

2024

# TÜRKİYE'DE DEPREMİN 25 YILI



DEPREM RİSK  
YÖNETİMİ VE  
KENTSEL  
İYİLEŞTİRME  
DAİRESİ  
BAŞKANLIĞI

## Yayın Yönetimi ve İdari Koordinasyon

İstanbul Planlama Ajansı

## İçerik Sorumluları

Dr. Buğra Gökce, Erhan Demirdizen, Ezgi Kundakçı, Oktay Kargül,  
Özge Tekçe Demirkol, T. Ata Uzun

## Hazırlayanlar:

İstanbul Planlama Ajansı: Ezgi Kundakçı, İrfan Emre Kovankaya,  
Özge Tekçe Demirkol, Seren Özkaya  
Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı:  
Dr. Gökçer Okumuş, Gülin Tunca

## Katkı Sunanlar

Prof. Dr. Aliye Ahu Gülümser, Dr. Buğra Gökce, Erhan Demirdizen,  
Prof. Dr. Fuat Ercan, Prof. Dr. Haluk Eyidoğan, Dr. Mehmet Çakılcıoğlu,  
Mert Akay, Prof. Dr. Murat Şeker, Dr. Özge Çelik Yılmaz.

## Tasarım Konsepti ve Yayın Kimliği

Kader Şahin

## Basım Yeri ve Tarihi

İstanbul, Ağustos 2024

ISBN: 978-625-6762-61-9

İstanbul Büyükşehir Belediye İştiraki Kültür A.Ş. yayınıdır.

# İÇİNDEKİLER

<b>YÖNETİCİ ÖZETİ</b>	<b>1</b>
<b>GİRİŞ</b>	<b>5</b>
<b>AFETTE KIRILIM NOKTASI: 1999 MARMARA DEPREMLERİ</b>	<b>7</b>
<b>1999 MARMARA DEPREMLERİ SONRASINDA DEĞİŞEN YASAL VE YÖNETSEL SÜREÇLER</b>	<b>9</b>
<b>İmar Afları ve Kentsel Gelişim</b>	<b>13</b>
<b>Kentsel Dönüşümde Yasal ve Yönetsel Boyut</b>	<b>15</b>
<b>Riskli Alanlar ve Rezerv Alanların Belirlenmesi</b>	<b>18</b>
<b>İstanbul'da Yapı Stoku ve Konut Rezervi</b>	<b>20</b>
Kamu Yapılarının Depreme Hazırlıklı Hale Getirilmesi	23
Askeri Alanların Yerleşime Açılması	32
<b>DEĞİŞEN KURUMSAL YAPI</b>	<b>34</b>
<b>AFET FİNANSMANINA YÖNELİK GÜNCELLEMELER</b>	<b>43</b>
<b>1999 YILI MARMARA DEPREMLERİNDEN 2023 KAHRAMANMARAŞ DEPREMLERİNE</b>	<b>48</b>
<b>İKİNCİL AFETLERE HAZIRLIKLIL OLMAK: İSTANBUL ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME</b>	<b>51</b>
<b>SONUÇ</b>	<b>55</b>

## YÖNETİCİ ÖZETİ

2050'ye giden yolda dünya kentleri bir çoklu krizler döneminden geçmektedir. 16 milyonluk nüfusuyla Avrupa'nın en kalabalık metropolü olarak kabul edilen İstanbul, jeolojik yapısı, nüfusun yoğunluğu ve yoğunluğun düzensiz dağılımı dolayısıyla bu krizlere ek olarak önceliklendirilmesi gereken bir deprem riski ile de karşı karşıyadır. Dünyada deprem riski açısından Türkiye 9,3 puanla 191 ülke içinde 9. sıradadır. 18. yy. başından bu yana dünyada meydana gelen 6 ve üzeri şiddetteki depremlerin %5,7'si, Akdeniz Alp-Himalaya sismik kuşağının Anadolu plakası üzerinde yer alan ülkemizde meydana gelmiştir. Türkiye'de en fazla can kaybı ve ağır hasarın yaşandığı ilk üç deprem sırasıyla 2023 Kahramanmaraş Depremi, 1939 Erzincan Depremi ve 1999'da gerçekleşen Gölcük merkezli Marmara Depremi olmuştur.

17 Ağustos 1999 tarihinde Kocaeli Gölcük ve 12 Kasım 1999 tarihinde Düzce Kaynaşlı merkezli gerçekleşen 7,4 ve 7,2 şiddetindeki depremlerde toplam 18.325 kişi hayatını kaybetmiş, 26.459 kişi yaralanmış, yaklaşık 350.000 yapı hasar görmüştür. Marmara depremleri merkez üsleri olan Kocaeli ve Düzce dışında, başta Sakarya ve Yalova olmak üzere İstanbul, Bolu, Bursa, Eskişehir ve Zonguldak'ta da yıkımlara ve can kayıplarına sebep olmuştur. Türkiye için bir milat olarak kabul edilen 1999 Marmara Depremleri ile sivil toplum kuruluşları ve gönüllülüğün önemi anlaşılmıştır. Sivil toplum ve gönüllüler işbirliğinde bu dönemde önce arama kurtarma çalışmaları yapılmış, ilk müdahale döneminden sonra ise gönüllüler deprem bölgesinde hayatın normale döndürülmesine yönelik çalışmalar yapmıştır. Sivil toplumun bu örgütlü katkısı, ilk ve önemlidir.

1999 Marmara Depremlerinin ardından başlayan yeni yapılanma çalışmaları ve yeni yasal düzenlemeler, afet sonrası iyileşme politikalarına odaklanan geleneksel yaklaşım yerine afet riski azaltımı ve önlenmesine yönelik olmayı amaçlamıştır. 1980'li yıllara damgasını vuran imar afları, 1999 depremlerinden sonra da hızla devam etmiş ve günümüze dek 8 adet imar affı veya imar affı içerikli yasa çıkartılmıştır. TMMOB Mimarlar Odası tarafından 2018 yılında hazırlanan rapor, yalnızca 2018 yılında uygulanan imar affıyla, 3 milyon 119 bin 947 kaçak ve imara aykırı yapı için toplam 26 milyar 151 milyon 389 bin 263 TL yapı kayıt bedeli alındığını ifade etmektedir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı Murat Kurum'un verdiği bilgilere göre imar affıyla Türkiye genelinde imar affı başvurusunda bulunan toplam 8 milyon 900 bin kişiden 7 milyar 511 milyon lira gelir elde edildiği belirtilmiş, ancak hem elde edilen gelirlere hem de bu gelirlerin nerelerde kullanıldığına dair şeffaf bir veriye ulaşılamamıştır. Öte yandan Şubat 2023 depremleriyle gelen yıkımın ardından bu bütçelerin kullanım alanları ile ilgili büyük şüpheler ve soru işaretleri ortaya

çıkıştır. Anayasa Mahkemesi imar affı ile yapı kayıt belgesi alınan yapılarda devletin de taraf olduğu ve doğal afetler sonucu oluşan zararlardan sorumlu olacağı, vatandaşların zarar görmeleri durumunda kamu kurumları aleyhine dava açma hakkının olduğuna hükmetmiştir. Bu nedenle eline yapı kayıt belgesi alan vatandaşların ve binaların durumu çok daha kritik bir hale gelmiştir. 1999 depremleri sonrasında yapılan tartışmalı yasal düzenlemelerden birisi de 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'dur. Yasa genel olarak riskli yapıların dönüşümünü hızlandırıp güvenceli yapıyı hedeflemekle birlikte ne yazık ki daha yaygın olarak inşaat süreçlerini hızlandırarak rant getirisi olan yerlerde bir dönüşüm aracı olarak kullanılmıştır. Son değişikliklerle birlikte yasada belirtilen rezerv alan tanımı yasanın öngörülen amacı dışında kullanılmasını kolaylaştıran bir unsur olmuştur. Öte yandan yasa yapı güçlendirme alternatifini de bir parça görünmez kılmaktadır. Oysa riskli yapıların güçlendirilmesi depreme hazırlık konusunda önemli seçeneklerden biridir.

Yapı denetimine ilişkin olarak 1999 yılına kadar herhangi bir denetim olmakla birlikte, Marmara Depremleri'nden sonra 2001 yılında 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun çıkarılmış ve yapı denetim kuruluşları oluşturulmuştur. TMMOB tarafından hazırlanan rapor , 1999 Marmara Depremlerinden sonra yapı denetiminin sağlanması için çıkarılan kanun gereği 20 yılı aşkın bir süreçte, yapı üretim ve denetim süreçlerinin kağıt üzerinde kaldığına vurgu yaparak, rant odaklı şekillenen yapı üretim sürecinde denetim sisteminin sağlıklı kurgulanmadığı ve iyi işletilmediğinin altı çizilmiş, yapı denetiminin gerçekleştirilmesi gereken bir prosedür olmaktan öteye geçemediği belirtilmiştir.

Konut stoku bakımından yaşlı bir kent olan İstanbul'da her üç yapıdan ikisinin 2000 yılı öncesinde yapıldığı bilinmektedir. 2022 yılı Ağustos ayında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Türkiye'de 6,8 milyon riskli konut olduğunu, bunlardan 1,5 milyonunun acilen dönüştürülmesi gerektiğini; İstanbul'da ise 1,3 milyon riskli konut olduğunu ve 230 bin yapının ise acil dönüşmesi gerektiğini belirtmiştir. 23 Ekim 2023 tarihinde yayınlanan TBMM Bayındırlık, İmar, Ulaştırma Komisyonu Raporunda ülke genelinde 6 milyon konutun risk altında olduğu belirlenmiştir. 2 milyon bağımsız bölümün de acil olarak dönüştürülmesi gerekli görülmüştür. Ne yazık ki, kanun yürürlüğe girdikten 11 yıl sonra dönüştürülmesi gerekli olan bağımsız birimlerin sadece dörtte birinin dönüşüme girdiği görülmektedir.

2009 yılına kadar Türkiye'de afet yönetim sisteminin kurumsal yapısının ana bileşenlerini oluşturan merkezi birimler 2009 yılında AFAD'ın kurulması ile tek bir çatı altına toplanmıştır. Afet yönetiminde yönetimin tek elden yürütülmesi için yapılan bu hamle, ne yazık ki başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere ye-

rel yönetimleri sürecin dışarısında bırakması dolayısıyla kentsel risklerin azaltılması konusunda yeterli olarak görülmemektedir. 1999 Marmara depremleri ile kurumsal yapılanmada yapılan değişiklikler, akademi, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları gibi önemli bileşenlerin etkinliğini azaltarak, çok yönlü kurumsallaşma, işbirliği ve koordinasyonun önüne geçmiştir. Türk Silahlı Kuvvetleri de 1999 Marmara Depreminde gördüğü vazifeden uzaklaşmıştır.

1999 yılından bu yana depreme karşı önlem amacıyla toplanan çeşitli vergilerin depremi engelleyecek şekilde kullanılıp kullanılmadığı hala büyük bir muamma olarak durmaktadır. Örneğin 1999'dan bu yana "Özel İletişim Vergisi" olarak toplanan 39 Milyar USD Marmara depremlerinin yol açtığı ekonomik yaraları sarmaya yönelik bir kanun metni ile çıkarılmıştır. Ancak bunların bir havuzda toplanıp harcamaların buradan yapılması dolayısıyla bunların sadece depreme yönelik harcamalar olmadığı ifade edilmektedir. Öte yandan bu vergiyle AKP dönemini kapsayan 2003-2022 yılları arasında sadece inşaat maliyetleri ile yapılan hesaplamalar üzerinden 96 m<sup>2</sup>'lik 1,3 milyon ve 112 m<sup>2</sup>'lik 1,1 milyon konut yapılabileceğini ortaya koyan çalışmalar var. Nitekim 2010 yılında dönemin Hazine ve Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'e deprem vergilerinin akıbeti sorulduğunda, duble yollara, demiryollarına, havayollarına ayrıldığını ifade etmişti. Özellikle 2023 Şubat depremleri ardından bu cevabı yeniden hatırlamak ve hatırlatmak durumundayız.

2023 yılında 6 Şubat'ta Kahramanmaraş'ta ve 20 Şubat'ta Hatay'da meydana gelen 7,7 ve 7,6 büyüklüğünde iki depremler Türkiye'de en az 50.783 Suriye'de en az 8.476 kişi yaşamını yitirmiş, 120 binden fazla kişi yaralanmış, depremler sonucunda bölgede yaşayan 3 milyondan fazla insan deprem bölgesinden devlet yardımıyla veya kendi imkanları ile tahliye edilmiştir. 1999 Marmara Depremleriyle ortaya çıkan yıkımın 24 sene ardından, bu yıkımı çok aşacak düzeyde ve 1900'lerden bu yana Türkiye'de meydana gelen en şiddetli afet yaşanmıştır. Paylaşılan toplam rakamın 1999 Marmara Depreminde yakın olduğu görülmektedir. Yıkılan toplam bina sayısı 36.920, ağır hasarlı bina sayısı 102.240, orta hasarlı bina sayısı ise 188.830 olarak tespit edilmiştir. Depremden etkilenen 11 şehirde toplamda 327.990 bina aldıkları hasarlar nedeniyle kullanılamaz hale gelmiştir. Eski yapı stokunun yoğunluğu, yönetmeliğe aykırı yapılaşma, yetersiz ve kötü kentsel planlama, denetim eksikliği depremlerin yıkıcı etkisini arttıran yapısal ve yönetsel etmenler olmuştur. TMMOB'un hazırladığı rapora göre ise hayatını kaybedenlerin bu denli yoğun olmasının başlıca sebepleri arasında geç müdahale, kamu otoritesinin eksikliği, afete hazırlıksızlık, afet yönetim planı ve koordinasyon eksikliği ve sağlık merkezleri ile barınma ihtiyacının akut olarak giderilememesi olmuştur. Öte yandan Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 2019 tarihinde yaptığı Kahramanmaraş mitinginde sarf ettiği "İmar barışıyla 144 bin 556 Maraşlı vatandaşımızın sorununu çözdük" sözleri, içinde bulunduğumuz gerçekliğe dair çok çarpıcı bir ifade olarak ortada durmaktadır.

25 yıllık bu acı deneyimde, birçok kanun ve yönetmelik değişikliği, birçok yeni kurum, birçok yeni kamu yapısı oluşumu öne çıkmıştır. Aynı zamanda toplanan kaynakların amacına uygun bir şekilde afetlere hazırlık ve dirençli bir yapı sto-ku oluşturmak yerine, bütçe açıkları, başka yatırımlar ve öncelik sıralamasında daha sonra yer alabilecekken siyasi getirisi yüksek harcamalara yönlendirildiğini üzülen anlamaktayız. 25 yılın sonunda yapılan onca değişikliğe, inşa edilen onca yeni yapıya karşın toplam kentsel risklerin yeterince azalmamış olmasını ise yeni yapıların en riskli yapıların yenilenmesi yerine rant değeri en yüksek bölgelerin dönüşümü için kullanıldığı biçiminde yorumlamak mümkündür. 1999 Marmara Depremi sonrası içi boşaltılan ve kentsel rantları değerlendirilebilmek için kullanılan "Kentsel Dönüşüm Bölgesi" kavramına ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesine süreç içerisinde bir de 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında "rezerv alan" ve "riskli alan" kavramları eklenmiştir. 2010 yılı sonrası bu kavramlar ile askeri alanlar, yeşil alanlar, hazine ve kamu arazileri ihtiyaç duyan kesim ve bölgeler içinde yeni rant bölgeleri oluşturularak üst gelir grubu projeleri için imara açılmıştır. 6 Şubat Deprem deneyiminin ardından bu istismarın önüne geçmek yerine; rezerv alan yetkisinin genişletilmiştir. Rezerv alan yetkilerinin genişletilmiş olması ve bu amaçla yeni bir kurum kurulması, 1999 Marmara Depremine benzer bir yolun izlendiğini düşündürmektedir. Oysa yapılması gereken bütüncül bir bakış ile kentlerimizin topyekün afet ve deprem seferberliğinde ele alınarak rant ve yetki odaklı düzenlemeler yerine, kamucu bir bakış açısıyla en dezavantajlı bölge ve en ihtiyaç sahibi kesimlerden başlanarak kentlerimiz ve yapı stoğumuzu yenilemek olmalıdır. Bu kapsamda, mevcut iktidar döneminde dokunulmayan ve hala geçerliliğini koruyan 3194 Sayılı İmar Kanununun afet ve iklim krizi bakışları ile ele alınıp yenilenmesi, bina yapımına ilişkin yeni bir kanun ile tek yapı ölçeğinde güçlendirmeyi esas alan esnek çözümlerin de oluşturulması oldukça önemlidir. Konu, bankacılık, finans, sigorta sektörlerinden yapı malzemelerine uzanan; hatta denetimi de esas alan bir kamu yapılanmasıyla birlikte düşünülmelidir.

Deprem ve afet gerçeği birinci önceliğimizdir. Bunun slogan olmaktan çıkarak kapsamlı reçeteler ve uygulamalar ile yaşam biçimi haline getirilmesi gerekmektedir.

**Dr. Buğra Gökce**  
İPA Başkanı

## GİRİŞ

2050'ye giden yolda dünya kentleri bir çoklu krizler döneminden geçmektedir. Küresel metropollerin insanca yaşamın mümkün olduğu, ekolojik ve ekonomik dengelerin sağlandığı mekanlar haline gelebilmeleri, bu krizlerin yarattığı ve yaratacağı yıkıcı etkilere karşı potansiyellerini harekete geçirebilmelerinde yatmaktadır. Küresel kentler iklim krizi, ekonomik krizler ve bunlara bağlı istihdam, barınma ve sağlıklı gıdaya erişim gibi sorunlarla, son yıllarda küresel düzeyde yükselen hızlı demografik değişimleri göğüslemek durumundadır.

Türkiye, Akdeniz Alp-Himalaya sismik kuşağının Anadolu plakası üzerinde yer almaktadır. Bu bölge tarih boyunca pek çok güçlü ve yıkıcı depremle sarsılmıştır. Ülkemizde 1900 yılından bu yana büyüklüğü 7 ve üzerinde meydana gelen 20 depremde 130 binden fazla insan hayatını kaybetmiş; 1 milyona yakın insan evsiz kalmış ve toplamda 12 milyona yakın insan etkilenmiştir. Bu dönemde Türkiye'de en fazla can kaybı ve ağır hasarın yaşandığı ilk üç deprem sırasıyla 2023 Kahramanmaraş Depremi, 1939 Erzincan Depremi ve 1999'da gerçekleşen Gölcük merkezli Marmara Depremi olmuştur.

Şekil 1. Geçmişten günümüze afet ve risk yönetim yaklaşımı



Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren afet yönetimine yönelik yapılan çalışmaların ülkemizde meydana gelen afetler ile şekillendiği ve genellikle afet sonrasına odaklandığı görülmektedir. Uzun yıllar boyunca geleneksel afet yönetim modelleri çerçevesinde koruyucu bir devlet anlayışı ile büyük oranda afet sonrası müdahale ve toparlanma süreçlerine odaklanan politikaların afet ve risk yönetiminin diğer iki bileşeni olan önleme&risk azaltım ve hazırlıklı olma aşamalarına yönelik yaklaşıma yönelmesi konusunda 1999 Marmara depremlerinin milat olduğunu söylemek mümkündür.

1999 yılından bu yana Türkiye'de afet yönetimine yönelik olarak yasal, yönetsel, kurumsal ve finansal kapsamda pek çok uygulama hayata geçirilmiş, kimi uygulamalar ise uzun süren tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Hayata geçirilen imar afları, kentsel dönüşüm çalışmaları, riskli alanların belirlenmesi, rezerv alan çalışmaları, toplu konut üretimi, kurumsal yapıda yapılan değişiklikler ve afetle mücadele kapsamında vergilendirme yöntemi ile toplanan paralar, İstanbul başta olmak üzere Marmara Bölgesi'nin kapısında bekleyen deprem krizinin gölgesinde sürekli gündemde olmuştur. Atılan adımların yeterliliği tartışma halindeyken, 2023 yılında meydana gelen Kahramanmaraş depremlerinin yarattığı ağır tablo, 1999 yılından bu yana alınan aksiyonların yetersizliğini ortaya koymuştur.

*"İstanbul'a dair pek çok tespit, analiz çalışması yapılmış ancak gerçekleştirilen müdahaleler bağlamında 25 yıldır alınan aksiyonların yetersizliği ortadadır. Bunun temel nedeni ise bütüncül mekânsal planlamadan uzak, plan yapma ve onaylama yetkisinin birden fazla kurumda bulunduğu ve bilimsel temele dayanmayan yasalastırma süreçlerinin benimsendiği süreçlerin izlenmesidir. Mevzuatımızda da 30'dan fazla kanun ve yönetmeliğin bulunması yerine bütüncül mekânsal planlamayı; merkezileşme eğilimi yerine yerel yönetimleri etkinleştiren çağdaş bir imar mevzuatının düzenlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Yapılan planların bilimsel temele ve yerel bilgiye dayandırılarak üretilmesi, onay ve uygulama aşamalarında ise özellikle plan müellifinin sürecin içerisinde aktif olarak yer alması oldukça önemlidir. Öte yandan, uygulama aşamasında da denetlemenin yapılamaması ve denetim zafiyetini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya yatkın zihniyetin değişmesi için çaba sarf edilmelidir. Her aşamada kamu yararı, kamu çıkarı ön planda olmalıdır. Yapısal sorun ve çözümlere ek olarak, afetlere karşı dirençli bir kent oluşturmak için en büyük yardımcı yine doğanın kendisidir. Bu nedenle, doğal alanların ve duyarlı yörelerin korunması, ekolojik sistemin dengesinin korunması oldukça kritik bir öneme sahiptir. Oysa ki, şu ana kadar yapılan müdahaleler bu durumu maalesef göz ardı etmekte ve geri dönülemez değişikliklere sebep olmaktadır."*

*Prof. Dr. Aliye Ahu Gülümser, Mert Akay, Dr. Özge Çelik Yılmaz*

16 milyonluk nüfusuyla Avrupa'nın en kalabalık metropolü olarak kabul edilen İstanbul, coğrafi ve jeolojik konumu itibarıyla bu krizlere ek olarak deprem riski ile de karşı karşıyadır. İstanbul'un içinde bulundurduğu nüfusun yoğunluğu ve düzensiz dağılımı öyle ki, deprem riskinin tüm bu krizleri yatay eksende kesen bir afet olarak ele alınmasını ve önceliklendirilmesini gerektirmektedir. İstanbul özellikle 1999 Marmara depremleriyle deprem gerçeğiyle yüzleşmiş ve 2023 depremleriyle gerçekleşen büyük yıkımın ardından deprem gündemi yeniden kendini hatırlatmıştır.

**"2018 yılı hesaplamalarında, Marmara Depremi'nin meydana gelmesi durumunda oluşacak doğrudan ekonomik kaybın 120 milyar ABD dolarını bulacağı tahmin edilmektedir."**

Kuzey Anadolu Fay hattının Ana Marmara Fayı olarak adlandırılan kolu üzerinde konumlanan İstanbul'da deprem gerçeği, 1999 Marmara depremleri sonrası tartışılmaya başlanmıştır. Türkiye'nin motor gücü olan ve ülkenin GSYH'nin %40'ından fazlasını oluşturan İstanbul için 2018 yılında yapılan bir çalışma, beklenen Marmara Depremi'nin meydana gelmesi durumunda oluşacak doğrudan ekonomik kaybın 120 milyar ABD dolarını bulacağını tahmin etmektedir.<sup>1</sup> Bu kapsamda "Türkiye'de Deprem 25 Yılı: İstanbul'un Karnesi isimli çalışmada, afette bir kırılım noktası olarak 1999 Marmara depremlerinden bu yana yasal, yönetsel, kurumsal ve finansal yapıdaki değişimler öne çıkan konu başlıkları özelinde değerlendirilmektedir.

## AFETTE KIRILIM NOKTASI: 1999 MARMARA DEPREMLERİ

**17 Ağustos 1999** tarihinde Kocaeli ili Gölcük ilçesinde gerçekleşen depremle Türkiye bambaşka bir sabaha uyandı. Yerel saatle 03:00 sularında gerçekleşen 7,4 büyüklüğünde deprem tüm Marmara Bölgesi'ni şiddetli bir şekilde sarsarken, depremin sarsıntısı İzmir'den Ankara'ya kadar geniş bir aksta hissedilmiştir. Gölcük Depremi sonucunda resmi rakamlara göre **17.480 kişi hayatını kaybetmiş, 23.781 kişi yaralanmış 505 kişi ise sakat kalmıştır.**<sup>2</sup> 2010 yılında yayımlanan Meclis Araştırması Raporu'na göre ise 18.373 kişinin hayatını kaybettiği, 48 bin 901 kişinin ise yaralandığı belirtilmektedir. Toplamda **285.211 konut ve 42.902 iş yeri** hasar görmüştür. 17 Ağustos depreminin şoku atlatılmamışken, **12 Kasım 1999** tarihinde akşam saat 19:00 sularında aynı fay hattının doğu kesimine denk gelen Düzce'de 7,2 şiddetinde ikinci bir deprem yaşanmıştır. Düzce depremi sonucunda **845 kişi hayatını kaybetmiş, 2.678 kişi yaralanmıştır.** Deprem sonrasında **derhal yıkılması gereken bina sayısı 3.395**

<sup>1</sup> Swiss Re. (2018). Risky cities: Istanbul. Erişim adresi: <https://www.swissre.com/our-business/public-sector-solutions/thought-leader-ship/risky-cities.html> Erişim tarihi: 01.08.2024

<sup>2</sup> TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası, 17 AĞUSTOS 1999 MARMARA DEPREMİ YILDÖNÜMÜ BASIN AÇIKLAMASI, Erişim adresi: [https://www.jmo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=9121&tipi=3&sube=2&subesi=Erişim Tarih:15.08.2024](https://www.jmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9121&tipi=3&sube=2&subesi=Erişim Tarih:15.08.2024)

olarak tespit edilirken ağır hasarlı konut sayısı 12.939, iş yeri sayısı ise 2.450 olarak belirtilmiştir.<sup>3</sup> Büyük can ve mal kayıplarının yaşandığı İzmit Körfezi'nde **depremden neredeyse hiç etkilenmeyen tek yer olarak o dönem belde olan Tavşancıl** dikkat çekmektedir. Beldenin 1989'da seçilen ve 2002'ye kadar görev yapan belediye başkanı Salih Gün'ün deprem riski nedeniyle bilim insanlarından yardım alarak hazırladığı imar mevzuatı çerçevesinde başlattığı ve en fazla 3 katlı binalara imar izni verilmesi uygulaması sebebiyle belde depremden etkilenmemiştir. Ancak depremde Düzce Devlet Hastanesi, kent içindeki birçok yol ve Ankara-İstanbul yolu da hasar görmüştür.<sup>4</sup> Yolların zarar görmesi ile yardıma gelecek kuruluşlar ve gönüllüler deprem bölgesine ulaşmakta fazlasıyla sorun yaşamıştır. Bu nedenle **bölgede ilk müdahaleyi yerel kuruluşlar ve yerel gönüllüler** sağlamıştır.

Türkiye'de depremlerde sivil toplum kuruluşları ve gönüllülüğün önemi ilk olarak 1999 yılında Marmara Depremlerinde anlaşılmıştır. 1999 yılında yaşanan depremlerin yarattığı acı tecrübe ile nitelikli insan ihtiyacı, yerel gönüllülük daha önemli hale gelmiştir. Gönüllülük kavramının Türkiye'de daha yeni pratik edildiği bu depremde yardım için birçok ulusal ve uluslararası yardım kuruluşu, sivil toplum kuruluşları, dernek, vakıflar koordinasyonunda birçok kişi gönüllü olmuştur. **Sivil toplum ve gönüllüler iş birliğinde bu dönemde önce arama kurtarma çalışmaları yapılmış, daha sonra süreç insani yardım olarak devam etmiştir.** Deprem sonrasında ilk müdahale döneminden sonra ise gönüllüler deprem bölgesinde hayatın normale döndürülmesine yönelik çalışmalar yapmıştır. Resmi olarak 17.480 can kaybının yaşandığı bu depremde yaşanan acı tecrübelerin etkisi ile gönüllülük fazlasıyla önemli hale gelmiş ve gönüllü sayısı gün geçtikçe artmıştır. Yaşanan acı deneyimin ardından deprem sonrasında mahalle gönüllülüğüne yönelik adımlar atılmıştır. Her ne kadar gönüllülerin desteği, sivil toplum desteği veya müdahaleler yapılmış olsa da Adapazarı, Gölcük gibi depremden en fazla zarar gören yerleşmeler en az 6-7 yıllık bir periyotta ancak kendi gündelik yaşamlarına dönebilmiş, toparlanabilmiştir.

1999 yılında yaşanan Marmara Depremlerinin ardından deprem bölgesinde işyerlerinin hasara uğraması, üretim kayıplarının yaşanması, vergi erteleme ve vergilerin silinmesi gibi nedenlerle 739 milyon dolar; harcamalar kapsamında ise 663 milyon dolar olmak üzere **depremin konsolide bütçeye yükü toplam 1402 milyon dolar** olarak hesaplanmıştır.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Düzce Valiliği, 12 Kasım 1999 Depremi, Erişim adresi: <http://www.duzce.gov.tr/deprem#:~:text=12%20KASIM%201999%207.2%20Mw%20D%C3%9CZCE%20DKAYNA%C5%9ELI%20DEPREM%C4%B0&text=12%20Kas%C4%B1m%201999%20depremi%20nedeniyle,kaybederken%203836%20ki%C5%9Fi%20de%20yaranan%C4%B1%C5%9Ft%C4%B1r.> Erişim tarihi: 15.08.2024

<sup>4</sup> TMMOB, İMO: 12 Kasım 1999 Düzce Depremini Unutmadık!, Erişim Adresi: <https://www.tmmob.org.tr/icerik/imo-12-kasim-1999-duzce-depremini-unutmadik>, Erişim Tarihi:29.07.2024.

<sup>5</sup> Aktürk, İ., & Albeni, M. (2002). Doğal afetlerin ekonomik performans üzerine etkisi: 1999 yılında Türkiye'de meydana gelen depremler ve etkileri. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7(1).

Deprem yarattığı toplumsal etkilerin hafifletilebilmesi için **sosyal yardımlaşma fonundan 1999 yılı için 169 milyon dolar, 2000 yılı için 371 milyon dolar kullanılmıştır. 2000 yılında konut edindirme fonundan 110 milyon dolar** kullanılmıştır.<sup>6</sup> Marmara Depremleri sonrasında toparlanma sürecine destek olmak amacıyla Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı tarafından kaynak aktarımı yapılmıştır. Ayrıca OECD verilerinin derlendiği 2002 yılında yapılmış bir çalışmada,<sup>7</sup> 1999 Marmara Depreminde rehabilitasyon ve iyileştirme çabalarının önemli bir bileşeni olan Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılanma (MEER) projesi, Dünya Bankası'nın UNDP, Avrupa Birliği, diğer eş finansörler ve diğer bağışçılarla işbirliği içinde hazırladığı ve toplam maliyeti 737,7 milyon ABD doları olan kapsamlı bir program olarak görülmektedir.

1999 yılında Ağustos ve Kasım ayında yaşanan depremlerin Türkiye'de 90'lı yıllar boyunca meydana gelen Erzincan, Afyon ve Adana depremlerinden en büyük farkı, sarsıntıların şiddeti ve konumları üzerindeki **kentsel dokunun yoğunluğu dolayısıyla yaşanan kitlesel can kaybıdır**. Marmara depremleri, Kocaeli ve Düzce dışında, başta Sakarya ve Yalova olmak üzere İstanbul, Bolu, Bursa, Eskişehir ve Zonguldak'ta da yıkımlara ve can kayıplarına sebep olmuştur.

1999 depremlerinden bu yana, Çankırı, Sakarya, Afyon, Tunceli, Bingöl, Ağrı, Elazığ, Van, İzmir illerimizde de farklı büyüklükte depremler meydana gelmiştir. Bunlardan 2002 Afyon'da meydana gelen depremde 43 kişi, 2003 yılında Bingöl'de çoğu öğrenci 167 kişi, 2010 yılında Elazığ'da meydana gelen depremde 41 kişi, 2011 yılı Ekim ve Kasım aylarında Van'da art arda meydana gelen depremlerde toplamda 644 kişi, 2020 yılında Elazığ'da meydana gelen depremde 44 kişi, aynı sene içinde Ege Denizi'nde meydana gelen depremde İzmir'de 117 kişi hayatını kaybetmiştir. 2023 yılında yaşanan 6 Şubat Depremlerinde ise resmi açıklamalara göre 50 bin 783 kişinin hayatını kaybettiği, 107.204 kişinin ise yaralı olduğu belirtilmiştir.

## 1999 MARMARA DEPREMLERİ SONRASINDA DEĞİŞEN YASAL VE YÖNETSEL SÜREÇLER

1999 Marmara Depremleri yasal düzenlemeler açısından önemli bir kırılım olarak kabul edilmektedir. Deprem bölgesinde yaşanan deneyimler yalnızca bölgeyi değil tüm ülkeyi derinden etkilemiştir. Afet yönetiminin etkin bir şekilde yapılması, kentlerin dayanıklı hale getirilmesi önemli bir gereklilik olmuştur. Bu nedenle **depremin ardından yeni yapılanma çalışmalarının ve yeni yasal düzenlemelerin yapılması mecburi hale gelmiştir**.

<sup>6</sup> Aktürk, İ., & Albeni, M. (2002). Doğal afetlerin ekonomik performans üzerine etkisi: 1999 yılında Türkiye'de meydana gelen depremler ve etkileri. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7(1).

<sup>7</sup> Akgiray, V., Barbarosoglu, G., & Erdik, M. (2004). The 1999 Marmara Earthquakes In Turkey.

Ulusal ölçekte birçok konuda belirleyici rol üstlenen ve ülkenin planlı gelişimine öncülük eden beş yıllık kalkınma planlarında afet politikalarının ele alınış biçiminin yıllar içerisinde meydana gelen afetler ile şekillendiğini söylemek mümkündür. Birinci ve ikinci beş yıllık kalkınma planlarında afet ile ilgili kavramlara rastlanmamakla birlikte, diğer planlarda afetlerle ilgili kısmen düzenlemelere yer verilmiş ancak söz konusu düzenlemeler yıllık uygulama programlarına yeterli düzeyde yansıtılmamıştır. Türkiye'nin afetlere karşı duyarlı olduğu dönemlere denk gelen dokuzuncu beş yıllık kalkınma planında da deprem ve doğal afet gibi kavramlar yer almazken, onuncu beş yıllık kalkınma planında ise "Yaşanabilir Mekanlar, Sürdürülebilir Çevre" bölümü altında kentsel dönüşüm ve konut ile afet yönetimi alt başlıklarına rastlanmaktadır.<sup>8</sup>

2019-2023 yıllarını kapsayan 11'inci Kalkınma Planı'nın 674 no'lu maddesinde **mekansal planlarda afet riskinin gözetilmesinin esas alınacağı** vurgulanmıştır. 693.5 no'lu maddesinde ise İstanbul genelinde kentsel dönüşüm uygulamaları ve imara yeni açılacak alanların planlaması yapılırken nüfus yoğunluğu dikkate alınarak afet ve acil durum toplanma alanları oluşturulacağı hedeflenmiştir. Kalkınma planı kapsamında mekansal planlama faaliyetlerinde AFAD tarafından hazırlanan Afet Riski Azaltma Sisteminin kullanılması ve afet risklerinin planlama aşamasında gözetilmesine yönelik imar planlaması kriterleri geliştirilmesi ve afet tehlike ve risklerine uygun imar planlaması yapılması hedeflenmektedir.

**"Türkiye'de 1990'lı yıllarında sonlarına kadar uygulanan afet politikaları ağırlıklı olarak afet sonrası iyileşme odaklı iken, 1999 Marmara Depremleri sonrası politikalar afet riskini azaltmaya ve önlemeye yönelik değişiyor."**

Kalkınma planlarının kapsamı da göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'de 1990'lı yılların sonlarına kadar uygulanan afet politikalarının ağırlıklı olarak afet sonrası iyileşme politikaları olduğu görülmektedir. Afet riskini azaltmaya ve önlemeye yönelik politikaların ise 1999 Marmara Depremleri sonrası politika belgelerinde yer bulduğu görülmektedir. Kalkınma Planlarının ana aktörü olan Devlet Planlama Teşkilatı kuruluşunun 51'inci yılında 2011 yılı Haziran ayında kapatılmıştır. Türkiye'de ekonomik ve sosyal kalkınma politikalarının lokomotifi olan, iktisadi kalkınma politikalarında önemli bir rol oynayan Devlet Planlama Teşkilatı'nın kapatılması, hazırlanan kalkınma planlarının uygulanması konusundaki hassasiyetin ortadan kalkmasına neden olmuştur.

**"...kalkınma politikalarının lokomotifi olan, iktisadi kalkınma politikalarında önemli bir rol oynayan Devlet Planlama Teşkilatı'nın kapatılması, hazırlanan kalkınma planlarının uygulanması konusundaki hassasiyetin ortadan kalkmasına neden olmuştur."**

<sup>8</sup> Tercan, B. (2018). Türkiye'de afet politikaları ve kentsel dönüşüm. Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi, 3(5), 63-74.

1999 sonrasında afet yönetimi ve yapı denetim süreçlerinde yasal anlamda birçok düzenleme yapılmıştır. **1999 Marmara Depremleri'nin ardından ilk olarak TBMM'den 27.8.1999 tarihli ve 4452 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu ile Bakanlar Kuruluna üç ay süre ile kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.** Bu yetki ile Bakanlar Kurulu, imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik hizmetleri, kültür ve tabiat varlıklarını koruma, sivil savunma, mevcut fonların işleyişi ve gerektiğinde ilave fon kurulması, her türlü bağış ve yardımların etkin kullanımı, ekonomik konularda düzenleme, doğal afetler sonucunda doğacak zararların karşılanmasına yönelik bir sigorta sisteminin oluşturulması alanlarında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahip olmuştur.<sup>9</sup>

1959 yılında çıkarılan 7269 sayılı Kanun Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, vb. afetlerde; yapıların ve kamu tesislerinin genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkındadır. 1959 yılından bu yana değişmeyen bir kanun olarak öne çıkmaktadır. Afete uğriyan meskün yerlerin büyüklüğü o yerin tamamında veya bir kesiminde yıkılan, oturulmaz hale gelen bina sayısı, zarar gören yapı ve tesislerin genel hayata etki derecesi, mahallin ekonomik ve sosyal özellikleri, zararın kamu oyundaki tepkisi, normal hayat düzenindeki aksamalar ve benzeri hususlar göz önünde tutularak afetlerin genel hayata etkililiğine ilişkin temel kurallar bu yasa kapsamında belirlenmektedir. Kanun kapsamında yer alan değerlendirmelere karar verme yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir.<sup>10</sup> 2024 yılında hala geçerliliğini koruyan kanun kapsamında deprem nedeniyle kendilerine bina yapılacak veya inşaat kredisi verilecek kişilerin hak sahipliğine ilişkin usul ve esaslar 7269 sayılı Afetler Kanununun 1051 sayılı Kanunla değiştirilen 29 uncu maddesi gereğince hazırlanan Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik tarafından belirlenmektedir.<sup>11</sup>

Mülkiyet haklarının tanımlandığı,<sup>12</sup> 1965 yılında çıkartılan **634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu sürekli değişime uğramış**, en fazla değişiklik 2007 yılında yürürlüğe konulan 5711 sayılı kanunla ile gerçekleşmiştir. Bu değişikliklerin en önemlisi "Toplu Yapılara İlişkin Özel Hükümler" başlığını taşıyan ve 66 ila 74 üncü maddeleri baz alan kat mülkiyeti açısından özellik taşıyan toplu yapılarla ilgili

<sup>9</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu, Erişim

<sup>10</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, Erişim Adresi:<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7269&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3> Erişim Tarihi: 16.08.2024.

<sup>11</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki Yönetmelik, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetay?frame?MevzuatTur=7&MevzuatNo=4905&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 16.08.2024.

<sup>12</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Kat Mülkiyeti Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=634&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi:01.08.2024.

düzenlemedir. 634 sayılı Kanunun ilk halinde kat mülkiyeti tek bir parsel üzerinde tesis edilebilirken yeni düzenleme ile birden fazla imar parselini kapsayacak şekilde ada bazında kat mülkiyetinin kurulması imkanı hale gelmiştir. 634 Sayılı Kat Mülkiyeti Yasası'nda en önemli değişiklik ise **kat mülkiyetinin geçerli olduğu binalarda depreme karşı korumaya ekstra önem verilmesi ile binaların taşıyıcı sistemini oluşturan kiriş, kolon, perde duvarların ana yapının ortak alanlarından sayılması olmuştur.**<sup>13</sup> Bu kanun ile ana yapının tamamını etkileyecek bu taşıyıcı sistem bileşenlerinde **kat maliklerinin bağımsız hareket etmelerinin önüne geçilmiştir.** Özellikle 1999 Marmara depremlerinden sonra binaların onarımı için gereken onarım maliyeti malik tarafından toplanamadığından vatandaşlar hasarlı binalarda oturmaya devam etmek durumunda kalmıştır. 1999 depremlerinde yıkımın fazla olmasının bir nedeni ise binalarda **ana taşıyıcıların yıkılması olmuştur.** Depremden önce bazı binalarda alan genişletilmesi için kiriş, kolon, perde beton gibi binanın ana taşıyıcıları yıkılmış ve böylece binalar depreme daha dayanıksız hale gelmiştir.<sup>14</sup> Kanundaki bu değişikliklerle binaların dayanıklılığın sağlanması için önlemler alınmıştır.

Yapı denetimine ilişkin olarak 1999 yılına kadar herhangi bir denetim olmamakla birlikte, Marmara Depremleri'nden sonra 2001 yılında 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun çıkarılmış ve yapı denetim kuruluşları oluşturulmuştur. TMMOB tarafından hazırlanan rapor,<sup>15</sup> 1999 Marmara Depremlerinden sonra yapı denetiminin sağlanması için çıkarılan kanun gereği 20 yılı aşkın bir süreçte, yapı üretim ve denetim süreçlerinin kağıt üzerinde kaldığına vurgu yaparak, **rant odaklı şekillenen yapı üretim sürecinde denetim sisteminin sağlıklı kurgulanmadığı ve iyi işletilmediğinin altı çizilmiş, yapı denetiminin gerçekleştirilmesi gereken bir prosedür olmaktan öteye geçemediği** belirtilmiştir. Bunun altında yatan sebep, söz konusu kanunun çıkmasının yapı taşlarından olan 595 sayılı Yapı Denetim Kararnamesi'nde belirtilenlerin aksine, mesleki sigortası uygulamasının kaldırılması, yapı denetim hizmet bedelinin azaltılması, mesleki yeterliliğin meslek odası tarafından değerlendirilmesinden vazgeçilmesi şeklinde yorumlanmaktadır. Ayrıca yetersiz ölçütlerle denetçi belgesinin bakanlık tarafından verilmesi uygulamasına da dikkat çekilmektedir. Sonuç olarak 1999 Marmara Depremlerindeki acı tablonun bir daha yaşanmaması adına çıkarılan bu kanun, 2023 yılında **6 Şubat Depremlerinde yeni deprem yönetmelikleri ile tasarlanmış, hazır beton ve nervürlü inşaat demiri kullanılmış, diğer taraftan yapı denetim hizmeti görmüş olmasına rağmen binaların yıkılması** ile sonuçlanmıştır ve bu durum **yapı denetim süreçlerinin işleyişine ilişkin ciddi sorunların olduğunun kanıtı** niteliğindedir.

<sup>13</sup> Resmi Gazete, Kat Mülkiyeti Kanununda Değişiklik,14.11.2007, Sayı:26714, Erşim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/11/20071128-1.htm>, Erişim Tarihi:01.08.2024.

<sup>14</sup> Neslihan Yıldırım. (2011). Kat Mülkiyeti Kanundaki Yeni Düzenlemeler, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilimdalı Yüksek Lisans Tezi.

<sup>15</sup> TMMOB. (2023). 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş Depremleri Raporu.

29.2.2000 tarihli ve 4540 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi için Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun Süresinin Uzatılmasına İlişkin Kanun aracılığıyla bu yetkilerin süresi 4 ay daha uzatılmıştır. **1999 yılının Ağustos ayından 2000 yılı Temmuz ayı başına kadar olan süreçte 38 kanun ve kanun hükmünde kararname, 28 kararname, 6 yönetmelik, 17 tebliğ, 9 genelge** çıkarılmıştır.<sup>16</sup> Bu çalışmalar depremlerin yol açtığı sorunları çözme ekseninde ilerlemiş, afet yönetimi konusunda kurumsal yapılanma ve mevzuat sorunlarını da ele almıştır.<sup>17</sup>

575 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile afet bölgelerinde afet nedeni ile meydana gelen hukuki uyuşmazlıkların çözümü için düzenlemeler yapılmış ve 29.02.2000 tarihinde bu kararname 4539 sayılı Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun olarak kanunlaşmıştır.<sup>18</sup>

2000 yılında 598 sayılı KHK kapsamında, orman dışına çıkarılmış veya çıkarılacak olan alanların afetzedelerin iskanı amacıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na devri, afetzedelerin iskanı amacıyla belirlenen yerlerde orman sınırlarına ilişkin kadastro işlemlerinin kolaylaştırılması, orman alanlarının **afetzedelerin iskanı amacıyla 49 yıllığına tahsis** edilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu alanların afetzedeler tarafından kullanılma durumları ile ilgili net veriler bulunmamaktadır.

## İmar Afları ve Kentsel Gelişim

**"1999'dan günümüze kadar 8 adet imar affı içerikli yasa çıkarılmıştır."**

Bugün kentleri depreme dayanıklı hale getirmenin öneminden bahsedilmekteyken kentleri bu denli tartışma konusu haline getiren konulardan biri de **imar afları**dır. İmar affı kavram olarak gecekondular ve gecekonduların oluşturduğu kentsel sorunlar ile gündeme gelmiştir. İmar afları yürürlükte olan kurallara uyulmadan, belirli bir tarihe kadar yapılan yapılaşmanın durum ve konumu itibarıyla yasadaki belirtilen koşullara uygun olanlarının bağışlanmasına dayanmaktadır. İmar affı ile meşru olmayan yapılar meşru, yasal olmayan yapılar yasal hale gelmektedir.

<sup>16</sup> Orhan, E. (2022). 1999 Depremlerinin Ardından Planlama Mevzuatı Üzerine Bir Değerlendirme. Erişim Adresi: [https://jag.journalagent.com/planlama/pdfs/PLAN\\_34\\_1\\_47\\_56.pdf](https://jag.journalagent.com/planlama/pdfs/PLAN_34_1_47_56.pdf) , Erişim Tarihi: 15.08.2024.

<sup>17</sup> TBMM, 4540 Sayılı Kanun, Erişim Adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4540.html>, Erişim Tarihi: 30.07.2024.

<sup>18</sup> Resmi Gazete No:23813, KHK 575, 11 Eylül 1999; Kanun No.4539, Resmi Gazete No:23982, 3 Mart 2000.

İlk imar affı 1948 yılında, 775 sayılı Gecekondu Kanunu öncesinde çıkarılmıştır. 1948'den günümüze kadar **yirmiden fazla imar affı içerikli yasa çıkarılmıştır**.<sup>19</sup> İmar afları, Hazineye ait taşınmazların üzerinde bulunan yapı sahiplerine satışından, yönetmeliğe uymayan kaçak yapılara altyapı götürülmesine, kaçak ya da kullanım izni bulunmayan, imar planlarına aykırı yapıların ücret karşılığı "Yapı Kayıt Belgesi" düzenlenmesine kadar farklı araçlarla, yönetmeliğe uymadan yapılmış yapıların ücret karşılığında yasallaşmasına olanak sağlamıştır.<sup>20</sup>

Tablo 1. 1999 Yılından Günümüze İmar Affı İçerikli Yasalar

Yılı	Kanunun Adı
2001	4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2003	4833 Sayılı 2003 Yılı Mali Bütçe Kanunu
2003	5027 Sayılı 2004 Yılı Mali Bütçe Kanunu
2005	5377 Sayılı Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2005	5398 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2012	6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun
2015	6639 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2018	7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun

Kaynak: Araştırma raporu kapsamında hazırlanmıştır.

Kentsel dönüşüm ve kentlerin afetlere karşı dayanıklı olması konusu 1999 yılında gerçekleşen Marmara Depremlerinden sonra öncelik haline gelmiştir. Bu deprem kentsel dönüşüm sürecinin deprem öncelikli olmasını zorunlu hale getirmiştir. 1999 depremi sonrasında ise birçok uzmana ait imar aflarının deprem tehlikesine ek bir tehlike oluşturduğu ve riski artırdığı yönünde pek çok görüş bulunmaktadır. Bu görüşler verilmesine rağmen **2001 yılından günümüze sekiz imar affı** çıkarılmıştır. Bu durum riskli yapıların dönüştürülmesinde önemli bir zafiyet ortaya çıkarmaktadır.

**"2018 yılında uygulanan imar affıyla, 3 milyon 119 bin 947 kaçak ve imara aykırı yapı için toplam 26 milyar 151 milyon 389 bin 263 TL yapı kayıt bedeli alındı."**<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Binali Tercan.(2018). 1948'den Günümüze İmar Afları , Mimarlık Dergisi, Sayı:403, ss.20-26.

<sup>20</sup> İPA. (2022). İstanbul'un Kapisındaki Kriz Deprem: Mevcut Düzenlemeler, Sorun Alanları ve Yaklaşımlar, Erişim Adresi: [https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI\\_ISTANBULUN-KAPISINDAKI-KRIZ-DEPREM-1.pdf](https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI_ISTANBULUN-KAPISINDAKI-KRIZ-DEPREM-1.pdf), Erişim Tarihi:06.08.2024.

<sup>21</sup> TMMOB. (2018) "Sermaye ile Yapılan Barış: İmar Affı - TMMOB İmar Affı Raporu".

TMMOB Mimarlar Odası tarafından 2018 yılında hazırlanan rapor, yalnızca 2018 yılında uygulanan imar affıyla, 3 milyon 119 bin 947 kaçak ve imara aykırı yapı için toplam 26 milyar 151 milyon 389 bin 263 TL yapı kayıt bedeli alındığını ifade etmektedir.<sup>22</sup> Dönemin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından 2018 yılı Aralık ayında yapılan açıklamada ise imar affı kapsamında Türkiye genelinde toplam **8 milyon 900 bin kişinin İmar Affı'ndan yararlanmak için başvuruda bulunduğunu; söz konusu başvuru ile elde edilen gelirin ise 7 milyar 511 milyon liraya ulaştığını** belirtilmiştir.<sup>23</sup> Yapı kayıt bedelleri düşünüldüğünde, imar affının hükümet için ekonomik bir kazanç sağladığı açıkça ortaya çıkmaktadır. Ancak toplanan kayıt bedellerinin ne amaçla kullanıldığını dair şeffaf bir veriye ulaşmak pek mümkün olmamaktadır.

İmar Affı'ndan yararlanan yapıların buldukları bölgelerin doğal afetlerden etkilenebilecek bölgelerde, akarsu yataklarında, kıyı alanlarında, tarım ve orman arazilerinde, sosyo-ekoloji havzalarında ya da sit alanlarında olmasına bakılmaksızın belge düzenlendiğini belirten rapor imar afları ile yapı güvenliğinin ve deprem hazırlığının tehlikeye atıldığına dikkat çekmektedir. İmar affı düzenlemesi ile binaların doğal afetler karşısındaki dayanıklılığına yönelik sorumluluk vatandaşa verilmiş, kayıt belgeleri verilirken olası bir afetin yıkıcı sonuçlarından devlet kendini muaf tutmuştur. Kahramanmaraş depremleri ile tekrar gündeme gelen bu konuda ise Anayasa Mahkemesi imar affı ile yapı kayıt belgesi alınan yapılarda devletin de doğal afetler sonucu oluşabilecek zararlardan sorumlu olacağına, vatandaşların zarar görmeleri durumunda kamu kurumları aleyhine dava açma hakkının olduğuna hükmetmiştir.<sup>24</sup>

## Kentsel Dönüşümde Yasal ve Yönetmelik Boyut

**"5366 sayılı "Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması" Hakkında Kanun ve 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" riskli alan ilanları aracılığıyla inşaat projelerinin önünü açarak, kentsel dönüşüm sürecini hızlandırdı ve büyük çaplı yapılaşma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin yasal altyapısını oluşturdu."**

<sup>22</sup> TMMOB. (2018) "Sermaye ile Yapılan Barış: İmar Affı - TMMOB İmar Affı Raporu".

<sup>23</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2018). Bakan Kurum: "İmar Barışı'ndan 8 Milyon 900 Bin Kişi Yararlandı" Erişim Adresi: <https://csb.gov.tr/bakan-kurum-imar-barisi-ndan-8-milyon-900-bin-kisi-yararlandi-bakanlik-faaliyetleri-25379> Erişim Tarihi: 15.08.2024

<sup>24</sup> Habertürk. (2024). Binaların depreme dayanıklılığından kamu da sorumlu olacak. Erişim Adresi: <https://www.haberturk.com/binalarin-depreme-dayanikligindan-kamu-da-sorumlu-olacak-3705152> Erişim Tarihi: 15.08.2024

1999 Marmara Depremlerinin ardından, OECD tarafından önerilen Bölge Kalkınma Ajansları raporu yayımlanmış ve "mega kentsel dönüşüm" projeleri, deprem odaklı hale getirilmiştir. Bu gelişmelerin ardından, İstanbul'un ilk kez uluslararası gayrimenkul sektörü için düzenlenen ve emlak piyasasının önde gelen etkinliklerinden biri olan Dünya Gayrimenkul Fuarı'na (MIPIM) katılım sağladığı görülmüştür. Bu süreç, **inşaat odaklı ekonomik sistemin ve kentsel dönüşüm projelerinin öncüsü** olmuş; 5366 sayılı "Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun" ve 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" gibi yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalar, riskli alan ilanları aracılığıyla inşaat projelerinin önünü açarak, kentsel dönüşüm sürecini hızlandırmış ve büyük çaplı yapılaşma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin yasal altyapısını oluşturmuştur.

2005 senesinde yürürlüğe giren 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun **sit alanlarının bütünlüğünü bozması, bütüncül uygulama ve alan yönetimi imkanlarını kısıtlaması, koruma amaçlı imar planlarını işlevsiz hale getirmesi, uygulamaların plana dayalı olmaksızın, yenileme projeleri ile doğrudan yapılmasına imkan sağlaması** sebebiyle eleştirilmektedir.

### "Kentsel dönüşüm" kavramı 13.7.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi ile birlikte tartışılmaya başlandı."

**5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi**yle belediyelerin, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla **kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabileceği** belirlenmiştir. Ancak, alan ilanına merkezi yönetimin dahil edilmesi; proje alanına dair çeşitli detayların eklenmesi; plan yapımına, ruhsatlara, imar işlemlerine ve uygulamalarına dair yetkilerin belirlenmesi; hak sahipliğine ve mülkiyete ilişkin bazı düzenlenmelerin eklenmesi gibi bu maddeyi uygulamaya elverişli bir düzenleme haline getiren esaslı değişiklikler 17.06.2010 tarihinde yapılmıştır. Bu tarihten sonra da bazı eklemeler yapılsa da bunların uygulamayı kolaylaştırıcı, maddenin esasını ve doğrultusunu etkilemeyen düzenlemeler olduğunu ifade etmek mümkündür. 1999 Marmara Depremlerinin ardından depreme hazırlıklı olmanın önemine ilişkin çalışmalar 2005 yılındaki Belediye Kanunu 73. maddedeki değişiklik ve 5366 sayılı Yıpranan ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ile sağlanıyor olsa da 2011 yılındaki Van Depremi ile birlikte depreme hazırlıklı olmaya yönelik kaygılar tetiklenerek afete hazırlıklı olmaya odaklanan ve kentsel dönüşümü merkezine alan bir yasa çıkarılması gündemde yerini almıştır.

**"2012 yılında 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Resmi Gazete'de yayımlandı. 6306 Sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 11 kez değişikliğe uğradı."**

Yapılan yönetsel düzenlemelerle 2011 yılından sonra ivme kazanmasıyla; 2012 yılında afet zararlarının azaltılması ve kentsel dönüşüm çalışmalarının daha etkin bir şekilde yapılması amacıyla **6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun** Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu kanun, temel olarak afet riski altındaki alanların ve bu alanların dışında bulunan riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde fen ve sanat norm ve standartlarına uygun bir şekilde sağlıklı ve güvenli yaşama uygun şekilde iyileştirme, yenileme ve tasfiye süreçlerine dair usul ve esasları belirlemektedir.<sup>25</sup> 6306 Sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, uygulamaların Bakanlıkça resen yapılması, maliklere yapılan kira yardımı ve faiz desteği miktarının artırılması gibi çeşitli düzenlemelerle, Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ve kanun hükmünde kararnamelerle toplamda **11 kez değişikliğe uğramıştır**. 6 Şubat depremlerinden sonra 6306 sayılı yasada yapılan değişiklikler esas olarak riskli yapıların yıkılarak yeniden yapılmasının kolaylaştırılmasına yönelik olmuştur. Önceden **kat maliklerinin 2/3 çoğunluğunun kararı ile yapılan işlemlerin salt çoğunluğun kararına bırakılması bu kapsamda en dikkat çekici düzenlemedir**. Bu düzenleme ile özellikle riskli alan ve yapılarda salt çoğunluğun sağlanmasının kentsel dönüşümü hızlandıracağı söylemi nedeniyle olumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir.

Yasada getirilen rezerv yapı alanı tanımı, yasanın öngördüğü amaçların dışında, çoğu zaman imar planı yapma ve onama yetkilerinin merkezi idare tarafından kullanılması amacına yönelik olarak tarif edilmektedir.

**"Riskli yapıların güçlendirilmesi de depreme hazırlık konusunda önemli seçeneklerden birini oluşturuyor."**

6306 Sayılı Kanunun farklı pek çok konuda çeşitli eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır. Yasanın temel eksiklerinden biri, riskli **yapıların güçlendirilmesi** seçeneği üzerinde fazla durulmamasıdır. Depreme hazırlıklı olmak konusunun yalnızca yapıların yıkılıp yeniden yapılması çerçevesinde değerlendirilmesi güçlendirilerek hazırlıklı hale getirme imkanının göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Yasaya ilişkin diğer bir eleştiri ise, **imar haklarının en az 1,5 kat arttırılacağına dair bir beklenti** oluşturmuş olmasıdır. Dönüşümün kat artırımından ve yeni rant alanları yaratılmasından öte depreme dayanıklı kentler için değerlendirilmesi oldukça önemlidir. Ancak ülkemizde yasanın uygulamasında

<sup>25</sup> Resmi Gazete Sayı: 28309, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun, Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/05/20120531-1.htm>, Erişim Tarihi:05.08.2024.

amacının dışına çıktığı pek çok konu olduğu bilinmektedir. Bakanlığın mutlak yetkiye sahip olması ve özellikle büyükşehir belediyelerinin göz ardı edilmesi ise yasaya yönelik getirilen diğer bir eleştiri olarak öne çıkmaktadır.

## Riskli Alanlar ve Rezerv Alanların Belirlenmesi

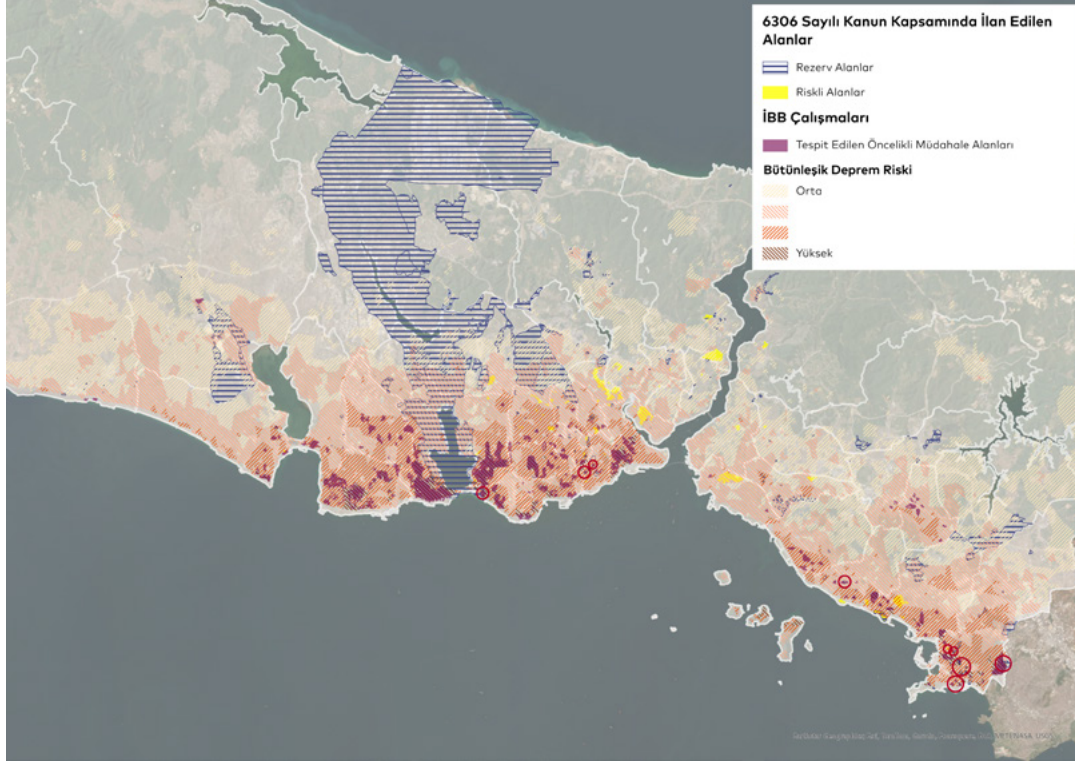
6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında riskli alanların tanımı yapılmıştır. 6306 sayılı Kanun kapsamında; riskli alan, "Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alan", Rezerv alan ise "Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda (...) kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanlar" olarak tanımlanmaktadır.

Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Bakanlık veya idare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan alanlar riskli alan olarak tanımlanmış, **riskli alanlara dair son karar mercii merkezi yönetim** olarak belirlenmiştir. Yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçmiştir.<sup>26</sup>

**"6306 Sayılı Kanun kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı tarafından belirlenen 69 riskli alan (1.145 ha) ve 127 rezerv alan (38.450 ha) ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenen müdahale alanları karşılaştırıldığında, sadece 2 riskli alanın ve 7 rezerv alanın kesiştiği görülüyor."**

<sup>26</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6306&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi:06.08.2024.

Şekil 2. İBB Çalışmaları Kapsamında Tespit Edilen Alanlar ve 6306 Sayılı Kanun Kapsamında İlan Edilen Alanlar



Kaynak: İPA 2023, "Kentsel Dönüşüm Yasa Değişikliği: Dönüşüm Kimin İçin?" başlıklı araştırma kapsamında hazırlanmıştır.

6306 Sayılı Kanun kapsamında İstanbul'un 23 ilçesinde, **toplam 20 milyon metrekarelik alan** riskli olarak ilan edilmiştir. Bu riskli alanlarda ise yaklaşık 84 bin binanın dönüşümü sağlanmıştır. 6306 Sayılı Kanun kapsamında ilan edilen riskli alanlara ek olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi öncelikli müdahale alanları, riskli alanlar ve rezerv alanlar belirlemek üzere kapsamlı çalışmalar yürütmektedir. İBB Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı tarafından 2021 yılından bu yana yapılan çalışmalar kapsamında İstanbul il genelinde **142 Afet Öncelikli Müdahale Alanı (3617 ha)** belirlenmiştir.<sup>27</sup> Bu alanlar, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı tarafından belirlenen 69 riskli alan (1145 ha) ve 127 rezerv alan (38450 ha) ile karşılaştırıldığında, **sadece 2 riskli alanın ve 7 rezerv alanın kesiştiği** belirlenmiştir.<sup>28</sup> Kentsel dönüşümde rezerv ve riskli alan ilan edilen alanlarda yapılan projeler değerlendirildiğinde, bu alanlarda büyük ölçekli planlar yapıldığı ortaya çıkmaktadır. İlan edilen alanların rant değeri yüksek alanlar olduğunu ve yapılan projelere bağlı olarak

<sup>27</sup> İPA. (2023). Deprem Eylem Planı. Nasıl Devraldık? Erişim Adresi: [https://istanbulgucleniyor.ibb.istanbul/nasil\\_devraldik/](https://istanbulgucleniyor.ibb.istanbul/nasil_devraldik/), Erişim Tarihi:30.07.2024.

<sup>28</sup> İPA. (2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024

çevresindeki rant değerlerini de yükselteceği ortaya çıkmaktadır.<sup>29</sup> Rezerv alan tanımında yapılan değişiklik sonucu afet riski öncelenmeden, koruma kapsamındaki alanların da yapılaşmaya açabilecek olması, boşaltılan ve rant değeri yüksek olan askeri alanların ve yeşil alanların da rezerv alanı ilan edilebilecek yerler arasında olması gibi riskler ve kaygılar ortaya çıkmaktadır.

2023 Ocak ayı itibariyle 'İstanbul İl Genelinde Kentsel Dönüşüme Konu Mevcut ve Potansiyel Alanların Analizi' çalışmaları kapsamında, **23** ilçede toplam **69** riskli alan bulunduğu tespit edilmiştir. Riskli alanların bulunduğu ilçeler; Ataşehir, Bağcılar, Başakşehir, Bayrampaşa, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Büyükçekmece, Esenler, Eyüpsultan, Gaziosmanpaşa, Güngören, Kadıköy, Kağıthane, Kartal, Küçükçekmece, Pendik, Sarıyer, Şişli, Tuzla, Ümraniye, Üsküdar ve Zeytinburnu'dur.

## İstanbul'da Yapı Stoku ve Konut Rezervi

İstanbul konut stoku bakımından yaşlı bir kenttir ve kentte **her üç yapıdan ikisinin** 2000 yılı öncesinde yapıldığı bilinmektedir. Bu yapıların tamamının riskli olup olmadığına dair veriler oldukça yetersizdir. Bu durumda yapı tespit çalışmalarına odaklanılması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Yapı tespit çalışmalarının yapılması, yaşça eski konutların güçlendirilerek depreme dayanıklı hale getirilmesi için de elzemdir.

2022 yılı Ağustos ayında Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca Türkiye'de **6,8 milyon riskli konut** olduğu ve bu konutların **1,5 milyonunun acilen dönüştürülmesi** gerektiği belirtilmiştir. İstanbul'da **1,3 milyon riskli konut** olduğu ve **230 bin** yapının ise acil dönüşmesi gerektiği belirtilmiştir. 23 Ekim 2023 tarihinde yayınlanan Bayındırlık, İmar, Ulaştırma Komisyonu Raporunda ülke genelinde **6 milyon konutun risk** altında olduğu belirlenmiştir. **2 milyon bağımsız bölümün de acil olarak dönüştürülmesi** gerekli görülmüştür.

**"Kanun yürürlüğe girdikten 11 yıl sonra dönüştürülmesi gerekli olan bağımsız birimlerin sadece dörtte biri dönüşüme girdi."**

<sup>29</sup> İPA. (2024). Kentsel Dönüşümde Rezerv Alan ve Riskli Alan Kavramlarına Dair Değerlendirme  
Erişim Adresi: [https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/02/IPA\\_Rezerve\\_ve\\_riskli\\_alanlar\\_rapor.pdf](https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/02/IPA_Rezerve_ve_riskli_alanlar_rapor.pdf),  
Erişim Tarihi: 16.08.2024.

Raporda 6306 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2012 yılından günümüze kadar geçen süreçte ülke genelinde **2 milyon 200 bin bağımsız bölümün dönüşümünün tamamlandığı** belirtilmiştir. Kanun yürürlüğe girdikten 11 yıl sonra dönüştürülmesi gerekli olan bağımsız birimlerin sadece **dörtte birinin** dönüşüme girdiği görülmektedir.<sup>30</sup> Ek olarak, 6306 Sayılı Kanun kapsamında İstanbul'un 23 ilçesinde, **toplam 20 milyon metrekaarelik alan** riskli olarak ilan edilmiştir. Bu riskli alanlarda ise yaklaşık **84 bin** binanın dönüşümü sağlanmıştır. Kentsel dönüşüm alanları değerlendirildiğinde ise riskli alanlardan ziyade rant değeri yüksek alanların önceliklendirildiği ve bu alanlarda sosyal konut üretmekten uzak, üst orta gelir grupları için konut üretildiği bilinmektedir.<sup>31</sup>

**"İstanbul'da 7,5 şiddetindeki bir deprem olması halinde %20 ağır hasar meydana geleceği öngörülüyor.**

**Her ne kadar yıllar içerisinde dönüşen konut sayısı artsa da olası bir deprem senaryosunda İstanbul mevcut yapı stoku sebebiyle oldukça riskli durumda."**

İstanbul'da geçmişten günümüze kadar olan süreçte olası bir deprem durumunda hasar alması öngörülen binalara ilişkin çeşitli yıllarda çalışmalar yapılmıştır. 1995 tarihli 1/50.000 Ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı Raporu'nda "Deprem Senaryosu" başlığında İstanbul'da hasar oluşturabilecek 6 ve üzeri şiddetteki bir depremin oluşma ihtimali %83,7, 7 şiddetindeki bir depremin oluşma ihtimali ise %30 olarak öngörülürken İstanbul ve çevresini etkileyebilecek en büyük depremin şiddetinin 7,5 olacağı; bunun da 50-100 yıllık dönemde oluşma ihtimalinin %3-5 arasında olduğu belirtilmiştir. **İstanbul'da 7,5 şiddetindeki bir deprem olması halinde %20 ağır hasar, %40 orta hasar, %40 hafif hasar meydana geleceği öngörülmüştür.**<sup>32</sup>

Japonya Hükümeti ile anlaşarak Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı tarafından Japonya'da yürürlükte bulunan ilgili kanun ve yönetmelikler çerçevesinde İstanbul İli Sismik Mikro-Bölgeleme Dahil Afet Önleme/Azaltma Temel Planı Çalışması<sup>33</sup> kapsamında iki farklı deprem senaryosu için yapılan modellemelere göre, KAF'ın batısından Silivri'ye kadar uzanan hat üzerinde **7,5 şiddetinde bir deprem meydana gelme durumunda İstanbul'daki binaların %34,8'inin ağır, orta ve hafif olmak üzere hasar göreceği** tahmin edilmiştir.<sup>34</sup> Ağır hasarlı binaların hasar alacak binalar içindeki oranı ise %7,1 olarak öngörülmüştür.

<sup>30</sup> İPA. (2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024.

<sup>31</sup> İPA. (2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024.

<sup>32</sup> Deprem Senaryosu çalışmasına ilişkin plan açıklama raporu dışında detaylı bir dokümana erişilemediğinden söz konusu belirlenen hasar tahminin kapsadığı boyut (bina, altyapı vb.) konusunda bir bilgi bulunmamaktadır.

<sup>33</sup> JICA & İBB. (2002). İstanbul İli Sismik Mikro Bölgeleme Dahil Afet Önleme Azaltma Temel Planı Çalışması.

<sup>34</sup> Çalışma kapsamında kategorize edilen ağır hasarlı binalar, çok hasar görecektir ya da yıkılacak; onarılmadan ya da yeniden inşa edilmeden kullanılması sakıncalı olan binalardır. Orta hasarlı binalar, riskin oluşmasından hemen sonra tahliye amaçlı geçici sınırlı süreyle kullanılabilir ancak sürekli kullanım öncesi onarılması gereken binalardır. Az hasarlı binalar ise içinde yaşanabilir ancak onarılmaları tavsiye edilen az da olsa hasar görmüş ve deprem direnci azalmış binalardır.

2009 yılında gerçekleştirilen İstanbul'un Olası Deprem Kayıpları Tahminlerinin Güncellenmesi çalışması kapsamında **7,5 şiddetinde senaryo depreminde** çok ağır hasarlı bina sayısı ortalama 5.000 (2.500-10.000 arası), ağır hasarlı bina sayısı ortalama 20.000 (13.000-34.000 arası), orta hasarlı bina sayısı ortalama 110.000 (85.000-150.000) arası ve hafif hasarlı bina sayısı ortalama 300.000 (250.000-300.000) olarak öngörülmektedir. Sonuç olarak **kullanılmayacak bina sayısının (çok ağır+ağır+orta hasar)** tahminleri değişik yöntemlere göre 100.000-190.000 aralığında değişmekte olduğu, bunun da **İstanbul'daki binaların yaklaşık %10-16'sına denk geldiği** belirtilmiştir.

2019 yılında gerçekleştirilen İstanbul'un Olası Deprem Kayıpları Tahminlerinin Güncellenmesi çalışması kapsamında ise **7,5 şiddetinde senaryo depreminde** 13.495 binada (%1,2) çok ağır, 34.345 binada (%2,9) ağır, 146.552 (%12,6) binada orta, 301.626 (%25,9) binada ise hafif hasar oluşacağı öngörülmüştür. Deprem sonucu onarılamayacak boyutta hasar alarak tekrar yapılması gerekliliği olan **çok ağır ve ağır hasarlı** bina sayısı 47.840 olarak belirlenmiş olup, bu rakam **İstanbul'daki tüm binaların %4,1'ini** oluşturmaktadır.

İstanbul il genelinde 6306 Sayılı Yasa Kapsamında İlan Edilen Alan ve Yapılara Yönelik Veri Toplama, Etki Analizi, Değerlendirme Çalışmaları işi kapsamında elde edilen güncel bilgilere dayanarak belirlenen bina deprem risk durumunda yaklaşık **200 bin binanın hasar görmesi** beklenmektedir. Bu konuda kesine yakın bilginin üretilebilmesi için İstanbul bina envanterinin sürekli güncel ve sağlıklı tutulması gerekmektedir.<sup>35</sup>

*"Türkiye tek bir afete odaklanmanın mümkün olmadığı, her bir karışının birden fazla afet riskine sahip olduğu bütünleşik bir afet ülkesidir. Bu bağlamda ülkemizin en yüksek ve en yoğun nüfusuna sahip kenti İstanbul'un küresel ve ulusal önemi de düşünüldüğünde afete dirençli bir kent haline gelmesi oldukça önemlidir. Halen, İstanbul'un nüfusunun %25'ine yakın bir bölümü yüksek riskli bölgelerde yaşamaktadır. Öte yandan, İstanbul'un gerek sosyal gerekse ekonomik açıdan çekiciliğini koruduğu gerçeği ve her geçen gün artan nüfus ve yapılan yatırımlar afete dirençli bir kent olmayı da zorlaştırmaktadır."*

*Prof. Dr. Aliye Ahu Gülümser, Mert Akay, Dr. Özge Çelik Yılmaz*

<sup>35</sup> Bu konuda İlçe belediyeleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yanında İstanbul Valiliği de IRAP kapsamında sorumluluk almaktadır.

## Kamu Yapılarının Depreme Hazırlıklı Hale Getirilmesi

İstanbul'da kamu binalarının depreme karşı dayanıklılığı da 1999 Marmara depremleri ile gündeme gelmiş, İstanbul'un olası deprem riskine karşı yapısal ve fiziksel olarak güçlendirilmesi ve acil hazırlıkların en üst düzeye çıkartılmasını amaçlayan ve başta Dünya Bankası olmak üzere birçok yabancı kuruluş tarafından 2,4 milyar Avro kadar fon sağlanan İSMEP (İstanbul Sismik Riskin Azaltılması Projesi), İstanbul Valiliği Proje Koordinasyon Birimi tarafından yürütülmektedir. 2006 yılından bu yana pek çok ilçede başta okul ve hastaneler olmak üzere kamu binalarını ya güçlendirmeyi veya yeniden yapılarak depreme güvenli hale getirmeye yönelik çalışmalar yapılmaktadır. 2024 yılı Mayıs'ta İstanbul Valiliği tarafından açıklamada, yapılan incelemelerde okulların 1428'inin riskli olduğu; riskli okulların 481'inin yıkılarak yeniden yapıldığı, 799'unun ise güçlendirme yoluyla depreme dayanıklı hale getirildiği belirtilmiştir. 148 okulun ise boşaltıldığı, yeniden yapım ve güçlendirmeye yönelik fizibilite çalışmalarına devam edildiği açıklanmıştır.<sup>36</sup>

**"Başta okul ve hastaneler olmak üzere kamu binalarının güçlendirme veya yeniden inşa çalışmalarının 6 Şubat Depremleri'nin ardından bir anda yeniden hızlanması deprem öncesi faaliyetlere dair büyük bir şüphe uyandırmış, 'Bu önlemlerin alınması için depremi beklemek zorunda mıydık?' sorusunu beraberinde getirmiştir."**

6 Eylül 2019 tarihinde Silivri açıklarında meydana gelen 5,8 şiddetindeki deprem sonrasında kimi okullar boşaltılmış ve 6 şubat depremleri sonrasında 20 Şubat 2023 itibarıyla riskli 93 okul ve eğitim kurumu tahliye edilmiştir.<sup>37</sup> Yıllar içerisinde bu tahliyelerin yapılmamış olması ve önlemlerin depremle karşı karşıya kaldıktan sonra yeniden akıllara gelmesi konusu kamuoyunda önemli tartışmalara neden olmuş, bu deprem "İstanbul'da yaşanmış olsaydı o zaman ne olacaktı?" sorusu, yapılması gereken ancak zamana yayılan önlemlerin fazlalığı olası Marmara Depremi'ne dair kaygıların artmasına neden olmaktadır. 2023 depremleri, İSMEP ile dış kaynaklar üzerinden yenilenmeye başlayan kamu binalarının bir süre sonra ihmal edildiği gerçeğini ortaya koymaktadır.

<sup>36</sup> İstanbul Valiliği. (2024). İPKB Tarafından Yürütülen Çalışmalara Dair Son Durum İle İlgili Basın Açıklaması (2024/5). Erişim adresi: <http://www.istanbul.gov.tr/ipkb-tarafindan-yurutulen-calismalara-dair-son-durum-ile-ilgili-basin-aciklamasi-20245>  
Erişim tarihi: 15.08.2024

<sup>37</sup> Cumhuriyet Gazetesi. (2024). Erişim Adresi: <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/istanbuldaki-depreme-karsi-yeniden-yapilan-okullarda-calismalar-agir-2198857>  
Erişim Tarihi: 15.08.2024.

Deprem olasılığı her zaman Türkiye'nin gündeminde olan bir konu olmaya devam edecektir. Mevcut kentsel dönüşüm performansı olası Marmara Depremi göz önünde bulundurulduğunda yetersiz kalmakta ve çoğu zaman herkes için dayanıklı ve sağlıklı konut üretme amacından sapmaktadır. Bu kapsamda İstanbul'un çoğu yerinde kentsel dönüşüm, finansal kaynak oluşturmak amacıyla rantasal **projelere sahne** olmakta ve gelir adaletsizliği, mülksüzleşme, barınma sorunlarını daha da derinleştirmektedir. Yapı stoğu düşünüldüğünde ise deprem odaklı kentsel dönüşüm konusunda Türkiye ve İstanbul için daha fazla geç kalınmaması gerektiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla, bir deprem ülkesi olan Türkiye için kentsel dönüşüm sürecinin hızlı bir şekilde ve yapıları depreme hazırlıklı hale getirmek için kullanılacak diğer yöntemlerin de göz önünde bulundurulması ilerlemesinin elzem olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> İPA .(2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024.

Şekil 3. Yasal/Yönetmelik Sürecin Yıllara Göre Değişimi











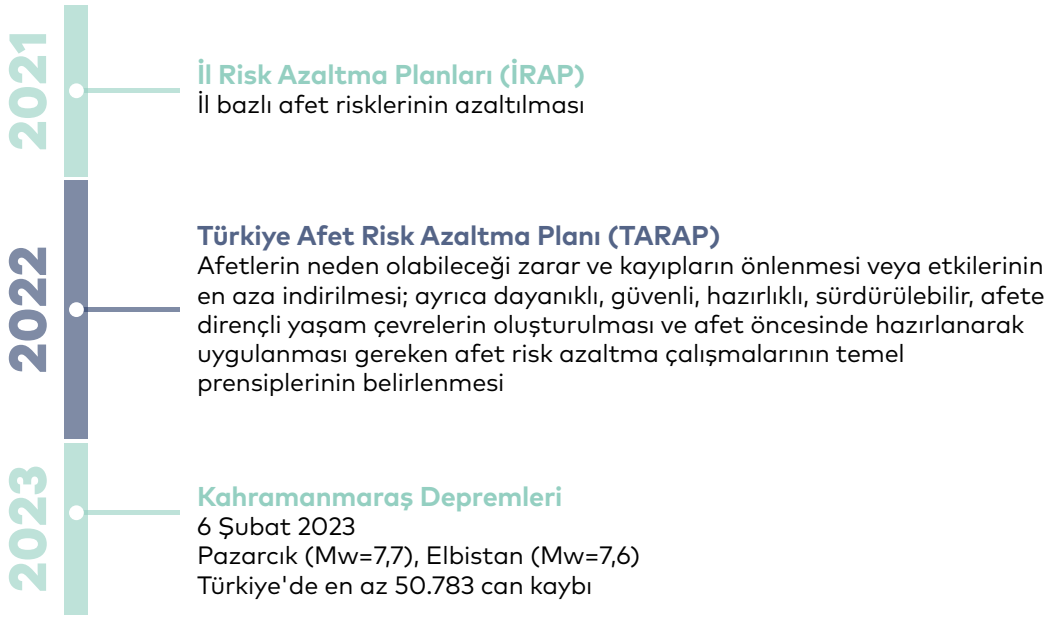
<sup>39</sup> 1999 Marmara Depremleri sonrasında, 1999 yılının Ağustos ayından 2000 yılı Temmuz ayı başına kadar olan süreçte 38 kanun ve kanun hükmünde kararname, 28 kararname, 6 yönetmelik, 17 tebliğ, 9 genelge çıkarılmıştır.



<sup>40</sup>2000 yılında Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

<sup>41</sup> Konsey 2007 yılında Başbakanlık kararı ile kaldırılmıştır.





Kaynak: Araştırma kapsamında hazırlanmıştır.

## Askeri Alanların Yerleşime Açılması

İPA tarafından 2023 yılında gerçekleştirilen "Kentsel Dönüşümde Rezerv Alan ve Riskli Alan Kavramlarına Dair Değerlendirme" çalışmasında,<sup>42</sup> İstanbul'un afet dayanıklılığı açısından önem kazanan açık kamusal alan olma potansiyeli taşıyan kesimlerinin de hızla ranta açıldığı belirlenmiştir. Bu potansiyel alanların en önemlileri kent merkezinde ve çeperlerde yer alan ve yapılaşmaya açılan askeri alanlardır. İşlevini yitiren büyük kent parçaları ve bu kapsamda özellikle askeri alanların "rezerv yapı alanı" olarak kullanılmasının bu alanların yoğun şekilde yapılaşmasına neden olacağı açıktır. Bu nedenle güvenli yapı yapılmasına ve iskan sonrası suistimallerin engellenmesine ilişkin denetim yapılması ve kanun düzenlenmesi oldukça önemlidir.

"Rezerv yapı alanı" adı ile yeni yerleşim alanları oluşturarak konut ve işyeri arzını artırmak, mevcut riskli yapı stokunun dönüşmesine hizmet etmek bir yana, mevcut riskli yapıların ve riskli alanların köhnelmesine neden olma potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle, mevcut riskli yapı ve alanlardaki "tasfiye" ve "yenileme" uygulamalarının gerektirdiği asgari büyüklükteki alanlar "rezerv yapı alanı" olarak ilan edilmelidir. Aksi durumda Kanun'daki "rezerv yapı alanı"nın amacının dışında spekülasyon sonuçlarına yol açması kaçınılmaz olmaktadır.

Erhan Demirdizen

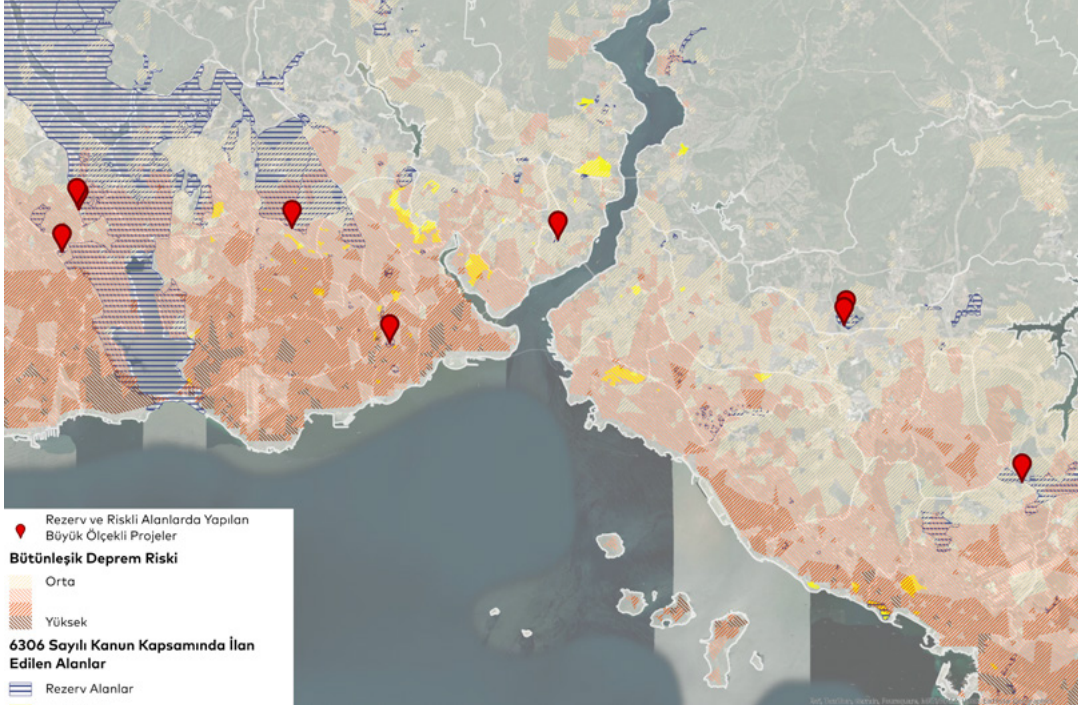
<sup>42</sup> İPA. (2023). Kentsel Dönüşümde Rezerv Alan ve Riskli Alan Kavramlarına Dair Değerlendirme.

**2009-2023** yılları arasında **15.304 hektar** olan **askeri alanların %21'**inin statüsü kaldırılmıştır. Askeri alan statüsü kaldırılan alanların **%10,4'ü konut, %6,4'ü ticaret-konut-turizm, %1'i ise sanayi** olarak planlanmıştır. Planlanan alanlarda yapımı bitenlerin %96,5'i konut (20.818 birim) alanlarından oluşmaktadır. **2019-2023** yılları arasında ise askeri alanların imara açılması kapsamında Bakanlık tarafından **18 adet plan** çalışması yapılmıştır. Dolayısıyla 6306 Sayılı Kanun ve çeşitli planlama araçları kullanılarak askeri alanların imara açılması durumuyla karşı karşıya kalınacağını öngörmek mümkündür. 15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra şehirlerdeki askeri bölgelerin boşaltılması ve şehir dışına çıkarılma kararı sonrasında, bu alanların yeşil alan olarak mı değerlendirileceği yoksa yapılaşmaya mı açılacağı konusunda verilen demeçler bu öngörüğü kanıtlar niteliktedir. 2016'nın Ekim ayındaki bir demecinde Mehmet Özhasseki bu alanların yeşil alanlar olarak kullanılacağını ifade etmesine rağmen,<sup>43</sup> iki aydan kısa bir süre sonra söyle değişikliğine giderek çok geniş bir "istisna" durumu tanımlamıştır:

*"İstisna olarak da ben şunu söylemek istiyorum. Bütün askeri alanlar, şehir içinde kalıp yemyeşil bir araziye sahip değil, ağaçlık dokuda değil. Bir kısmı yeşil alan, ağaçlı, şehir içinde kesin park olmalı ama birçok şehirde biliyorum ki İstanbul'u çok bilerek söylemiyorum, [...] şehirlerin çeperlerinde kalmış, içinde iki tane bile ağacı olmayan çok geniş araziler var. Ankara Demetevler'in biraz ilerisinde var mesela. Eğer Demetevler'i dönüştürecekseniz işte oradaki araziye de alıp bizim rezerv alanı olarak kullanmamız lazım. O rezerv alanları ille konut yapmamamız lazım. Orayı biraz daha ticaret, turizm, hizmet sektörüne ait kıymetlenebilecek bir takım esvapta planlamalar yapıp müteahhit arkadaşlarımıza verip konutları öyle yaptırmamız lazım."*

<sup>43</sup> T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2016).  
<https://csb.gov.tr/bakan-ozhasseki-medya-temsalcileriyle-bulustu-bakanlik-faaliyetleri-1630>

Şekil 4. Rezerv ve Riskli Alanlarda Yapılan Büyük Ölçekli Projeler



Kaynak: İPA 2023, 'Kentsel Dönüşüm Yasa Değişikliği: Dönüşüm Kimin İçin?' başlıklı araştırma kapsamında hazırlanmıştır.

Kentsel dönüşümde rezerv ve riskli alan ilan edilen alanlarda yapılan projelerin büyük ölçekli planlar gerektirdiği ortaya çıkmaktadır. İlan edilen alanlar potansiyel rant değeri yüksek alanlardır ve yapılan projelere bağlı olarak çevresindeki rant değerlerinin de yükseleceği görülmektedir.

## DEĞİŞEN KURUMSAL YAPI

2009 yılına kadar Türkiye'de afet yönetim sisteminin kurumsal yapısının ana bileşenlerini oluşturan Başbakanlık, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı birimler, 2009 yılında AFAD'ın kurulması ile tek bir çatı altına toplanmıştır. Afet yönetiminde yönetimin tek elden yürütülmesi olumlu bir gelişme olarak görülmekle birlikte, afet yönetiminin merkezi yönetimin yetki ve sorumluluk alanında olması kentsel risklerin azaltılması konusunda yeterli görülmemektedir.<sup>44</sup> 1999 Marmara depremleri ile kurumsal yapılanmada yapılan değişiklikler, akademi, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları gibi önemli bileşenlerin etkinliğini azaltarak, çok yönlü kurumsallaşma, iş birliği ve koordinasyonun önüne geçmiştir.

<sup>44</sup> Orhan, E. (2022). 1999 Depremlerinin Ardından Planlama Mevzuatı Üzerine Bir Değerlendirme.

2000 yılında depremle ilgili güncel konularda bilimsel tartışmalar sonunda ulaşılan uzlaşma sonuçlarının sağduyu çerçevesinde kamuoyuna duyurulması amacıyla sekizi yerbilimci, sekizi inşaat mühendisi, dördü de diğer alanlardan olmak üzere yirmi uzmandan oluşan ve bağımsız olarak görev yapacak **"Ulusal Deprem Konseyi"** Başbakanlığın; 21.03.2000 tarih, 2000/9 sayılı Genelgesi ile kurulmuştur. Konseyin başlıca görevleri ise şu şekilde belirlenmiştir:

- Bilim adamlarınca yapılan deprem tahminlerini bilimsel açıdan değerlendirerek sağlıklı sonuçlar üretmek ve kamuoyunun bu konuda en güvenilir bilgiyi sağduyulu biçimde alabilmesini sağlayacak açıklamalar yapmak,
- Ülkemizin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, deprem zararlarının en aza indirilmesine yönelik araştırma çalışmaları için öncelikli alanları belirlemek,
- Deprem sorunlarına ilişkin konularda kamu yetkililerine danışmanlık yapmak, gerekli görülen alanlarda politika ve stratejiler üreterek uygulamaya yardımcı olmak,
- Deprem tahminleriyle ilgili etik problemler içeren başvuruları değerlendirmek, bu çalışmaların da Avrupa Konseyi'nin "Deprem Önceden Tahminiyle İlgili Etik Kuralları"nı esas alarak uygulamaya yol göstermek.<sup>45</sup>

Ancak **Konsey 2007 yılında Başbakanlık kararı ile kaldırılmıştır.**<sup>46</sup> Oluşumunda TÜBİTAK'ın belirleyici olduğu, bilimsel özerkliğe sahip olan Konsey'in disiplinlerarası yapısı deprem riskine hazırlık kapsamında umut vaad etmiş, Konsey kısa süren faaliyet döneminde deprem zararlarının azaltılmasına yönelik kapsamlı öneriler yapmış, bunların bir kısmı mevzuata dahil edilmiş ve kısmen uygulanmıştır. Bunlar arasında, mikrobölgeleme haritaları, sakinim planları, pilot alanlarda kentsel dönüşüm ve iyileştirme projeleri, güvensiz yapılar ve alanların analizi, riskli yapıların depreme güvenli duruma getirilmesinde DASK fonlarından yararlanma, yapı taramaları için kurallar, yerel koşullara uygun güçlendirme teknikleri, imar affının Anayasa'da yasaklanması, İmar Yasası ile Afetler Yasasının uyumlu olması, Kat Mülkiyeti Yasasında çoğunluk ile karar alma, mesleki yetkinlik ve sorumluluk sigortası, inşaat müteahhitliğine ait mesleki standartların geliştirilmesi ve meslek odası kurulması öne çıkan çalışmalardandır. TÜBİTAK bünyesinde olmakla birlikte düzenli çalışmasını sağlayacak kurumsal altyapı eksikliğinin yanında Konsey'e, depreme hazırlıklı olma ve yönetmeye ilişkin yasama ve yürütme faaliyetlerinde danışmanlık düzeyinde sınırlı bir görev tanımı konmuş, görüş ve önerilerin yasal statüsü güçlendirilememiş, **2007 yılında Konsey'in kaldırılması ile ulusal deprem stratejisinin planlanması ve yönetimi bakımından önemli bir fırsat kaçırılmıştır.**

<sup>45</sup> TÜBİTAK, Ulusal Deprem Konseyi İlk Toplantısını Gerçekleştirdi, Erişim Adresi: <https://e-dergi.tubitak.gov.tr/edergi/yazi.pdf;jsessionid=Gr6bg+TaoeXzkDCKovM5RbW?dergiKodu=4&cilt=33&sayi=392&sayfa=22&yaziid=12191>, Erişim Tarihi:05.08.2024.

<sup>46</sup> Resmi Gazete Sayı:26395, Bazı Genelgelerin Yürürlükten Kaldırılması, Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/01/20070106-10.htm>, Erişim Tarihi:05.08.2024.

1999 tarih ve 583 Sayılı KHK ile etkin bir acil durum yönetiminin sağlanması için Başbakanlığa bağlı olarak "Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" kurulmuştur. Daha sonra ise 600 sayılı KHK ve 14.06.2000 tarihli Resmi Gazete ilanı ile bu Başkanlık "**Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü**" olarak değiştirilmiştir.

2001 yılında 4649 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde yapılan düzenleme ile, 1999 yılında meydana gelen depremlerin yol açtığı hasarların giderilmesi amacıyla Dünya Bankası, **Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve benzeri uluslararası finans kuruluşlarından sağlanacak olan dış kredi ve hibelerde finans edilecek tüm işlerin Başbakanlık tarafından koordine edileceği ve Başbakanlık tarafından görevlendirilecek bir kurum veya kuruluş tarafından yürütüleceği kuralı getirilmiştir.** Bu kapsamda, Başbakanlık bünyesinde Proje Uygulama Birimi kurularak görevlendirilmiş, uluslararası finans kuruluşlarına bu kurum tarafından ayrıntılı bilgilendirme yapılmıştır. Başbakanlık Proje Uygulama, 1999 yılındaki depremlerden sonra afetler açısından imar mevzuatının uygulanmasına ilişkin analiz dahil olmak üzere çeşitli çalışmalar yapmıştır.

2006 yılında 5511 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde yapılan düzenlemede, afetzede hak sahipleri için Toplu Konut İdaresi'ne (TOKİ) konut yaptırılabilceği, TOKİ'nin yaptığı veya yapacağı konutların bu amaçla satın alınabileceği, bu işlerin karşılığında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesinden TOKİ'ye kaynak aktarılacağı kuralına yer verilmiştir.

**"1984 yılında konut ihtiyacının karşılanması için kurulan bir konut ve yeni yerleşme planlaması kurumu olarak ortaya çıkan TOKİ, değişen yapısı ile gayrimenkul sektörünün temel düzenleyicisi haline gelmiş, orta ve üst sınıfa konut üreterek kâr eden özel sektör aktörü olarak öne çıkmıştır."**

1984 yılında konut ihtiyacının karşılanması için kurulan **bir konut ve yeni yerleşme planlaması kurumu olarak ortaya çıkan TOKİ**, Emlak Bankası'nın geliştirdiği yapı tasarruf sistemini ve kredi sistemini tüm yurt geneline yayarak başta kooperatifler ve belediyelerle iş birliği ile konut geliştirilmesini sağlamıştır. İlaveten, yarım kalan inşaatları bitirme kredisi gibi finansman modelleri de ortaya koyan TOKİ, belediyeleri kamu arsalarında konut girişimcisi olma yönünde de desteklemiştir. TOKİ geliştirdiği bu modeller ile **1984 - 2002 yılları arasında** 1.051.546 adet konut için kredi kullanırmış, bunlardan 1.011.443'ü tamamlanmıştır.<sup>47</sup> TOKİ'nin bu dönemde Türkiye'deki toplam üretilen konutlardaki payı %25 - %30 olmuştur.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Uzun Vadeli strateji ve Sekizinci Beş Yıllık (2001-2005) Kalkınma Planı. s.235.

<sup>48</sup> İPA. (2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi:

<https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024.

2002 yılı sonrasında konut üretiminin kamusal aktörü olan TOKİ'nin organizasyonel yapısının değiştirilmesine paralel olarak Emlak Bankası'nın da işlevi dönüştürülmüştür. TOKİ bu süreçte **gayrimenkul sektörünün temel düzenleyicisi** haline gelmiş, iştirakleri vasıtasıyla kurduğu ortaklıklar sayesinde kamu arazileri üzerinde orta ve üst sınıfa konut üreterek kâr eden özel sektör aktörü olarak öne çıkmıştır. TOKİ 2003'te Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na, 2004'te ise Başbakanlığa bağlanmıştır. Bu fonksiyonuna ve bağlı olduğu birime yönelik yaşanan kırılımların ardından TOKİ için, 2002-2022 yılları arasında toplam 11 milyon 57 bin 872 daire için iskan (yapı kullanma izni) alınırken bu süre zarfında toplam 842 bin 56 tanesi kamu tarafından üretilmiştir.<sup>49</sup>

**"2023 yılında gerçekleştirilen "Konut Politikaları - İstanbul Eylem Planı" sunumunda, İstanbul'da 2002-2020 arasında inşa edilen yeni konut sayısının 2,49 milyon olduğu belirtilmiştir. Bu rakam Türkiye'de 20 yılda üretilen her beş konuttan birinin İstanbul'da üretildiğini ortaya koymaktadır. TOKİ'nin İstanbul'da son 20 yılda geliştirdiği konut sayısı 85 bin olup, bunların 60 bin kadarı da sosyal konuttur."**

2013-2022 yılları arası ise üretilen konut sayısı 510 bin 73, 2018-2022 arası 188 bin 744 adet olarak kaydedilmiştir. Yani **21 yıllık süre içerisinde bütün kamu kurumları tarafından yılda ortalama 40.098 adet daire** üretilmiştir. TOKİ 2003'te Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na, 2004'te Başbakanlığa, 2018'de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanmıştır.<sup>50</sup> TOKİ, 2002 yılında yaşanan kırılımların ardından kentsel dönüşüm ve konut üretiminde başat aktör olarak ortaya çıkmıştır. Yıllar içerisinde konut üretimine, afete karşı dayanıklı şehirler üretmeye ve kentsel dönüşüme dair pek çok söylemde ve proje önerisinde bulunmuştur. TOKİ her ne kadar orta ve alt gelir grubuna yönelik konut üretimi, kentsel dönüşüm ile sağlama gibi konularla anılıyor olsa da yıllar içerisinde üretilen ve planlanan konutların sosyal konut tanımından uzak olduğu ortaya çıkmaktadır.

**"Afet yönetiminde yönetimin tek elden yürütülmesi olumlu bir gelişme olarak görülse de afet yönetiminin tek başına merkezi yönetimin yetki ve sorumluluk alanında olması yerel yönetimleri süreç dışarısında bırakabileceği için endişe vericidir."**

**"1999 Marmara Depremleri ile kurumsal yapılanmada yapılan değişikliklerin ardından afet çalışmalarının tek elden yürütülmesine yönelik adımlar akademi, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları gibi önemli bileşenlerin etkinliğinin azalmasına neden olmuş, çok yönlü kurumsallaşma, iş birliği ve koordinasyonun önüne geçmiştir."**

<sup>49</sup>İPA. (2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024.

<sup>50</sup>İPA. (2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024.

2009 yılına kadar Türkiye'de afet yönetim sisteminin kurumsal yapısının ana bileşenlerini oluşturan Başbakanlık, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı birimler, 2009 yılında AFAD'ın kurulması ile tek bir çatı altına toplanmıştır. 2009 yılı içerisinde çıkarılan 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile il ve ilçe sivil savunma müdürlükleri kaldırılmıştır. Arama kurtarma birlik müdürlükleri ise buldukları illerin il özel idareleri bünyesi içerisinde alınmıştır.<sup>51</sup> Yine bu kanun ile afet ve acil durumlar ve sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin yürütülmesi için Başbakanlığa bağlı **Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı** kurulması kararı verilmiş ve bu başkanlığın teşkilat, görev ve yetkileri konusu düzenlenmiştir. **5902 Kanuna göre AFAD**'ın temel görevleri şu şekilde belirlenmiştir.<sup>52</sup>

*"...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..."*

Geçmişte afetlere hazırlık ve afet sonrası müdahale süreçlerinin etkin yönetimi konusunda kurumsal bilgi birikimi ve deneyime sahip olan ve 1999 Marmara depremlerinde görev almış olan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatılarak 2009 yılında yetki ve sorumlulukları AFAD'a devredilmiştir.<sup>53</sup> İlk bakışta AFAD'ın kurulması her ne kadar afet yönetiminin tek elden yönetilmesini sağlaması bağlamında olumlu bir gelişme olarak görülse de, afet yönetimindeki iki önemli ve köklü kurum olan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Afet İşleri Genel Müdürlüğü ortadan kaldırılmış; Türkiye Kızılay Derneği, Arama Kurtarma Derneği (AKUT) gibi görev alacak kurumların görev ve yetkileri kısıtlanarak, Türkiye Afet Müdahale Planında AFAD'a destek olmak üzere görev tanımları yapılmıştır.

<sup>51</sup> Resmi Gazete Sayı:27261, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun, Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, Erişim Tarihi:05.08.2024.

<sup>52</sup> Resmi Gazete Sayı:27261, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun, Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>, Erişim Tarihi:05.08.2024.

<sup>53</sup> TBMM. (2023). Kahramanmaraş merkezli depremlerin sonuçlarının tüm yönleriyle araştırılması, depreme dirençli yapı stokunun oluşturulması ve kentsel dönüşüm uygulamalarının etkinliğinin artırılması için gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla kurulan meclis araştırması komisyonu raporu.

Planlama ve yapı işlerine yönelik kurumsal hafızası ile öne çıkan Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün afet sonrasında ilişkin hasar tespiti ve hak sahipliği çalışmalarının AFAD bünyesinde devam etmesi yeterli görülümüş, AFAD, ağırlıklı olarak eski Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün yetki ve görevlerinin güncellenmesi ile sınırlı bir çerçevede hayata geçirilmiştir. Ancak afet yönetiminin etkin olması, planlama ve yapı işleri olan bağının güçlü olmasına bağlı olup, **planlama ve yapı işlerinden kopuk bir afet yönetiminin** belirli konularda başarısız olduğu gözlenmiştir. Bunların başında ise **6 Şubat depremlerinde belirlenen geçici barınma alanlarına yönelik başarısız yer seçimi** gelmektedir.

**"2009 yılında AFAD'ın kurulması ile görev ve yetkileri kısıtlanan AKUT ve arama kurtarma operasyonlarında görev alabilecek birçok gönüllü kuruluş ile yurtdışından gelen ekipler, 6 Şubat Depremlerinde AFAD'ın koordinasyon konusundaki tecrübesizliği ve yetersizliği sebebi ile arama kurtarmada en kritik olan ilk 72 saat içinde sahada etkin görev alamadı."**

17 Ağustos 1999 yılındaki depremlerin en büyük sembollerinden biri olan AKUT'a Bakanlar Kurulu kararıyla 19 Ocak 1999 tarihinde kamu yararına dernek statüsü verilmiş ve AKUT **Türkiye'nin ilk gönüllü arama kurtarma derneği** olmuştur. 2009 yılında AFAD'ın kurulması ile görev ve yetkileri kısıtlanan AKUT ve arama kurtarma operasyonlarında görev alabilecek birçok gönüllü kuruluş ile yurtdışından gelen ekipler, AFAD'ın koordinasyon konusundaki tecrübesizliği ve yetersizliği sebebi ile arama kurtarmada en kritik olan ilk 72 saat içinde sahada etkin görev alamamış, bu durum ciddi bir eleştiri konusu haline gelmiştir. Depremi meydana geldiği ilk andan itibaren bölgeye ulaşmak isteyen gönüllüler ve yurtdışından gelen arama kurtarma ekiplerinin AFAD ve Valilik tarafından talimat gelmemesi sonucunda saatlerce havalimanlarında bekletildiği, arama-kurtarma ekiplerinin bölgeye ulaştırılmamasının bir sonucu olarak soğuk havanın etkisi ile enkaz altında kurtarılmayı bekleyen birçok vatandaşın hipotermi sebebi ile hayatını kaybettiği Meclis Komisyon Raporu'nda<sup>54</sup> vurgulanmakta, iktidarın süreci sadece kendi kontrolünde tutma ısrarının ekiplerin, iş makinelerinin ve arama kurtarmada kullanılması gereken ekipmanların deprem bölgesine ulaşmasında gecikmeye sebep olduğu gerçeği ortaya konmaktadır. Meclis Komisyon Raporu aynı zamanda depremin ardından ilk üç gün arama-kurtama faaliyetlerinin başlamadığı bölgeler olduğunu altını çizmektedir.

<sup>54</sup> TBMM. (2023). Kahramanmaraş merkezli depremlerin sonuçlarının tüm yönleriyle araştırılması, depreme dirençli yapı stokunun oluşturulması ve kentsel dönüşüm uygulamalarının etkinliğinin artırılması için gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla kurulan meclis araştırması komisyonu raporu.

Bu durum AFAD tarafından 2023 yılı Faaliyet Raporu'nda<sup>55</sup> da kurum tarafından **"Yetki ve görevler açısından koordinasyon kurumu olarak kurulmuşken giderek icracı bir yapıya dönüşmenin çalışan personel sayısı ve mevzuat gibi unsurlarla desteklenememesi"** şeklinde zayıf bir yön olarak belirtilmiştir. Aynı raporda, cari transfer adı altında 7 milyon TL'ye yakın bir tutarın vakıf ve derneklere aktarılması ve depremzedelere harcanmaması tepki çeken konulardan bir diğeri olmuştur.

**"İkinci depremin ardından en büyük yıkımı yaşayan depremin merkez üssü Elbistan'da 20 arama-kurtarma personeli olduğu Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay tarafından canlı yayında açıklanmıştır."**

Bir diğer konu ise geçmişte büyük başarılarla imza atan Türk Kızılay Derneği'nin Malatya'da kurduğu ve ülkemizdeki en büyük prefabrik yapı ve konteyner üretim fabrikasında **Kahramanmaraş depremlerindeki afetzedelerin deprem sonrası barınma ihtiyacını karşılamak üzere yeterli çadır ve prefabrik ünite üreterek stoklanmadığı**nin ortaya çıkmasıdır.<sup>56</sup> Bunun yanında, "Kahramanmaraş merkezli depremlerin sonuçlarının tüm yönleriyle araştırılması, depreme dirençli yapı stokunun oluşturulması ve kentsel dönüşüm uygulamalarının etkinliğinin artırılması için gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla kurulan meclis araştırması komisyonu raporu" içinde "AFAD ve Kızılay, çadır, seyyar tuvalet ve duş ihtiyacını karşılayamadığı gibi, çadır, kan, gıda maddesi gibi ürünleri sattığına dair bulgular kamuoyunda infial yaratmıştır" ve "Depremin ardından afet dönemlerinde, afet bölgelerine yardım götürmekle yetkili olan en önemli kurum olan Kızılay'ın çadır sattığı ortaya çıkmıştır. Kızılay'ın depremin ilk günlerinde AHBAP'a 46 milyon TL değerinde, Türkiye Eczacılar Birliği'ne de tanesi yaklaşık 140 bin liraya 5 adet çadır sattığı öğrenilmiştir. Kızılay çadır satışının yanı sıra konserve satışı da yapmıştır. Depremde birincil sorumluluğu olan kurumlardan biri olan Kızılay, yardım kuruluğu gibi değil şirket gibi çalışmış ve böylesine büyük bir depremde bile kazanç sağlayabilmiştir" tespitleri yer almaktadır. TBMM Komisyon Raporu'nda tespit edilen bu gerçekler, Kızılay ile ilgili basına yansıyan haberleri doğrular nitelikte olmakla birlikte, Kızılay gibi köklü bir yardım amaçlı kuruluşun kar amaçlı çalışan bir kurum haline dönüştüğünün en acı örnekleridir.

<sup>55</sup> AFAD. (2023). AFAD 2023 İdare Faaliyet Raporu.

<sup>56</sup> TBMM. (2023). Kahramanmaraş merkezli depremlerin sonuçlarının tüm yönleriyle araştırılması, depreme dirençli yapı stokunun oluşturulması ve kentsel dönüşüm uygulamalarının etkinliğinin artırılması için gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla kurulan meclis araştırması komisyonu raporu.

**"1999 Marmara depremlerinde 34 bine yakın TSK personelinin sahada görev olarak kurtarma faaliyetleri ve benzeri akut müdahalelere dahil olması can kaybı sayısının artmasını engellemiştir.**

Kahramanmaraş depremlerinin ilk 72 saatlik en kritik sürecinde, 1999 yılı Marmara depremlerinde toplumun sahada gördüğü; arama-kurtarma başta olmak üzere deprem sonrası müdahale aşamasındaki pek çok konuda etkin görev alan TSK'nın sahada görülmemiş olması en büyük eleştiri konularından biri olmuştur.

1997 yılında imzalanan EMASYA (Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma) Protokolü askerinin, polisin yeterli olmadığı durumlarda toplumsal olaylara müdahale etmesine yönelik bir düzenleme gibi gözükmeyle birlikte, yangın, sel ve doğal felaket gibi durumlarda da protokolün devrede olacağını ve bu bağlamda ilgili vilayetteki Valilik makamının izni ile sivil otorite kontrolünde askerin olay/duruma müdahale amaçlı sahada olacağını belirtmekteydi.<sup>57</sup>

Protokol ilk olarak 1999 Marmara depremlerinde hayata geçirilmiştir; o dönemde 34 bine yakın TSK personelinin sahada etkin ve hızlı bir şekilde görev olarak depremzedelere müdahale etmesiyle kurtarılan kişi sayısının arttığı belirtilmektedir.<sup>58</sup> Siyasi gerekçeler ile 2010 yılında yürürlükten kaldırılan protokol, 2016 yılında tekrar yürürlüğe girse de darbe girişimi sonrasında asıl amacına uygun kullanılmadığı ve milli güvenlik bakımından sorun teşkil ettiği gerekçesi ile çok kısa bir süre içerisinde tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Kahramanmaraş depremlerinde, depremzedelere müdahalenin ilk aşamasında askerin afet koordinasyonunun içinde bulunmaması, EMASYA Protokolü'nün geçerli olmamasına bağlanmıştır.

Bu konuda yapılan bir araştırmada TSK'nın görev ve yetkileri içinde AFAD sorumluluğunda, ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların katılımıyla birlikte; kara, hava ve deniz ulaştırma araçları sağlama, kolluk ve itfaye ekiplerine çadır kurulumu ve afetzedelerin beslenmesinde iş gücü sağlama, birlikler vasıtasıyla arama ve kurtarma faaliyetlerine katılma, hasta ve yaralıların sihi tahliyesine ilişkin hava aracı desteği sağlamak gibi görevleri olduğu belirtilmektedir.<sup>59</sup>

<sup>57</sup>Euronews. (2023). Deprem sonrası tartışılan EMASYA protokolü nedir, neden ve ne zaman kaldırıldı? Erişim Adresi: <https://tr.euronews.com/2023/02/17/deprem-sonrasi-tartisilan-emasya-protokolu-nedir-neden-ve-ne-zaman-kaldirildi> Erişim Tarihi: 15.08.2024

<sup>58</sup>Euronews. (2023). Deprem sonrası tartışılan EMASYA protokolü nedir, neden ve ne zaman kaldırıldı? Erişim Adresi: <https://tr.euronews.com/2023/02/17/deprem-sonrasi-tartisilan-emasya-protokolu-nedir-neden-ve-ne-zaman-kaldirildi> Erişim Tarihi: 15.08.2024

<sup>59</sup>Mutlu Tokmak, Doğal Afetlerde Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) Etkin Kullanımı: Kocaeli ve Van Deprem Örneği (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, 2012), 88-91

Aynı çalışmada dönemin Milli Savunma Bakanı tarafından 6 Şubat 2023'te yapılan açıklamada sahada 3.500 askeri personel gönderildiği, daha sonra yapılan açıklamalarda sayının artırıldığı, ancak TSK'nın 430 binlik personel sayısı ve 1999 Marmara depremleri ile olan kıyaslaması yapıldığında Kahramanmaraş depremlerinde yeterli sayıda TSK personelinin gönderilmediği ve müdahalenin geç yapıldığı eleştirilerinde haklılık payı olabileceği ifade edilmiştir.<sup>60</sup>

Kurumsal yapıya yönelik diğer bir önemli değişiklik de meslek odaları ve yapı denetim süreçlerine dair olarak ortaya çıkmıştır. 595 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile çağdaş bir yapı denetim sistemi kurularak yapılarda can ve mal güvenliğinin sağlanması ile ilgili düzenleme yapılmış; bu düzenlemenin eksiksiz uygulanabilmesi için 601 Sayılı KHK ile Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Kanun ile Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunlarında değişiklikler yapılmış, yapı denetimini uygulayacak meslek mensupları için çeşitli yetkinlik koşulları getirilmiştir. 10 ay yürürlükte kalan 595 sayılı KHK mülkiyet haklarına sınırlama getirdiği gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 4708 sayılı Yapı Denetimi Kanunu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve 2001 yılında yürürlüğe konulmuş; 4708 sayılı yasa ile tüm yetki Bakanlıklara verilmiş; ve yapı denetimi konusunda meslek odaları tümüyle dışlanmış.

2001 yılına kadar meslek odalarında mimar ve mühendislerin yaptığı çalışmalar kayıt altına alınmakta ve bunlarla ilgili bir takım denetleme süreçleri yürütülmekteydi. Ancak 6235 Sayılı 'Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu', 4708 Sayılı 'Yapı Denetimi Hakkında Kanun' ve 3194 Sayılı İmar Yasası gibi önemli mevzuatlarda yapılan birçok değişiklikle mesleki denetim uygulaması değiştirilmiş; 3194 Sayılı İmar Yasası'nda 2013'te yapılan düzenlemeyle, denetim uygulaması ortadan kaldırılmıştır. İmar Kanunu'nun 8. maddesine (1) bendi olarak eklenen "Harita, plan, etüt ve projeler; idare ve ilgili kanunlarında açıkça belirtilen yetkili kuruluşlar dışında meslek odaları dahil başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulamaz, tutulması istenemez. Vize veya onay yaptırılmaması ve benzeri nedenlerle müelliflikler veya bunlara ait kuruluşların büro tescilleri iptal edilemez veya yenilenmesi hiçbir şekilde geciktirilemez. Müelliflerden bu hükmü ortadan kaldıracak şekilde taahhütname talep edilemez" düzenlemesi ile mesleki denetimin yasaya açıkça aykırı olduğu belirtilmiştir.<sup>61</sup>

<sup>60</sup>Mutlu Tokmak, Doğal Afetlerde Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) Etkin Kullanımı: Kocaeli ve Van Deprem Örneği (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, 2012), 88-91.

<sup>61</sup> Mecliste.org. TMMOB, Yapı ve Mesleki Denetimin Dışına mı Atıldı? Erişim Adresi: <https://www.mecliste.org/icerik/114/TMMOB--Yapi-ve-Mesleki-Denetimin-Disina-mi-Atildi> Erişim tarihi: 14.08.2024.

## AFET FİNANSMANINA YÖNELİK GÜNCELLEMELER

4481 Sayılı "17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Deprem Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdasi ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kapsamında depremin neden olduğu ekonomik zararların giderilmesi amacıyla bazı yeni yükümlülükler getirilmiş bu bağlamda bazı vergi kanunlarında değişiklikler yapılmıştır. Kanun kapsamında uygulamaya sokulan yeni vergiler:

- Ek Gelir Vergisi,
- Ek Kurumlar Vergisi,
- Ek Emlak Vergisi,
- Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi,
- Özel İletişim Vergisi,
- Özel İşlem Vergisi.

Resmi adı ve çıkarılma sebebi ile toplum arasında "**Deprem Vergisi**" olarak bilinen ek vergiler arasında **Özel İletişim Vergisi kalıcı hale gelmiştir**. Özel İletişim Vergisi her ne kadar Marmara depremlerinin yol açtığı ekonomik yaraları sarmaya yönelik bir kanun metni ile çıkarılmış olsa da, vergi gelirlerinin bir havuzda toplanması ve giderlerin de bu havuzdan harcanması sebebi ile yalnızca depreme ilişkin konularda harcanmamaktadır.<sup>62</sup> Deprem amacı altında toplanan bu verginin paralarının ise gerçek anlamda yerine gidip gitmediği ise en önemli tartışma konularından bir tanesidir. Meydana gelen her depremin ardından gündeme gelen ve deprem vergisi olarak bilinen Özel İletişim Vergisi'nin nereye harcandığı bilinmezliğini korumaktadır.

**Dönemin Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'in deprem vergilerine ne oldu sorusuna "Duble yollara gidiyor" demesinin üzerinden 13 yıl geçti...**

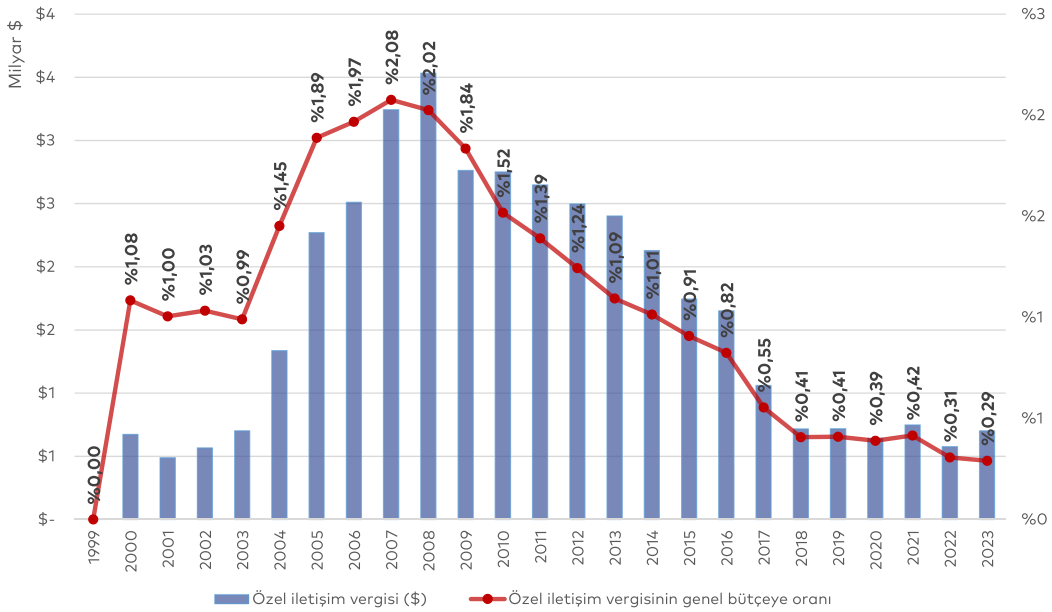
**"Sonuçta bunlar 74 milyonun servetidir. Deprem vergisi adı altındaki vergiden çok sürekli hale gelmiş ÖTV vs var. Bu vergiler bizim sağlığınıza gidiyor. Diyorsunuz ki bu çerçevede 44 milyar liralık vergi topladınız, nereye gitti. Sadece bir yıllık vatandaşın sağlığı için yaptığımız harcama 44 milyar lira. Bu, duble yollara gidiyor, demiryollarına, havayollarına, çiftçimize, eğitime gidiyor."**

<sup>62</sup> Doğruluk Payı. (2023). 2000-2022 arasında toplanan "deprem vergisi" ne kadar?. Erişim Adresi: <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/2000-2022-arasinda-toplanan-deprem-vergisi-ne-kadar> Erişim tarihi: 12.08.2024.

Özel iletişim vergisi 30 Ocak 2021 tarihinde 31380 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile %33 oranında artırılarak %7,5 olan vergi oranı %10'a çıkarılmıştır. 1999 yılından 2023 yılının sonuna kadar sadece özel iletişim vergisi için toplanan miktar yaklaşık 39 milyar ABD dolarını bulmuştur. Özel iletişim vergisinin genel bütçeye oranı ise %1-3 seviyeleri arasında değişmekte olup rekor seviyesine 52,08 ile 2007 yılında ulaşmıştır.

**"1999 Marmara depremlerinin ekonomik kayıplarının telafisi amacıyla çıkarılan Özel İletişim Vergisi kalıcı hale gelerek bugüne kadar sadece bu vergi kaleminde yaklaşık 39 milyar ABD doları toplandı"**

Şekil 5. Toplanan özel iletişim vergisi (\$) ve genel bütçeye oranı, 1999-2023<sup>63</sup>



Kaynak: Gelir İşleri İdaresi Başkanlığı<sup>64</sup>

Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından açıklanan bütçe gelirleri sayfasından 1999-2023 yılları arasında "depremlerin ekonomik kayıplarının telafisi" amacı ile yapılan yasal düzenlemeler sonucu toplanan vergiler (üstte belirtilen altı kalem ek vergi) yaklaşık 42,85 milyar ABD dolarına karşılık gelmektedir. Söz konusu vergilerden özel işlem vergisi dışındakiler en son 2000 yılında, özel işlem vergisi ise en son 2004 yılında alınmış, özel iletişim vergisi ise kalıcı hale getirilerek

<sup>63</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından açıklanan veriler ile düzenlenerek, söz konusu tutarlar ortalama yıllık ABD doları kuru üzerinden her yıl için hesaplanmış, dolarda meydana gelen enflasyon dikkate alınmamıştır.

<sup>64</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı. (2024). Bütçe Gelirleri. Erişim Adresi: [https://www.gib.gov.tr/fileadmin/user\\_upload/VI/GBG1.htm](https://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm) Erişim tarihi: 14.08.2024.

alınmaya devam etmektedir. Ancak Kahramanmaraş merkezli depremlerin ardından 7456 sayılı "6.02.2023 tarihinde meydana gelen depremlerin yol açtığı ekonomik kayıpların telafisi için ek motorlu taşıtlar vergisi ihdası ve bazı kanunlarda ve 375 sayılı kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılması hakkında kanun" ile **Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi de 2023 yılında tekrar tahsil edilmiştir.** Söz konusu **ek motorlu taşıtlar vergisi ile sadece 2023 yılında 30 milyar TL (yaklaşık 1,27 milyar ABD doları) tahsil edilmiştir.**

**"2022 yılı hesaplamaları, 2003-2022 yılları arasında toplanan Özel İletişim Vergisinin her yıl düzenli olarak değerlendirilmesi durumunda 1 milyona yakın konut yapılabileceğini ortaya koymaktadır"**

Euronews tarafından deprem vergisi olarak bilinen özel iletişim vergisi ile ne kadar konut yapılabileceğine yönelik bir çalışma, AKP dönemini kapsayan 2003-2022 yılları arasında her yıl için yıllık inşaat maliyetleri ile yapılan hesaplamalar, bugüne kadar 96 m<sup>2</sup>'lik 1,3 milyon ve 112 m<sup>2</sup>'lik 1,1 milyon konut yapılabileceğini ortaya koymaktadır.<sup>65</sup> Sadece 2023 yılı içinde Özel İletişim Vergisi ile toplanan 16,6 milyar TL ile 2023 yılı birim metrekare yapım maliyetleri üzerinden yapılan hesaplamalar ile 96 m<sup>2</sup> büyüklüğünde yaklaşık 17.000, 112 m<sup>2</sup> büyüklüğünde ise yaklaşık 14.500 konutun üretilebileceği hesaplanmıştır.<sup>66</sup>

**İnşaat maliyeti endeksi, 2024 yılı Haziran ayında bir önceki yılın aynı ayına göre %66,12 oranında arttı.**

TÜİK tarafından açıklanan inşaat maliyeti endeksi, 2024 yılı Haziran ayında bir önceki yılın aynı ayına göre %66,12 oranında artış göstermiştir.<sup>67</sup> Son yıllarda değişen konut piyasası koşullarına rağmen sadece 2023 yılında toplumun her kesimine yönelik olarak yapılabilecek ortalama 15.000 konutun yaklaşık 60.000 kişiye güvenli barınma koşullarını sağlayacağı varsayımı üzerinden ele alındığında, **bugüne kadar toplanan özel iletişim vergisinin etkin bir biçimde kullanılmaması ve söz konusu kaynağın tüketilmiş olması, depreme hazırlıklı olma konusunu ele alış biçimini** ortaya koymaktadır. Artan inşaat maliyetleri her geçen gün konut üretimini daha da zorlaştırmaktadır. 2022 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından acilen dönüştürülmesi gereken Türkiye'deki 1,5 milyon yapının olduğuna yönelik açıklama ile toplanan özel iletişim vergileri kapsamında yapılabilecek yaklaşık konut sayıları düşünüldüğünde, içinde bulunulan durumun vehameti ortadadır.

<sup>65</sup> Euronews. (2023). Deprem vergisi: 23 yılda ne kadar vergi toplandı, bununla kaç konut yapılabildi? Erişim Adresi: <https://tr.euronews.com/2023/02/11/deprem-vergisi-22-yilda-ne-kadar-vergi-toplandi-bununla-kac-konut-yapilabilirdi#:~:text=Deprem%20vergilerinin%20nereye%20gitti%C4%9Fi%20konusunda,Sonu%C3%A7ta%20bunlar%2074%20milyonun%20servetidir> Erişim Tarihi: 14.08.2024

<sup>66</sup> 12 Ağustos 2023 tarih 32277 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak 2023/2 Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ kapsamında IV. Sınıf Yapılar altında apartman tipi konutlar (yapı yüksekliği 30,50 m'den az olan yapılar) için belirlenen birim metrekare yapım maliyeti 10.200 TL üzerinden hesaplanmıştır.

<sup>67</sup> TÜİK. (2024). İnşaat Maliyet Endeksi, Haziran 2024.

587 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile **Doğal Afet Sigortaları Kurumu** kurulması kararlaştırılmıştır. Belediye ve mücavir alan kapsamında kalan konutlar için **deprem sigortası zorunlu** hale getirilmiştir. Bu KHK ile zorunlu deprem sigortası yaptırmayan mülk sahiplerinin binalarının herhangi bir depremden zarar görmesi durumunda hak sahibi olmaları ortadan kaldırılmıştır. Sonradan yapılan değişikliklerle **zorunlu deprem sigortası yaptırmayan mülk sahiplerine kanunun elverdiği koşullarda konut yaptırılması esas**ı getirilmiştir.<sup>68</sup> Yapılan bu değişiklik ile düzenlemede çelişkiler oluşmuştur. DASK tarafından verilen azami teminat tutarı, 01 Ocak 2024 tarihinden itibaren bütün yapı tiplerinde 1 Milyon 272 bin TL olarak belirlenmiştir. Bu tutar bir konutun tamamen yıkılması durumunda ödenecek en yüksek rakamdır. Ancak günümüz konut piyasası koşullarında bu rakamın herşeyini kaybetmiş depremzedeler için ne kadar yeterli olacağı sorusu akıllara gelmektedir.

*Çalışma hayatı, sanayileşme ve nüfus yoğunluğu gibi birçok yükü sırtlayan İstanbul, Türkiye ekonomisinin lokomotifini sürdürmeye devam ediyor. Yıllar geçtikçe İstanbul ile diğer şehirler arasındaki rekabet gücü İstanbul lehine artmaya ya da başka bir deyişle İstanbul diğer 80 şehirden iktisadi anlamda ayrılmaya devam etmektedir. Türkiye için monopol şehir olgusu olarak örnek gösterilen İstanbul, "one city-monopoly city" kavramının karşılığıdır. Özellikle ekonomi tabanlı araştırmalarda yapılan şehir kümelerinde İstanbul tüm kümelerden ayrılmakta tek başına bir küme olarak kendini göstermektedir. Bu durum ilk bakışta şehir ekonomisi için olumlu görünse de, ekonominin tarım dışında neredeyse tüm bileşenlerinin merkezi olan bir şehrin taşıdığı riski maksimize etmektedir. Olası bir afet senaryosunda İstanbul'un yaratacağı mali yükü tartışmaya gerek yok iken, bir diğer konu olan kent yoksulluğunun da giderek yaygınlaşarak hane düzeyinde hissedilmesi şehrin dayanıklılığını ve direncini kırmaktadır. İstanbul, Türkiye'de kent yoksulluğunun en derinden hissedildiği, en temel ihtiyaçlardan biri olan barınma sorunun gündemden düşmediği bir şehir olarak, yarattığı katma değere paralel bir şekilde hem kendisi hem de ülke için sosyoekonomik riskler yüklenmektedir. İstanbul her zaman Türkiye'nin lokomotifini olacaktır, fakat planlı bir süreçte sektörel büyümelerin etkilerinin önceden analiz edildiği bir yapı çerçevesinde sağlıklı bir süreci yaşayacak ve ülkeye yaşatacaktır."*

*Prof. Dr. Murat Şeker*

<sup>68</sup>T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.587.pdf>, Erişim Tarihi:05.08.2024.

Sonuç olarak 1999 Marmara depremleri bir milat olmak üzere depremlere karşı dayanıklı yapı stoku oluşturarak afet dayanıklılığının arttırılmasını hedefleyen, veya afet sonrası deprem bölgesinin tekrar ayağa kaldırılması, depremzedelerin hayatlarını yeniden kurabilmelerine destek amacı ile toplandıği belirtilen vergiler ve bu çalışmada yer verilemeyen pek çok maddi desteğin nereye gittiği sorusu sürekli gündeme gelmekte, ancak deprem bölgesi ve depremzedelere yapılan harcamaların şeffaf bir şekilde paylaşılmamasından dolayı bu konuda tatmin edici bir cevap alınamamaktadır. Aynı zamanda sigortacılık sektörü dünyanın pek çok ülkesinde güvenli konut yapımı ve afete hazırlıklı olmak konusunda etkin kullanıldığı görülmesine karşın ülkemizde zorunlu olan deprem sigortasının 25 yıllık dönem içerisinde depreme hazırlık konusunda ne kadar etkili kullanıldığına dair kaygılar bulunmaktadır.

Doğal afetlerin toplumsal bir felakete dönüşmesi sürecininin temel sebebinin sermaye ile ilişkili olduğuna dikkat çeken Prof. Dr. Fuat Ercan, 1960'lı yıllardan bu yana Türkiye'de devlet sektörü ve özel sektör dışında siyasal iktidarın çevresinde gelişen üçüncü bir sermaye yani özel şirketler görüldüğünün altını çizmektedir. Bu şirketlerin devletin de kapitalistleşmesinden söz edilmesini mümkün kıldığını ifade eden Ercan, sermayenin bu bakış açısını baş aktörü devlet ve şirketler olan ağıları çıkar ağıları olarak tanımlamakta ve yaşanan toplumsal felaketlerin bir rant aracı olarak, felaket sonrası senaryoların bir yatırım olanağı olarak görülmesini eleştirmektedir. Doğal afetlerin, devlet için ülkenin içinde bulunduğu mali krizden çıkmak için bir kaynak, şirketler için ise sermaye birikim olanağı haline geldiğini ifade etmektedir.

*Günümüz Türkiye'sinde cumhuriyet kavramı "geç" kurulan "devleti", devletin "ulusunu", dünya ölçeğinde devam eden "sermaye birikimini", sermaye birikiminin gerçekleştiği "endüstrileşmeyi", bu değişkenlerin yoğunlaştığı "kentleri", sürece bilgi ve donanımları ile eklemlenen uzmanlık alanlarının kompleks çıkar ağılarını içeriyor.*

*Prof. Dr. Fuat Ercan*

## 1999 YILI MARMARA DEPREMLERİNDEN 2023 KAHRAMANMARAŞ DEPREMLERİNE

Geçtiğimiz yıl 6 Şubat'ta Kahramanmaraş sınırları içinde dokuz saat aryla meydana gelen ve 11 ili ve Suriye'yi etkileyen iki deprem (Pazarcık, 04:17, Mw=7,7; Elbistan, 13:24, Mw=7,6) ve 20 Şubat'ta Hatay'da meydana gelen deprem (Yayladağı, 20:04, Mw=6,4) **Türkiye'de en az 50.783 Suriye'de en az 8.476 kişinin yaşamını yitirmesi, 120 binden fazla kişinin de yaralanması** ile sonuçlanmıştır. Depremler sonucunda bölgede yaşayan 3 milyondan fazla insan deprem bölgesinden devlet yardımıyla veya kendi imkanları ile tahliye edilmiştir. Söz konusu depremler gerek şiddetleri gerekse de meydana getirdiği sonuçlar itibarıyla 1900'lerden bu yana Türkiye'de meydana gelen en şiddetli afet olarak kayıtlara geçmiştir. Yarım milyondan fazla binanın yanı sıra iletişim, enerji, lojistik, ulaşım vb. altyapılarında da hasara yol açan depremlerin ciddi boyutlarda mali kayıplara yol açtığı bilinmektedir.

Tablo 2. 6 Şubat Depremlerinden Etkilenen İllerde Yıkık, Ağır Hasarlı, Orta Hasarlı Bina Sayıları

Depremden Etkilenen İller	Yıkık Bina Sayısı	Ağır Hasarlı Bina Sayısı	Orta Hasarlı Bina Sayısı
ADANA	88	240	420
ADİYAMAN	5.826	16.180	32.000
DİYARBAKIR	21	60	110
ELAZIĞ	56	160	300
GAZİANTEP	3.783	10.500	21.000
KAHRAMANMARAŞ	7.295	20.280	38.000
MALATYA	4.238	11.780	23.000
HATAY	13.883	38.240	65.000
KİLİS	448	1.240	2.500
OSMANİYE	649	1.800	3.500
ŞANLIURFA	633	1.760	3.000
<b>TOPLAM</b>	<b>36.920</b>	<b>102.240</b>	<b>188.830</b>

Kaynak: TMMOB 6 Şubat 2023 Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu

TMMOB 6 Şubat 2023 Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu'na<sup>69</sup> göre, Hatay'da **13.883, Kahramanmaraş'ta 7.295, Adıyaman'da 5.826 bina tamamen yıkılmıştır.** Depremden etkilenen **11 Şehirde toplamda 327.990 bina, aldıkları hasarlar nedeniyle kullanılamaz hale gelmiştir.** Raporundaki tablo, yıkımın büyüklüğünü ve bu bölgelerdeki yapı stokunun ne kadar kırılğan olduğunu açıkça ifade etmektedir.

<sup>69</sup> TMMOB. (2023). TMMOB 6 Şubat 2023 Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu". Erişim Adresi: [https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/depremin\\_8\\_ayina\\_iliskin\\_degerlendirmelerimiz.pdf](https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/depremin_8_ayina_iliskin_degerlendirmelerimiz.pdf) Erişim Tarihi: 15.08.2024

**“Hayatını kaybeden kişilerin sayısının bu denli artmasına neden olan faktörlerin en önemlileri, geç müdahale, kamu otoritesinin eksikliği, afete hazır olmama, koordinasyonu sağlayacak afet yönetim planının olmayışının getirdiği plansızlık ve koordinasyon eksikliği, acil müdahale sağlık merkezlerinin oluşturulamaması, zorlu kış şartlarında barınma ihtiyacının giderilememesidir.”<sup>70</sup>**

6 Şubat Depremlerinin yıkıcı etkilerini artıran yapısal ve yönetsel faktörler arasında eski yapı stokunun yoğunluğu, deprem yönetmeliklerine uygun olmayan yapılaşma, yetersiz denetimler ve kötü planlanmış şehirleşme öne çıkmaktadır. Bilimsel çalışmalar, özellikle 2018 yılında çıkarılan imar affının bu yıkımı büyüten en önemli etkenlerden biri olduğunu vurgulamaktadır. İmar affı, yapıların mevcut durumlarını yasallaştırarak, denetimsiz ve depreme dayanıklı olmayan yapıların korunmasına neden olmuştur. Bu tür aflar, deprem riskini artırmış ve felaketin boyutunu büyütmüştür.

**“İmar barışıyla 144 bin 556 Maraşlı vatandaşımızın sorununu çözdük”**

*Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan  
Kahramanmaraş Mitingi, 2019*

Deprem sonrası yalnızca fiziksel ve çevresel olarak değil acil müdahale süreçlerinde koordinasyon eksikliği, ekipman yetersizliği ve ulaşım zorlukları gibi ciddi sorunlar yaşanmıştır. Depremi ardından konutlarına geri dönemeyen vatandaşlar için, geçici barınma alanları sağlanmıştır. Ancak **deprem sonrası 2,5 milyon insanın barınma ihtiyacını karşılamakta yetersiz kalmıştır**. TMMOB raporu,<sup>71</sup> çadır kentlerin altyapı eksikliklerinin olmasının bu alanlarda ciddi sorunlara neden olduğunu belirtmektedir. Ek olarak çadır kentlerin güvenli olmayan bölgelerde kurulmasının getirdiği risklere bu süreçte dikkat çekmiştir. 6 Şubat depremlerinin ardından deprem sonrası yeniden inşa süreci kapsamında yapılan açıklamalar, konutların vaat edilen zamanda teslim edilememiş olması depremden etkilenen vatandaşların bir yılı aşkın süredir çadır kentlerde kalmasına neden olmuştur. Gündelik yaşamı önemli derecede etkileyen bu durum çeşitli eleştirileri de beraberinde getirmiştir.

<sup>70</sup> TMMOB. (2023). TMMOB 6 Şubat 2023 Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu". Erişim Adresi: [https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/depremin\\_8\\_ayina\\_iliskin\\_degerlendirmelerimiz.pdf](https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/depremin_8_ayina_iliskin_degerlendirmelerimiz.pdf) Erişim Tarihi: 15.08.2024

<sup>71</sup> TMMOB. (2023). TMMOB 6 Şubat 2023 Depremleri 8. Ay Değerlendirme Raporu". Erişim Adresi: [https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/depremin\\_8\\_ayina\\_iliskin\\_degerlendirmelerimiz.pdf](https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/depremin_8_ayina_iliskin_degerlendirmelerimiz.pdf) Erişim Tarihi: 15.08.2024

Dönemin bakanı Murat Kurum, deprem sonrası yeniden inşa süreci kapsamında Şubat ayında yaptığı ilk açıklamalarda, Ağustos 2023 itibariyle ilk etap afet konutu projelerini teslim edeceklerini açıklamış; 2025 yılı Şubat ayına kadar 650 bin konutun tamamlanarak depremzedelere teslim edileceğini ifade etmiştir.<sup>72</sup>

### "6 ay sonra etap etap projelerimizi bitirip teslim edeceğiz"<sup>73</sup>

Ancak haziran ayında Mehmet Özhaseki'nin bakanlık görevini Murat Kurum'dan devralmasının ardından yeniden inşa süreciyle ilgili yapılan açıklamalarda zaman içerisinde belirgin değişiklikler yaşanmıştır. Aralık ayı sonuna gelindiğinde ise Bakan Özhaseki'nin, 6 Şubat 2024'e kadar tamamlanması vad edilen 319 bin afet konutunun tamamlanamayacağına dair söylemleri kesinlik kazanmıştır.

### "TOKİ Başkanlığımız, Emlak Konut ve Yapı İşleri Genel Müdürlüğümüz eliyle 250 bin konutumuzun yapımına devam ediyoruz. TOKİ ve Emlak Konut eliyle inşaatına başlanan konutları 1 yıl, çelik köy evlerini de 6-8 ayda teslim edeceğiz"<sup>74</sup>

Afet konutlarına yönelik söylemlerdeki çelişkiler ve belirsizlikler depremzedelerin barınma haklarına ne zaman erişeceklerine dair kaygılarının artmasına zemin hazırlamaktadır. Ek olarak, Türk Tabipler Birliği<sup>75</sup> sağlık hizmetlerinin yetersizliğinin halk sağlığını tehlikeye sokan etkilerini vurgulamaktadır. Deprem bölgelerinde birinci basamak sağlık hizmetlerine erişimde yaşanan zorluklar, aşılama eksiklikleri ve kronik hastalıkların takibinin yapılamaması, uzun vadeli sağlık sorunlarına zemin hazırlamıştır. Bu sorunların afet sonrası yönetim eksikliklerinden kaynaklandığı ve uzun vadeli sağlık sorunlarının önlenmesi için daha iyi planlanmış sağlık hizmetlerine ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

6 Şubat Depremlerinin ardından çıkarılan 126 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnesi ile afet bölgelerinde yerleşim ve yapılaşma süreçlerinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, merkezi hükümetin yetkilerini artırmış ve yerel yönetimlerin rollerini sınırlandırmıştır. Bilim insanları, bu düzenlemelerin bilimsel gerekliliklerden uzak, şeffaflıktan yoksun ve halkın katılımı olmaksızın uygulandığını belirtmektedir. Deprem olasılığı her zaman Türkiye'nin gündeminde olan bir konu olmaya devam edecektir. Mevcut kentsel dönüşüm performansı ve 1999 yılı sonrası daha çok gündemde yer alan depreme hazırlıklı kent yaratma hedefine yöne-

<sup>72</sup> İPA. (2024). "Her Yıl 200-250 Bin Konut " Kentsel Dönüşüm Vaad Analizi, Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/03/KENT-GUNDEMI-TOKI.pdf>, Erişim Tarihi:30.07.2024.

<sup>73</sup> T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2023). <https://csb.gov.tr/bakan-kurum-anadolu-ajansi-editor-masasina-konuk-oldu-bakanlik-faaliyetleri-38449>

<sup>74</sup> T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2023). <https://csb.gov.tr/cevre-sehircilik-ve-iklim-degisikligi-bakani-mehmet-ozhaseki-tbmm-genel-kurulu-nda-konustu-bakanlik-faaliyetleri-39922>

<sup>75</sup> Türk Tabipleri Birliği (TTB). (2023). Deprem Sonrası Halk Sağlığı Değerlendirme Raporu Erişim Adresi: <https://www.ttb.org.tr/deprem/> Erişim Tarihi: 15.08.2024

lik işleyen yasal ve yönetsel yapının zaman zaman yetersiz kaldığı görülmektedir. Türkiye genelinde herkes için dayanıklı ve sağlıklı konut üretimi amaç olmaktan uzaklaşarak kentsel dönüşüm çoğu zaman finansal kaynak yaratma hedefiyle kenti rantasal projeler sahnesine dönüştürmektedir. Bu durum gelir adaletsizliği, mülksüzleşme, barınma sorunlarını daha da derinleştirerek olası bir depremde ne kadar kırılgan durumda kalınacağını ortaya koymaktadır.

**"Şubat 2023 depremleriyle bölgede yaşanan kitlesel yıkım, ne yazık ki deprem riskinin ele alınmasında bir milat olarak kabul edilen 1999 Marmara Depremlerinden bu yana depreme karşı önlem olarak yapılan hamlelerin ne kadar yetersiz olduğunu, ülkemizin deprem riski konusunda hala ne kadar kırılgan olduğunu gösteriyor."**

Yalnızca deprem sürecine değil ardından karşı karşıya kalınabilecek ikincil afetlere de hazırlıklı olmak oldukça önemlidir.

## **İKİNCİL AFETLERE HAZIRLIKLIL OLMAK: İSTANBUL ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

İstanbul, Türkiye'nin en büyük ve en yoğun nüfuslu şehri olarak, özellikle deprem riski açısından kritik bir konumda bulunmaktadır. Şehir, 1. derece deprem bölgesinde yer almakta ve yüksek nüfus yoğunluğu ile eski ve güvensiz yapı stoku, deprem gibi afetler karşısında büyük bir risk oluşturmaktadır. İstanbul'da olası büyük bir depremin, şehre büyük zararlar vereceği tahmin edilmektedir. Bu riskin en temel kaynağı ise kentin yapı stokudur. Dolayısıyla, deprem riskini azaltmanın en önemli adımı, mevcut yapıların niteliklerini iyileştirmekten geçmektedir.

### **"Sistemik Risklere Dikkat!"**

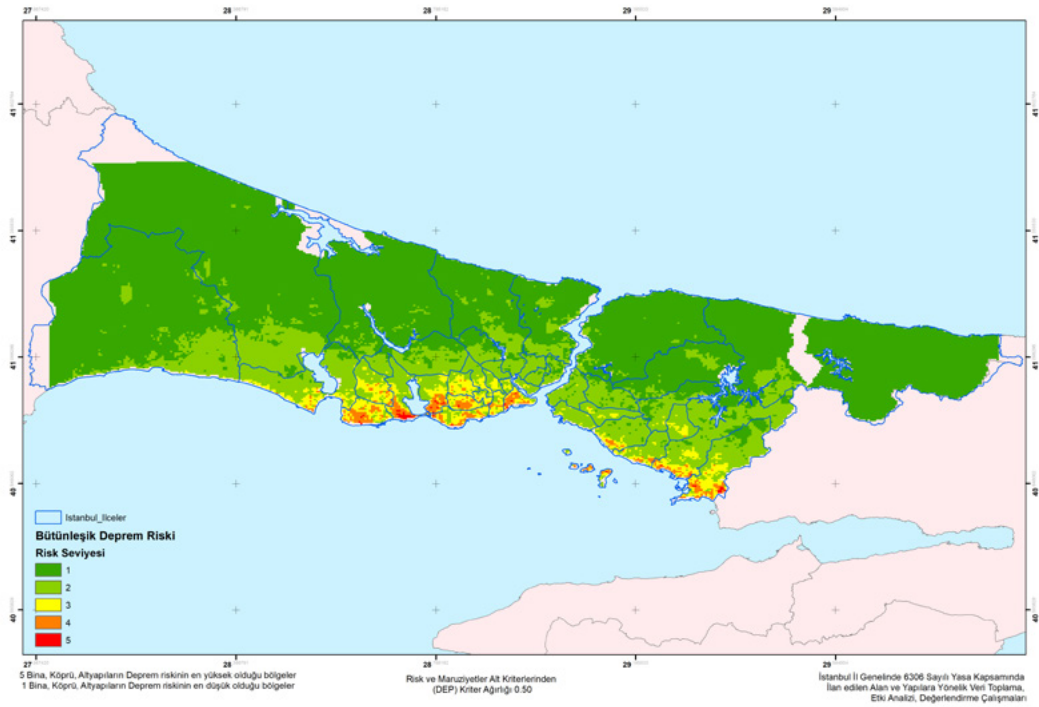
*"Büyükşehirlerin mekansal çeşitliliği gözönüne alındığında herhangi bir afetin sektörler üzerindeki olumsuz etkileri yalnızca bir sektör üzerinde olmayacaktır. Birbirinden bağımsız gözükken sektörler afetten sistemik şekilde (domino etkisi) etkilenecek ve işlevsiz kalacaklardır. Örneğin kimyasal malzeme depolarının, doğal gaz dağıtım tesislerinin, sağlık tesislerinin, afet anı ve sonrası hizmet vermesi planlanan sektörlerin olumsuz yönde etkilenmesi bir çok başka sektörlerin durmasına, afetle baş etme kapasitesinin zayıflamasına yol açacak ve kayıplar büyüyecektir (Örn. 17-08-1999 Kocaeli Körfez TÜPRAŞ yangını). Büyük depreme maruz kalabilecek İstanbul'da, yakıt ve kimyasal madde depoları ve sanayi tesislerinin yangın potansiyeli, ulaşım ağının devre dışı kalması, işlevini yitirecek hastaneler, her koşulda hizmet verme durumunda olacak kamu tesisleri, tsunami nedeniyle işlevsiz kalacak iskeleler vb nedeniyle kayıplar depremin doğrudan etkisi yanı sıra sistemik etkisiyle daha da artacaktır. Bu nedenle risk azaltma planlarında (sakinim planları) sektörel risk analizlerinin ihmal edilmemesi gerekir."*

*Prof. Dr. Haluk Eyidoğan*

İstanbul il genelinde 6306 Sayılı Yasa Kapsamında İlan Edilen Alan ve Yapılara Yönelik Veri Toplama, Etki Analizi, Değerlendirme Çalışmaları işi; Afet Öncelikli Müdahale Alanlarının Belirlenmesi, Önceliklendirmesi, İncelenmesi ve Görselleştirilmesi Çalışmaları kapsamında İstanbul'da riskli bulunan kentsel dönüşüm konu olan ilan bölgelerinin, mevcut durum ile ne kadar örtüştüğünü gözlemlemek, ilan edilmemiş fakat sahip olduğu nitelikler sebebi ile kentsel dönüşüm ihtiyacı duyan bölgeleri tespit etmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma kapsamında bir yandan 6306 sayılı yasa kapsamının şehirdeki yansımaları değerlendirilmekte, diğer yandan da kentin geleceğine yön verecek, bilimsel veriye dayalı öncelikli müdahale alanları belirlenip il bütününde kentsel dönüşüm strateji belgesinin güncellenmesi amaçlanmaktadır. Projenin hedefi "6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" kapsamındaki alanların incelenmesi, etki analizi ile değerlendirilmesi, yasanın kullanım verimliliğinin tespiti, il kentsel dönüşüm strateji belgesinin güncellenmesi, ihtiyaca yönelik öneriler ile yenilikçi dönüşüm yaklaşımının geliştirilmesi ve yapılan çalışmaların etkileşimli bilgi ağı üzerinde paylaşılmasıdır.

Çalışmada İstanbul il genelinde 'Bütünleşik Deprem Riski Haritası'nın elde edilmesi için; Bina Hasarı, Deprem Sonrası Yangın, Doğalgaz Hattı Hasarı, İşhale Hattı Hasarı, Yol Kapanması ve Sanat Yapıları Hasarı kriterleri belirlenerek Bütünleşik Deprem Riski Haritası elde edilmiştir.

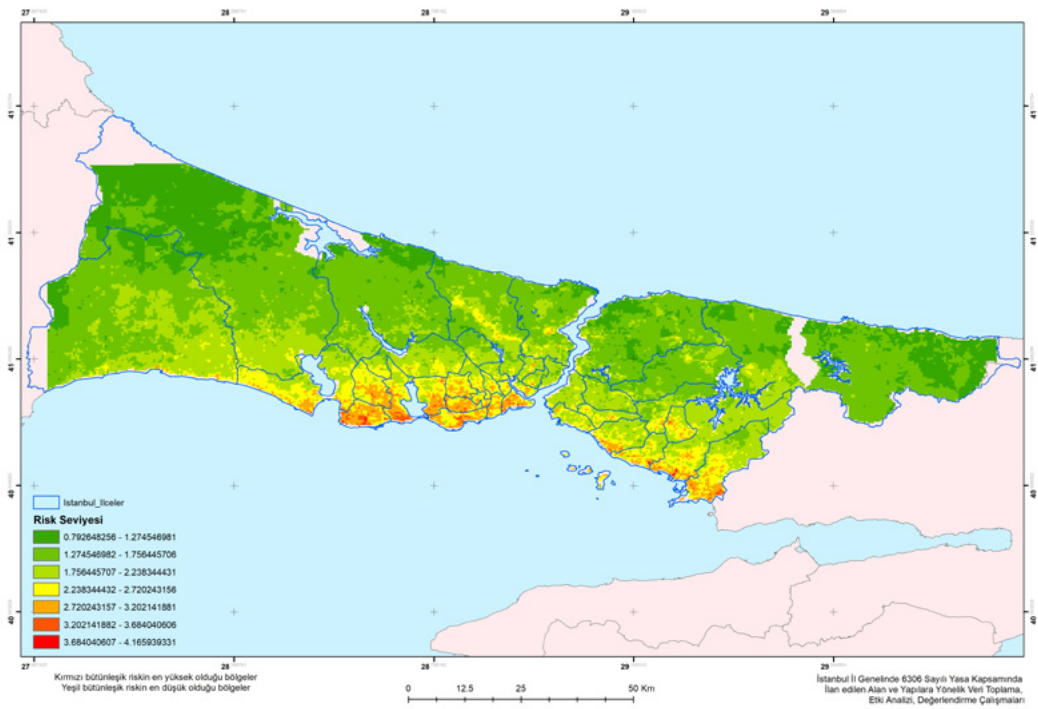
Şekil 6. İstanbul İli Bütünleşik Deprem Riski Haritası



Kaynak: Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanmıştır.

Çalışmada İstanbul il genelinde 'Risk ve Maruziyetler Haritası'nın elde edilmesi için; Deprem Riski, Sel/Taşkın Maruziyeti, Heyelan Maruziyeti ve Tsunami Maruziyeti kriterleri kullanılmıştır. Bu harita, şehrin farklı bölgelerindeki riskleri belirlemekte ve kentsel dönüşüm çalışmalarına yön vermektedir. Toplam Risk ve Maruziyetler Haritası'na göre Fatih, Beylikdüzü, Avcılar, Bakırköy ilçeleri il geneli afet risk ve maruziyetinin en yüksek olduğu ilçeler olurken bu ilçeleri Esenyurt, Küçükçekmece, Bahçelievler, Güngören ve Bağcılar takip etmektedir. Bu haritada İstanbul ilindeki hangi bölgelerin deprem, sel, taşkın, heyelan, tsunami tehlikelerinde bütünlük olarak risk altında olduğu ve bu riskin bağlı olarak dağılımı gösterilmektedir.

Şekil 7. İstanbul İli Toplam Risk ve Maruziyetler Haritası



Kaynak: Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, İstanbul'u olası afetlere karşı daha dirençli hale getirmek ve sürdürülebilir bir kentsel yaşam alanı oluşturmaktır. Bu risklerin minimize edilmesi ve şehirdeki yaşam kalitesinin artırılması odağında gerçekleştirilen analizler, özellikle deprem riski başta olmak üzere, İstanbul'un maruz kalabileceği diğer doğal afetlerin de dikkate alınması gerektiğini ortaya koymuştur.

**"Yapılan çalışmalar sonucunda yaklaşık 150 öncelikli müdahale alanı tespit edilmiştir."**

Çalışma kapsamında bu noktada, yapılan analizler sonucunda alansal olarak afet odaklı kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi işlemi gerçekleştirilmiştir. Yapılan bölgeleme işlemi sonucunda **yaklaşık 150 öncelikli müdahale alanı** belirlenmiştir.

*"Dünyamız, ülkemiz ve İstanbul'umuz biriciktir. İstanbul, yerel bilgiye sahip olmayan ve bilimsel bir temele oturmayan, ekolojik ekosistemi arka planda tutan plan ve projelere daha fazla ev sahipliği yapacak durumda değildir. Bu sebeple gelecek süreçte atılacak adımların bu hassasiyet içerisinde planlanması, İstanbul'un ve dolayısıyla Türkiye'nin geleceği açısından oldukça önemlidir."*

*Prof. Dr. Aliye Ahu Gülümser, Mert Akay, Dr. Özge Çelik Yılmaz*

Sonuç olarak, İstanbul'un kentsel dönüşüm stratejisi, sadece mevcut risklerin bertaraf edilmesine yönelik değil, aynı zamanda şehrin geleceğe güvenle taşınmasına yönelik bir vizyonu içermelidir. Bu vizyon, şehri sadece afete dayanıklı hale getirmekle kalmamalı, aynı zamanda İstanbul'un tarihi ve kültürel mirasını koruyarak, daha yaşanabilir, sürdürülebilir ve dirençli bir kent oluşturmayı hedeflemelidir. Bu süreç, uzun vadeli bütünleşik bir yaklaşım ve planlama gerektirir. İstanbul ili için belirlenecek kentsel dönüşüm stratejileri; tüm paydaşların katılımıyla, şeffaf, hesap verebilir ve topluma duyarlı bir yaklaşımla yürütülmelidir.

## SONUÇ

İstanbul'un konut dokusu tarihsel olarak hızlı bir sanayileşmeyi takip eden, aynı hıza yetişemeyen bir konut dokusu oluşumuyla malumdür. Üst ölçekli planların süreksizliği ile birlikte nüfus yoğunluğunun kentsel dağılımı düzensiz olarak gerçekleşmiş, bu durum da İstanbul'u depreme karşı daha kırılğan hale getirmiştir. 1999 Marmara Depremlerinden bu yana bakıldığında, deprem riski yüksek olan İstanbul merkez ilçelerinde hükümet tarafından risk azaltımına dair ciddi bir hamle yapılamadığı, geliştirilen projelerin noktasal kaldığı, afete karşı güçlendirme bir yana kent çeperlerinde oluşturulan yeni alanlarla İstanbul merkezinin es geçildiği görülmektedir. Öyle ki, merkezde potansiyel olarak yer alan askeri alanlar dahi böyle kronik bir sürecin aşılması ve afet dayanıklılığının arttırılması yerine, rant odaklı olarak kullanıma açılarak kentin ve ülkenin karşı karşıya olduğu büyük felaket görmezden geliniyor gibi görünmektedir.

Kentleri depreme dayanıklı hale getirmek adına bugüne kadar yasal, yönetsel ve politik kararlarla planlama araçları kullanılarak önleme ve risk azaltımı konusunda oldukça fazla çalışma yapıldığı görülmektedir. Ancak bugün gelinen noktada hala gerek İstanbul'un gerekse de diğer deprem riski yüksek kentlerimizin depreme dirençli kentler olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır. İstanbul özelinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi özellikle 2019 yılındaki yeni yönetimiyle ilk hamlesini depreme karşı dayanıklı bir İstanbul kurgulayarak başlatmıştır. 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan Kahramanmaraş depremleri sonrasında söz konusu çalışmalara daha da hız vererek konunun uzmanları ve paydaşları ile birlikte bütünlük afet planı olarak hazırladığı **İstanbul Deprem Seferberlik Eylem Planı** bu kapsamda İstanbul'u depreme karşı dirençli bir kent yapma konusunda atılan önemli adımların başında gelmektedir.

Türkiye genelinde ise daha kalıcı, kapsamlı ve farklı tekniklerin kullanıldığı yeni çözümlere, mevzuat değişikliklerine ihtiyaç duyulmaktadır.

- Tek yapı ölçeğinde bir Yapı Güçlendirme Yönetmeliğinin çıkartılması, esnek yapı güçlendirmesi modeli gibi farklı teknikleri kapsayan ve güçlendirmeyi teşvik eden yeni bir yönetmeliğin çıkarılması elzem görülmektedir.
- İmar affı ile yapı kayıt belgesi alan yapıların ve tamamı mühendislik desteği alınmadan yapılmış yapılar için belli bir süre sonunda mutlak suretle güçlendirme şartı getirilmeli, güçlendirme kontrolleri yapı denetim kuruluşları tarafından yapılmalıdır.
- Her tür yapının güçlendirilmesine ilişkin alternatif modellerin tarif edilmesi gerekmektedir.

- Yıllardır değişikliğe uğramadan yürürlükte kalan 3194 sayılı İmar Kanununda çağın ve tekniğin güncel ihtiyaçlarına uygun olarak ele alınacak yeni yapısal değişikliklere ihtiyaç duyulmaktadır. İmar planları hazırlanırken kentsel altyapıların ve ulaşım sistemlerinin planlanması birlikte ve eşgüdümlü bir şekilde yürütülmesi önemlidir.
- 3194 sayılı İmar Kanununda Denetim Sistemi yalnızca yapı denetimi özelinde değil; plan ve imar denetimini de kapsayacak şekilde ele alınmalıdır. Denetimsiz yapılaşmaya ceza sistemi getirilmeli ve takibi yapılmalıdır. Bina yapımına ilişkin esaslar ayrı bir yasa konusu olmalıdır.
- Risk Sakınım Planlarının hayata geçirilmesi birinci öncelik olarak değerlendirilmelidir.
- İstanbul başta olmak üzere afet riski olan tüm kentlerde orta ve büyük ölçekli yatırım ve yapılaşmalar için "Kentsel Afet ve Risk Etki Değerlendirmesi" yapılarak buna ilişkin bir yönetmelik düzenlenmelidir.
- İmar Affı ve İmar Barışı Uygulamaları Anayasa'da yer alacak kesin hükümler ile yasaklanmalıdır.
- 6306 sayılı Afet Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasa kapsamında ilan edilen riskli alanlar siyasi kararlardan ziyade bilimsel ve teknik kurallara göre belirlenmelidir.
- Yapı ölçeğinde kentsel dönüşüm uygulamalarının rant odaklı merkezlerden ziyade en riskli alanlardan başlaması zorunlu hale getirilmelidir.
- Kentsel dönüşüm uygulamalarında kredi ve faiz desteği sunulmalı, kira yardımları güncellenerek kiracılara da verilecek şekilde güncel kira ortalaması baz alınarak verilmelidir.
- Rezerv alan ve riskli alan tanımlarının amaç dışı kullanılmasının kesinlikle engellenmesi gerekmekte; kamu arazilerinin imara açılması durumu yalnızca afetlerden zarar gören bölgelerdeki hak sahiplerine, dezavantajlılara konut alanı yaratmak için kullanılmalıdır.
- Bütünleşik Afet Planlarının afet riskli alanlar için hazırlanması ve uygulanması talep edilmelidir.
- Ulusal Deprem Konseyi yeniden kurulmalıdır. Ek olarak Ulusal Deprem Konseyi İstanbul özelinde ayrıca bütünleşik bir çalışma yürütmesi oldukça önemlidir.
- Afetler ve deprem yaşamsal öneme sahip birincil problemdir. Kentsel risklerin azaltılması, kırılganlıkların giderilmesi için her ölçekteki plan ve uygulamanın bu bilinç ile yeniden ele alınması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Şubat 2023 depremleriyle bölgede yaşanan kitlesel yıkım, ne yazık ki deprem riskinin ele alınmasında bir milat olarak kabul edilen 1999 Marmara depremlerinden bu yana depreme karşı önlem olarak yapılan hamlelerin ne kadar yetersiz olduğunu, ülkemizin deprem riski konusunda hala ne kadar kırılgan olduğunu göstermiş, 25 yıldır merkezi hükümetin deprem riskine karşı yaptığı tüm yasal /yönetimsel değişikliklerle oluşturduğu yeni kurumsal yapıların etkinliğine dair büyük soru işaretleri bırakmıştır. Günümüzde beklenen olası Marmara Depremlerinin, sadece İstanbul'u değil, başta Marmara Bölgesi ve Türkiye olmak üzere tüm ülkeyi etkileyecek fiziksel, ekonomik ve sosyal sonuçları hala çözülmemiş büyük bir sorun olarak önümüzde durmaktadır.

Yeni kanun koymak, hizmet binası yapmak ya da bazen yasa değiştirmek dahi sorunların çözümünde yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle bakış açısını tamamen afet ve deprem odaklı keskin tedbirlerle değiştirecek bir yeni yaklaşım gerekmektedir.

