

17 AĞUSTOS 1999 GÖLCÜK-İZMİT DEPREMİ SONUÇLARI VE PLANLAMA VE YAPIM DENETİMİ YOLUYLA AFETLERE KARŞI HAZIRLIKLIL OLMANIN CAN VE EKONOMİK KAYIPLARI ÖNLEMEDEKİ ROLÜ

Orta Doğu Teknik Üniversitesine Mensup Bazı Öğretim Üyeleri*
Tarafından Hazırlanan Bilgilendirme ve Tespit Notu

Temel Tespitler

17 Ağustos 1999 Gölcük-İzmit depremi ülkemizin şimdiye kadar uğradığı en büyük tabii afet ve ekonomik kayba yolaçacak olaydır. Bunun boyutlarını şu anda kestirmek imkansız olmakla beraber, benzer bir sanayi ve yoğun nüfus birikimine sahip Japonya'daki Kobe şehrinin 1995'te uğradığı depremin doğurduğu ekonomik kaybın ülkemize taşınması halinde 40-50 milyar dolarlık bir kaybın söz konusu olabileceğini düşünmekteyiz. Türkiye, uzun yıllar bu depremin getirdiği ekonomik kayıpları sırtında maalesef taşıyacaktır.

Deprem sonucu Çınarcık, Yalova, Karamürsel, Gölcük, Adapazarı, İzmit ve Düzce'de çok sayıda binalar çökmüş ve can kaybı meydana gelmiştir. Köylerdeki durum şu an için bilinmemektedir. Medyanın ilgisi şimdilik bunlar üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır, ancak İzmit-Adapazarı bölgesi ve civarında kurulu çok sayıda sanayi tesisinin de muhtelif ölçülerde hasara uğradığı havadan yaptığımız tespitlerde görmüş bulunmaktayız. Ayrıca telefon, ulaşım, vb. altyapının, savunma tesislerinin de zarar gördüğü ortadadır.

Türkiye'de imar planlama ve inşaat denetiminde köklü bazı değişmelerin olması şarttır. Bunlar "sert tedbirler" değil, sistemin değişmesidir. Bu bilgilendirme notu önce kısaca mevcut durumu tahlil edecek, sonra da bazı teklifler getirecektir.

3194 sayılı İmar ve 7269-1051 sayılı Afetler Kanunlarının Tahlili

1985 yılında TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu, şehirlerdeki imar planlamasını seçilmiş yerel yönetimlere

*P.Gülkan, H. Sucuoğlu, M. Balamir, R. Bademli, M. Ersoy

bırakmıştır. (Bu tarihten bir yıl önce de bakanlıkların sayısını azaltma politikası çerçevesinde Bayındırlık ile İmar ve İskan Bakanlıkları birleştirilmiş ve ortaya Bayındırlık ve İskan Bakanlığı çıkmıştı. Zaten Cumhuriyet döneminde Bayındırlık Bakanlığı 1958'e kadar afetlerden sorumlu bakanlıktı.) Bu tarihe kadar, ülkemizdeki nazım plan anlayışı bunların bakanlığın merkezi teşkilatı tarafından yapıp belediyelerce uygulanmasını öngörmekteydi. Deprem Yönetmeliğinin de uygulanması belediye ve mücavir alan içinde belediyelere bırakılmıştır. Planlama ve diğer kent düzenlemelerinin yerel yönetimlere geçmesi şüphesiz doğru yönde atılmış adımlardır, çünkü vatandaşların kendi yaşadıkları çevreyi şekillendirmede seçim yoluyla katılım imkanına sahip olması demokrasimizin kökleşmesi için yarar sağlayıcı olmuştur. Ancak şu anda üçbinin üzerinde belediyeye sahip olan ve 2000'in üzerinde nüfusa sahip yerleşim birimlerinin belediye kurma hakkı bulunan ülkemizde, teknik kadro ve imkanlar bakımından gerek planlama gerekse afet kanunlarının uygulanmasında bu belediyelerin hepsinin aynı düzeyde olduğunu sanmak yanlıştır. Ayrıca ülkemizde istisnai yetkilerle plan yapma ve onaylama yetkisine sahip olan bakanlıklar (Turizm, Kültür, Orman, Çevre bakanlıkları örneklerinde olduğu gibi) veya özel kanunla teşkil edilmiş kuruluşlar (GAP İdaresi örneğinde olduğu gibi) mevcuttur.

3194 sayılı İmar Kanunu beş bölümde yer alan 45 maddeden meydana gelir. İlk maddede ifade

edilen amacı, kentsel yapılaşmanın "plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak" ile sınırlıdır. Yani, yapılaşmaya ilişkin örgütlenme, kullama, işletme, koruma gibi süreç ve hizmetler kanunun ilgi ve amacı dışında tutulmuştur. Kanun sadece yapılaşma kademesini gözönüne almakta, bunun öncesi ve sonrası için herhangi bir temel politika getirmemektedir. Kanun metninde "afet" kelimesi yalnızca bir defa, imar planlarında Bakanlığın yetkilerini belirlemek için düzenlenmiş olan 9. maddede geçer. Buna göre Bakanlık, toplu konut ve gecekondu önemli ulaşım yatırımlarını ilgilendiren yerler vb. yanısıra "umumi hayata müessir afetler dolayısıyla" gereken planları ve plan değişikliklerini re'sen yapmaya, yaptırmaya ve onaylamaya yetkilidir. Bu hüküm, herhangi bir yerleşim yerinde meydana gelen afet sonrası durum için öngörülmüştür. İvedi olarak yeni bir plan (genellikle kaydedilen nüfus için) yaptırma gerektiği zaman kullanılır. Kısaca ifade edilecek olursa, İmar Kanunu ve yönetmeliklerinin meydana getirdiği sistem içinde afetlere karşı dayanıklılığı sağlayacak bir işleyiş kurgulanmamıştır. Yalnızca bazı yönetmeliklerde Afetler Kanununa kısa göndermeler yapılmaktadır.

İmar Kanununun ülkemiz mevzuatında pek az kimsenin farkında olduğu bir garipliği vardır. Bu kanun, onu çıkaran bakanlık tarafından değil, münhasıran yerel yönetimler tarafından uygulanır. Yani yürütme ile hazırlama yetkileri farklı perspektiflere sahip taraflarca üstlenilmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının belediyeler üzerinde hiç bir etkili yaptırımı mevcut değildir. Mahalli nazım ve uygulama planları belediye meclisleri tarafından yapılır, şehir yoğunlukları, kat yükseklikleri, ulaşım arterlerinin önemli kesimleri buralarda belirlenir, inşaat ruhsatları buralarda verilir.

7269 sayılı "Afetler" kanunu, ağırlıklı olarak afet sonrası işleyişi düzenleyen ve meydana gelen zararların karşılanmasını amaçlayan bir yapıya sahiptir. Bu kanunun uygulanmasını sağlamak için çok sayıda yönetmelik çıkarılmıştır. Kanunun kendisi de yedi defa değişikliğe uğramıştır. Afet yönetimi kavramı içerisinde afet türleri arasında bir ayırım yapılmaz,

detayda bunların yolaçtığı hasarın azaltılması için gerekli tedbirler farklı olsa da temel müdahale felsefesi aynıdır. Buna karşılık 7269 sayılı yasa, sel afeti için DSİ'yi sorumlu ve yetkili kılmış, çığ, kaya düşmesi, heyelan, deprem ve yangın afetleri için de Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nü görevlendirmiştir. Teknolojik afetler ise kanunda açıkça geçmez. Bunlara ilişkin teamül de ülkemizde henüz meydana gelmemiştir.

Açıkça ifade etmek gerekirse, İmar Kanunu afetleri dışlamıştır. Afetler kanunu da sanki bütün afetler kırsal yerleşimlerde meydana gelecekmış, sanayi ile nüfusun yoğun bir şekilde iç içe geçtiği yerlerde olmayacaktı gibi ağırlıklı olarak afet sonrası düzeni tarif eder tarzda kaleme alınmıştır. Marifet, afet sonrası için detaylı acil kurtarma ve yardım planları yapmak değil, afet sonrası kurtarılacak ve acil yardım götürülecek insanların sayısını, afet öncesi safhada alınan ve yürütülen afetlere hazırlıklı olma tedbirleri yardımıyla asgari sayıda tutmaktır.

Afet Zararlarının Giderilmesi

Ülkemiz son 7 yıl içinde maruz kaldığı doğal afetler sonunda uğradığı zararları gidermek için başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kuruluşlarının yardımına sıkça başvurur olmuştur. Bunların sonuncusu 1998 ilkbaharındaki Batı Karadeniz bölgesindeki su baskınları ve 27 Haziran 1998 tarihindeki Ceyhan-Misis depremi ardından işlerlik kazanan TEFER⁽¹⁾ projesidir. Bu proje birçok alt çalışma faaliyetine sahip entegre bir projedir ve sağlamayı hedeflediği hedefler arasında Türkiye'nin afetlerden daha az etkilenmesi ve daha az zarara uğraması için gerekli idari düzenlemelerin formüle edilmesi de bulunmaktadır. TEFER projesi Toplu Konut İdaresi Başkanlığının genel koordinasyonunda yürütülmektedir. Son deprem ardından TEFER boyutlarını on misli aşan bir düzenleme ilk planda hayata geçirilmelidir. Buna ilişkin bazı ön görüşler aşağıda verilmiştir.

Afet zararlarının ülke ekonomisini tehdit edebilecek boyutlara varmasını önlemenin belki de en önemli yollarından birisi etkili bir yapı ve planlama denetimi kurmakta yatmaktadır. Afet sonrası

dönemlerde sıkça dile getirilen ve artık herkesin ezberlediğini sandığımız bazı çözüm yolları maalesef pek dar bir açı içerisinde bölük pörçük formüle edilmiş nesnelere. Hele işi yalnızca yapı boyutunda görüp beton mukavemetinin değeri, veya etriye aralığının yetersizliği gibi teşhisler, dikkati başka yönlere çekmekten başka bir işe yaramayan sansasyonel ve manasız meslek şovenizmi gösterileridir. Afet zararları ve kayıpları aslında kökleri çok daha derinlerde olan sistemik bir bozukluğun görünen kısmıdır. Bunun halledilmesi de köklü ve bütünleştirilmiş bir yaklaşıma ihtiyaç göstermektedir. Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde yaklaşık iki yıldan beri disiplinlerarası bir ekiple sürdürülen bir araştırma⁽²⁾ afetlere karşı hazırlıklı olabilmemiz için hangi konularda köklü politika değişikliklerine gidilmesi gerektiğini ortaya koyan bir platform olmuştur. Bu proje de Dünya Bankası tarafından Erzincan depremi sonrasında yürürlüğe konulmuş ve bizden politikaları ortaya koymamız istenmiştir.

Afet Zararlarını Önleyecek Politikanın Anahatları

Bina boyutunda afet zararlarının önlenmesi işi, belediyelerin yapamadıkları proje ve inşaat denetim faaliyetinin onlar adına hareket edecek başka kuruluşların getirilmesi ile sağlanır. Belediyeler proje denetimini yapacak yeterli sayı ve nitelikte personele sahip değildir. Hele belediyelerin inşaat denetimi yapabildiklerini sanmak için çok saf olmak gerekir. O halde belediyelerin her iki alandaki kamu adına nihai onay verme yetkilerini geriye almadan, proje ve yapım denetimini özelleştirmek lazımdır. Bizim [2] No'lu dipnotundaki çalışmamızda ayrıntılı tarifini yaptığımız teklif, Almanya'daki "Prüfingenieur"luk müessesinin paralelinde bir sistemin kurulmasına yöneliktir. Yetkilendirilmiş özel şirketler bir RTÜK benzeri bir "Yapı Denetimi Üst Kurulu" gözetiminde bu fonksiyonu yerine getirecektir. Denetim şirketleri ilgili belediye veya valilikçe önce proje sonra da denetim yapmak üzere görevlendirileceklerdir.

Şirketler sorumluluk sigortası ile mücehhez olacak, mağduriyet olması halinde tüketicinin ortada kalmaması için gerekli düzen kurulacaktır. Sistemin yan unsurları, "yetkili mühendislik" müessesinin, teknik personele sürekli eğitim alma mecburiyetinin

getirilmesinde yatmaktadır. Planlama sistemi de ABD'deki uygulamalarda görüldüğü gibi afetleri önde gelen bir hedef koyarak yeniden düzenlenmektedir ve kendi içinde özelleştirilmiş bir denetim mekanizmasına sahiptir.

Kısa tutmak amacıyla burada tarif etmediğimiz sistem çok sayıda kanun ve yönetmelik taslağı ile şekillenmiştir ve 10 Ağustos 1999 tarihinde, yani depremden bir hafta önce Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile TOKİ'ye takdim edilmiştir.

Gölcük-İzmit Depremine İlişkin Bazı Politika Tavsiyeleri

Bu depremin yol açtığı zararların giderilmesi için kısa vadede tahminimizce 5 milyar dolarlık bir fon gerekmektedir. Bu fon münhasıran Yalova'dan doğuya İzmit körfezinin güney sahilindeki yerleşimlerin ve İzmit ve Adapazarı'nın yeniden imarı için gerekecektir.

· Bölgesel yeniden yapılanma için Toplu Konut İdaresi içinde yeterli personele sahip ayrı bir birim kurulmalıdır.

· Yabancı kaynaklardan temin edilecek bütün fonlar bunlar vasıtasıyla sarfedilmelidir.

· Afete maruz alan için bölgesel ve mahalli ölçekte, ilk planda yalnızca yerli halkın ihtiyacını karşılamak amacıyla, ulaşım, altyapı, konut ve işyeri inşaatları planlanmalıdır. Bu planlar bir an önce uygulanmalıdır.

· Teknik hizmetlerin alımında FIDIC kuralları işletilmelidir.

· Proje ve inşaat denetimi TOKİ'nin şimdiki kadar uyguladığı biçimde yapılmalıdır.

· Gölcük donanma tesisleri başka bir yere nakledilmelidir.

· Sanayi ve ticaret odaları ile sistematik bir koordinasyon sağlanarak faaliyeti durmuş olan fabrikaların bir an önce devreye girmesi, ilerideki depremlerin buralarda daha az etki yaratması için alınacak tedbirler hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

(1) "Turkey Emergency Flood and Earthquake Rehabilitation Project" ibaresinin başharflerinden.

(2) Gülkan, P., Balamir, M., Sucuoğlu, H., Ersoy, M., Bademli, R., Duygu, B., Tankut, T., Karaesmen, E., Keleş, R., "3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Teknik Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Tasansı," Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel müdürlüğü ile Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Proje Koordinasyon Birimi için 97-03-03-01-09 No.lu Proje kapsamında hazırlanan rapor, Cilt 1 ve 2, 1999.