

Araştırma Makalesi:

İKLİM KRİZİ VE AFET PLANLAMASI

(Türkiye'nin Kalkınma Planlarına Yansıyan Afet Stratejisi)

İlgin ÖZKAYA ÖZLÜER¹

Özet

Modern afet yönetimi stratejisi, afet sonrasında giderici devlet politikalarını değil; devlet ve sivil toplumu kapsayan önleyici ve afet öncesine yönelik bütünlüklü toplumsal ilişkileri kapsar. Çalışmada, Türkiye'nin afet stratejileri bu yaklaşım etrafında kalkınma planları ölçeğinde incelenerek, devlete hâkim olan afet stratejisi ve bu stratejinin modern afet yönetimi politikaları doğrultusunda nasıl ve hangi biçimlerde dönüştüğü ortaya konulacaktır. Bu bağlamda da afet yönetimi stratejisinin özellikle iklim krizi koşullarında bir toplumsal ilişki olarak kavranmasının gerekliliği ve buna yönelik kamu yönetimindeki dönüşüm incelenecektir.

Anahtar Sözcükler: Afet yönetimi, iklim değişikliği, kalkınma planı, toplumsal ilişki, iklim krizi.

CLIMATE CRISIS AND DISASTER PLANNING

(The Disaster Strategy Reflected On To Turkey's Development Planning)

Abstract:

The modern disaster management strategy is not post-disaster remedial state policies; it encompasses preventive and pre-disaster holistic social relations involving the state and civil society. In the study, Turkey's disaster stra-

¹ 1 Dr. Ar. Gör., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, e-posta: ilginozkaya@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-4242-6208

tegies will be examined in the scale of development plans around this approach, and the disaster strategy that dominates the state will be revealed and how and in what ways this strategy has been transformed in line with modern disaster management policies. In this context, the necessity of understanding the disaster management strategy as a social relationship, especially in the climate crisis conditions, and the transformation in public administration will be examined.

Keywords: Disaster management, climate change, development plan, social relations, climate crisis

Giriş

Afet gerçeği ile yüzleşen toplumlar, sosyal refahın bir parçası olduğu kadar siyasal refahın bir parçası olarak da "güvenlik" kavramının anlamını dönüştürmek zorunda kalmışlardır. Ancak, içinden geçtiğimiz ekolojik kriz çağı küresel ölçekte afetlerle tüm dünya ülkelerini tanıştırmamızın arifesine gelmiştir. Tam da bu nedenle, afet yönetimi ve güvenlik arasındaki ilişki, toplumsal gelişmenin biçiminden bağımsız olarak, devlet ve toplum arasındaki tüm süreçlere yansımıştır. Özellikle iklim krizinin etkilerinin daha görünür olması, afetlerin ortaya çıkma biçimi ve anının değişmesine yol açmıştır. Bu dönüşümün kamu yönetimi ve hukuk politikalarında köklü bir dönüşümü işaret edeceği şüphesizdir. Ancak, afet olgusunun devlet tarafından kavranması, ortaya çıkan belli tarihsel ve ekolojik dönüşümlerle biçimlenmekteyse de belirleyici olanın devletin geleneksel kalkınma paradigması olduğunu belirtmek gerekir. Bu nedenle afet ve iklim krizi arasındaki ilişkinin incelenmesi, nesnel olarak Türkiye'nin de kabul ettiği iklim değişikliği olgusundan daha farklı bir dinamik bağlamında incelenmeyi hak etmektedir. Bunun nedeni, devletin iklim krizi ve afet yönetimi arasındaki ilişkiyi kurmasında temel belirleyici olanın, afet yönetimi kavramının Türkiye özgüllüğünde getirdiği tarihsel arka plandır. Bu arka plan için hemen belirtmek gerekir ki, afet yönetimi; ortaya çıkan bir doğa olayının yarattığı yıkıcı etkinin giderimine odaklanmış bir politik devlet pratiğidir. Bu devlet pratiğinin yaşanan iklim krizi doğrultusunda, bir dönüşüm içinde olduğu bu makalenin de konusudur. Ancak, yine vurgulamak gerekir ki, kamu yönetimine hakim afet yönetimi stratejisi, toplumsal bir sorun olarak beliren ve önleyici tedbirler ve bakış açıları gerektiren iklim krizi gibi toplumsal sorun ve gerçekler doğrultusunda şekillenmemiştir. Daha çok, deprem, sel gibi kütle hareketleri veya doğanın devrevi faaliyetleriyle ortaya çıkan ve daha çok da kentsel hayatı etkileyen hukuki, sosyal ihtilafları gidermeye, telafi etmeye odaklanmıştır. Bu durum özellikle, devletin kal-

kınma planlarına çok açıkça yansımıştır. Tam da bu nedenle, afet yönetiminin beslendiği doğal ve toplumsal sorunların dönüşümü, kalkınma planlarının dili ve önerilerine de yansımıştır. Bu dönüşüm, afet algısının olduğu kadar, ekonomi, ekoloji ve yönetim ilişkilerine dair bakış açısının da nasıl değiştiğini göstermektedir. Bu çalışmanın konusu, kalkınma planlarına yansıyan afet stratejisinin, afet yönetiminin tarihsel dönüşümünü incelemektedir. Afet yönetimini ortaya çıkartan doğal ve tarihsel dönüşümlerin, afet anıyla sınırlı bir zaman diliminde değil; afet öncesi tedbirleri ve olası afetlere yönelik hazırlıkları da içeren bir planlama süreci olarak ele alınması gerektiği de bu eksende ortaya konulacaktır. Özellikle iklim krizi nedeniyle, ülkelerin ekolojik, ekonomik ve sosyal düzeylerde kapsamlı bir dönüşümle karşı karşıya kalmaları gerçeğinin ve ortaya çıkan felaket senaryolarına karşı daha etkili önleyici tedbirler almanın afet yönetimi ile ilişkisi bu açıdan vurgulanacaktır. Afet yönetiminin, iklim krizine karşı etkili bir kamu yönetiminin, demokratik bir planlama süreci olduğu iddiası bu çalışmanın dışında tutulmakla birlikte, afet yönetim stratejisinin toplumsal ve ekolojik bir dönüşümle beraber anlaşılması gerektiği gerçeği de bu noktada not düşülmelidir. Bu yönüyle de afet yönetimi, salt bir yönetim faaliyeti değil, aynı zamanda yurttaşlara, sivil topluma, kamu idarecilerine ve farklı toplum kesimlerine rol, görev ve sorumluluk yükleyen bir ilişkiler bütünüdür. Bu çalışma, bu eksende, bir toplumsal ilişki olarak afet yönetiminin, bir süreç yönetimi bağlamında kalkınma planlarına nasıl yansıdığını izleyerek bu ilişkinin biçimini ortaya koymaktadır. Diğer bir anlatımla modern afet yönetimi, temeline yalnızca afet anını almadığından, “hazırlık, müdahale, iyileştirme ve giderim/zarar azaltma”² aşamalarından hareketle bu algının planlama faaliyetindeki izdüşümü incelenecektir.

1. Bir Toplumsal İlişki Olarak Afet Yönetimi

Afet yönetimi ile ilgili 1990 sonrasında yerleşen yeni yaklaşım, “afet tehlikeleri karşısındaki önceliği afet sonrası etkinlikleri yerine afet öncesi etkinliklerine, yani ‘risk yönetimi’ ve ‘sakinim’ çalışmalarına vermektedir.”³ Afet yönetimi, afetlere karşı riskleri belirlemek, tehlikeleri önlemek,

² Mikdat Kadioğlu, “Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayın No:2, Editör: Mikdat Kadioğlu, Emin Özdamar, Mart 2008, s.1-35.

³ Gülcen Ulutürk, “Afet Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Güney Mimarlık (TMMOB Mimarlar Odası Adana Şubesi), Deprem ve Mimarlık, Mart 2012, S.7, s.13-18

afet anına ve sonrasına dair olasılıklara⁴ göre gündelik yaşamın sarsılmasını önlemek üzere, yaşamları ve daha sonra ekonomiyi korumayı amaçlar. Sonuç olarak, devletin faaliyet gösterdiği tüm alanlar olduğu kadar toplumsal ilişkiler bütünü de afet yönetimi sisteminin bir parçasıdır. Afet yönetimi sistemi, teşkilatı ve onun yönetimini içeren hem bir süreci hem bir ilişkiyi hem de bir yapıyı ifade etmektedir. Diğer bir anlatımla “afet yönetimi, afet sonrasında yapılacak işleri ve bu işlerin yürütülmesi için afet öncesinde gereken toplumsal, kamusal ve siyasal örgütlenme, haberleşme, planlama ve lojistik hizmetler bütününe ifade etmektedir. Acil durum ve kriz planlaması da bu yaklaşımın plan biçimidir.”⁵

Geçmiş zaman afet deneyimlerinden yola çıkarak Türkiye’de devletin afet sonrasında giderici müdahalelerinin daha yoğun olduğunu gözlemlemek mümkündür.⁶ Diğer bir anlatımla, Türkiye’de risklerinin azaltılması ve afetler olmadan önce önlem alınmasından ziyade, afet olduktan sonra müdahale, zarar giderimi ve iyileştirme çalışmaları üzerine yoğunlaşmıştır.⁷ Ancak bu durum, afete karşı bir toplumsal hafızanın ve kamu yönetimi pratiğinin gelişmesini olanaklı kılmamıştır. Buna karşın modern afet yönetim süreçleri afet sonrası can ve mal kayıplarının, arama ve kurtarma çalışmalarının, beslenme ya da ısınma gibi yaşamsal ihtiyaçların gideriminin, geçici ve kalıcı konut tesisinin, rehabilitasyon çalışmalarının ve yeni konut üretiminin afet yönetim sürecinin bir sonucu olduğuna dikkat çekmektedir. Aynı zamanda, bir deneyim biçimi olarak afet yönetimi toplumun düzenli bir hazırlık içinde olmasını gerektiren, kamu yönetimi stratejisi olarak, kriz anlarına hazırlığı da içerir. Bu nedenle de Türkiye’de yaşanan deneyimlerde afet sonrası yaşanan olumsuzlukların sebebini yetkili idarenin tespiti ve yönetimi sorununda aramak, eksik bir değerlendirme anlamına gelmektedir. Her ne kadar bu alanda faaliyet gösteren idarelerin tek çatı altında toplanarak yetki çatışmalarının ve idari sorunların önüne geçildiği belirtilmiş olsa da, olası "büyük deprem" ihtimallerine karşı “bireysel” korunma ve tedbir önerileri geliştiren resmi açıklamalar, yönetsel alandaki boşluğun henüz giderilemediğine dair kaygıları da arttırmaktadır. Bununla birlikte

⁴ Afet risk yönetiminin afet öncesi afet anı ve afet sonrası olarak, döngüsel ve birbirini takip eden ve yeniden üreterek tamamlayan bir süreç olduğu kabul edilmektedir. Murat Özler, Kamu Yönetimi Paradigmasında Afet Riski Yönetiminden Yönetişimine, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y. 2019, C. 16, s. 1, s. 141.

⁵ Ulutürk, s.14.

⁶ Gülcan Azimli Çilingir, İlke Örcen Güler, “Afet Politikalarında Risk Unsuru ve Afet Mevzuatında Risk Yönetimi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Y. 2020, C. 3, s. 1, s. 162.

⁷ Ulutürk, s. 14.

2019 yılında başlayan il afet risk azaltma planları⁸ çalışmaları 2021 yılında 74 ilde tamamlanarak üst ölçekli kurumsal teşkilat ve işleyiş planlamasında önemli bir yol kat edildiğini de göstermektedir.

Afet yönetiminin afet sonrası müdahale ve iyileştirme çalışmalarına odaklanmasının, bir süreç yönetimi ve toplumsal ilişki olarak kavranmayıp parçacıl bir yaklaşım olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle genel bir yönetim anlayışı değişikliği yapılarak, afet yönetim sisteminde kurulması gerektiği kabul edilmektedir. "*Bu değişikliğin başlıca hedefi, politikanın artık yalnızca afet sonrası yardımlarla sınırlı bırakılmayıp, afet öncesinde risklerin ve olası kayıpların belirlenmesi, sistemli biçimlerde risklerin bertaraf edilmesi, azaltılması ve paylaşımı için yapılan çalışmaları ön plana geçirmektir.*"⁹ Bu değişim afet yönetimin risk odaklı olarak değişmesi anlamına gelmektedir. Buna göre afet yönetimi, risklerin tespiti, önlenmesi, düzeltilmesi, planlanması, afet sürecinde ve sonrasını içeren bir sürece yayılarak, riskleri önlemek, azaltmak, gidermek ve iyileştirmek amaçlarını da kapsamalıdır. Bu süreci "sakinim (mitigation), hazırlıklı olma (preparedness), müdahale (response) ve iyileştirme (recovery)"¹⁰ olarak açıklayan doktrin, afet yönetimi sürecinin bütünlük bir planlama faaliyeti haline getirilmesinin önemini vurgulamaktadır.

Afet yönetiminde son dönem uluslararası yaklaşımın, afet öncesi risk azaltmaya öncelik verdiği¹¹ ve fakat Türkiye'de bu konuda yapılan yönetimsel ve hukuki değişikliklerin, kamu yönetimi pratikleri içinde afet yönetimini bir toplumsal ilişki olarak kavrayan bir politika ve uygulama bütünlüğünü gözetmediğini belirtmek gerekir. Bu çıkarım özellikle, risk odaklı afet politikalarının, "afet sonrası yardımlarla sınırlı bırakılmayıp, afet ön-

⁸ İl Afet Risk Azaltma Planı, "ilin afetselliğini ve afetlerin olası etkilerini ortaya koyan ve bu etkileri en aza indirebilmek için afetler olmadan yapılacak çalışmaları eylemler biçiminde gösteren, sorumluları tanımlayan bir plan" olarak tanımlanmaktadır. Bu planlar, il düzeyinde ve "paydaşlarla üretilen bir yol haritası" olarak kabul edilmektedir. İRAP İl Afet Risk Azaltma Planı Hazırlama Kılavuzu, AFAD Planlama ve Risk Azaltma Dairesi Başkanlığı, Kasım 2020, s.3.

⁹ Murat Balamir, Afet Politikası, Risk ve Planlama, TMMOB Afet Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, s.31.

¹⁰ İsak Yılmaz, Afetlerde İyileştirme Çalışmaları Acil Yardım ve Afet Yönetimi Lisans Tamamlama Programı, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, s.13.

¹¹ Bülent Özmen, Tolga Özden. "Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme." İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 49, Ekim 2013, S.6 .

cesinde risklerin ve olası kayıpların belirlenmesi, sistemli biçimlerde risklerin bertaraf edilmesi, azaltılması ve paylaşımı"¹² eksenli modern afet yönetimi stratejileriyle çatıştığı kent merkezli risk odaklı afet politikalarında daha görünür hale gelmiştir. Fakat, toplumsal bir ilişki olarak afet yönetim stratejisinin, yapı ölçeğinden çıkarılarak bütünleşik bir sakınım planlamasını zorunlu kıldığı gerçeği kalkınma planları sürecine de yansımaya başlamıştır. Türkiye'de afet politikalarının tarihsel gelişimi izlendiğinde, ana akım afet yönetimi bakış açısının, kent odaklı ve yapı merkezli olduğu hemen dikkati çeker. Fakat bu ana akım bakış açısı, yaşanan toplumsal bir sorun olarak iklim krizi koşullarında dönüşmeye başlamıştır. Bu bağlamda iklim krizinin risklerinin giderek afet yönetiminin odağı haline geldiği koşullarda, kalkınma planlarının incelenmesi, yaşanan bu kamu yönetimi dönüşümünün toplumsal gerçekliğin süzgecinden nasıl ve ne ölçüde geçtiğini de göstermesi açısından önem taşımaktadır.

Türkiye'deki risk yönetim yaklaşımının tarihsel seyrinin salt mevzuat değişimi üzerinden incelenmesinin yapı merkezli, inşaat odaklı dönüşümünün yanı sıra idari teşkilatın dizilimini izlemek açısından elverişli ve fakat afet yönetim sistemindeki politik aklı görmek açısından eksik olduğu kanısındayız. Bu açıdan sosyo-ekonomik planların en üst ölçeklisi olan, ülkenin sektörel gelişim ve hedeflerini gösteren, gelişim planları kalkınma planlarında afet politikalarının yerine dair bir izlence, devletin "afete" yaklaşımını ve "mücadelesini" de izlenebilir kılmaktadır.

Afetlerin yarattığı etkilerin sosyal ve ekonomik maliyetlerine¹³ ve yarattığı olumsuz/onarılmaz etkiye karşı dayanıklı ve kurumsal sürekliliğe dayanan kamu yönetimi işleyişi, afet yönetiminin geliştirdiği risk-önlem-maliyet ilişkisinde hazırlanmış bir afet yönetim sistemini gerektirmektedir. Diğer yandan, "insan onuruna yaraşır bir yaşama hakkının" tesisinde devletin Anayasadan kaynaklanan yükümlülüklerinin ve sorumluluğunun, in-

¹² "Sakınım Planı kavramı ilk kez 2000 yılında kurulan Ulusal Deprem Konseyi'nin 2002 yılında yayınladığı "Ulusal Deprem Stratejisi" raporunda önerilmiştir. Sakınım planı bütünleşik afet yönetiminin bir aşaması olup; ülke, bölge, büyükşehir ve kent bütünü, veya yerleşim alanı düzeylerinde, her tehlike ve risk türüne karşı hazırlanan mekânsal, sosyal, ekonomik, yasal ve yönetsel önlemlerin eşgüdümünü sağlayan, farklı risk sektörlerine ilişkin risk azaltma projelerini bütünleştiren kapsamlı bir plan-dır." Haluk Eyidoğan – Afet ve Acil Durum Yönetimi Örgütlenmesi ve Afet Riskle-rimizin Değerlendirilmesi, <http://www.sosyaldemokratdergi.org/haluk-eyidogan-afet-ve-acil-durum-yonetimi-orgutlenmesi-ve-afet-risklerimiz-degerlendirilmesi/>

¹³ Afetlerin kalkınma programları üzerindeki etkileri ile ilgili olarak Mark Pelling, Alpaslan Özerdem, Sultan Barakat, "The Macro-Economic Impact Of Disasters", Progress in Development Studies. 2002, s. 283-305.

sanların temel varoluş şartlarının sağlanması, korunması ve geliştirilebilmesi temelinde yükselen bir "yaşama hakkının" politika belgelerinin, stratejik planlarının ve yönetim planlarına da içkin olması gerektiği sosyal bir hukuk devlet için tartışmasız bir gerekliliktir. Toplumsal yaşamın varoluşu, güvenli, öngörülebilir, yönetilebilir bir gündelik yaşamı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle afet yönetimi açısından, özellikle, kalkınma planları önemli bir rol oynamaktadır. Devlet-sermaye birlikteliğinde hazırlanan sektörel ihtiyaç ve hedef manzumesini, devlet ve sermaye dışında vatan-daşa da görevler vererek aşmayı hedefleyen bir kalkınma politikasında, kalkınma planlarının "hedef birliğini", "sonuçları" ve "yükümlülükleri" açık, net, izlenebilir bir şeffaflıkla paylaşması gereklidir. Kalkınma planlarının üst ölçekli bir politika belgesi olması, afet yönetimi gibi çok yönlü bir sürece dair planın açıklanması için oldukça elverişlidir.

Kalkınma planlarında gösterilen ve taraflara yüklenen sorumlulukların, kamu kesimi için uyulması zorunlu kurallardan oluşan hedefler bütünü olmasına karşın¹⁴ özel kesim için zorunluluk ve bağlayıcılık içermemesi, kalkınma planına uymayan özel kişiler açısından -Yayla'nın ifadesiyle- "çeşitli özendirici, destekleyici tedbirlerden yararlandırılmayarak müeyyidelendirilmesi"¹⁵ anlamına gelmektedir. Başka bir anlatımla, özel kesim açısından kalkınma planlarındaki yükümlülükler uyulmaması yaptırımsız bırakılmaktadır. Bu nedenle özellikle afet yönetimi açısından özel kişilerin, girişim ve faaliyetlerinde yükümlülüklerini, sorumluluklarını ve afet planlamalarını, yaptırım ve sorumluluk hukukunun özel düzenlemeleriyle desteklemek gereklidir. Diğer yandan devletin, afet yönetiminin bu idari ayağında izleme, denetleme ve kontrol yükümlülüklerini sürekli bir kolluk görevi olarak yerine getirmesi gerektiği de açıktır.

Sonuç olarak, devletin öngörülebilirliğini, planlama yoluyla toplumsal bir hedef birliğine dönüştürdüğü üst ölçekli sosyoekonomik planları olarak kalkınma planları, fiziksel ve sosyo-ekonomik diğer planların üstünde politikalar aracılığıyla afet süreçlerini afet yönetim sistemi içinde ele

¹⁴ Kalkınma Planlarının meclis onayından geçmesine karşın kanun niteliğinde olmadığından kimseye "doğrudan" ödev yükleyemeyeceğine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin 1999 tarihli kararını hatırladıkla birlikte, en üst ölçekli politika belgesi olarak Kalkınma Planlarına ilişkin Anayasanın 166. maddesinin gerekçesinden yola çıkarak kamu kesimi için emredici ve özel kesim için de özendirici/ yol gösterici olduğu ifade edilebilir. Cenk Şahin, İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s.38.

¹⁵ Yıldızhan Yayla, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, Fakülteler Matbaası, 1974.

olarak içselleştirmelidir.¹⁶ Bu bağlamda, kalkınma planlarında yer alan afet politikalarını fiziksel olarak planlayan üst ölçekli planların başında bölge planlarının olduğu da belirtilmelidir. Afet alanında kalkınma planlarının bölge planlarıyla ilişkisi, politikaların ve hedeflerin hayata geçirilmesinde önemli adımlardan biridir. Diğer yandan bu planlar, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayan deprem gibi doğa olaylarını da kapsamı açısından, idare için yol gösterici ve bağlayıcı belgelerdir.

1. Kalkınma Planında da belirtildiği üzere, planlı kalkınma, demokrasi düzeni içinde anlaşılanabilir ve demokrasi düzeni, öngörülebilir ve planlanabilir bir yönetimin hakimiyeti ile mümkündür.¹⁷ Bu nedenle de kalkınma planlarının tarihsel sürecinde yapılan bir inceleme, Türkiye'nin demokrasi tarihine dair seyrini de mümkün kılmaktadır. Kalkınma planlarının ekonominin öngörülebilirliği ile refah ve büyüme hedeflerini kesiştirmek amacıyla hazırlandığını kabul ederek, bu süreci afet politikaları odağında da katılım, öngörülebilirlik, planlama, şeffaflık, entegrasyon başlıkları altında ayrıca değerlendirmek gereklidir. Bu aynı zamanda demokratik yönetim sürecini afet planlaması özelinde izlemek için de gereklidir. Bu bakımdan, devletin "afetlere" ve bu alanda geliştirdiği politikalarda "devlet-yurttaş ilişkisine" yaklaşımı, devletin demokratik toplum düzeni algısını ortaya koymaktadır.

1963 yılından itibaren 2023 yılını da kapsayan on bir kalkınma planı hazırlanmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, kalkınma planlarının "sadece kamu kesimi için değil aynı zamanda toplumun geneli için hedef birliği sağlama"¹⁸ amacıyla devlete, sektörlere, kamuya görev ve sorumluluk öngördüğü kabul edilir. Buradaki "hedef birliği" vurgusunun, afet yönetimi söz konusu olduğunda değişkeni çok bir bilinmeze/bilinemeze neden olduğu da açıktır. Özellikle de devletin ekonomik modeli, "hedefleri" değiştirdiğinden, devletin rolü de afetlerde değişmektedir. "Toplumsal refah" amacı içinde ve ekonomik modelle uyumlu olarak devlet, afet yönetimiyle

¹⁶ Buna karşın "ülke, bölge, çevre düzeni ve imar planı gibi bütün planların, planlama ölçeğine uygun afet tehlikesi ve riskini dikkate alacak şekilde yapılmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin" uygulamada karşılık bulamadığı ve hayata geçmesini sağlayacak idari denetim ve düzenlemelerin yapılmadığı söylenebilir. Bülent Özmen, B. Burçak Başbuğ Erkan, Türkiye'nin Yeni Afet Yönetimi Sistemi ve Düşündürdükleri, Yedinci Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı, 30 Mayıs – 3 Haziran, İstanbul, 2011.

¹⁷ DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, Ocak 1963, s.1.

¹⁸ Yaşar Akça, Gülsün Şahan, Ayşegül Tural, "Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Eğitim Politikalarının Değerlendirilmesi", Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, S. 3, Y. 2017, s. 394.

kamu düzenini yeniden tanımlarken istisna hukukunun kamu yönetimindeki tüm enstrümanlarını kullanabilmektedir. Böylece afet yönetimine dair sahiplenilen (ve kalkınma planlarına da yansıyan) sistemler, devletin rolünü ve demokratik toplum yapısını yeniden kurmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak idari teşkilat, yönetim ilkeleri, idari usuller, idari denetim, yaptırımlar, yargısal araçlar da bir bütün olarak etkilenmektedir. Bu açıdan da Kalkınma Planları, devletin afet yönetimi yaklaşımını incelemek açısından önemli bir zemindir.

2. Planlarda Afet Yönetimi

Kalkınma planlarının tarihsel gelişiminde, afetlerin daha çok yapı ölçeğinde ve konut üretimiyle ilişkilendirilerek ele alınması, Türkiye'nin afet politikaları ile ilgili ilk tespittir. Afet devlet ilişkisinin yapı, parsel ya da bireyselleşmiş bir özneliğin konusu haline gelmesi, bu "mücadelenin", devletin yapı üretimi hedefiyle iç içe geçtiğini göstermektedir. Diğer yandan, Anayasada konut hakkına dair düzenlemedeki değişikliğe de yansıyan diğer bir sonuç, devletin konut üretimindeki amacını da kapsayan bir yorumla, konut üretiminde afete hazırlık hedefinin de araçsallığını göstermektedir. 1961 Anayasası yoksul ve dar gelirli insanların konut ihtiyaçlarının karşılanmasında devleti sorumlu olarak tanımlarken 1982 Anayasası, konut ihtiyacını karşılamaya yönelik tedbirleri almakla sınırlı bir görev tanımlamıştır. Diğer yandan devletin mali imkanlarının bu görevinin "doğal sınırlarını" göstermesi de konut üretiminde devletin sorumluluğunun kapsamını etkilemiştir. Konut üretiminde devletin hedefleri de bu kapsamda değişirken, konut üretiminin ihtiyaçların üzerinde artmasına rağmen konut üretim hedefinin artmaya devam etmesi, yapı sektörünün zaman içinde finansal bir kaynak olarak tanımlanmasıyla açıklanabilir. Bu durumda, devlet ihtiyaç sahiplerini konutlandırma hedefinin yerine, bir değişim değeri olarak konut üretimini desteklemeye başlayarak yapılaşmanın önünü de açmıştır. Bu süreçte yaşanan depremlerden kaynaklanan can ve mal kayıpları, mevzuatın yapı üretiminde deprem dayanıklılığına yönelik malzeme kullanımı ve kontrollerine ilişkin değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Diğer yandan depremle mücadelede kentlerde yapı ve alan ölçeğini hedef alan kentsel dönüşüm uygulamaların mevzuat değişiklikleri çoğunlukla geriden eşlik etmiştir. 6306 sayılı Kanuna eklenen Ek Madde 1'de olduğu gibi, Kanunun kapsamını aşan ve uygulama alanını genişletirken amacından uzaklaşan kentsel dönüşüm deneyimi, günümüzde afet ve kentsel dönüşüm ilişkisinin de sorgulanır hale gelmesine neden olmuştur.

"İyileştirme, tasfiye ve önleme, mevcut kaynakla daha çok konut yapmak, düşük ücretli konut sunumu, düşük ücretli kiralık konut, düşük ücretli arsa üretmek" gibi amaçları olan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) ile; önlemeye öncelik veren ve kendi evini yapanın emeğinden yararlanma,

arsa iyeliği sorunlarını çözümlenme, konut üretimini arttırma, ülke koşullarına uygun ekonomik konut üretme, toplu konut yatırımları yapma, konut kaynaklarını arttırma, devletin konut piyasasındaki yerini, “düzenleyici ve kendi evini yapana yardım edici” olarak belirleme gibi hedefleri olan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı¹⁹ (1968-1972), temelde ortak hedefler gütmektedirler.²⁰ Her iki dönem kalkınma planlarında da afet, kalkınma planlarının gündeminde özel bir yer edinmemiştir. Söz konusu dönemler, konut üretimi temelinde kentleşmenin ve kentlerin yeniden tanımlandığı/kurulduğu dönemler olarak özetlenebilir.

3. Kalkınma Planında (1973-1977), uzun dönemde asgari standardın altındaki ve eskiyen konutların yenileneceği; afetlerden meydana gelen konut ihtiyacının tümünün karşılanacağı tahmin edildiği belirtilmektedir. Planda, afetler ve kamulaştırmalar sonunda yeniden iskanla karşılaşan nüfusun yerleştirilmesi konusunda mevcut yasalar yeniden düzenlenerek ihtiyaçlara cevap verebilecek ve kamuyu en az yük altında bırakacak bir sistem geliştirileceği ifade edilmiştir. Buna göre, 1973-1977 dönemi, afetlerin sadece yıkılan binalar ve konut ihtiyacı ile ilgili olarak dikkate alındığı ve afet yönetimi çalışmalarının yapılmadığını göstermektedir.²¹ Diğer yandan planda, “ticari amaçla yapılan konutların daha sıkı denetlenmesini sağlayacak yasal ve idari tedbirlerin alınacağı” belirtilmiş olmasına rağmen, plan döneminde bu konu ile ilgili somut gelişmeler gözlenemediği belirtilmektedir.²² Bununla birlikte Planda, afet konusunun afetzedelere yapılacak yardımlar başlığı altında ele alınması da göstermektedir ki, afetler karşısında devletin sosyal yardım ve hizmet üretmekle sınırlı bir rolü olduğu kabul edilmektedir. ‘Türkiye’nin Deprem Bölgeleri Haritasının’ bu dönemde yenilenmesi ve aynı zamanda 1975 yılında “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik”le depremler özelinde ve yapı sektörü temelinde denetimleri kapsayan çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır.

Toplumsal adaleti sağlamak amacıyla doğal afet mağdurlarına yönelik toplumsal hizmet örgütlenmesini hedefleri arasına koyan²³ 4. Kalkınma Planı (1979-1983) ise, "afet"ten doğal afetin ve özellikle de depremlerin

¹⁹ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

²⁰ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şurası 2009, Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları. T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.25

²¹ DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. 848.

²² Aynur Doğan, Ankara’da Yapı Denetim Sorunlarının Belirlenmesi ile İlgili Bir Saha Çalışması, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2013, s. 36.

²³ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s.669

anlaşıldığını ve deprem zararları özelinde, yerleşmenin ve yapılaşmaların denetlenmesinin bu dönemin konusu olduğunu göstermektedir. Diğer yandan, mevcut sorunların tespitinde imar planlarının fiziksel planlama araçları olmasının ötesinde farklı yönlerine dikkat çeken tespitlerin olduğu da belirtilmelidir. "İmar planlarının, kentlerin fiziksel sorunlarına çözüm getirmek ve sağlıklı mekânsal gelişmeyi düzenlemekten uzak, büyük ölçüde oluşmuş sağlıklı ve düzensiz gelişmeyi yasallaştırmanın ötesinde bir işlev görmeyen belgeler haline geldiği" ifade edilerek, yapı güvenliği konularına özel önem atfedilmiştir. Bu noktada imar planlarının yerbilimsel verilere bağlı olarak afet tehlike ve risklerine karşı önlemler içerecek şekilde hazırlanması gerektiği ve yerleşime açılması öngörülen alanlarda kısıtlama ve ölçütlerin bu bilimsel veriler ışığında alınması gerektiği de belirtilmiştir.²⁴ 4. Kalkınma Planı "afet zararlarından, ancak afetler olmadan önce alınacak koruyucu ve önleyici önlemlerle, azaltılabileceği ve bunun için de mutlaka yerleşme ve yapılaşmaların denetlenmesi gerektiği gerçeğinin"²⁵ kavrandığı plan olmuştur. Buna karşın, söz konusu dönemde çöken kimi yapılarda çok sayıda insanın hayatını kaybetmesi²⁶ ise, bu denetimlerin yapılmadığını göstermiştir.

5. Kalkınma Planı (1985-1989), Gecekondu Yasasını takip eden bir dizi yasal değişikliği izleyen süreçte kabul edilmiştir. Köy hayat tarzına uygun ve gelişmelere açık köy konut tiplerinin²⁷ geliştirileceğine dair kalkınma planında yer verilen ifadeler göstermektedir ki, kırsaldan kente olan göç dalgasını karşılamaya yönelik konut üretimine uygun bir kent/kır planlaması konut tipi üretimi noktasında da merkezi idare düzeyinde örgütlenemediğinden, göç edenlerin konut üretiminde emek yoğun katılımları

²⁴ Afet Riski Olan Alanlarda İmar Planlama ve Kentsel Tasarım Standartları, El Kitabı, TC Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Nisan 2007, s.27

²⁵ Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004, Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA) Raporu, s.60

²⁶ "1968-1971 yılları arasında sırası ile 1968 yılında Amasra-Bartın, 1969 yılında Demirci ve Alaşehir, 1970 yılında Gediz, 1971 yılında 15 gün ara ile Burdur ve Bingöl depremlerinin meydana gelmesi ve bu depremler nedeniyle 27 bin yapının yıkılması veya ağır hasar" görmüştür. Cevdet Ertürkmen, Afet Yönetimi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.47. Ayrıca bkz: Aysel Ersoy Yılmaz, Afet Yönetimi I, Ünite 11- Türkiye'de Kalkınma Planlarında Afet Yönetimi, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzefcontent/20_21_Bahar/afet_yonetimi_1/11/index.html

²⁷ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, DPT:1974, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), s. 168.

beklenmeye devam etmektedir. Diğer yandan, 5. Kalkınma Planı, "şehirleşme, erozyon ve tabii afetlerin sonucu olan çevre kirlenmeleri ile hızlı sanayileşmenin ve tarımda modernleşmenin getirdiği çevre sorunları ile karşı karşıya"²⁸ olduğumuzu belirterek, çevre kirliliği ile afetler arasında ve aynı zamanda, çevre sorunlarıyla sanayileşme ve tarımsal üretim modellerindeki değişim arasında, bir neden-sonuç ilişkisi kurması açısından oldukça dikkat çekicidir. Diğer yandan, 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiş; buna karşın kalkınma planında ortaya konulan hedeflerle çelişecek biçimde bir imar affı kanunu da bu döneme şahitlik etmiştir.

6. Kalkınma Planı (1990-1994), afetlerle üretim ilişkileri arasında bağ kurması açısından önemli bir vurguya sahiptir. Planda, "*İnsan, doğa ve teknoloji arasındaki düzensiz ilişkiler sonucu ortaya çıkan ormansızlaşma, çoraklaşma, toprak erozyonu ve taşkın gibi afetlerin olumsuz etkilerinin azaltılabilmesi için koruma, ağaçlandırma, gençleştirme, erozyon kontrolü ve mera ıslahı çalışmalarına öncelik*"²⁹ verileceği ayrıca, her yıl yenileme ihtiyacından dolayı 70 bin ve afet konutları olarak birikmiş ihtiyaç dahil 5 bin civarında yeni konut yapılması gerektiği tespitinde bulunulmuştur. Planda, 1.838.000³⁰ yeni konuta ihtiyaç olduğu ifade edilerek, afet politikaları konut üretimi ile sınırlı bir perspektife sıkıştırılmıştır. Diğer yandan, yapı denetim sisteminde değişikliklerin yapılacağına dair öngörüler ve yapı malzemeleri ve güvenliği konusuna yapılan vurgu, 6. Kalkınma Planının önemli yanları arasında sayılabilir ise de, bu dönemde söz konusu değişiklikler hayata geçememiştir. Bu durumun daha sonraki kalkınma planlarında ifade edilmesi ise standart dışı yapı malzemesi kullanımının ve bununla ilgili denetimlerin eksikliğini resmi olarak açıkça ortaya koyması nedeniyle anlamlıdır.³¹ 1945 yılında ilk kez yayımlanan Türkiye'deki "Yersarsıntısı Bölgeleri Haritası", 1972'de yayımlanan haritadan farklı haritalandırma ve hazırlanma esaslarıyla 1996 yılında Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası adıyla yayımlanmıştır. Yine söz konusu dönem içinde, "afetler, deprem ve sivil savunma fonları, 1992 yılında genel bütçe içerisine alınarak, doğal afet zararlarının azaltılması çalışmalarındaki ana mali kaynağı oluşturan bu fonlar kullanılamaz hale getirilmiştir."³²

1996-2000 yıllarına gelindiğinde ise, "*afet konusu önem kazanmış ve yer seçimi kriterlerine uygun olan alanlarda kentleşme ve konut yapımının*

²⁸ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) , s.171

²⁹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, DPT:2174, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), s. 38.

³⁰ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), s. 316.

³¹ Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001- 2005), s. 18.

³² Ertürkmen, age, s.55.

önemi devam etmiştir. Konut sahipliğini teşvik etmek ve alt gelir gruplarının konut sorununu çözmek amacıyla alternatifli finansman modellerinin geliştirilmesi, yapı denetimi, inşaat kalitesi, planlı kent ve konut çevreleri oluşturulması, zorunlu afet sigortası, altyapısı hazır arsa üretimi, konut ve kentleşmeye ilişkin coğrafi bilgi sistemlerine dayalı veri tabanı geliştirilmesi sektörün ana konularını oluşturmuştur.”³³ 7. Kalkınma Planında, "sadece eko-sistemleri değil, aynı zamanda kültür ve tabiat varlıklarını da koruyan ve sürdürülebilir kalkınma anlayışını temel alan ve bu amaçla yerel kaynakları harekete geçirebilen bir bölgesel kalkınma yaklaşımı ve doğal afet zararlarının azaltılması konusunda tedbirler getirileceği.”³⁴ belirtilmiştir. Buna göre söz konusu dönemde, afetlerin etkilerine karşı risk temelli hazırlıkların, önlemler yoluyla yapılacağına anlaşıldığı bir dönem olmuştur. Planda, "Afet öncesi ve afetin vuku bulması halinde acil kararların alınıp uygulamaya konulabilmesi için bu işle uğraşan kurum ve kuruluşların diğer kurumlarla koordinasyonunu sağlayacak bir yapıda olması ve etkili tedbirlerin alınmasını sağlamak amacıyla 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirler İle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un yeniden düzenleneceğinin"³⁵ belirtilmesi, kurumsal yapı ile afetlerden kaynaklanan olağanüstü haller arasında uyuma işaret etmesi açısından da önemlidir.

8. Kalkınma Planının hazırlık çalışmaları kapsamında ilk defa Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu kurulmuştur. Ayrıca yine ilk defa bu Planla birlikte, "Kalkınma Planlarında afetler ile ilgili ayrı bir bölüme yer verilmiş, farklı sektörlerde konu ile ilgili yasal, kurumsal ve idari boyutlar ayrıntılı bir biçimde değerlendirilmiştir. İlk kez afet öncesi yapılacak müdahalelerle afet sonrası önemli ekonomik kazanç sağlanabileceği hususu da vurgulanarak risk azaltma yatırımlarının önemi belirtilmiştir.”³⁶ Afet yönetim sisteminin eksiklerinin farklı boyutlarıyla anlatılmış olması planın dikkat çeken yanındır.³⁷ Bu kapsamda, Planda ifade edilen bir önemli konu, afetler konusunda yasal boyuttan daha çok uygulama ve idari işleyişte sorunlar olduğudur.³⁸ Bu tespitlerin ardından planlama-kentleşme-yapılaşma

³³ T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şurası 2009, Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları. T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yay. Ankara, s.26.

³⁴ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) s. 176.

³⁵ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 183.

³⁶ Ayşe Erkan, Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye’de Yaşanan Sorunlar, DPT Uzmanlık Tezi No: 2812, Ankara, 2010, s.115

³⁷ Fatma Neval Genç, Afet Yönetimi, Nobel, Mart 2021, Ankara, s. 168

³⁸ Plandaki ifadeyle, "Yer seçimi doğal afetlerde güvenli ve ekonomik yapının ilk ve çok önemli adımını oluşturmaktadır. Ancak, deprem başta olmak, üzere karşılaşılan

ilişkisinde yaşanan sorunlar ile planlama- uygulama- denetleme süreçlerinde de devam eden sorunlara işaret edilmiş ve özellikle de geniş kapsamlı afet yönetim sisteminin kurulamamış olduğu ifade edilmiştir.³⁹ 8. Kalkınma Planının doğal afetler başlığı altında mevcut durum; amaçlar, ilkeler ve politikalar; hukuki ve kurumsal durumlar anlatılarak ayrıntılı bir afet yönetimi sistemi ihtiyacı ortaya çıkarılmıştır.⁴⁰

Diğer yandan Planda, afetlerin yoksullukla⁴¹ ilişkisine değinilmiş olması ve “mevcut afet mevzuatında yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarına”⁴² dair değişikliklerin yapılacağı belirtilerek afet yönetiminde merkez-yerel idare ilişkisinin hatırlatılması kayda değerdir.

Bu noktada 8. Kalkınma Planında yer verilen ve afet yönetiminin en önemli ayaklarından biri olarak afet öncesi çalışmaları kapsamında idarenin denetim ve sorumluluğunun çevresel etki değerlendirme süreci bağlamında ifade edildiği vurgulanmalıdır. Planda, "Afet ve benzeri istisnai haller dışında uygun yapılabilirlik raporu hazırlanmadan ve ÇED olumluluk belgesi alınmadan projelerin Yatırım Programlarına teklif edilmemesinin esas alınacağı"⁴³ belirtilmiştir. Buna göre, bir faaliyetin henüz yatırım planlaması aşamasındayken olumsuz çevresel etkileri boyutuyla incelenmesi ve henüz planlama aşamasındayken idarenin denetimi ve incelemesine tabi olması ile, planlanan faaliyetin olası çevresel olumsuz etkilerinin önlenebileceği belirtilmiştir. Bu konuda yatırım programlarının ÇED sürecine tabi tutulmadan, diğer bir anlatımla olası felaketler gözlemlenmeden, yatırım programlarına alınmasının idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayan ancak geri dönülmez zararlara neden olan bir usul olduğu da ifade edilmelidir.

2007-2013 yıllarını kapsayan ve 7 yıllık çıkarılan tek kalkınma planı olan 9. Kalkınma Planında afet konusuna çok az yer verildiği de belirtilmelidir.⁴⁴ 9. Kalkınma Planında, afet yönetimi alanında kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşasının giderilemediği açıkça belirtilmiştir. “Devletin değişen rolüne uygun olarak, tüm kamu kurum ve

doğal afetler sonunda ortaya çıkan olumsuz sonuçlar bu konudaki yasaların etkin bir şekilde uygulanmadığını göstermektedir." Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.179.

³⁹ Genç, agm, s.169.

⁴⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.203-205.

⁴¹ Yoksul kesimlere gıda güvencesi sağlayacak bir sistem geliştirilecektir. Ekonomik kriz ve doğal afet zamanlarında kitlelerin yoksulluğa düşmesi ve yoksul kesimlerin daha da yoksullaşmasını önleyici bir sistem oluşturulacaktır.s.102

⁴² Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.200.

⁴³ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.201.

⁴⁴ Erkan, 117.

kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek kurumların, asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı bir yapıya kavuşturulmasını temin etmek üzere Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi Raporu hazırlanmıştır.⁴⁵ Planda, kırsal yerleşim planlamasının afet riski yüksek yörelere öncelik verilerek⁴⁶ yapılacağı ifade edilmiştir. Bu dönemle ilgili olarak vurgulanması gereken bir gelişme 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile afet yönetim sistemini modernleştirme gayreti ve ardından AFAD’ın kurulması ile afet yönetiminde çok başlılığın önüne geçilmesinin amaçlandığıdır.⁴⁷

3. Yakın Dönem Afet Yönetimi Anlayışı

Afet yönetimine ilişkin devletin üst ölçekli politika belgelerinde yer verdiği tüm değerlendirmeler ve amaçlar incelendiğinde, yıllar içinde modern kamu yönetimi anlayışının afet projeksiyonuna uygun bir dönüşüm geçirdiğini anlamak mümkündür. Bununla birlikte yaşanan her afet deneyimi sonrası kesilen ya da sekteye uğrayan sosyal yaşamın kamu hizmetleri yoluyla geri kazandırılması ve sağlıklılaştırılmasında yaşanan gecikmeler ve olumsuzluklar ise idareler arasında yaşanan yetki ve sorumluluk karmaşalarının giderilemediğini, imar planları⁴⁸ başta olmak üzere mekânsal planların hazırlık aşamalarının bilimsel verilerin ve coğrafi özgünlüklerin dikkate alınmadığını, merkezi ve yerel idarelerin altyapı çalışmalarında ortak karar süreçleri geliştiremediklerini ve maddi imkansızlıkların giderilemediğini göstermiştir. Diğer yandan, iklim değişikliğinden kaynaklanan sel, taşkın, kuraklık, tarımsal ve hayvansal üretim sorunları, göç vb. pek çok sorunun büyümesi ve engellenmesini sağlayacak kararların kalkınma planlarında söz edilmesine karşın koordinasyonsuzluk/yetersizlik/eksiklikler gibi sebeplerle hayata geçmemesi de hep “uygulama” sorunu olarak kayda geçmiştir.

Bu açıklamalar ışığında 10. ve 11. Kalkınma Planlarını birbirini tamamlayan süreç yönetiminin adımları olarak görerek değerlendirmek daha

⁴⁵ Dokuzuncu Kalkınma Planı, (2007-2013), s.50.

⁴⁶ Dokuzuncu Kalkınma Planı, s.94.

⁴⁷ Ahmet Yazılıtaş, Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi, Türk İdare Dergisi Y. 2015, S.: 481, s. 573.

⁴⁸ Kent planlamasının afet yönetimi sisteminde risk yönetimi altında ele alınması gerektiği ile ilgili olarak bkz: Hikmet İskender, Nihan Erdoğan, “İstanbul Kent Planlamasında Afet Yönetiminin Rolü Bildiri Konusu: Afetler, TMMOB İstanbul Kent Sempozyumu, 13-14-15 Eylül 2007 Bildirileri, TMMOB İstanbul İl Koordinasyon Kurulu, s.590.

yerinde olacaktır. Kamu yönetiminde dönüşümün kısa-orta-uzun vadeli ve öncelikler belirleyerek ilerleyen bir yönü olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle de afet yönetimini özerk bir alan olarak görmeye bir önceki planla başlayan politik yaklaşımın, bu üst ölçekli plandaki yeni dönemi de birlikte okunmalıdır. Özellikle de son yıllarda giderek artan afetlerin pek çoğunun kaynağını oluşturan iklim değişikliği sorunu, çok yönlü, çok aktörlü, çok aşamalı bir gerçek risk olarak kabul edilerek Paris Anlaşmasının yükümlülükleri de göz önüne alınarak devlet politikalarının ve kamu yönetiminin en önemli konularından biri halini almıştır.⁴⁹ Bu açıdan iklim sorunu bağlamında afet yönetim sistemini her iki planda ve birlikte izlemek gereklidir.

Afet yönetimi sisteminin de kaynaklarından biri olarak iklim sorunu kadar ve yine en az bu kadar önemli olan inşaat -maden- enerji gibi en kirlenici faaliyetler⁵⁰ nedeniyle ortaya çıkan afetler ve depremler⁵¹, çöken binalar gibi yapı ve yapılaşma kaynaklı afetlere karşı gelişmeler olmaktadır.

⁴⁹ “Türkiye’de iklim değişikliğinin politika gündemine girişi 2000’li yılların başından itibaren gerçekleşmiştir. 2001 yılında İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulunun kuruluşuyla somutlaşan bu süreçte sadece iklim değişikliği belgelerinde değil, ulusal planlarda ve kentleşme politikalarında da iklim değişikliği konusuna yer verilmeye başlanmıştır. 2010’da yayınlanan Ulusal İklim Değişikliği Stratejisinin (2010-2020) ardından Temmuz 2011’de İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP 2011-2023) açıklanmıştır. Bu çerçeveyi tamamlamak üzere 9. ve 10. Kalkınma Planları ile 2010’da açıklanan Kentsel Gelişme Stratejisi (KENTGES 2010-2023) kapsamında da iklim değişikliğine duyarlı bazı kararlar geliştirilmiştir.” Ayşe Nur Albayrak, Öncü Atasayan, “Yerel Düzeyde İklim Değişikliği Farkındalığı Analizi / Gebze Örneği”, TÜBAV Bilim Dergisi, Yıl: 2017, Cilt:10, Sayı:4, s. :2.

⁵⁰ “ Kömür, petrol ve doğal gaz gibi fosil yakıtlarının kullanımını minimumda tutmak için enerji tasarrufu ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi, su havzalarının, tarım alanlarının ve ormanların sürdürülebilir kalkınma ilke yöntemlerine göre işletilmesi ile birlikte tüm kıyılarımızdaki arazi kullanımının küresel iklim değişiminin etkileri göz önünde bulundurularak planlanması” gerektiğine dair bkz: Mikdat Kadıoğlu İklim Değişiklikleri ve Etkileri: Meteorolojik Afetler, TMMOB Afet Sempozyumu, Ankara, 2007, s.54

⁵¹ “Deprem kuşağında yer alması nedeniyle Türkiye oldukça sık biçimde bu afete maruz kalmakta ve bu durum deyim yerindeyse, depremleri artık öngörülemeyen doğa olayları olarak tasnif etmemizi haklılaştırmayacak bir noktaya varmaktadır.” Kemal Şahin, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda, Doğal Afetlerde Yaşam Hakkı ve Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Sorumluluğu: Budayeva Kararı”, MÜHF – HAD, 19 (3), 2013. s. 58.

Afet yönetimi başlığı 10. Kalkınma Planında (2014-2018) da bir önceki plandaki gibi ayrı bir yer bulmuştur.⁵² 10. Kalkınma Planı, 8. Kalkınma Planı ile başlayan afet yönetimine dair yasal, idari ve kentsel planlamayı da içeren uygulama sorunlarına dair tespitlerin bir sonucu olarak görülebilir. Bu Plan, devletin afetlerle “mücadele” eden değil, afetlerle yaşamayı öğrenmiş bir kurumsal yapı inşasını hedeflemektedir. Özellikle de “Afet Risklerinin Azaltılmasına Yönelik Gelişmeler ve Hedefler tablosu” bu kurumsal sürekliliği, sade bir akış içinde politika belgesinde özetlemesi açısından dikkate değerdir.

Son yılların en başat konusu haline gelen, gıda, su, konut, tarım gibi tüm yaşamsal alanların belirleyicisi iklim değişikliği konusu 10. Kalkınma Planında “iklim değişikliği ve çevre” başlığında özel olarak incelenmiş ve “İklim Değişikliği, Gıda Güvenliği ve Suyun Etkin Kullanımı” başlığında da “iklim değişikliğinin de bir sonucu olarak afetlerin sıklığının arttığı ve etkilerinin ciddi boyutlara ulaştığı” değerlendirmesi içinde, “risk” olarak ele alınmıştır.⁵³

11. Kalkınma Planında (2019-2023), “Yaşanabilir Şehirler, Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında yer verilen Afet Yönetimi konusunun, “yaşam kalitesi” teması içinde ele alınması önemlidir. Bu bölümde, kalkınma ve refah göstergeleri içinde yaşam mekanlarını afetlere dayanıklı, çevreye duyarlı, kültürel değerleri esas alan⁵⁴ ve özünde insan onuru merkezli bir yaşam olan mekân, çevre, kırsal-kentsel planlama anlatılmıştır. Bu bağlamıyla Planda önleyici bir planlama anlayışının hakimiyeti göze çarpmaktadır. Bu gözlemimizi destekler nitelikte olarak planın afet türlerine göre afet tehlike haritaları, yerel afet önleme projeleri, afetlere hazırlık, afete karşı altyapı tesisleri ve afete yönelik haberleşme altyapıları projelerine yer verildiğini de vurgulamak yerinde olacaktır.

Kültür miraslarının, kültür turizmine katkı sağlayacak ve afet riskini dikkate alacak şekilde korunacağına⁵⁵ dair tespitlerin afet-koruma ilişkisine yaklaşımı ile imar hareketlerinin şehir dokuları ve kimlikleri⁵⁶ üzerindeki olumsuz etkisine dair değerlendirmeleri bir arada düşünüldüğünde, planlama ile afet yönetimi arasındaki ilişkinin kültürel mirasın ve kentsel dokunun korunması bağlamıyla yeniden ele alındığı söylenebilir. Aynı za-

⁵² Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).

⁵³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 100. Yıl Türkiye Planı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), s. 118.

⁵⁴ On Birinci Kalkınma Planı s.117.

⁵⁵ On Birinci Kalkınma Planı s.45

⁵⁶ On Birinci Kalkınma Planı s.126.

manda Planın, “Rekabetçiliğin ve Sosyal Uyumunu Geliştiren Kentsel Dönüşüm Programı” başlığı kapsamında büyükşehirlerde sosyal uyumun güçlendirilmesi, tarihi ve kültürel değer taşıyan şehir merkezlerinin dönüşümle canlandırılması ve konut sahipliğinin artırılmasına dair öngörülerden⁵⁷ söz etmesi de, söz konusu Planın geçerli olduğu yıllar içinde tarihi kent merkezlerinde afetlerden korunmak ve önlemek amacıyla girilen kentsel dönüşüm çalışmalarının dayanak politikaların da kaynağını ortaya çıkarmıştır.

İklim değişikliğinin küresel düzeyde çeşitli etkilerinin hızlandığını ve Paris Anlaşması kapsamında ülkeler arasında farklı taahhüt ve uyum seviyeleri olduğunu ve fakat buna bu taahhütlerin küresel hedefleri gerçekleştirilmede yetersiz kaldığını⁵⁸ belirtilen 11. Kalkınma Planında, Türkiye’nin coğrafi olarak iklim değişikliğinden artan ani yağışlar, sel, kuraklık felaketleri biçiminde doğrudan ve fazla etkilendiğinin eklenmiş olması oldukça önemlidir.

Özellikle de iklim değişikliği sorununa karşı önleyici planlama vurgusu, iklim değişikliği sorununun başta gıda ve su gibi ihtiyaçların doğmasına neden olan büyük afetlerin habercisi olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda 11. Kalkınma Planında afet öncesi sürece dikkat çekilerek iklim değişikliği eylem planlarının hazırlanacağı; afet yönetimi ile ilgili politika ve tedbirlerde ülke genelinde iklim değişikliğinin etkilerine ilişkin olası sonuçların da dikkate alınacağı bir planlama süreci izleneceği ifade edilmiştir. Afet risk ve zarar azaltma çalışmalarına yönelik Türkiye Afet Risk Azaltma Planı hazırlanacağına dair amaçların da bu kapsamda görülmesi gereklidir.

İklim değişikliği sorununun geldiği bu aşamada, afet yönetiminde geleneksel afet yaklaşımının ve kavramsallaştırma çabalarının⁵⁹ da yeni bir yön kazanması gereken döneme girdiği ve afetlerin yerelliği tezini yerini küresel bir kriz gerçeğine bıraktığı vurgulanarak, afet yönetiminde bölgesel ve küresel önlemler dönemine geçilmesi gerektiği de belirtilmelidir. Dünya Ekonomik Forumunun 2021 yılında yayımlanan Küresel Riskler Raporunda da, iklim değişikliği ile ilgili olarak ekonomik iklim sorununu insanlığın varoluşsal tehdidi olarak tanımlanması ve ekonomik eşitsizlikler

⁵⁷ On Birinci Kalkınma Planı s.196.

⁵⁸ 11. Kalkınma Planı (2019- 2023) , s.10.

⁵⁹ Ali Utku Şahin, “Afet Yönetimini Küresel Düşünmek”, TESAM Akademi Dergisi, 8(2), s.257.

ile toplumsal adalet sorunlarına dikkat çekilmesi de bu konuda uluslararası işbirliklerinin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.⁶⁰

Sonuç

Afet yönetiminin bir toplumsal ilişki olarak kavranmasının ipuçlarını kalkınma planları içinde iz sürdüğümüzde, risk yönetimi stratejisinin kentsel yapı ölçeğinden ve afet sonrasına odaklanan bir bakış açısından kısmi bir kopuşa yöneldiğini görmek mümkündür.

Özellikle 10. ve 11. Kalkınma Planlarında afet yönetim sisteminin iklim değişikliğinden kaynaklanan afetlerin sıklığının ve çeşitliliğinin arttığı kabul edilerek “bütünleşik afet tehlike ve risk haritalarının hazırlanması, yerleşme düzeni ve imar planlaması süreçlerine dahil edilmesi gerektiği” afet yönetim politikası olarak kaydedilmiştir.⁶¹

Afet yönetimi süreçlerinin çok yönlü mevzuat ve koordinasyona dayanan kurumsal bir yapılanma gerektirdiği, afet öncesi hazırlıkların bütünleşik planlama ile fiziki planlarla sosyo-ekonomik planların eşgüdümünde planlanması gereken bir idari usule tabi tutulması gerektiği ortaya konmuştur. Buna karşın “uygulama” sorunu olarak gösterilen kurumsal işleyişin ve mevzuatın dağınık yetkili idare sorununu çözemediği, 2009 yılında 5902 sayılı Kanunla kurulan AFAD’ın 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile güncellenen idari yapısının, yeni görev ve yetkilerinin de bu sorunlara çözüm olamadığı bir gerçektir Diğer yandan, afet yönetiminde kuşkusuz önemli ve kilit rolü bulunan yerel yönetimlerin sorumluluğunu yerine getirmesini sağlayacak ekonomik gücü yaratmasını sağlayacak araçlar da ortaya konulabilmiş değildir.⁶² Bu noktada kurumsal sürekliliğin afet

⁶⁰ World Economic Forum, The Global Risks Report Insight Report, 2021, 16th Edition, s.5.

⁶¹ Nilay Yavuz, “Türkiye’de Afet Yönetimi Politikaları”, Türkiye’de Kentsel Alan ve Çevre Politikası Analizleri, Editörler: Elvettin Akman, Cenay Babaoğlu, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s.174.

⁶² Bütçeleme sisteminde afet risklerinin azaltılmasına ayrı bir kod verilmediğinden bu tür çalışmalara ne kadar ödenek tahsis edildiği ve harcandığına ilişkin veriler sağlıklı bir şekilde elde edilememesine neden olduğuna dair, bkz: AFAD, BM, Afet Risklerinin Azaltılması Hyogo Çerçeve Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Ulusal İlerleme Raporu (2013-2015), Ankara ve İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 15, İklim Değişikliğinin Neden Olduğu Afetlerin Etkileri, Hazırlayan: Aslı Akay, 2019, Ankara, s. 63.

yönetimindeki önemi de vurgulanmalıdır. Türkiye afetler konusunda oldukça detaylı yasal birikime ve uygulama deneyimlerine sahiptir. “Kurum ve kuruluşları kökten değiştirmeye yönelik çıkarılan her bir yasal düzenleme afet yönetim anlayışını olgunlaşmasını ve sürdürülebilirliğini engellemektedir. Kurumsal işleyiş, bilinçlendirme ve önleyici politikaların uygulanması afet zararlarının azaltılmasının en ekonomik yoludur.”⁶³ Bu nedenle koordinasyon yapma ve politika belirleme düzeyinde yetkili idarelerin sürekliliği, kurumsal işleyişin teminatı ve bürokrasinin siyasi baskı altında kalmadan idari düzenlemelerde tutarlı tavrını destekleyen ve güvence altına alan yapılarıdır. Bu nedenle merkez- yerel idare ilişkileri de dahil olmak üzere afet yönetiminin kurumsal işleyişinde ilke ve esasların net olması gereklidir

Özel sektörün afet yönetim kapasitesini güçlendirmek konusundaki rolü de Kalkınma Planlarında yeterince açık ifade edilmediğinden, afet yönetimi ve hukuku açısından sorumluluk alanlarının genişletilmesine ihtiyaç vardır.⁶⁴

Son olarak afet yönetim sistemi ile ilgili Kalkınma Planlarında sıklıkla afet öncesi döneme ilişkin hazırlığın, risk önleyici çalışmaların ve planlamanın önemine dair yapılan vurguya rağmen, “afet yönetimiyle ilgili bütçenin büyük bir bölümünün (%46) müdahale ve iyileştirme çalışmalarına ayrılırken sadece %20 gibi bir bölümünün planlama ve zarar azaltma faaliyetlerine ayrıldığı”⁶⁵ da vurgulanmalıdır. Bu yönüyle afet planlamasını bütçenin ve afet yönetim sistemini de tüm kamu politikalarının parçası haline getirerek kurumsal bir anlayış değişikliğine gidilmesi gereklidir. Bu nedenle sakınım planlamasına önem verilmesi, afet ve acil durum planlarının planlama hiyerarşisi içinde geliştirilmesi ve afet yönetiminin bir toplumsal ilişki olarak kavranması, içinden geçtiğimiz iklim krizinin etkilerini kavrayan bir kamu politikası geliştirmek için olduğu kadar, risk yönetimini içselleştirmiş toplumsal dönüşümü de sağlayacak büyük bir olanak yaratacaktır.

KAYNAKÇA

⁶³ Binali Tercan, Türkiye’de Afet Politikaları ve Kentsel Dönüşüm, Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi, 3(5), s.117.

⁶⁴ 3 Ocak 2014 tarihinde Resmî Gazete ‘de yayınlanan Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)’nın konusu, “yaşanabilecek her tür ve ölçekteki afet ve acil durumlara etkin müdahale için görev alacak, kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gerçek kişileri belirlenmesidir” Bu yönden Raporun önemli ve olumlu bir gelişme olduğu belirtilmelidir.

⁶⁵ Yavuz, agm, s. 180.

- AFAD, BM Afet Risklerinin Azaltılması Hyogo Çerçeve Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Ulusal İlerleme Raporu (2013-2015), Ankara.
- Afet Riski Olan Alanlarda İmar Planlama ve Kentsel Tasarım Standartları, El Kitabı, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Nisan 2007.
- AKAY, Aslı, "İklim Değişikliğinin Neden Olduğu Afetlerin Etkileri", İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 15, 2019, Ankara.
- AKÇA, Yaşar; ŞAHAN, Gülsün; TURAL, Ayşegül, "Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Eğitim Politikalarının Değerlendirilmesi", Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, S. 3, Y. 2017, s. 394-403.
- ALBAYRAK, Ayşe Nur; ATASAYAN, Öncü, "Yerel Düzeyde İklim Değişikliği Farkındalığı Analizi / Gebze Örneği", TÜBAV Bilim Dergisi, Yıl: 2017, Cilt:10, Sayı:4, s. 1-10.
- BALAMİR, Murat, Afet Politikası, Risk ve Planlama, TMMOB Afet Sempozyumu, Bildiriler Kitabı.
- ÇİLİNGİR, Gülcan Azimli; GÜLER, İlke Örcen, "Afet Politikalarında Risk Unsuru ve Afet Mevzuatında Risk Yönetimi", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Y.2020, C. 3, S. 1, s.152-165.
- DOĞAN, Aynur, Ankara'da Yapı Denetim Sorunlarının Belirlenmesi ile İlgili Bir Saha Çalışması, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2013.
- ERKAN, Ayşe, Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye'de Yaşanan Sorunlar, DPT Uzmanlık Tezi No: 2812, Ankara, 2010.
- ERTÜRKMEN, Cevdet, Afet Yönetimi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- EYİDOĞAN, Haluk – Afet ve Acil Durum Yönetimi Örgütlenmesi ve Afet Risklerimizin Değerlendirilmesi, <http://www.sosyaldemokratdergi.org/haluk-eyidogan-afet-ve-acil-durum-yonetimi-orgutlenmesi-ve-afet-risklerimizin-degerlendirilmesi/>
- GENÇ, Fatma Neval, Afet Yönetimi, Nobel, Mart 2021, Ankara.
- HİKMET, İskender; ERDOĞAN, Nihan, "İstanbul Kent Planlamasında Afet Yönetiminin Rolü Bildiri Konusu: Afetler, TMMOB İstanbul Kent Sempozyumu, 13-14-15 Eylül 2007 Bildirileri.
- İRAP İl Afet Risk Azaltma Planı Hazırlama Kılavuzu, AFAD Planlama ve Risk Azaltma Dairesi Başkanlığı, Kasım 2020.

- İSAK, Yılmaz, Afetlerde İyileştirme Çalışmaları Acil Yardım ve Afet Yönetimi Lisans Tamamlama Programı, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.
- KADIOĞLU, Mikdat, “Modern, Bütünleşik Afet Yönetimin Temel İlkeleri”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayın No:2, Editör: Mikdat Kadioğlu, Emin Özdamar, Mart 2008, s.1-35.
- KADIOĞLU, Mikdat, “İklim Değişiklikleri ve Etkileri: Meteorolojik Afetler”, TMMOB Afet Sempozyumu, Ankara, 2007.
- ÖZLER, Murat, “Kamu Yönetimi Paradigmasında Afet Riski Yönetiminden Yönetişimine”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 2019, C. 16, S. 1, s.139-150
- ÖZMEN, Bülent; Başbuğ Erkan, Burçak, “Türkiye’nin Yeni Afet Yönetimi Sistemi ve Düşündürdükleri”, Yedinci Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı, 30 Mayıs – 3 Haziran, İstanbul, 2011, s. 1-28.
- ÖZMEN, Bülent; Özden, Tolga, “Türkiye’nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme.” İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 49, Ekim 2013, s.1-28.
- PELLİNG, Mark; ÖZERDEM Alpaslan; BARAKAT, Sultan, “The Macroeconomic Impact of Disasters”, Progress in Development Studies. 2002, s. 283-305.
- ŞAHİN, Cenk, İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002.
- ŞAHİN, Kemal, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda, Doğal Afetlerde Yaşam Hakkı ve Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Sorumluluğu: Budayeva Kararı”, MÜHF – HAD, 19 (3), 2013. s. 53-146.
- ŞAHİN, Ali Utku, “Afet Yönetimini Küresel Düşünmek”, TESAM Akademi Dergisi, 8(2), s. 237- 262.
- T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şûrası 2009, Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları. T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yay. Ankara.
- TERCAN, Binali, “Türkiye’de Afet Politikaları ve Kentsel Dönüşüm”, Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi, 3(5), s. 102-120.
- Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Raporu.
- ULUTÜRK, Gülcan, “Afet Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Güney Mimarlık (TMMOB Mimarlar Odası Adana Şubesi), Deprem ve Mimarlık, Mart 2012, S.7, s.13-18

- YAVUZ, Nilay, “Türkiye’de Afet Yönetimi Politikaları”, Türkiye’de kentsel alan ve çevre Politikası Analizleri, Editörler: Elvettin Akman, Cenay Babaoğlu, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.
- YAYLA, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, Fakülteler Matbaası, 1974.
- YAZILITAŞ, Ahmet, “Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi”, Türk İdare Dergisi, Y. 2015, S. 481, s. 559 – 577.
- YILMAZ, Aysel Ersoy, Afet Yönetimi I, Ünite 11- Türkiye’de Kalkınma Planlarında Afet Yönetimi, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzefcontent/20_21_Bahar/afet_yonetimi_1/11/index.html
- World Economic Forum, The Global Risks Report Insight Report, 2021, 16th Edition.

KALKINMA PLANLARI

- On birinci Kalkınma Planı (2019-2023)
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

