

Atıf - Reference: Tercan, Binali (2018) Türkiye’de afet politikaları ve kentsel dönüşüm. *Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 3(5): 102-120.

Türkiye’de afet politikaları ve kentsel dönüşüm

Binali Tercan*

Öz

Türkiye’de afetlerle ilgili akademik çalışmalar, 1999 Marmara depremleri sonrası farklı disiplinler tarafından çok yönlü olarak ve yeni bir boyut kazanarak artmıştır. Afet konularıyla ilgili araştırmalarda zemin bilimleri ve yapı bilimlerinin ön plana çıktığı görülse de yerleşim, yönetim, ekonomik, sosyal ve psikolojik boyutlarıyla ilgili çalışmalar yaygın olarak yapılmaktadır. Afet öncesi hazırlıklar, afet anında yapılması gerekenler ve afet sonrası yapılacak çalışmaların tamamı afet yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Bu çalışmada öncelikle; afetler, afet yönetimi ve politikaları ile ilgili kavramlar incelenerek, kavram karmaşası önlenmeye çalışılmaktadır. Daha sonra, ülkemizde şimdiye kadar izlenmiş olan afet politikalarının tarihsel süreç içerisindeki dönüşümü, afetlerle ilgili kurumsal (merkezi ve yerel) yapılar ile yasal çerçevedeki dönüşümler incelenecektir. Değerlendirmelerde esas alınacak kaynaklar; afetlerle ilgili farklı tarihlerde çıkarılmış olan yasalar, tüzükler ve genelgeler olacaktır. Bunların yanında afet politikalarıyla ilgili literatür taraması (akademik kitap, dergi, bildiriler ile günlük gazeteler) ve ilgili kurumların kuruluş yasalarından da yararlanılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Afet politikaları, afet yönetimi, risk yönetimi, kentsel dönüşüm, sosyal ve kültürel çevre

Disaster policy and urban transformation in Turkey

Abstract

Interdisciplinary academic studies on disasters in Turkey, have been increasing since 1999 Marmara earthquakes. Although the ground sciences and construction sciences have appeared to be at the forefront in terms of disasters, studies related to residential, management, economic, social and psychological dimensions are also widely performed. In general, pre-disaster studies, disaster time studies and post-disaster studies are whole defined as disaster management. In this study; some concepts about disasters, disaster management and politics are examined in order to prevent concept confusion. After that, the transformation of disaster policies that have been followed, changes in institutional (national and local) structure and legal framework about disasters in our country up to now will be examined through historical perspective. Base of the gathering and evaluation is going to be; acts, laws, regulations and general rules concerning about disasters which issued on different dates. Besides these, literature review on disaster policies (academic books, journals, notices and daily newspapers) and the establishment laws of related institutions are also going to be utilized.

Keywords: Disaster policies, disaster management, risk management, urban transformation, social and cultural environment

Giriş

İnsanlar yeryüzünün hemen hemen her yerinde afetlerle karşılaşmaktadır. Türkiye, doğal veya insan kaynaklı afetlerin en sık yaşandığı, can ve mal kayıplarının yüksek olduğu ülkelerden biridir. Bu konudaki bulgular değerlendirildiğinde; afet zararlarının fazla olmasının en önemli nedenlerinden birinin, kentsel alanlar ve hassas yapıların

* Dr. Öğr. Üyesi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, e-posta: tercan_b@ibu.edu.tr

çoğunun deprem fay hatlarına yakın veya diğer afete maruz alanlarda yerleştirilmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bir diğer neden ise; yüzyıllardır afetlere duyarlı toplumsal, ekonomik ve sosyal yaşam biçimini içselleştiren, zarar azaltıcı veya önleyici afet politikalarının uygulanmayıp, yara sarmacı (reaktif) politikaların afet bölgelerinde uygulanmalarıdır. Bu bağlamda, 1999 Marmara depremleri sonrası önemi anlaşılan “risk yönetimi” anlayışı ise kentsel alanlardaki yüksek arsa değerleri nedeniyle rantsal dönüşüm uygulamalarına dönüşmüştür. Dolayısıyla afetler, sadece toplum ve doğal çevre üzerinde değil aynı zamanda sosyal ve kültürel çevreler üzerinde de olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Literatür tarama ve kavramsal çalışma

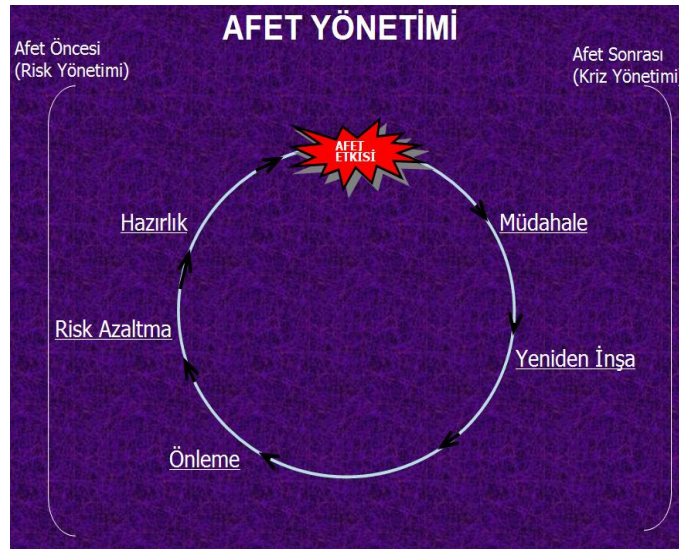
Afet konularıyla ilgili tartışmaları herkesin aynı şekilde anlaması için kavramsal çalışmalar oldukça önemlidir. 7269 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerinde de tanımlandığı gibi; “Afetler”, “doğrudan veya dolaylı olarak insanlar ve insan yerleşmeleri üzerinde fiziksel, ekonomik, sosyal ve çevresel kayıplara neden olan, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan kökenli olayların sonuçlarıdır” (Tercan, 2011: 485; Ergünay, 2007: 1). Yani sadece bir olayın meydana gelmesi, afet sonucunu doğurabilmesi için, yeterli değildir. Bu olayın insanlar üzerinde büyük ölçüde fiziksel, sosyal ve ekonomik kayıplar doğurması da gerekmektedir (Ergünay, 1999: 3-4). Bu kayıpların boyutları, doğal olarak meydana geldikleri yerleşim birimlerinin özelliklerine, yapıların afetlere karşı dayanıklılığına, yöre insanının afetlere karşı deneyimli olup olmamalarına göre değişmektedir. Yani afet tanımı insan merkezli bir tanımdır. Afetlerden sonra yapılacak yardımlardan yararlanmak için afetzede olmak gerekir. “Afetzedeler”; “bir afet nedeni ile oturdukları binaları yıkılan, ağır hasara uğrayan veya çeşitli derecelerde hasar gördüğü hasar tespit raporları ile tespit edilen kişi veya kişilerdir.” Afet bölgesinde yaşayan afetten herhangi bir şekilde etkilenen her kişi bir bakıma afetzededir. Ancak afetzede olan herkes yapılacak konut ve işyeri yardımlarından yararlanamayabilir. Afetzede olup, birden fazla sağlam konutu olan veya mülkü olmayanlar vb. hak sahibi olamazlar. “Hak sahipliği”, afetzedelerin, herhangi bir hasar görmemiş dahi olsa, olası bir afet riski altında olup afete maruz bölgede kalan veya gerçekleşmiş bir afet nedeniyle yıkılan, ağır hasar gören yapı ve binalarla olan mülkiyet ilişkileri ile yeniden yapılacak yapı ve binalardan veya verilecek inşaat kredisinden yararlanabilme durumlarını ifade eder. Afet yönetiminde çoğunlukla sürecin başlangıcı olarak kabul edilen “afet olayı”ndan hemen sonra olayın büyüklüğüne göre acil durum ilan edilir. Acil durum, 5902 sayılı *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*’da; “toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar ile bu olayların oluşturduğu kriz hali” olarak tanımlanmıştır. Kriz halinin daha az zararla geçirilmesi ve kısa sürede yaşamın eski haline döndürülmesi için etkin bir afet yönetimine ihtiyaç vardır.

Afet yönetimi; “afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla bir afet olayı öncesi, sırası veya sonrasında yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok yönlü, çok disiplinli, çok aktörlü, oldukça geniş kapsamlı, dinamik ve karmaşık bir yönetim sürecidir” (AFAD, 2014: 33).

Geleneksel Afet Yönetim Modeli'nde (GAYM) ise afet yönetimi; "...afet olaylarının can ve mal kaybına neden olmaması ya da bu kaybın azaltılması için afet öncesi ve sonrası alınacak önlemleri hem ayrı ayrı hem de bütünleştiren bir sistem" olarak ifade edilmektedir (Özmen 2013; Disaster Terminology, 2005: 7). Geleneksel yaklaşımla afetlerle mücadele dört safhadan oluşmaktadır. Bunlar, sakınım (mitigation), hazırlıklı olma (preparedness), müdahale (response) ve iyileştirme (recovery) safhalarıdır (Balamir, 2004; Yücel, 2009; Özmen, 2013). Afet yönetim sisteminin Türkiye'deki gelişimine bakıldığında, 1999 Marmara depremlerinden önceki afet olaylarında; genelde afet zararlarının azaltılmasına yönelik, afet öncesi zarar azaltma (proaktif afet yönetimi) ve hazırlık çalışmaları yerine sadece afet meydana geldikten sonra gerçekleştirilen gıda ve giyecek yardımları, sağlık hizmetleri ve afetzedelerin barınma ihtiyaçlarının karşılanması gibi afet yaralarının sarılmasına dönük (reaktif afet yönetimi) çalışmalar olduğu görülmektedir.

Afet yönetimi

Afet yönetimi, afet önleme ve zarar azaltma süreçlerinin belirlenmesinde, afet politikalarının uygulanmasında kullanılan anahtar kavramlardan birisidir. Afet yönetimi süreci, genelde afet öncesi olarak tanımladığımız önleme, risk azaltma ve hazırlık aşamalarını, afet anında kişisel davranış ve korunma konularını, afet sonrası dönemlerde ise müdahale ve yeniden inşa aşamalarını içerir (görsel 1).



Görsel 1. Afet yönetiminin aşamaları

Afet yönetimi veya afet döngüsü olarak adlandırılan süreç ülkemizde, 1999 öncesi "kriz yönetimi öncelikli" süreçten Marmara depremleriyle birlikte "risk yönetimi öncelikli" süreç takip edilmeye başlanmıştır. Görsel 1'de anlatılan bu süreç, "önleme" veya zarar azaltma öncelikli politikaların seçimiyle başlar. Daha sonra afetlerde ve acil durumlarda meydana gelmesi muhtemel zararların yok edilmesi veya azaltılmasına yönelik risk yönetimi ve önleme tedbirleri olarak tanımlanan "zarar azaltma" aşamasıyla devam eder. Risk¹ azaltma; belirli bir kesim veya alanda geliştirilen afet senaryolarına göre, olası risklerin önlenmesi, kabul edilebilir ölçülere indirilmesi ya da paylaşımı amacıyla alınacak her türlü planlı müdahaledir. Hazırlık; afet ve acil durumlara etkin bir müdahale amacıyla önceden yapılan her türlü faaliyetleri, müdahale; afetlerde ve acil durumlarda can ve mal kurtarma, sağlık, iye, ibate, güvenlik, mal ve çevre koruma,

sosyal ve psikolojik destek hizmetlerinin verilmesine yönelik çalışmaları, iyileştirme de; afet ve acil durum sebebiyle bozulan hayatın normalleştirilmesine yönelik faaliyetleri ve yeniden yapılanmayı ifade eder.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu yönetimi sistemi yerinden yönetim ve merkezden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Her iki yönetim düzeylerinin de afet yönetimi ile ilgili birimleri ve görevleri mevcuttur. Ülkemiz yönetim sisteminde merkezi yönetim; cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, bakanlıklar, yardımcı kuruluşlar ve bağlı kuruluşlardan oluşmaktadır. Yerel yönetimler ise köy yönetimleri (muhtarlıklar), belediyeler ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Kurumsal yapıları ve görevleri bakımından merkezi yönetim ve yerel yönetimler, birbirini tamamlayıcı niteliktedirler.

Yerel yönetimler, ülke sınırları içerisinde farklı büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır (Açıkgöz, 2007). Yerel yönetimler, hizmet yönünden yerel yönetimler ve mahalli idareler olmak üzere ikiye ayrılır. Ülke geneline teknik, kültürel ve ekonomik alanda hizmet veren kuruluşlar olan hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlarının (üniversiteler, TRT, KİT'ler, barolar, ticaret ve sanayi odaları vb.) da afet yönetimi sisteminde görevleri bulunmaktadır. 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesi'ne göre "...Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve karar organları, o yörede yaşayan seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleridir" şeklinde tanımlanmaktadır. Türkiye'de mahalli idare sistemi içerisinde yer alan yerel yönetim kuruluşları ise; il özel idareleri, belediyeler² ve köylerdir.

Merkezden yönetim; kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yapılması demektir. Bir başka deyişle kamu hizmet ve faaliyetlerinin belli bir merkezden yönetilmesi, bu hizmet ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan kamusal güç ve otoritenin ülkenin başkentindeki organlarda (cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, bakanlıklar, yardımcı kuruluşlar ve bağlı kuruluşlar) toplanmasıdır (Eryılmaz, 2007: 70).

Yukarıda tanımladığımız kavramların yanında şu anda hala net olarak tanımlayamadığımız bir bakıma, değişik kurumlar ve kişiler tarafından farklı tanımlanan veya karıştırılan kavramlar da mevcuttur. Bunlar; "afetin genel hayata etkililik durumu", "afete maruz bölge" ve "afet bölgesi" kavramlarıdır. Bu karışıklık, mevcut yasalardaki kavram ve kapsam tanımlamalarından kaynaklanmaktadır. Ergünay'ın da belirttiği gibi "ülkemizde meydana gelen her büyük afet sonrasında bölgenin afet bölgesi olarak ilan edilip edilmemesi veya Anayasamızın 119. maddesi gereğince bölgede olağanüstü hâl ilan edilip edilmemesi, bilim çevreleri de dâhil olmak üzere, hemen hemen her çevrede tartışılmaktadır" (Ergünay, 2011)

7269 sayılı Afet Yasası'nın ilk bölümünde; afetin o yerde yaşayanların genel hayatına etkisi, afet tehlikesinin veya afetlerden etkilenen yerleşmelerin tespiti, bu bölgelerde gerçekleştirilecek yapılaşmalarda ve yerleşmelerde uyulması gereken koşulların belirlenmesi konularını içermektedir.

7269 sayılı Kanununun 1. maddesinde "...afetlerde yapıları ve kamu tesisleri "genel hayata etkili" olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında bu kanun hükümlerinin uygulanacağı..." belirtmektedir. Burada anlaşılan; gerçekleşmiş veya olası (muhtemel) afetlerde yapılacak yardımlarla alınacak önlemlerin uygulanabilmesi için gereken tek

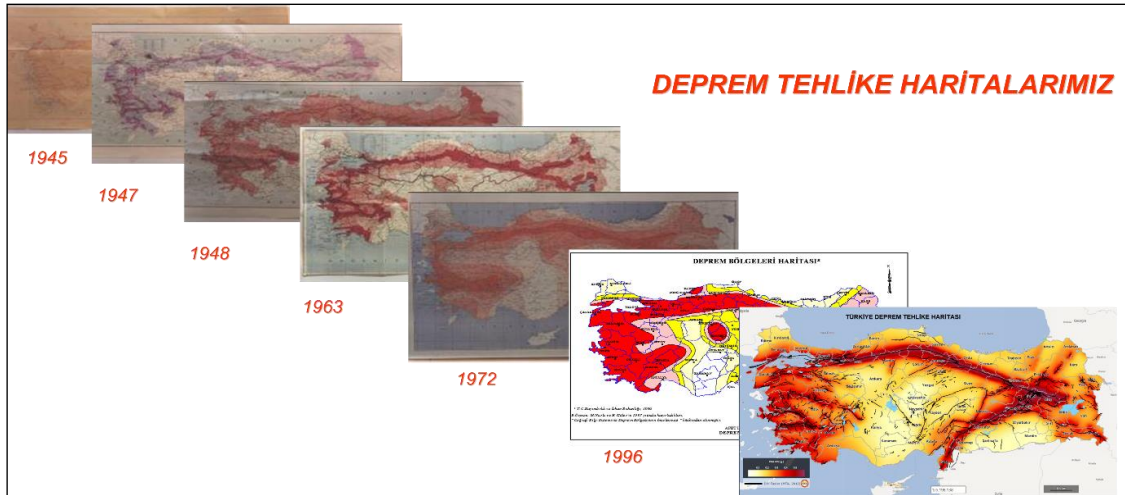
şartın, yapıların ve kamu tesislerinin genel hayata etkili olacak derecede hasar görmesi veya hasarın olası olmasıdır.

Afetin “genel hayata etkinliği” ise 7269 sayılı yasanın ilk maddesinin ikinci paragrafında belirtildiği gibi, esaslara uygun olarak ilgili bakanlıklarca çıkarılacak bir yönetmelik ile belirleneceği açıklanmıştır. İlgili yönetmelik ise, 1968 yılından bugüne, yürürlükte olan 13007 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmeliktir”. Bu yönetmeliğe göre; afet olayı nedeniyle yıkılan veya ağır hasar gören veya görmesi muhtemel olan yapı sayıları, ölü ve yaralı olması, tarım ürünleri ve hayvanların belirli oranlarda zayı olması gibi olaylar genel hayata etkililiğin belirlenmesinde dikkate alınan ölçütlerdir. Afetlerin genel hayata etkililiğinin belirlenmesi yetkisi günümüzde 5902 sayılı yasa gereği Başbakanlık, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’na (AFAD) aittir.

Gerçekleşmiş afetler sonrası yapılması gereken acil yardım tedbirlerinin uygulanabilmesi için, afet olayının genel hayata etkili olması gerekir. Olayın gerçekleştiği ilin valisi yasada öngörülen her türlü acil önlemi almakla yetkilidir.

Bir diğer tartışma konusu olan “afete maruz bölge” kavramı ise 7269 sayılı *Afetler Yasası*’nın ikinci maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; olmuş veya olası afet olayının etki alanlarının belirlenmesi ve bu bölgelerin afete maruz bölge olarak Bakanlar Kurulu Kararı ile tescil edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Tescil işlemi, afete maruz bölgede yapılacak resmi ve özel tüm yapıların yapılmasına, bazı özel koşullarla izin vermek veya bu bölgelere 7269 sayılı Yasanın 14’üncü maddesi gereğince “yapı ve ikamet yasağı” getirmek amacıyla yapılmaktadır (Ergünay, 2011).

Afetlerle birlikte yaşamak zorunda olduğumuz ülkemizde kayıtlı dönem sonrası verilerle oluşturulmuş ve zaman içerisinde güncellenerek geliştirilmiş çok sayıda deprem tehlike haritaları vardır (Görsel 2). Bunların ilki 1945 yılında yapılmıştır. Daha sonra 1947, 1948, 1963, 1972, 1996 ve son olarak da 2018 yılında güncellenmiştir.



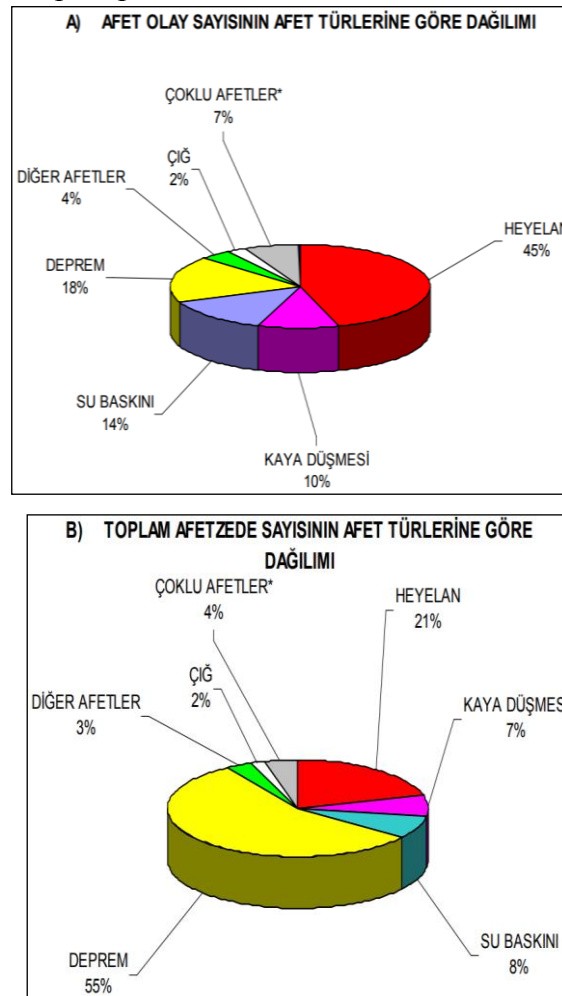
Görsel 2. Türkiye deprem tehlike haritaları

<https://www.afad.gov.tr/upload/Node/26539/files/TDTH.jpg> (Erişim tarihi: 26.03.2018)

4133 sayılı yasa ile değişik 7269 ve 4123 sayılı yasalar gereğince, olmuş veya olası bir afetle ilgili, afetzedelere yardımların yapılabilmesi için, afetten etkilenmiş veya etkilenme riski bulunan alanın “afete maruz bölge” olarak ilan edilmesi gerekmemektedir. Afet olayı, Başbakanlıkça “bölgenin genel hayatına etkili” bir olay olarak belirlendikten sonra artık yasalar çerçevesinde gerekli her türlü yardım yapılabilmektedir.

1995 yılında çıkarılmış olan 4133 sayılı kanunla değişik 4123 sayılı *Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun*'da geçen "tabii afete maruz yöreler" terimi 7269 sayılı yasada geçen "afete maruz bölge" terimi ile bazen karıştırılmış bazen de eş anlamlı olarak kabul edilmiştir. Oysa bu yasalar adlarından da anlaşılacağı üzere doğrudan "olmuş afetlerde" doğal afet nedeniyle meydana gelen hasar ve tahribatlara ilişkin hizmetlerin yürütülmesi ve afetin yol açtığı olumsuz etkilerin bir an önce giderilmesine yöneliktir. 7269 sayılı yasanın 2. maddesinde geçen "afete maruz bölge" kavramı ise "olmuş veya muhtemel afetler" için, doğrudan afetlerin önlenmesi ve etkilerinin azaltılması amacına yöneliktir (Ergünay, 2011).

Afet politikaları ve Türkiye ile ilgili genel afet verilerini değerlendirdiğimizde; Türkiye'nin bir afet ülkesi olduğu görülmektedir. Görsel 3'te de görüldüğü gibi (Gökçe 2008; 11) ülkemizde olay sayısı en fazla olmamasına rağmen, en çok can ve mal kaybına neden olan afet tipi depremlerdir.



Görsel 3. Son 60 yılda Türkiye’de meydana gelen afetlerin; olay sayıları, nakil sayıları, etkilenen toplam afetlerde ve yerleşim birimi sayıları baz alınarak yapılan değerlendirmelere göre dağılımı

Yani toplam afetzedelerin yüzde 55’i depremlerden, yüzde 21’i heyelanlardan, yüzde 8’i su baskınlarından, yüzde 7’si kaya düşmesinden, yüzde 9’u da çoklu afetler, çiğ ve diğer afetlerden kaynaklanmıştır. 2018 Türkiye Deprem Tehlike Haritasında da

görüldüğü gibi (Görsel 2) çok sayıda kentimiz, sanayi alanlarımız, barajlarımız ve birçok yatırımlarımız birinci derecede deprem bölgesi üzerinde yer almaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde Türkiye’de afet yönetim sistemi ve uygulanan afet politikaları

Beş yıllık kalkınma planlarında afet politikalarının nasıl şekillendirildiği konumuz açısından önemlidir. Çünkü beş yıllık kalkınma planları ülkemizin planlı gelişiminde önemli role sahiptir. 1963-2018 yılları arasında hazırlanıp uygulanmış olan on (10) adet Kalkınma Planı içerikleri, değişik afetlerin yol açtığı sorunlar ile zarar azaltma konularında uygulanan önleyici afet politikaları bakımından incelendiğinde; bu konuların bağımsız birer bölüm halinde ele alınmadığı, planlarda afet, yerleşme ve kentleşme politikalarıyla ilgili; “konut, çevre ve araştırma-geliştirme faaliyetleri” gibi alt bölümlerin içerisinde yer verildiği görülmektedir.

Afetlerle ilgili kavramlar *Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*’nda yer almamaktadır. Diğer planlarda, afetlerle ilgili az da olsa yer alan düzenlemeler ise yıllık uygulama programlarına yeterince yansıtılmamıştır.

Türkiye'nin bir afetler ülkesi olması ve Türk kamuoyunun afetlere karşı oldukça duyarlı olduğu döneme denk gelen *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*’nda da deprem ve doğal afet, gibi kavramlara yer verilmemiştir. Onuncu beş yıllık kalkınma planında ise “Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında; “Kentsel Dönüşüm ve Konut”, “Afet Yönetimi” alt başlıklarında afet kavramlarına yer verilmiştir.

Kalkınma planlarında da görüldüğü gibi; Türkiye’de 1990’ların sonlarına kadar uygulanan afet politikaları reaktif, afet olduktan sonra yapılan çalışmaların ağırlıklı olduğu yara sarma politikalarıdır. Önleme ile ilgili çalışmaların önemsendiği proaktif politikalar ise 1999 Marmara Depremleri sonrası ülke gündeminde yoğun olarak yer almıştır.

Günümüzde “Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi” olarak adlandırılan model ile öncelik “Kriz Yönetimi”nden “Risk Yönetimi”ne verilmiştir. Bu yöntemle afet ve acil durumların neden olduğu zararların önlenmesi için tehlike ve risklerin önceden tespiti, afet olmadan önce meydana gelebilecek zararları önleyecek veya en aza indirecek önlemlerin alınması, etkin müdahale ve koordinasyonun sağlanması ve afet sonrasında iyileştirme çalışmalarının bir bütünlük içerisinde yürütülmesi öngörülmektedir (AFAD, Kadioğlu, 2008; Macit, 2016).

Türkiye’de afet yönetim sistemi ve uygulanan afet politikalarının dönüşümü, tarihsel süreç içerisinde genelde dört farklı döneme ayrılarak değerlendirilmektedir. Afetler nedeniyle terkedilmiş birçok antik kentin yanında günümüzde yaşamın sürdürüldüğü çok sayıda Anadolu kentinde tarihsel süreç içinde farklı afetlerden etkilenmiş olmasına rağmen terk edilmeyip yaşanmaya devam edilmiştir. Türkiye deprem tehlike haritasında da görüldüğü gibi, Anadolu kentlerinin çoğunda afet tehlikesi olmasına rağmen, etkin risk azaltıcı politikalar geliştirilip uygulanamamıştır. Dolayısıyla, olası afet riskiyle yaşamak Anadolu kentlerinin yaşam biçimi haline gelmiştir.

1944 Yılı Öncesi Dönem (1509 İstanbul Depremi ile başlayan süreç)

Cumhuriyetin kurulmasından önce Osmanlı İmparatorluğu döneminde; büyük afetlerden sonra halka padişah fermanları ile acil yardım ve konut yardımı yapılmakta idi. Tüm bu yardımlar, afetler olduktan sonra yara sarma çalışmaları olarak yapılmaya devam etmiştir. Afetlerle ilgili ilk yasal belgelerden biri olan ve yalnız İstanbul içerisinde yapılaşmalara bazı esaslar getiren *Ebniye Nizamnamesi* 1848 yılında çıkarılmıştır. Daha sonra 1877 yılında çıkarılan başka bir nizamname ile uygulamalar imparatorluk sınırları içerisindeki bütün belediyelere yaygınlaştırılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk hükümeti tarafından, yerleşme ve yapılaşmalara yeni esaslar getirilmesi, göçmen mübadelesi ve iskân görevlerini üstlenen Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı'nın 1923 yılında kuruluşu ile başlamıştır. Ancak bu bakanlık çalışmalarını uzun süre sürdüremeyip bir yıl sonra lağvedilmiştir.

Yerleşme ve yapılaşmalarla ilgili denetim ile ihtiyaç sahipleri için konut inşa ettirmek görevleri, 1930 yılında yürürlüğe giren *1580 sayılı Belediye Kanunu* ile belediyelere verilmiştir. 1933 yılında yürürlüğe giren *Belediye Yapı ve Yolları Kanunu*'nun altı yıllık uygulanmasında görülen aksaklıkları ortadan kaldırmak, meydana gelen doğal afetlerle ilgili Kızılay, İçişleri Bakanlığı vb. teknik olmayan kuruluşlar eliyle yürütülen yardım çalışmalarını bir esasa bağlamak üzere *Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş Kanunu* 3611 sayılı Kanunla, değiştirilmiş, yerleşme, yapılaşma ve afetlerle ilgili görevler "Yapı ve İmar İşleri Reisliği" adı altında yeniden düzenlenen birime verilmiştir.

17 Ocak 1940 tarihinde *3773 sayılı Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıklarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun* çıkarılmıştır.

1935-1943 yılları arasında, Türkiye'de birçok su baskını ve ani taşkınların meydana gelmesi nedeniyle önemli ölçüde can ve mal kayıpları ile karşılaşmıştır. Bunun üzerine, 1943 yılında *4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu* adlı yeni bir kanun çıkarılmıştır (TBMM, 1999; Ergünay, 2002; Uzunçubuk, 2005; Tercan, 2001; Şahin, 2009; Şengün, 2012; Özmen, 2013).

1944-1999 Yılları Arasındaki Dönem

Geleneksel afet yönetim şeklinin ve kaderci toplum yapısının baskın olduğu 1944-1958 yılları arasındaki dönemde (*Yer Sarsıntularından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun*'un yürürlüğe girmesi ile başlayan, kısmen zarar azaltıcı önlemlerin alındığı dönem) 18 Temmuz 1944 tarih ve *4623 sayılı Yer Sarsıntularından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. 1945 yılında Bayındırlık Bakanlığı ilgili üniversiteler ile iş birliği yaparak, Türkiye'nin ilk deprem bölgeleri haritasını ve bu günkü adıyla "Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik" olan *Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği*'ni hazırlamıştır. Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde deprem bürosu yine bu dönemde, 1953 yılında kurulmuştur. Deprem bürosu daha sonra 1955 yılında DE-SE-YA (Deprem-Seylan-Yangın) şubesine geliştirilmiş, doğal afet zararlarının azaltılması çalışmaları da bu şube tarafından yürütülmeye başlanmıştır. 1956 yılında Yapılaşma ve kentleşme konularıyla ilgili en önemli yasa olan 6785 sayılı İmar Kanunu da bu dönemde çıkarılmıştır. Her afet için yeni ve o afete özgü bir yasanın çıkarıldığı bu dönemde 5243 sayılı *Erzincan'da Yaptırılacak Meskenler Hakkında Kanun* (1948), 5663 sayılı *Eskişehir Sel Baskınından Zarar Görenler İçin Yaptırılacak*

Meskenler Hakkında Kanun (1950) ve 6746 sayılı Aydın, Balıkesir, Bilecek, Edirne, Eskişehir, Konya ve Denizli Vilayetlerinde Tabii Afetlerden Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkındaki Kanunlar (1956) çıkarılmıştır.

1958 – 1999 yılları arası (afet yönetimi, yerleşme ve yapılardan sorumlu olan İmar ve İskân Bakanlığının kuruluşu ile başlayan dönem) dönem ise; Türkiye'nin doğal afetlerle ilgili faaliyetlerinin yeniden hız kazandığı, ağırlıklı olarak afet sonrası politikalar ile gelişmekte olan ancak yetersiz ve bütünleştirilememiş afet öncesi çalışmaların geleneksel afet yönetim modelinin uygulandığı bir dönemdir (Özmen, 2013:16). 1959 yılında, çeşitli değişiklikler yapılarak halen yürürlükte olan kısaca *Afetler Kanunu* olarak da bilinen 7269 sayılı *Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun* çıkarılmıştır. Bu yasanın ilgili hükümleri gereği; 1965 yılında Afet İşleri Genel Müdürlüğü, 1971 yılında da Deprem Araştırma Enstitüsü Başkanlığı, doğrudan Bakanlığa bağlı olacak şekilde kurulmuştur.

1999 Yılı Sonrası Dönem

1999 yıkıcı Doğu Marmara depremleri ile başlayan süreci daha çok Marmara depremleri belirlemiştir. 1999 Marmara depremlerinin yol açtığı can ve mal kayıplarının fazla olması dolayısıyla, TBMM'den dönemin hükümetine deprem bölgesinin genişliği ve nüfus yoğunluğunun yüksek olmasından kaynaklı ortaya çıkan sorunların ivedilikle çözülebilmesi için Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir.

Dönemin koalisyon hükümeti ise 4452 sayılı yetki yasası ile KHK çıkarma yetkisini depremden sekiz gün sonra almıştır. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik'te de belirtildiği şekilde, afetin il sınırlarını ve imkânlarını aşması halinde, Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu, merkezi bir afet yönetim birimi olarak kurulmuştur.

Afetlerle ilgili bir diğer merkezi kurum da Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi (BKYM)'dir. BKYM; Başbakanlık tarafından hazırlanan 96/8716 sayılı Yönetmelikle kurulmuş olan, afetler dâhil bir kriz halinde merkezde teşkili ön görülen yönetim merkezidir. Bu merkez, 14.12.2000 tarih ve BKYM'nin 6. sayılı yazısı ile Türkiye Acil Durum Yönetim Genel Müdürlüğü'ne bağlı alt bir birim haline getirilmiştir. Başbakanlığın 21 Mart 2000/9 sayılı genelgesi ile deprem tahminlerinin değerlendirmesinde bir süzgeç vazifesi yapmak üzere Ulusal Deprem Konseyi oluşturulmuştur. Ancak, 6 Ocak 2007 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan bir kararla, Ulusal Deprem Konseyi'nin işleyişine son verilmiştir (TBMM, 1999; Ergünay, 2002; Şengün, 2007; Tercan, 2008).

23.09.1999 tarih ve 23825 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 576 sayılı KHK ile iki yıl süreli İçişleri Bakanlığı'na bağlı Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne bağlı il koordinatörlükleri kurulmuştur.

5902 sayılı yasa sonrası merkezi örgütlenme: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) kuruluşu

Cumhuriyet dönemi boyunca çok sayıda kurumsal yapı oluşturulmuş veya dönüştürme çalışmaları yapılmıştır. Son olarak afet ve acil durumlar ve sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, doğrudan Başbakanlığa bağlı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD); 17.06.2009 RG Sayı: 27261 ve 5902 sayılı Kanunla yetkili ve

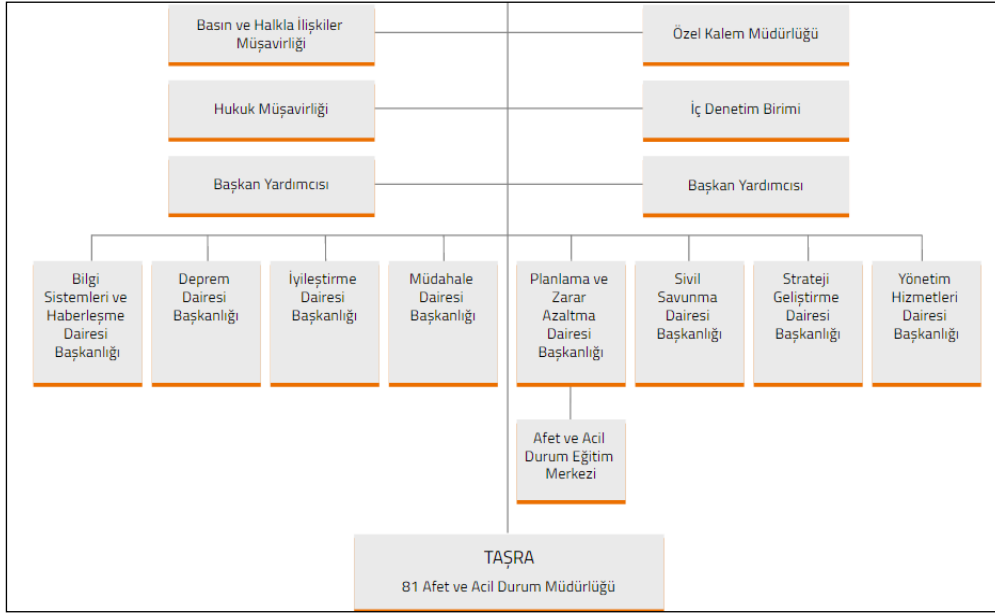
sorumlu kurum olarak kurulmuştur. Bu yasa ve kapsamında çıkarılan yönetmelikler; Başbakanlık, bakanlıklar, iller ve ilçelerde afet ve acil durum yönetim merkezlerinin kurulmasına yasal dayanak oluşturmuştur³. 5902 sayılı Kanun'un amacı; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın kurulması, teşkilatı ile görev ve yetkilerini düzenlemektir. Yine 5902 sayılı Kanun'a göre AFAD'ın temel görevleri ise şu şekilde tanımlanmıştır:

...afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanmasını sağlamak...

5902 sayılı Kanun ile Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu oluşturulmuştur (Görsel 4a ve Görsel 4b), Yine bu yasa ile İçişleri Bakanlığı, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapatılmıştır.



Görsel 4a. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) Üst Birimler Kurumsal Şeması



Görsel 4b. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) Alt Birimler Kurumsal Şeması
<https://www.afad.gov.tr/tr/2218/Teskilat-Semasi> ,Erişim Tarihi: 26 Mart 2018

5902 sayılı Yasanın 5. Maddesi doğrultusunda, 12 Şubat 2011 tarih ve 27844 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2011/1320 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Afet Risklerinin Azaltılması Platformu kurulmuştur. Bu platform risk azaltma çalışmalarında sürekliliği sağlamak, toplumun afetlere duyarlılığını artırmak, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, özel sektör temsilcileri, STK'lar ve medya ile birlikte afet risk azaltma politikaları üretmek, izlemek, değerlendirmek ve planlara entegrasyon çalışmaları yürütmek amacıyla kurulmuştur.

6306 sayılı yasa sonrası dönem

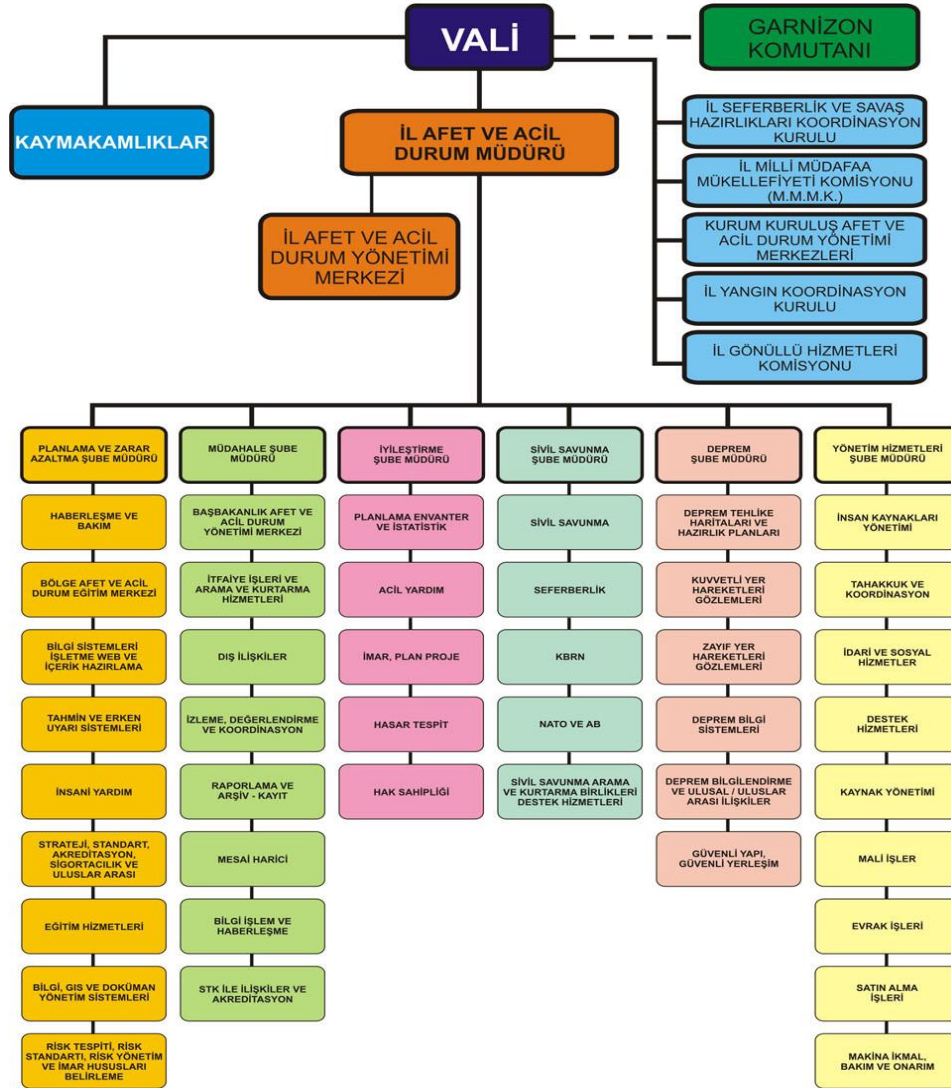
31 Mayıs 2012 tarihinde, afet zararlarının azaltılması ve kentsel dönüşüm çalışmalarının daha kolay yürütülmesi amacıyla, 6306 sayılı *Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun*, 28309 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın temel amacı; "...afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek..." olarak tanımlansa da özellikle büyük kentlerin rantı yüksek bölgelerinde uygulanma alanı bulmuştur. Dolayısıyla, kısaca kentsel dönüşüm yasası olarak anılan 6306 sayılı yasa, rantal dönüşümün en etkin aracı olmuştur.

Yereldeki örgütlenme: İl afet ve acil durum müdürlükleri

5902 sayılı Kanun'un 18. maddesinde; illerde, il özel idaresi bünyesinde, valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlüklerinin kurulacağı, valinin bu müdürlüğün sevk ve idaresinden sorumlu olacağı belirtilmektedir (Görsel 5). AFAD'ın taşra teşkilatı olan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri'nin görevleri de özetle şu şekilde belirlenmiştir:

...ilin/ilçenin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, afet ve acil durum önleme ve müdahale il/ilçe planlarını mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği ve koordinasyon içinde yapmak ve uygulamak, il/ilçe afet ve acil durum yönetimi merkezini

yönetmek, afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek, afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak...



Görsel 5. Örnek bir Kurumsal Şema (Bursa İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü)

İl AFAD Müdürlükleri'nin harcamalarının ise, İl Özel İdaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten yapılacağı ve İl Özel İdaresi Yıllık bütçesinin %'1'inden az olamayacağı, Personel harcamalarının Başkanlıkça karşılanacağı, norm kadroların Başkanlıkça belirleneceği, atamaların ise valilerce yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Afet yönetimi ile ilgili mevzuat düzenlemeleri ve kurumsal yapılar

1999 öncesi ve 1999 sonrası afet politikalarının oluşturulması ve yönetiminde etkili olan ancak yukarıda bahsedilen yasal ve kurumsal yapılar dışında çok sayıda yasa ve kurum da bulunmaktadır. 1999 Öncesi yerel yönetimlere afetle ilgili yetki veren; başta 7269 sayılı Afetler Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 2935 sayılı Orman Kanunu, 6831 sayılı OHAL Kanunu, 88/12777 sayılı afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, 96/8716 sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği vb. yasal düzenlemeler bulunmaktadır.

1999 Depremleri sonrasında afet politikaları ve yönetimi ile ilgili yeni çıkarılan veya değiştirilen mevzuat incelendiğinde ise; 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, 5393 sayılı *Belediye Kanunu*, 5355 sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, 6306 sayılı *Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun* ve 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunları* 'nda yerel yönetimlere afet riskinin azaltılması konusunda önemli görevler verildiği görülmektedir.

Yerel yönetimler kurumsal olarak, afetler konusundaki görevleri bakımından incelendiğinde; İl Özel İdaresi'nin afetler konusundaki görevleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun "Acil Durum Planlaması" başlığı altında yer alan 69. Maddesinde şu şekilde belirtilmiştir; "...yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla, ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar."

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.

Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. İl özel idaresi, il dışında yangın, doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir..." şeklinde tanımlanmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerinin afetler konusundaki görevleri 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* 'nda; "Görev, Yetki ve Sorumluluklar" başlığı altında yer alan 7. maddesinin (u) bendinde "...il düzeyinde yapılan planlara uygun olarak doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyük şehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek... , z) bendinde de "...afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak..." şeklinde tanımlanmıştır.

Belediyelere afetler konusunda çok sayıda görev ve sorumluluk veren bir başka Kanunu da son çıkarılan 5393 sayılı *Belediye Kanunu*'dur. 5393 sayılı Kanunun "Acil Durum Planlaması" başlığı altında yer alan 53. maddesinde;

Belediye yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla bölgenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımları hazırlar. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir denilmektedir.

17.06.2010 Tarihi ve 5998 No'lu Kanun ile 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı *meri Belediye Kanunu*'nun deprem afeti ile ilgili 73'üncü maddesinde değişiklik yapılarak belediyeler, "... belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanlarını oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Ayrıca aynı yasanın 14. Maddesi de belediyeleri, ...belediye sınırları içinde, mahalli müşterek nitelikte

olmak şartıyla... imar, su ve kanalizasyon, ulaşım... zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans... hizmetlerinin yürütülmesi ve denetlenmesinde yetkili..." kılınmıştır.

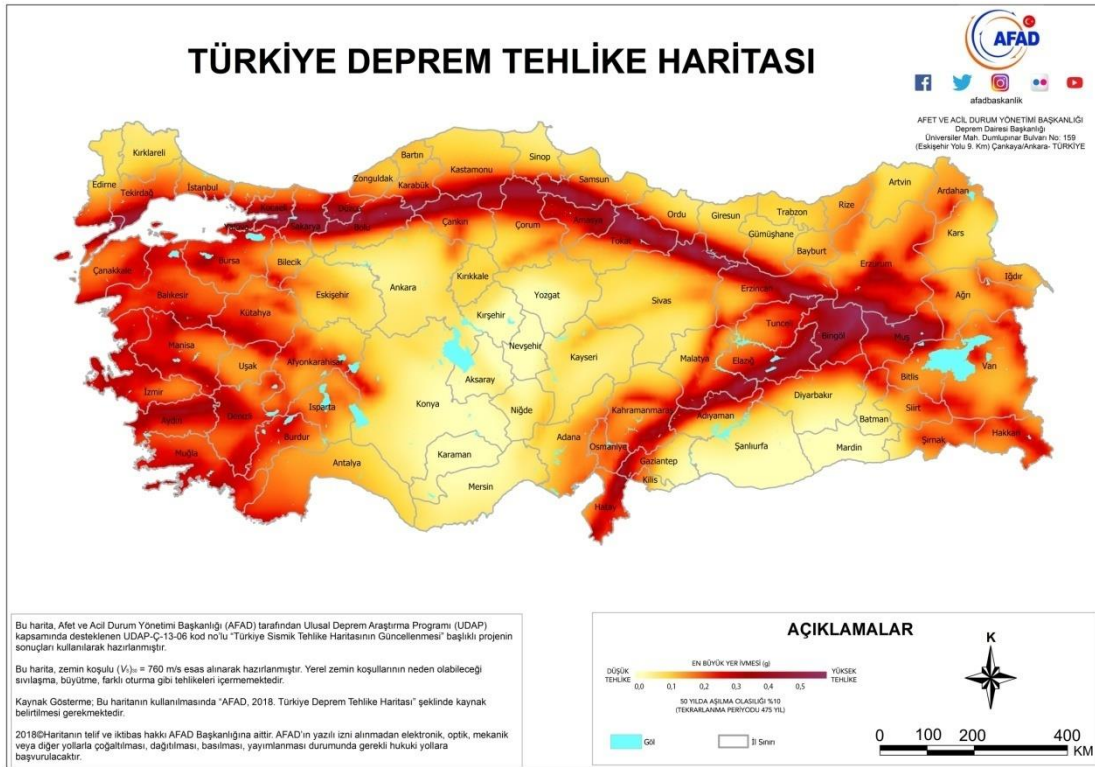
Ancak, yerel yönetimlere, 7269 sayılı *Afetler Kanunu* ve bu kanuna göre çıkartılan planlama esaslarında; "...her il ve ilçe için yapılması gerekli acil yardım planları için de diğer ilgili kurumlarla birlikte görev alırlar. Belediyelerin kurtarma ve yıkıntıları kaldırma, ilk yardım ve sağlık hizmetleri, ön hasar tespit ve geçici iskân, satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri ve tarım hizmetleri..." gruplarında tariflenmiş görevler verilmiştir. Fakat yerel yönetimler, günümüzde de afet politikalarının oluşturulmasında ve yönetiminde düzenleyici bir role sahip değildirler.

Gerçekte küçük yerleşme birimleri için çıkartılmış bir belediye kanunu niteliği taşıyan yerel yönetim kademelerinin en alt basamağında yer alan köy yönetimlerine de 1924 tarih ve 442/3367 sayılı *Köy Kanunu* ile köy tüzel kişiliği tanınmıştır.

Afetler, tehlike ve risk konularıyla ilgili önemli bir diğer belge de 04.10.2010 tarih ve 27749 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı KENTGES'tir. KENTGES'in temel amacı, kentlerin ve yerleşmelerin yaşanabilirlik düzeylerinin yükseltilmesidir. 19 ana hedeften oluşan planın 11. hedefi "Afet ve Yerleşme Risklerini Azaltmak" olarak tanımlanmıştır. Bu başlığın altında 5 strateji ve 11 öncelikli eylem belirlenmiştir. Ayrıca izleyen eylemlerde de "afet tehlike ve risklerinin belirlenmesi, olası zarar veya risk azaltma planlarının hazırlanması, mikro bölgeleme ile ilgili mevzuatın geliştirilmesi..." gibi birçok eylem bulunmaktadır.

Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu'nca; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın teklif yazısı dikkate alınarak; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Koordinatörlüğü'nde Deprem Danışma Kurulu, ilgili kurum ve kuruluşların katılımıyla hazırlanan Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı-2023 (UDSEP-2023) kabul edilerek, 18 Ağustos 2011 tarih ve 28029 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. UDSEP'in temel amacı; "...depremlerin neden olabilecekleri fiziksel, ekonomik, sosyal, çevresel ve politik zarar ve kayıpları önlemek veya etkilerini azaltmak ve depreme dirençli, güvenli, hazırlıklı ve sürdürülebilir yeni yaşam çevreleri oluşturmak..." şeklinde tanımlanmıştır. UDSEP'de belediyeler ve büyükşehir belediyeleri, 7 hedef için 34 eylemde ilgili kuruluş olarak belirlenmiştir.

Deprem açısından afete maruz bölge kararları, 18 Mart 2018 tarih ve 30364 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan, ancak 1 Ocak 2019 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek olan güncel Türkiye Deprem Tehlike Haritası'na göre düzenlenecektir (Görsel 6). 4133 sayılı *Yasanın* üçüncü maddesi gereğince bu bölgelerde yapılacak resmi ve özel yapılarda uyulacak teknik şartlar *Deprem Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik* ile belirlenmektedir.



Görsel 6. 2018 Türkiye deprem tehlike haritası

<https://www.afad.gov.tr/upload/Node/26539/files/TDTH.jpg> Erişim tarihi: 26.03.2018

Yukarıda yer alan haritanın benzeri haritalar heyelan, su baskını, kaya düşmesi gibi afetler için de yapılmıştır. Bütün afetler aynı haritada gösterildiğinde, Türkiye’de afetlerle yaşamayı bir yaşam biçimi olarak kabul etmemiz gerektiği daha iyi anlaşılacaktır.

Afetler konusunda ulusal düzeyde hazırlanmış olan bir diğer önemli plan ise; Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)’tır. Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP); 5902 sayılı kanun hükümleri uyarınca, AFAD tarafından ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların katılımı ile hazırlanmıştır. Bu plan, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu tarafından onaylandıktan sonra 3 Ocak 2014 tarih ve 28871 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın *Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, 7269 sayılı *Afetler Kanunu*, 7126 sayılı *Sivil Savunma Kanunu*, *Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği*, *Afet ve Acil Durum Hizmetleri Yönetmeliği* ve *Ulusal Deprem Stratejisi Eylem Planı* dayanak alınarak hazırlanmıştır. TAMP’ın temel amacı; “...afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak hizmet grupları ve koordinasyon birimlerine ait rolleri ve sorumlulukları tanımlamak, afet öncesi, sırası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemektir...” şeklinde açıklanmaktadır. Türkiye Afet Müdahale Planı kapsamında görev alacaklar ise; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, özel kuruluşlar, STK’lar ve gerçek kişilerdir (AFAD, TAMP, 2012: 1).

Sonuç

1999 Marmara depremleri sonrasında ülkemizde afet politikaları ve yönetim sisteminde köklü değişiklikler olmasına rağmen daha önce yaşanmış olan, afetlerden (özellikle

deprem afetlerinden) ders almadığımız, birçoğuna hazırlıksız yakalandığımız ve gelecekteki olası afet olaylarına da etkin hazırlık yapmadığımız görülmektedir. Geçmişte, başta doğal afetler olmak üzere ülkemizdeki tüm afet olayları karşısında uygulanabilir zarar azaltıcı afet öncesi hazırlık (proaktif) politikaları yerine, afet sonrası (reaktif) yara sarmacı popülist politikalar tercih edilmiş, halen de benzer politikaların çoğunlukla tercih edildiği görülmektedir. Günümüzdeki mevcut afet yönetim sisteminin 7269 sayılı Yasadaki sistem üzerine kurgulandığı, AFAD'ın afet yönetim anlayışına ve kuruluş yasasında yer alan hizmet birimlerinin görev ve sorumluluklarına bakıldığında da geleneksel afet sonrası düzenlemelerin daha hâkim olduğu anlaşılmaktadır.

Bugün de ülkemizdeki büyük kentler ve fay hatlarına yakın olan diğer yerleşim yerleri afetler açısından dönüşüm yılı olarak kabul edilen 1999 yılı öncesi duruma oranla daha güvenli olduğu söylenemez. Hatta, kent merkezlerine olan yoğun göçler sonucu oluşan nüfus artışları, kaçak yapılaşmalar, denetimsiz, plansız ve rant amaçlı kentleşme ve sanayileşme eğilimleri sürdüğü için, özellikle depremler olmak üzere, gelecekte olası doğal veya insan kaynaklı olaylar karşısında çok daha büyük kayıplarla karşılaşılması olasıdır. Kentsel alanlarda ve hassas yapıların bulunduğu bölgelerde bina yapım teknikleri, yapı malzemeleri ve proje uygulamaları tavizsiz denetlenmelidir. Yerel ve merkezi idarelerdeki kayırmacı-nepotist yaklaşımlara etkin ve caydırıcı yaptırımlar uygulanmalıdır.

Türkiye afetler konusunda oldukça detaylı yasal birikime ve uygulama deneyimlerine sahiptir. Kurum ve kuruluşları kökten değiştirmeye yönelik çıkartılan her bir yasal düzenleme afet yönetim anlayışını olgunlaşmasını ve sürdürülebilirliğini engellemektedir. Kurumsal işleyiş, bilinçlendirme ve önleyici politikaların uygulanması afet zararlarının azaltılmasının en ekonomik yoludur.

Farklı dönemlerde afet zararlarını azaltma amacı da güdülerek çıkarılan yasalar çerçevesinde kentsel dönüşüm uygulamaları yapılmıştır. Hemen hemen tüm kentlerimizde kentsel dönüşüm projeleri, yaygın olarak karşılaştığımız parsel bazında değil en az ada bütünü olmak üzere, sokak, cadde veya mahalle ölçeklerinde ele alınmalıdır. Afet riski gerekçesiyle yapılan kentsel dönüşümlerde de hak sahipliği, bir bakıma afetzedeliğin bir alt kümesi olarak tanımlanmaktadır. Yani, hak sahibi olabilecekler mülkiyet ilişkileri üzerinden değerlendirilerek afetzedeler içerisinde mülkü olanlar arasından belirlenmektedir. Eğer afete uğramış kişiler, herhangi bir şekilde can ve mal kaybına uğramış dahi olsalar mülkü olmayanlar Türkiye'de, afetler mevzuatına göre hak sahibi olarak kabul edilmemektedir. Mülkiyet üzerinden hak sahipliği kentsel dönüşüm alanlarında olduğu gibi diğer birçok durumda da karşımıza çıkmaktadır. Afettede hak sahipleri genelde yurtdışından sağlanan sıfır veya düşük faizli krediler verilerek borçlandırılıp konutlandırılmaktadırlar.

Son yasal düzenlemelerle, afet yönetimi süreçlerinde kısıtlı rolleri olmasına rağmen yerel yönetimlere de önemli görevler verilmeye başlanmıştır. Ancak bu düzey yeterli olmayıp, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması gerekmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce sağlanacak afet hizmetlerinin ayrıştırılması ve iyi tanımlanması gerekir.

AFAD Başkanlığı'nın ülke düzeyinde afetlerle ilgili "Koordinasyon Kurumu" olma niteliğinin yanında, özel uzmanlık alanlarında hizmet sunan, uygulama konusunda da destek verecek bir yapıya bürünmesi gerektiği son afetlerdeki uygulamalarda görülmektedir.

Notlar

¹ Risk: Belirli bir alandaki tehlike olasılığına göre kaybedilecek değerlerin ölçüsüdür.

² Türkiye’de 5216 sayılı Yasa ile Büyükşehir belediyesi olan illerde İl Özel İdareleri kaldırılmıştır.

³ Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği 19 Şubat 2011 tarih ve 27851 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kaynakça

- 442/3367 Sayılı Köy Kanunu, 07/04/1924 tarih ve 68 sayılı Resmî Gazete.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 14/04/1930 tarih ve 1471 sayılı Resmî Gazete.
- 2709 Sayılı 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 127. Maddesi, 20/10/1982 tarih ve 17844 sayılı Resmî Gazete.
- 3773 Sayılı Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıklarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun, 15/07/1940 tarih ve 4561 sayılı Resmî Gazete.
- 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar Ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun, 25/07/1995 tarih ve 22354 sayılı Resmî Gazete.
- 4133 Sayılı 23.7.1995 Tarih ve 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun ve 15.5.1959 tarih ve 7269 Sayılı Umumî Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, 19/11/1995 tarih ve 22468 sayılı Resmî Gazete.
- 4373 Sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu, 21/01/1998, tarih ve 5310 sayılı Resmî Gazete.
- 4623 Sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun, 18/07/1944 tarih ve 5310 sayılı Resmî Gazete.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmî Gazete.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04/03/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmî Gazete.
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11/06/2005 tarih ve 25842 sayılı Resmî Gazete.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13/7/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete.
- 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 17/06/2009 tarih ve 27261 sayılı Resmî Gazete.
- 5998 Sayılı Belediye Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 24/06/2010 tarih ve 27621 sayılı Resmî Gazete.
- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 31/05/2012 tarih ve 28309 sayılı Resmî Gazete.
- 6746 Sayılı Aydın, Balıkesir, Bilecek, Edirne, Eskişehir, Konya ve Denizli Vilayetlerinde Tabii Afetlerden Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkındaki Kanun, 29/06/1956 tarih ve 9345 sayılı Resmî Gazete.
- 6831 Sayılı Orman Kanunu, 08/09/1956 tarih ve 9402 sayılı Resmî Gazete.
- 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu, 13/06/1958 tarih ve 9931 sayılı Resmî Gazete.

- 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 25/05/1959 tarih ve 10213 sayılı Resmî Gazete.
- 22.09.1968 tarih ve 13007 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış olan Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik.
- 96/8716 Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, 88/12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik.
- Açıkgöz, Eşref (2007) *Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- AFAD <https://www.afad.gov.tr/tr/2218/Teskilat-Semasi> (Erişim tarihi: 26 Mart 2018).
- AFAD, (2014), *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü*, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Ankara.
- Balamir, Murat (2004) Local Administration and Risk Management. <http://docplayer.net/41867974-Local-administration-and-risk-management.html>, Erişim tarihi: 26 Mart 2018.
- Disaster Terminology (2005) *Prehospital and Disaster Medicine*. Wisconsin: Wisconsin University.
- Enginöz, Evren Burak ve Ünlü, Alper (2006) Afet Konutlarında Tasarım Değerlendirmesi: Afyon-Dinar Örneği. *İTÜ Dergisi/a Mimarlık, Planlama, Tasarım*, 5(2): 37-51.
- Ergünay, Oktay (1999) Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?. *Türk Psikoloji Bülteni, Deprem Özel Sayısı*, 5: 110-118.
- Ergünay, Oktay (2002) *Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi*. Ankara: Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi (AFOM).
- Ergünay, Oktay (2007) Türkiye'nin Afet Profili, *TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: Mattek Matbaacılık.
- Ergünay, Oktay (2011) 7269 sayılı Yasa Açısından Afet Bölgesi Nedir?. <http://ahsenokyar.com/?p=14880>, Erişim tarihi: 20 Mart 2018.
- Eryılmaz, Bilal (2007) *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Nobel Yayıncılık.
- Gökçe, Oktay; Şenay, Özden; Ahmet Demir (2008) *Türkiye'de Afetlerin Mekânsal ve İstatiksel Dağılımı Afet Bilgileri Envanteri*. Ankara: BİB, Afet İşleri Genel Müdürlüğü. https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3491/xfiles/abep_kitap_matbaa_final_04122008_small.pdf, Erişim tarihi: 20 Mart 2018.
- Kadioğlu, Mikat (2008) Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri. *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*, Der. Kadioğlu, Mikat ve Özdamar, Emin, ss. 1-34. Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayınları.
- KENTGES 4.10.2010 tarih ve 27749 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES).
- Macit, İrfan (2016) Bütünleşik Afet Yönetiminde Boyce-Codd Form Yöntemi ile GLIDE İçerikli Veri tabanı Oluşturulması. *Çukurova Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 31 (1): 191-202.
- Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, TBMM'nin 02.07.2013 tarih ve 1041 no'lu kararı.
- Özmen, Bülent; Özden, Tolga (2013) Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 49: 1-28.

- Şahin, Gülay Aşikoğlu (2009) *Kentsel Afet Risklerine Yönelik Zarar Azaltma Stratejilerinin Geliştirilmesi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Şengün, Hayriye (2007) *Afet Yönetimi Sistemi ve Marmara Depremi Sonrasında Yaşanan Sorunlar*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şengün, Hayriye (2012) Yerel Özerklik Bağlamında Türkiye’de Değişen Afet Yönetimi Yapısı. 5. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Der. Ayşegül Mengi; Tayfun Çınar; Can Giray Özgül, Ankara: Sarıyıldız matbaası.
- TAMP Türkiye Afet Müdahale Planı Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu tarafından onaylanarak 3 Ocak 2014 tarih ve 28871 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.
- TBMM (1999) (10/66, 67, 68, 69, 70) Esas Numaralı, 23.12.1999 tarihli, Meclis Araştırması Komisyonu Raporu.
- Tercan, Binali (2001) *Post Earthquake Relocation Process in Yalova*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Tercan, Binali, (2008) *Afet Bölgelerinde Yeniden Yerleştirme ve İskân Politikaları, Doğubayazıt Afetinde Yerleşim Alanları Uygulama Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tercan, Binali (2011) Afet Bölgelerinde Yeniden Yerleştirme Politikaları, Planlamanın dünü, Bugünü, Yarını: Planlamada Yeni Söylem Arayışları. 2. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Sempozyumu*, ss. 485-497. Yay. Haz. Ayda Eraydın vd., Ankara: Matsa Basımevi.
- Türkiye Deprem Tehlike Haritası (2018) <https://www.afad.gov.tr/upload/Node/26539/files/TDTH.jpg>, Erişim tarihi: 26 Mart 2018.
- Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı-2023 (UDSEP-2023), 18 Ağustos 2011 tarih ve 28029 sayılı Resmî Gazete.
- Uzunçubuk, Levent (2005) *Yerleşim Yerlerinde Afet ve Risk Yönetimi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Yücel, Gül (2009) *Depremden Fiziksel ve Sosyal Etkilenebilirlik Değerlendirme Modeli: Avcılar Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.