



# 6 ŞUBAT KAHRAMANMARAŞ DEPREMLERİ VE TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİM SİSTEMİ

6 Şubat 2023, saat 04.17'de, Kahramanmaraş'ın Pazarcık İlçesi merkez olmak üzere 7,7 ve saat 13.24'te Elbistan İlçesi merkez olmak üzere 7.6 büyüklüğünde iki deprem meydana gelmiştir. Kahramanmaraş, Hatay, Osmaniye, Gaziantep, Şanlıurfa, Diyarbakır, Malatya ve Adana başta olmak üzere çevre illerde de hissedilen deprem özellikle bu illeri etkilemiştir.

Prof. Dr. Fatma Neval Genç

18.2.2023 tarihi itibarıyla resmi rakamlara göre depremden kaynaklanan can kaybı yaklaşık 41 bin kişidir. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının verilerine göre (17.2.2023) yaklaşık 85 bin bina yıkılmış veya ağır hasarlıdır.

6 Şubat Depremleri, 1939 Erzincan ve daha yakın dönemde yaşanan 1999 - Marmara Depremi sonrasında yaşanan en büyük afetlerdir. Depremler, etkili olduğu alanın genişliği ve ortaya çıkardığı tahribat nedeniyle pek çok açıdan değerlendirmeye muhtaçtır. Bu çalışmada söz konusu depremler kamu politikaları bağlamında, afet ve kentleşme, yerleşme politikaları açısından değerlendirilmektedir.

Afet yönetiminin amacı, afet risklerini azaltmak ve afetler karşısında dirençli sosyal sistemler kurmaktır. Toplumlar, doğal, teknolojik, insan kaynaklı farklı tehlikelere maruz kalabilirler. Bunların neden olacağı riskleri, kayıpları azaltabilmeleri ancak etkili afet yönetim yapıları ile mümkündür.

Bir yönetim sürecini ifade eden afet yönetiminde de planlama, organizasyon, uygulama, denetim gibi birbirine bağlı faaliyetler söz konusudur ve afetlerde de planlamadan denetime kadar tüm bu aşamalar ve afet yönetimine özgü aşamalar

aynı önem ve ciddiyetle izlendiğinde başarıya ulaşabilmektedir. Afet yönetimi 3 temel aşamada yürütülen faaliyetlerden oluşmaktadır; i) afet öncesinde tehlike, risk analizi ve azaltımı, hazırlık; ii) afet anı ve hemen sonrasında acil müdahale ve iii) afet sonrası dönemde yeniden inşa.

*"Afet yönetiminin amacı, afet risklerini azaltmak ve afetler karşısında dirençli sosyal sistemler kurmaktır. Toplumlar, doğal, teknolojik, insan kaynaklı farklı tehlikelere maruz kalabilirler. Bunların neden olacağı riskleri, kayıpları azaltabilmeleri ancak etkili afet yönetim yapıları ile mümkündür."*

Başarılı afet yönetim sürecinde bu aşamaların hepsi eşit öneme sahip olmakla beraber, kayıp ve yıkımların ortaya çıkmasını muhtemel afetler öncesinde azaltmak (risk azaltımı) mümkündür ve bu anlamda diğer aşamalardan daha da önceliklidir. Bu açıdan afet öncesinde, etkili bir risk yönetiminin yapılması önemlidir. Bütünleşik afet yönetimi çerçevesinde yerleşim yerlerinde muhtemel tüm tehlikelerin tespiti (fay hattı, taşkın tehlikesi olan akarsu, çığ, toprak kaymasına müsait eğimli zemin vb.) ve ardından henüz olay meydana gelmeden önce olası risklerin (fiziksel, sosyal ve ekonomik) azaltılması;

örneğin fay hattının geçtiği alanların yapılaşmaya kapatılması veya özel tekniklerle yapılaşmaya izin verilmesi, afet farkındalığı konusunda yaygın eğitim, yapı stoğunun güvenliğinin tespiti, ayrık nizam, alçak kat uygulaması vb. muhtemel doğa olaylarının olası kayıplarını (risklerini) azaltacaktır. Bu aşamada erken uyarı sistemleri gibi afet teknolojilerinin özellikle deprem bilgi sistemlerinin uygulanması da afet yönetiminde

1 Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.



başarıyı artıracaktır.

Ancak, söz konusu kararları almak ve uygulamak gerek ulusal gerekse yerel siyasette, popülizm, toprak rantları, güvenlik kültürünün toplumda yeterince gelişmemiş olması gibi nedenlerle çok kolay değildir. Nitekim depremlerin sık yaşandığı Türkiye'de 1939 - Erzincan Depreminden itibaren, afetler olduktan sonra benzer risk azaltma tedbirleri hayata geçirilmeye çalışılsa da zaman içinde bunların azaltılmakta (kat sınırlamasından vazgeçme, yapılaşmaya kapatılan alanların tekrar yerleşime açılması gibi), toplumsal hafızada afetler kolay unutulmakta, alınan güvenlik tedbirleri de ikinci sırada kalabilmektedir. Bu anlamda afetlerle mücadelede toplumun birinci öncelikli aktör olduğu toplum tabanlı afet yönetim modellerinin uygulanması afet yönetiminde başarıyı olumlu etkilemektedir. Afet yönetiminde güvenlik kültürü kadar toplumsal yapıda ve özellikle karar vericiler, müteahhitler, imar planlamada sorumlu aktörler gibi mesleği icra edenlerin mesleki yetkinlik ve etik algısı da afet yönetiminin başarısını etkilemektedir. Doğa olaylarının afete dönüşmesinde Türkiye'de yaygın uygulama alanı bulan imar afları da talep eden ve kararı alan açısından, ortaya çıkardığı sonuçlar itibarıyla ayrıca değerlendirilmelidir.

Afet öncesi dönemde, afet anında hızlı ve etkin müdahaleyi sağlamak için yapılan hazırlık çalışmalarının da önemi büyüktür. Hazırlık, özellikle müdahalenin başarısını etkileyen en önemli unsurdur ki etkin müdahaleye yönelik arama kurtarma eğitimleri, nitelikli personeli yetiştirme, ilgili ekipmanı hazır bulundurma, tatbikatlar, toplanma, geçici ve kalıcı yerleşim alanlarının, alternatif yolların planlanması gibi çalışmaları kapsar. Müdahale sürecinde ulaşım, haberleşme, arama-kurtarma, güvenlik hizmetinin hızlı ve kesintisiz verilmesi önemlidir. Gerek Elazığ - Sivrice Depremi gerekse son yaşanan deprem, enkaz altından mobil telefonlarla yardım çağrılarının önemine işaret ederken, aynı zamanda GSM servis sağlayıcıların bölgede yaşanan kesintileri uzun süre giderememesi ile bir örnek oluşturmuştur. Bu aşamada mobil baz istasyonları, jeneratör ve kesintisiz güç kaynaklarının, akaryakıt tedarikinin önemi ortaya çıkmıştır. Bu süreçte etkili iletişim, fısıltı gazetesi

ile mücadele de afet yönetiminin başarısını etkilemektedir. Örneğin Kahramanmaraş'ta Kartalkaya Barajının patladığı iddiası gibi. Yine bu aşamada ev, işyeri, yardım malzemelerinin yağmalanması, Kahramanmaraş Cezaevinden firar gibi olaylar karşısında güvenlik tedbirlerinin hızlıca alınması önemlidir. Müdahale aşamasında hazır, uzman ekiplerin varlığı, koordinasyonu önemli iken, etkili bir liderlik ve vatandaşın özellikle ilgili kamu kurumlarına, siyasete güveni de başarıyı etkilemektedir. Müdahale süresinde yaralıların kurtarılması ve tedavisi kadar önceden planlanması gereken konulardan biri de vefat edenlerin tespiti ve hızlı, planlı defin alanlarına defin hizmetinin yapılabilmesidir. Müdahale süresinde ortaya çıkabilecek yangın (İskenderun Limanı), tsunami, kaya (Hatay Kırıkhan'da olduğu gibi) ve çığ düşmesi, sel vb. ikincil tehlikelerle de mücadele etmek gerekebileceğinden planlama ve hazırlık aşamasında bunlar da düşünülmelidir. Afetin ardından sorumluların tespitinde hasar tespitinin hukuki gözetim altında ve hızlıca yapılabilmesi, enkazın atık yönetimine, insan sağlığı ve çevreye duyarlı biçimde yapılması önemlidir.

Türkiye'de afet yönetimi sistemi, 1939 Erzincan Depreminden itibaren oluşturulmaya başlamış ve yasal ve örgütsel boyutları ile günümüze kadar farklı düzenlemelerle gelmiştir. Kurumsal boyutta 2009 yılından itibaren İçişleri Bakanlığı'na bağlı AFAD'ın birinci derece sorumlu olduğu yapılanma söz konusudur. Bu yapılanma sürecinde 1999 Marmara Depremi sonrasında afet yönetiminde risk azaltımı boyutuna daha fazla önem veren bir yaklaşıma doğru adımlar atılmaya başlanmış, afet risk azaltımına dair Yokohoma, Hyogo, Sendai Çerçeve Belgeleri gibi uluslararası politika belgelerine uygun düzenlemeler yapılmaya, uluslararası teknik işbirlikleri artırılmaya başlanmış, yerel yönetimler seviyesinde İstanbul başta olmak üzere (İstanbul Deprem Master Planı, İSMEP vb) İzmir (RADIUS) gibi afet risklerinin yüksek olduğu kentlerde depreme özel ve kentsel dönüşüm odaklı risk azaltım çalışmaları başlatılmıştır. Politika belgeleri üzerinden bakıldığında risk azaltmaya doğru yönelme olsa da, bu anlayışın uygulamaya çok az yansiyabildiği, afet yönetim sisteminin halen daha



ziyade afet anı ve sonrası (müdahale ve yeniden inşa aşamaları) ağırlıklı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede özellikle 2001 yılında 4798 sayılı Yapı Denetim Kanunu, 6306 s. Kentsel Dönüşüm Kanunu, 6305 s. Doğal Afet Sigortaları Kanunun yürürlüğe girmesi, Türkiye diri fay haritasının, deprem yönetmeliklerinin yenilenmesi önemlidir. Ancak, yapı denetim şirketlerinin önceden müteahhitlerle olan bağlantısı, kamu binalarının, ruhsatsız binaların bu denetim dışında kalması yapı denetiminin etkin şekilde sürdürülemediğini göstermektedir. Kentsel dönüşümün çok yavaş işletilmesi veya afet risklerinden ziyade kentsel rantların yüksek olduğu bölgelerde daha fazla uygulanması, afet sigortalılık oranının düşük seviyede kalması bu adımların da etkinliğini zayıflatmaktadır. Afetlerle mücadele merkezi yönetim sistemde hakim iken yerel yönetimler ve diğerleri ikinci planda gelmektedir. Sistem, mali yapısı açısından zayıftır, afetlerle ilgili suçlarda yaptırımlar yetersizdir, deprem yönetmelikleri, yapı denetim hükümleri gibi yasal düzenlemeler etkin biçimde uygulamaya yansımamakta, yasal düzenlemelere uygunluğun denetimi

yeterince yapılmamaktadır. Afetlerden sorumlu temel kurum olmasına rağmen AFAD'ın kendi tespitlerinde de sabit olduğu üzere, genel anlamda personel yetersizliği, arama-kurtarma personeli yetersizliği, yöneticilerinde uzmanlık yetersizliğinden söz edilmektedir.

Türkiye Afet Yönetim Stratejisi çerçevesinde Türkiye Afet Müdahale Planı ve Türkiye Afet Risk Azaltma Planı tamamlanmış, bu kapsamda 2019-2021 döneminde iller bazında afet risk azaltım planları hazırlanmıştır. Bu stratejinin son unsuru olan Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı ise hazırlanmaktadır.

Gerek ulusal, gerek bölgesel ve mekânsal gelişme planlarında da afet konusuna dikkat çekilmesine rağmen, bilimsel tespit ve raporların, politika belgelerine giren konuların aynı ölçüde uygulamaya, mekansal planlama-yerleşme ve kentleşme kararlarına yansımadağı görülmektedir. Örneğin kalkınma planlarında özellikle 8, 10 ve 11. Planlarda, ilgili bakanlıkların stratejik planlarında afet risklerinden söz edilmesine rağmen bunların uygulama boyutunun denetiminin yeterince



yapılmadığı, bu afette olduğu gibi hemen her afet sonrasında ortaya çıkmaktadır. Nitekim, Dinar için önceden zeminden kaynaklanan deprem riskine dikkat çekilmesine rağmen, imar planları ekseninde kent alüvyal ova üzerinde gelişmesini sürdürmüş, ovadaki bataklık kurutularak yerleşime açılmış ve 1995 yılında yaşanan Dinar Depremi ile büyük yıkım oluşmuştur. Lice’de depremden 10 yıl önce yerleşimin boşaltılması gerektiği, 1999 öncesinde Avcıların risk durumuna binaen düşük yoğunluklu yapılaşması gerektiği belirtilmiştir. 6 Şubat Depremlerinde hasarın meydana geldiği 10 kentin her birinin İl Afet Risk Planları incelendiğinde de şu anda görünür olan yıkım riskine noktasal olarak işaret edilerek, risklerin önceden ortaya konulduğu görülmektedir.

Başarılı afet yönetiminin önemli bir ayağını da sosyo-ekonomik yapı oluşturmaktadır. Bu anlamda güçlü bir ekonomi, güçlü sigorta sistemlerin varlığı, afet yönetiminde merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin, özel sektörün de (kamu-özel sektör işbirlikleri vb) gerçek anlamda yer alması önemlidir. TÜRKONFED’e göre, 6 Şubat Depremlerinin muhtemel mali kaybının, 84,1 milyar dolar (70,7 milyar dolar konut zararı, 10,4 milyar dolar milli gelir kaybı ve 2,9 milyar doları iş gücü kaybı) olması beklenmektedir.

Özellikle yerel imar kararlarının verilmesi, uygulanması ve denetiminden sorumlu yerel yönetimlerin risk azaltımı kapsamında bu görevleriyle; afet bölgesine en yakın konumda olmaları nedeniyle hazırlık ve müdahale (arama kurtarma ekipleri, itfaiye teşkilatı, gerekli teçhizat vb.) süreçlerinde önemi büyüktür. Ancak, imar kararları üzerinde denetimin yeterli olmaması, yerel siyasi ilişkiler, halktan gelen talepler, belediye meclislerinin yapısı, teknik personel, bütçe yetersizliği, yerleşik kentleşme sorunları, idari kapasite eksikliği, kent ve coğrafi bilgi sistemi gibi teknolojilerin çoğu belediyede kullanılamaması yerel yönetimlerin imar, inşaata ilişkin görevlerini tam olarak yerine getirmelerini engellemekte veya ikinci plana itmektedir.

Sivil toplum örgütleri afetler konusunda uzmanlık ve tecrübeye sahip olma, ekonomik güç, bağımsızlık, gönüllülük gibi özellikleriyle afet yönetiminin 3

aşamasında da önemli rol ve görevlere sahiptir. Sosyal yapının en önemli unsuru olarak halk da başta yerleştiği binanın, zeminin, kentin sahip olduğu olası tehlikeleri bilme, farkında olma, önlem alma, olası afet durumunda aile, mahalle, kent bazında neler yapacağını biliyorsa bu da sosyoekonomik yapıyı afetler konusunda dirençli hale getirecektir.

Tüm bu aktörler ve afet yönetimindeki rollerinden hareketle başarılı bir afet yönetiminde sadece merkezi yönetimin sorumlu kurumlarının değil, toplumsal yapıdaki tüm aktörlerin (kamu kurumları, sivil toplum, özel sektör, akademi, medya, uluslararası örgütler, toplum vb.) önceden belirlenmiş planlar, paylaşılan roller, gerçekçi senaryolar ve tatbikatlarla denenen bir işbirliği, afet anında bu planlara dayalı bir koordinasyonun (faaliyetler, depremzedeler, ekipler, yardımlar için) sağlanması önemlidir. Normal dönemlerde önceden üretilmiş koordinasyon planları ve kurumları olsa da afet anında özellikle uluslararası müdahalenin de söz konusu olduğu durumlarda koordinasyon daha da güçleşmektedir. Bu açıdan siyasi yapıda hakim merkezilikliğin, kırtasiyeciliğin afetlerde ortaya çıkarabileceği olumsuzlukların farkında olmak ve merkezi yapılar kadar yerele dayalı, esnek ve hızlı hareket edebilen, şeffaf ve hesapverebilir bir afet yönetim sistemini inşa etmek önemlidir.

Başarılı afet yönetiminde fiziki yapıdan kaynaklanan risklerin tespiti ve azaltımı da önemlidir. Bu anlamda zemine, jeolojik yapıya uygun kentleşme ve yapılaşmanın önemi bu afette de ortaya çıkmıştır. Ülkemizde kentleşme, hızı yüksek, ülke genelinde dengeli dağılmamış, nüfusun belli kentlerde yığıldığı, gecekonduyla, ruhsatsız yapılarla birlikte gelişen, doğal afet ve çevre unsurlarına çok duyarlı olmayan, boşluksuz büyüyen bir yapıdadır. Ülkemizin önemli bir bölümünde kentler, sanayi tesisleri gibi önemli ulaşım ağları, barajlar, enerji hatları, limanlar ve havaalanları, okul hastane gibi önemli altyapı tesislerinin çoğu da fay hatları, alüvyon ovalar üzerinde yerleşmiştir. Afetler karşısında yeterli iyileştirme yapılmadan, olası riskler yeterince dikkate alınamadan yapılan bu kamu yatırımlarının uğrayabileceği ve afet anında neden olabileceği ek hasarlar, acil müdahalenin



yapılmasını engelleme gibi gecikmeler bu afette de ortaya çıkmıştır. Örneğin 1999 depreminde Değirmendere'deki dolgu alanlarında, Adapazarı Ovası üzerinde yerleşmede, 30 Ekim İzmir Depreminde eski tarım alanları üzerinde yerleşik Balçova ve Bayraklı semtlerindeki yıkım, yoğun nüfusu etkilemiştir. Hatay havaalanı, İskenderun devlet hastanesi, Adıyaman Belediye binası depremde yıkılmıştır. Hatay'da kıyı bölgelerinde, Asi Nehrinin alüvyonları ve Amik Ovası üzerinde; Antakya, Defne, Hassa, Kırıkhan, Reyhanlı, Dört Yol, Erzin ilçeleri, Adıyaman'da fay hatları üzerinde yoğun nüfus yerleşmiştir. Benzer şekilde Kahramanmaraş'ta alüvyon Maraş Ovasında yer altı su seviyesi de yüksektir ve üzerindeki yoğun yapılaşmada hasar büyüktür.

Kentte Elbistan Termik Santrali depremle faaliyet gösteremez hale gelmiştir. Buna karşılık aynı kentlerde zemini daha dayanıklı ve buna uygun yapılan binaların yüksek katlı olmasına rağmen hasar görmemesi de dikkat çekmektedir. Bunun önüne geçmenin etkili yollarından biri zemine uygun yapı ve inşaat teknolojisini harfiyen uygulamak ve sıkı denetlemek; yerelde hazırlanan imar planlarının bilimsel temele dayanması ve bunların uygulamaya da sıkı biçimde yansıtılması ve başta sözkonusu riskli alanlar olmak üzere imar plan değişikliklerine (kat artışı, bitişik nizam, bodrum kattan vaz geçme, yapılarda işlev değiştirme vb.) izin verilmemesidir. Kent içinde kalan tehlikeli kullanım alanlarının (yanıcı patlayıcı depolama alanları gibi) neden olabileceği tehlikeleri de buna eklemek gerekir. Türkiye'de fay hatları, yerleri ve etkileri, antik dönem kentleri üzerinde yaptığı hasarlardan itibaren bilimsel olarak bilinmektedir. Buna rağmen Doğu Anadolu ve Ölüdeniz Faylarının kesişiminde (özellikle Kahramanmaraş) yer alan, depremden etkilenen bu kentlerde aktif fay hatları üzerinde yoğun yerleşmenin yeterli önlem alınmadan devam ettiği anlaşılmaktadır. Yaklaşık 14 milyon insan bu son depremin hasar verdiği fay hatlarının üzerinde veya hemen yakınında yerleşmiştir.

*"Yaşadığımız afette de afet yönetimine ve buna dair politikalarla ilişkili bu sorunların çoğunun tekrarlanıyor olması, Türkiye'de afet yönetim sisteminin 1999 Depremi milat kabul edilmesine rağmen sorunların halen devam ettiğini göstermektedir."*

Yaşadığımız afette de afet yönetimine ve buna dair politikalarla ilişkili, yukarıda bahsedilen sayılan bu sorunların çoğunun tekrarlanması, Türkiye'de afet yönetim sisteminin 1999 Depremi milat kabul edilmesine rağmen sorunların halen devam ettiğini göstermektedir. Kriz yönetimi aşamasının, afete müdahale ve hemen sonrası dönemin yavaş yavaş terkedilip, kısa orta ve uzun dönemde hayata geçirilecek olan yenide inşa sürecine girileceği şu günlerde, atılacak adımların aynı zamanda bir sonraki afet için risk azaltımı ve hazırlık aşamasını ifade ettiği de bilinmelidir. Bu sebeple müdahale ve geçici barınma çalışmalarının ardından başlatılacak yeniden inşa sürecinde önceki afetlerden, hatalardan ders çıkarmak, hataları tekrar etmemek, acele hareket etmemek ve bu aşamada da sürecin en önemli kısmının tehlike ve riskleri doğru tespit edip kararlılıkla bunları azaltmak ve ortadan kaldırmak amacıyla tüm kararlarda temel teşkil etmesi, bu türden afetlerin bir daha yaşanmaması için büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede sözkonusu kentlerde kalıcı barınma için güvenli yer seçimi, hasarın yüksek olduğu alanları imara kapama, kenti güvenli alanlara yönlendirme (veya 1939 - Erzincan, 1944 - Gediz de olduğu gibi taşıma), örneğin Hatay için Asi Nehri'nin batısındaki daha sağlam zeminli alanlara yönlendirme veya taşıma gibi, kat sınırlaması, bitişik nizam yapılaşmadan vazgeçme, dar sokak ve caddelerin genişletilmesi, ulaşım arterlerinin alternatifli olarak planlanması, kamu binalarının güvenlik önceliğiyle inşası, nüfusun riskli bölgelerden uzak, kent içinde dengeli dağılımının sağlanması, açık yeşil alan miktarının artırılması, kentlerde istihdam imkanlarının oluşturması gibi fiziki boyut yanında, belki de kentler değil bölgesel ölçekte planlama ile afet sonrası bölgeden başlayan yoğun göç, halihazırda bazı kentlerde yoğun göçmenleri de dikkate alarak bölgedeki sosyal yapının yeniden inşasına da ayrıca öncelik verilmesi önemlidir.