsal olarak içselleştirilmiş bir afetlere karşı mücadele kültürü ile desteklenmesi gereken toplumsal bir hedeftir. Bu yolda teknik, sosyal, hukuksal ve ekonomik boyutlarıyla sağlamlaştırılmış çağdaş bir afet yönetim sistemine duyulan ihtiyaç kadar bu yolun yolcularının kararlılığına ve bilimsel açılımlara sahip çıkmasına da ihtiyaç vardır. Bu nedenle merkezi ve yerel yönetimlerde kamusal erk kullanıcılarının, Dünya Bankası güdümlü piyasacı politikalar yerine, kamu yararı ve bilimsel kriterler çerçevesinde bütünsel afet politikalarına duyarlılık göstermeleri; ülkemizde afetlerle mücadele sürecinin hayata geçirilmesine duyulan ve bu süreci önemseyenler açısından zaten her geçen gün biraz daha azalan beklenti ve ümitleri daha da yıpratmayacak davranış içinde olmaları ayrı bir önem taşımaktadır.

1999 depremlerinden sonra afetler konusunda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca hazırlanan üçüncü taslak olan “Afetler Kanunu Tasarısı Taslağı-2006” bu konulardaki toplumsal beklentilere yanıt vermekten ziyade, yürürlükteki 7269 sayılı yasanın bir revizyonu olmaktan öteye geçememiştir. Bu taslağın madde bazında iyileştirilmesi yerine aynı Bakanlıkça hazırlanmış olan Yapı ve İmar Kanun Taslakları ile birlikte terminoloji ve uygulama birliğini gözeterek bilimsel gerekler çerçevesinde “zarar azaltma odaklı olarak” yeniden yazımı ve üç taslak arasında her açıdan bir eşgüdüm yaratılması daha uygun olacaktır.

Yukarıdaki değerlendirme çerçevesinde Odamızın ilgili komisyonunda, taslağın maddeleri bazında geliştirilen önerilere ayrıntılı olarak web adresimizden (www.jmo.org.tr) ulaşabilirsiniz.