

TÜRKİYE’DE PLANLI DÖNEMİN BAŞLANGICINDAN GÜNÜMÜZE AFETLER VE ULUSAL KALKINMA POLİTİKALARI İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

 Gökhan TENİKLER¹

ÖZ

Amaç: Afet yönetiminin başarı düzeyinin belirlenmesinde ilk akla gelen faktörlerden birisi olan kalkınma olgusunun afetlerle ilişkisinin, Türkiye’de “Planlı Dönem”in başlangıcını ifade eden 1960’lı yıllardan günümüze kadarki süreçte yaşama geçirilen beşer yıllık kalkınma planlaması geleneği çerçevesinde dikkate alınma ve uygulama düzeylerinin karşılaştırmalı bir şekilde analiz edilmesi ve planlar arasındaki bütünsellik ilişkisinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Materyal ve Yöntem: Türkiye’de ulusal düzeyde planlamadan sorumlu kuruluş Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (erişim adresi: <https://www.sbb.gov.tr>) sisteminde yer alan ve uygulamaya konu edilmiş 11 kalkınma planı, afet olgusuna ilişkin seçilmiş 30 kelime taranmak suretiyle afet ve kalkınma olgularının ilişki düzeyi belirlenmiş ve tüm kalkınma planlarının içerikleri afet yönetimine ilişkin politikalara yer verme düzeyleri açısından incelenerek karşılaştırmalı bir çerçevede analiz edilmiştir.

Bulgular: 11 kalkınma planının içeriğinin afet yönetimi ile ilgili konular yönüyle taranması sonucunda, “Afet Yönetimi”ne ilişkin hüküm ve değerlendirmeleri ayrı bir başlık altında ulusal düzeyde planlamaya dahil eden kalkınma planı sayısı üç olarak tespit edilmiştir. Diğer sekiz kalkınma planı içeriğinde, modern afet yönetimi yaklaşımlarına yönelik bağımsız veya yüzeysel ifadelere yer verildiği belirlenmiştir. Afet yönetimi konusunu ayrı bir başlık altında düzenleyen planlarda, afet olgusunun diğer sektörel konu başlıklarıyla da değişen düzeylerde ilişkilendirildiği görülmüştür. Söz konusu sektörel ilişkilendirmelerde afete ilişkin bazı kavramların, risk ve tehlike algısının ötesinde ekonomik kalkınma kaygısına hizmet eden bir içerikte ele alındığı tespit edilmiştir.

Sonuç: Türkiye’de afet olgusunun, planlama hiyerarşisinin en üst basamağında yer alan ve diğer üst ve alt düzey planların hazırlanmasına temel teşkil eden ulusal kalkınma planlarında yer verilmesi konusunun uzun yıllar ihmal edilmiş olması gerek doğal gerek insan kaynaklı afet olaylarında yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki idari ve hukuki tasarrufların başarı düzeyini olumsuz etkilemiştir, planlar arasındaki bütünsellik ve süreklilik ilişkisi genel olarak düşük düzeyde kalmıştır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Kalkınma, Kalkınma Planı

¹ Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İzmir, Türkiye, gokhan.tenikler@deu.edu.tr

Makale Geliş Tarihi/Submission Date; 04.12.2022

Kabul Tarihi/ Accepted Date; 22.12.2022

Çalışma dergi yayın kurulu tarafından etik kurul izni gerekli olmayan çalışma olarak değerlendirilmiştir.

AN ASSESSMENT ON THE RELATIONSHIP BETWEEN DISASTERS AND NATIONAL DEVELOPMENT POLICIES IN TURKEY FROM THE BEGINNING OF THE PLANNED PERIOD TO THE PRESENT

ABSTRACT

Objective: It is aimed to analyze comparatively the levels of consideration and application of the relationship between disasters and the phenomenon of development, which is one of the first factors that come to mind in determining the level of success of disaster management, within the framework of the tradition of five-year development planning that has been put into practice since the 1960s, which represents the beginning of the "Planned Period" in Turkey and to evaluate the holistic relationship among the plans.

Material and Methods: The relationship level between disasters and development were highlighted by scanning 30 selected words related to the phenomenon of disaster in 11 development plans, which are included in the system of the Presidency of the Republic of Turkey Strategy and Budget Department (access address: <https://www.sbb.gov.tr>), the institution responsible for planning at the national level in Turkey, and the contents of all development plans were analyzed in terms of their level of inclusion in disaster management policies in a comparative framework.

Results: As a result of scanning the contents of 11 development plans in terms of issues related to disaster management, the number of development plans that included the provisions and evaluations of "Disaster Management" in planning at the national level under a separate heading is determined as 3. It is determined that the content of the remaining 8 development plans included independent or superficial statements about modern disaster management approaches. In the plans that regulate the issue of disaster management under a separate heading, it is observed that the phenomenon of disaster is also associated with other sectoral topics at varying levels. In these sectoral evaluations, it is determined that some concepts related to disaster are handled in a context that serves the economic development concern beyond the perception of risk and danger.

Conclusion: The fact that the disaster phenomenon in Turkey has been neglected for many years in the national development plans, which are at the top of the planning hierarchy and form the basis for the preparation of other high and low-level plans, has adversely affected the level of success of administrative and legal acts at local, regional and national levels in both natural and human-made disasters. The integrity and continuity relationship between the plans remained at a low level in general.

Keywords: Disaster, Development, Development Plan

GİRİŞ

Afetler temelinde bir kalkınma sorunudur. Sahip olunan ekonomik gelişmişlik düzeyi, bir toplumun afetler karşısında dirençli ve kararlı bir tepki gösterebilme kabiliyetini belirleyen

öncelikli bir faktör özelliğine sahip olsa da ekonomik gelişmeyi odağına alan klasik kalkınma yaklaşımının günümüzde dönüşen doğasına uygun olarak, sosyal kalkınma ve insani gelişme gibi tamamlayıcılıktan öte başat rol yüklenilen unsurlar önem kazanmıştır.

1963 yılında uygulamaya konulan ilk kalkınma planı ile başlayan ve “Planlı dönem” olarak anılan sürecin öncesinde kabul edilen 1961 Anayasası’nın “İktisadî ve Sosyal Hayatın Düzeni” başlıklı 41. maddesinde, ekonomik ve sosyal hayatın adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleneceği ifade edilerek, kalkınma planlarını yapmak görevi devlete verilmiştir. Anayasanın 129. maddesinde ise, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağı ve kalkınmanın bu plana göre gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, 1960 yılında bu amaca hizmet etmek için kurulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) anayasal bir kurum haline gelmiştir. 1982 Anayasası da benzer şekilde “Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey” başlıklı 166. maddesinde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlama ve bu amaçla gerekli teşkilatı kurma görevinin devlete ait olduğunu, kalkınma girişimlerinin, bu plana göre gerçekleştirileceğini hüküm altına almıştır. Anayasal çerçevesi çizilen söz konusu gerekliliklerin yerine getirilmesi amacıyla, 1963 yılından günümüze ulusal ölçekte uygulanacak politika ve stratejileri belirleyen 11 kalkınma planı kabul edilerek yürürlüğe konmuştur.

Afetler coğrafyası özelliği gösteren Türkiye’de ülke afet tarihinin en büyük can kaybının kaydedildiği 1939 Erzincan depremi sonrasında 1940’lı yıllardan başlayarak hayata geçirilen mevzuat düzenlemeleri ve kurumsal yapılanma çalışmalarında zaman içinde beliren yetersizlikler ve 1999 Marmara depreminin ağır bilançosunun yarattığı farkındalığın sonucu olarak, modern bir afet yönetimi yaklaşımı geliştirilmesi amacıyla, 2009 yılında Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı kurulmuş ve bütünlük bir afet yönetim modeline geçilmiştir. Planlı kalkınma döneminin başlangıcına denk gelen yıllarda yürürlükte olan 1959 tarihli “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” hüküm ve uygulamalarının, kalkınma planları stratejileri ile desteklenmesi beklenirken, söz konusu bütünsel yaklaşım uzun yıllar geliştirilememiş, afet ve kalkınma ilişkisi arasındaki sıkı bağlantı hükümet politikalarındaki farkındalık düzeyinin düşüklüğüne bağlı olarak planlara beklenen düzeyde yansıtılmamıştır. Bu bağlamda çalışma ile birlikte, Türkiye’de, 1960’lı yıllardan günümüze devam eden kalkınma planlaması geleneği içinde, kalkınma planları metinlerinde modern afet yönetim ilkelerinin dikkate alınma ve uygulama düzeylerinin karşılaştırmalı bir analizi amaçlanmıştır.

1. MATERYAL VE YÖNTEM

Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi tekniği kullanılmıştır. Doküman analizi, araştırma verilerinin birincil kaynağı olarak çeşitli dokümanların toplanması, gözden geçirilmesi, sorgulanması ve analizi olarak tanımlanabilen bilimsel bir araştırma yöntemidir (Sak vd, 2021: 242). Çalışmanın yöntemine uygun olarak söz konusu çalışmada geçerlik ve güvenilirliği sağlamak için birincil kaynak niteliğindeki dokümanların incelenmesinin yanı sıra dokümanlardan elde edilen bulgular farklı kaynaklardan yararlanmak suretiyle doğrulanmış ve desteklenmiş, dokümanlar oluşturuldukları dönemin koşulları dikkate alınmak suretiyle yorumlanmıştır.

Öncelikle Türkiye’de ulusal düzeyde planlamadan sorumlu kuruluş konumundaki Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (erişim adresi: <https://www.sbb.gov.tr>) sisteminde yer alan ve uygulamaya konu edilmiş 11 kalkınma planının metinsel içeriği, “afet”, “afetzedede”, “afet riski”, “bulaşıcı hastalık”, “çorak (çoraklık)”, “çığ”, “çölleşme”, “deprem”, “erozyon”, “felaket”, “göçmen”, “heyelan”, “iklim değişikliği”, “kaya düşmesi”, “kaza”, “kurak (kuraklık)”, “nükleer”, “ormansızlaşma”, “radyasyon”, “radyoaktif”, “risk”, “salgın”, “sel”, “su baskını”, “taşkın”, “toprak aşınması”, “toprak kayması”, “yangın”, “yer sarsıntısı”, “zelzele” kavramları üzerinden taranmak suretiyle afet ve kalkınma olgularının ilişki düzeyi belirlenmiştir. 30 kavram, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)’nın afet sınıflandırmasından yararlanmak suretiyle afet yönetimine ilişkin kavramlardan seçilmiş olup, dokümanların hazırlandığı dönemsel koşullar da dikkate alınmak suretiyle eş anlamlı, türevi veya eski kullanımlarına ilişkin ifadeler de taramaya dahil edilmiştir. Daha sonra tüm kalkınma planlarının içeriği, afet yönetimine ilişkin yaklaşımlara yer verme düzeyleri bakımından incelenerek, olgusal ilişki, planların bütünselliği ve sürekliliği açısından karşılaştırmalı bir çerçevede analiz edilmiştir. Birincil kaynak durumundaki kalkınma planlarının içerik incelemesinin yanı sıra bulgular, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, AFAD, Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Birleşmiş Milletler (BM)’e ait kurumsal dokümanlar şeklindeki ikincil kaynaklardan da yararlanmak suretiyle desteklenerek tartışılmıştır.

2. BULGULAR

Çalışma kapsamında birincil kaynak niteliğinde incelenen 11 Kalkınma Planı Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo 1: Kalkınma Planları ve Uygulama Dönemleri

Plan Adı	Uygulama Dönemi
I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1.BYKP)	1963-1967
II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2.BYKP)	1968-1972
III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (3.BYKP)	1973-1977
IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (4.BYKP)	1979-1983
V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (5.BYKP)	1985-1989
VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (6.BYKP)	1990-1994
VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (7.BYKP)	1996-2000
VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (8.BYKP)	2001-2005
IX. Kalkınma Planı (9.KP)	2007-2013
X. Kalkınma Planı (10.KP)	2014-2018
XI. Kalkınma Planı (11.KP)	2019-2023

AFAD'ın sınıflandırmasına göre afetler, *doğal afetler* (deprem, seller, su taşkınları, toprak kaymaları, kaya düşmeleri, çığ, fırtınalar, hortumlar, volkanlar, yangınlar, kuraklık vb.) ve *insan kaynaklı afetler* (nükleer, biyolojik, kimyasal kazalar, taşımacılık kazaları, endüstriyel kazalar, göçmenler ve yerlerinden edilenler vb.) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (AFAD, 2022a). Söz konusu sınıflandırma temelinde afet olgusu ile ilişkilendirilerek belirlenmiş 30 kavramın 11 plan metninde tekrarlanma sıklığı Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2: Afet Olgusuna İlişkin Kavramların Plan Metinlerinde Tekrarlanma Sıklığı

PLAN ADI VE SAYFA SAYISI	Afet/ Felaket/ Afettede/ Göçmen	Risk/ Afet Riski	Deprem/ Zلزele/ Yer Sarsıntısı	Sel/Su Baskını/ Taşkın	Heyelan/ Toprak Kayması/ Kaya Düşmesi/ Çığ	Erozyon/ Toprak Aşınması	Çorak/ Kurak/ Çölleşme/ Ormansızlaşma/ İklim Değişikliği	Yangın/ Nükleer/ Radyasyon/ Radyoaktif/ Kaza	Salgın/ Bulaşıcı Hastalık
1.BYKP (528 s.)	3/1/0/2	3/0	0/0/0	0/0/1	0/0/0/0	3/0	0/2/0/0/0	2/0/0/0/1	0/5
2.BYKP (656 s.)	5/0/0/0	3/0	0/0/0	0/0/5	0/0/0/0	9/0	1/0/0/0/0	3/4/0/0/2	1/6
3.BYKP (1048 s.)	10/0/2/0	10/0	0/0/0	0/0/0	0/0/0/0	3/0	1/2/0/0/0	0/16/1/3/1	1/3
4.BYKP (692 s.)	3/0/0/0	3/0	2/0/0	0/0/2	0/0/0/0	3/1	1/2/0/0/0	3/16/0/2/4	6/4
5.BYKP (206 s.)	2/0/0/0	0/0	0/0/0	0/0/0	0/0/0/0	3/0	0/3/0/0/0	2/5/0/0/1	3/3
6.BYKP (362 s.)	3/0/0/0	6/0	2/0/0	0/0/2	0/0/0/0	5/0	3/1/1/1/0	2/6/1/0/1	0/3
7.BYKP (307 s.)	10/0/0/3	17/1	5/0/0	1/0/0	1/0/0/1	15/0	1/0/3/1/0	7/3/0/0/4	1/3
8.BYKP (243s.)	76/13/1/0	37/2	59/0/0	6/0/2	5/0/0/2	8/0	0/2/2/2/3	10/0/0/0/16	0/0
9.KP (100 s.)	2/0/0/0	20/1	0/0/0	0/0/0	0/0/0/0	2/0	0/0/1/0/2	2/3/0/0/5	0/1
10.KP (199 s.)	66/0/0/2	52/17	7/0/0	0/0/0	0/0/0/0	5/0	0/8/3/2/11	3/10/0/1/3	1/1
11.KP (191 s.)	67/1/0/4	62/11	3/0/0	1/0/1	0/0/0/0	0/0	0/2/1/1/25	1/12/0/0/10	0/0

Tablo 2’de yer alan kavramların tekrarlanma sıklıkları ve metin içindeki tematik ilişkilendirilme yönleri dikkate alındığında, “afet” kavramının modern afet yönetimine yönelik kullanımının özellikle 7.BYKP ve sonrasındaki planlarda söz konusu olduğu tespit edilmiştir. Tekrarlanma sayılarında 76 kez ile 8.BYKP dönemi ilk sırada yer almaktadır. Aynı plan döneminde benzer sıçrama “deprem” kavramında da görülmektedir. Tüm dönemlere ait plan metinlerinde kullanılan “afet” kavramına ait toplam tekrar sayısının (247 kez) %85’i, 8., 10. ve 11. Kalkınma Planları’na ait olurken tüm dönemlere ait plan metinlerinde kullanılan “deprem” kavramına ait toplam tekrar sayısının (78 kez) %76’si ise tek başına 8.BYKP’ye aittir.

Afet yönetimi açısından son yıllarda risk temelli yaklaşımların önem kazanması nedeniyle, “risk” kavramının tekrar sayısı da incelenmiş, “risk” kavramına ait tekrar sayısının

8.BYKP ve sonrası planlarda yüksek değerlere sahip olduğu görülmüştür. Ancak risk kavramının metin içeriklerinde ilişkilendirildiği tematik konular ağırlıklı olarak ekonomik anlamdaki riskleri ifade etmektedir. Afet temelli risk yaklaşımına ilişkin kullanımlarda 17 tekrar sayısı ile 10.KP ilk sırada yer alırken, onu 11 tekrar sayısı ile 11.KP takip etmektedir. “Kaza” ve “göçmen” kavramları, doğal afetler ile insan kaynaklı afetlerin farklılaştırılması amacıyla, maden kazaları, endüstriyel kazalar, ulaşım kazaları, Nükleer-Biyolojik-Kimyasal (NBC) kazaları ve kitlesel göçler vb. unsurlar ile ilişkilendirilme durumunu tespit etme amacıyla taratılmıştır.

11 kalkınma planının içeriğinin afet yönetimi ile ilgili konular yönüyle taranması sonucunda, Tablo 3’te görüldüğü üzere “Afet Yönetimi”ne ilişkin hüküm ve değerlendirmeleri “ayrı bir başlık” altında ulusal düzeyde planlamaya dahil eden kalkınma planı sayısı üç olarak tespit edilmiştir (8.BYKP, 10.KP ve 11.KP). Diğer sekiz kalkınma planının afetlerle ilişkilendirilmesinde, modern afet yönetimi yaklaşımlarından bağımsız, sınırlı veya yüzeysel bir içeriğe sahip olduğu belirlenmiştir.

Tablo 3: Kalkınma Planlarının Afet Yönetimi Başlığına Sahiplik Durumu

Plan Adı	Uygulama Dönemi	Afet Yönetimi Başlığına Sahiplik
1.BYKP	1963-1967	HAYIR
2.BYKP	1968-1972	HAYIR
3.BYKP	1973-1977	HAYIR
4.BYKP	1979-1983	HAYIR
5.BYKP	1985-1989	HAYIR
6.BYKP	1990-1994	HAYIR
7.BYKP	1996-2000	HAYIR
8.BYKP	2001-2005	EVET
9.KP	2007-2013	HAYIR
10.KP	2014-2018	EVET
11.KP	2019-2023	EVET

Tablo 4’te görüldüğü üzere, 11 kalkınma planının hazırlık sürecinde sadece bir planda (10.KP), afet yönetimi konusunda Özel İhtisas Komisyonu oluşturulduğu tespit edilmiştir.

Tablo 4: Kalkınma Planlarının Afet Yönetimi Özel İhtisas Komisyonuna Sahiplik Durumu

Plan Adı	Uygulama Dönemi	Özel İhtisas Komisyonuna Sahiplik
1.BYKP	1963-1967	HAYIR
2.BYKP	1968-1972	HAYIR
3.BYKP	1973-1977	HAYIR
4.BYKP	1979-1983	HAYIR
5.BYKP	1985-1989	HAYIR
6.BYKP	1990-1994	HAYIR
7.BYKP	1996-2000	HAYIR
8.BYKP	2001-2005	HAYIR
9.KP	2007-2013	HAYIR
10.KP	2014-2018	EVET
11.KP	2019-2023	HAYIR

Tablo 5. Kalkınma Planlarında Kentlerdeki ve Köylerdeki Konut İhtiyacının Afetler ile İlişkilendirilmesi

1.BYKP							
Kentler							
Yıllar	Nüfus artışından	Yenilemeden	Afetlerden	Kalabalığın giderilmesinden	Toplam		
1962	91.367	10.726	4.700	12.000	118.793		
1963	95.936	16.089	4.700	12.000	128.725		
1967	116.611	37.541	4.700	12.000	170.852		
1975	172.286	37.541	4.700	12.000	226.527		
Köyler							
Yıllar	Nüfus artışından	Yenilemeden	Afetlerden	Kalabalığın giderilmesinden	Toplam		
1962	71.600	20.650	2.000	10.734	104.984		
1963	73.100	20.650	2.000	10.734	106.484		
1967	79.800	20.650	2.000	10.734	113.184		
1975	95.800	20.650	2.000	10.734	129.184		
2.BYKP							
Kentler							
Yıllar	Nüfus artışından	Gecekondu Tasfiyesi	Yenileme	Afetler ve Kamulaştırma	Sıkışıklığın giderilmesi	Toplam	
1968	112.800	7.500	12.000	4.000	5.100	141.400	
1969	145.500	7.500	12.000	4.000	5.100	174.100	
1970	155.400	7.500	12.000	4.000	5.100	184.000	
1971	166.000	7.500	12.000	4.000	5.100	194.600	
1972	177.300	7.500	12.000	4.000	5.100	205.900	
Toplam	757.000	37.500	60.000	20.000	25.500	900.000	
3.BYKP							
Kentler							
Yıllar	Asgari standardın altındaki stokların yenilenmesi	Eskiye Konutların Yenilenmesi	Afetler Nedeniyle Yıkılmış Konutların Yenilenmesi	Olaçak Afetlerden Doğacak Konut İhtiyacı	Kamulaştırma ve Kullanış Amacının Değiştirilmesinden Doğacak Konut İhtiyacı	Demografik Değişikliklerden Doğacak Konut İhtiyacı	Toplam Konut İhtiyacı
1973	14.000	8.400	2.000	2.800	2.000	184.000	213.200
1974	14.000	8.400	2.000	2.800	2.000	202.000	231.200
1975	14.000	8.400	2.000	2.800	2.000	213.000	242.200
1976	14.000	8.400	2.000	2.800	2.000	231.000	260.200
1977	14.000	8.400	2.000	2.800	2.000	244.000	273.200
Toplam	70.000	42.000	10.000	14.000	10.000	1.074.000	1.220.000
Köyler							
Yıllar	Asgari standardın altındaki stokların yenilenmesi	Eskiye Konutların Yenilenmesi	Afetler Nedeniyle Yıkılmış Konutların Yenilenmesi	Olaçak Afetlerden Doğacak Konut İhtiyacı	Demografik Değişikliklerden Doğacak Konut İhtiyacı	Toplam Konut İhtiyacı	
1973	4.000	6.300	9.300	5.600	-	82.400	
1974	4.000	6.300	9.300	5.600	21.000	103.400	
1975	4.000	6.300	9.300	5.600	10.000	92.400	
1976	4.000	6.300	9.300	5.600	-	82.400	
1977	4.000	6.300	9.300	5.600	-	82.400	
Toplam	20.000	317.500	46.500	28.000	31.000	443.000	
7.BYKP							
Kentler ve Köyler							
Yıllar	Demografik İhtiyaç		Toplam	Yenileme ve Afet Konutu İhtiyacı	Toplam İhtiyaç		
	20 binden Az Nüfuslu Yerleşim Yerleri	20 binden Fazla Nüfuslu Yerleşim Yerleri					
1996	28.000	382.000	410.000	50.000	460.000		
1997	29.000	419.000	448.000	50.000	498.000		
1998	29.000	434.000	463.000	50.000	513.000		
1999	30.000	436.000	466.000	50.000	516.000		
2000	32.000	471.000	503.000	50.000	553.000		
Toplam	148.000	2.142.000	2.290.000	250.000	2.540.000		
8.BYKP / Kentler							
Yıllar	Yıllık Kent Nüfus Artışı (Nüfusu 20.000 ve Üzeri Yerleşmeler)	Kentlerde Demografik Konut İhtiyacı	Yenileme ve Afet Konutu İhtiyacı	Kentlerde Toplam Konut İhtiyacı			
2001	2.100.000	496.400	72.000	568.600			
2002	2.200.000	521.300	72.000	593.500			
2003	2.221.000	527.500	72.000	599.700			
2004	2.358.000	561.400	72.000	633.600			
2005	2.545.000	607.400	72.000	679.600			
Toplam		2.714.000	361.000	3.075.000			

4. BYKP’de konut ihtiyacı tahminlemesine yer verilmezken, 5.BYKP’de afet olgusunu dikkate almayan bir konut ihtiyacı tahminlemesi söz konusudur. 6.BYKP’de afetler demografî ve yenileme bileşenleriyle birlikte konut ihtiyacı tahminlemelerine konu edilmiş, ancak Tablo 5’te olduğu gibi tablolaştırılmayıp sadece her yıl 5.000 dolayında yeni afet konutuna ihtiyaç duyulacağı belirtilmiştir.

2.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na İlişkin Diğer Bulgular

Afet olgusu, Bölüm IV’te “Hizmetler” başlığı altında yer alan “Konut” alt başlığı içerisinde, kent ve kırsal alan ölçeğinde tanımlanan konut ihtiyacı tahminleri ile ilişkilendirilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1963: 431). Bölüm IX’da yer alan “Uygulama Politikası” başlığı altındaki “Plânın Devlet Sektörüne Uygulanması” alt başlığında afet kavramına değinilmiştir. Buna göre uzun süreli plân ve yıllık programlar, ekonominin ve toplum hayatının sürekliliği özelliğine göre ayarlanması gereken araçlar olarak tanımlanırken, doğal afetler; hava şartları, dış piyasa ve olağanüstü imkânlar ile birlikte, plan ve programların uygulanmasında göz önünde bulundurulacak etmenlerden biri olarak belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1963: 487).

2.2 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na İlişkin Diğer Bulgular

2.BYKP, “Konut” başlığı altında, konut ve gecekondü sorunu ile mücadelenin yetersizliğine dikkat çekmiştir. “Kendi evini yapana yardım” yönteminin afetlere ilişkin olarak mali bir yardıma dönüşmesi nedeniyle başarılı olamadığı, “nüve konut” uygulamalarıyla, afet işlerinde maliyet azaltıcı bir etki yaratıldığı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1968: 281). Afet-konut ihtiyacı tahminlemesi sadece kentler için tablolaştırılmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 1968: 282). 2.BYKP’de, 1968-1972 döneminde köyler için öngörülen konut ihtiyacı 60.000 olarak tahminlenmiştir. Bu değer 44.600’ü demografik değişikliklere bağlı ortaya çıkacak ihtiyacı ifade ederken, afetler ve yenileme bileşenlerinin birlikteliğinde öngörülen değer 15.400’dür (T.C. Başbakanlık DPT, 1968: 283).

2.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’na İlişkin Diğer Bulgular

Afet konusu, 3.BYKP’de ağırlıklı olarak “Konut” başlığı altında ele alınmıştır. Afetler konut ihtiyacı projeksiyonları ile ilişkilendirilerek uzun dönemde afet kaynaklı konut ihtiyacının tamamının karşılanacağı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1973: 835). Afetlerde konutları yıkılmış ve plan döneminde muhtemel afetler nedeniyle konutlarını kaybedecek ailelerin kamu desteğine ihtiyaç duyacağı ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1973: 839).

“Konut” başlığı altında yer alan genel ilkelerden biri olarak, afetler sonrasında yeniden iskana ilişkin mevcut mevzuat düzenlemelerinin gözden geçirileceği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1973: 839).

“Sosyal Yardım ve Sosyal Refah Hizmetleri” başlığında, hizmetlerin yetersizliğine vurgu yapılmış, ekonomik açıdan güçsüz durumdaki afetzedelere ilişkin hizmet koordinasyonunu düzenleyen mevzuatın sorunlarına dikkat çekilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1973: 807).

2.4 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’na İlişkin Diğer Bulgular

“Konut” başlığı altında, Türkiye’nin deprem kuşağı üzerinde olduğu belirtilerek, teknoloji ve yapı malzemesi yetersizliğine ve her yıl yaşanan büyük kayıplara dikkat çekilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1979: 147). Konuta ilişkin “İlkeler ve Politikalar” başlığı altında depreme duyarlı bölgelerde, özel standartlara göre yapı inşası ve mevcut yapıların dayanıklılığını arttıracak çalışmaların önemine yer verilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1979: 477).

Afet İşleri Genel Müdürlüğü, “Kamu Girişimleri” başlığı altında diğer bazı kuruluşlar ile birlikte listelenmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1979: 196). “Toplumsal Amaçlara Yönelik Araçlar” başlığında, doğal afetlere uğrayanlar, bireylerin ruhsal ve bedensel gelişimlerinde adaletin sağlanması açısından yardıma muhtaç diğer toplumsal gruplar (kimsesiz çocuklar, engelli kişiler, yaşlılar) içerisinde sayılmış, etkin ve yaygın bir toplumsal hizmet örgütlenmesine gidileceği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1979: 669).

2.5 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na İlişkin Diğer Bulgular

“Konut” başlığı altında, konut ihtiyacı, demografik gelişmeler ve yenileme bileşenlerine göre tahminlenmiş, afet olgusu ile ilişkilendirilmemiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1985: 166). “İlkeler ve Politikalar” başlığı altında, birinci derecede afete maruz bölgelerde yer alan köylere öncelik verileceği, köy konutlarının ıslahına yönelik eğitim, uygulama ve teşvik faaliyetlerinin hızlandırılarak yürütüleceği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1985: 168). Doğal afetler, “Çevre Sorunları” başlığı altında, kentleşme ve erozyon ile birlikte çevre kirliliğinin nedenleri arasında sayılmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 1985: 171).

2.6 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’na İlişkin Diğer Bulgular

“Konut” başlığı altında, afet konutlarına ilişkin olarak birikmiş ihtiyaç dahil her yıl 5.000 dolayında yeni konut hedefi plana dahil edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1990: 316).

Belediyelerin, “Kendi Evini Yapana Yardım” programı çerçevesinde nüve konut projeleri hazırlayacağı ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1990: 316). Deprem bölgelerinde, “depreme dayanıklı bina” yapımına uygun teknolojilerin tespit edilerek tüm yapılarda bu teknolojilerin kullanılacağı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1990: 317).

“Ormancılık” başlığı altında, ormansızlaşma, çoraklaşma, toprak erozyonu ve taşkın gibi afetlerin olumsuz etkilerinin azaltılabilmesi için koruma, ağaçlandırma, gençleştirme, erozyon kontrolü ve mera ıslahı çalışmalarına öncelik verileceği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1990: 59).

2.7 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na İlişkin Diğer Bulgular

“Bölgesel Gelişme” başlığında sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayanan bir bölgesel kalkınma yaklaşımı ile birlikte doğal afet zararlarının azaltılması konusunda önlemler getirileceği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 176). Afetler, “Konut” başlığında yer alan konut ihtiyacı projeksiyonlarına demografik ihtiyaçlar ve yenileme ihtiyacı ile birlikte konu edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 181). Afet mevzuatının günün koşullarına göre yeniden düzenleneceği, %92’si deprem kuşağında yer alan Türkiye’de doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması konusunda çalışmalar yapılacağı ve afet riskini en aza indirmek için önlemler alınacağı ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 181).

“Tarım, Sanayileşme ve Dünya ile Bütünleşme” başlığı altında, ormansızlaşma, çölleşme, sel, heyelan, kirlenme, toprak erozyonu ve çığ olgularını önlemek amacıyla ağaçlandırma, erozyon kontrolü ve mera ıslahı çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 62).

“Bölgesel Gelişme” başlığı altında, bölgesel ve fiziki planlama çalışmaları için ülke genelinde deprem haritaları ve arazi kullanımı haritaları çıkarılacağı ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 176).

“Sağlık Reformu Projesi” kapsamında yapılacak düzenlemeler içinde afet ve olağanüstü hal uygulamalarına yer verilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 223).

“Metropollerle İlgili Düzenlemeler” başlığı altında, 1952-1991 yılları arasındaki 444 deniz kazasının %35’inin son 4 yılda meydana gelmiş olması, İstanbul’un deniz ulaşımı ve Boğaz güvenliği açısından bir tehdit olarak değerlendirilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 184).

“Konut” başlığı altında yurtdışından gelen göçmenler konusunda İskan Kanunu’nun yeniden düzenleneceği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1996: 183).

2.8 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na İlişkin Diğer Bulgular

“Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” başlığı altında “Doğal Afetler” başlıklı ayrı bir bölüm bulunmaktadır (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 202-205). Gölçük ve Düzce depremleri nedeniyle ekonominin 1999 yılında 6,4 oranında küçüldüğü, özel kesim sabit sermaye yatırımlarında %20,5, imalat sanayi ihracatında %0,8, turizm gelirlerinde %28 azalma kaydedildiği, üretimde gerileme ve işsizliğin yaşandığı tespitleri yapılmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 5, 35, 74, 76, 119).

“Avrupa Birliği ile İlişkiler” başlığı altında Avrupa Yatırım Bankası'ndan Türkiye'ye Marmara depremi sonrası yeniden yapılanma ve imar desteği verme amaçlı 600 milyon Euro tutarında finansman taahhüdü verildiği, bunun 450 milyon Euro'luk kısmı için bir kredi antlaşması imzalandığı ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 48).

“Doğal Afetler” başlığı altında, önceki plan döneminde yaşanan doğal felaketlerin, afetlere ilişkin planlama süreçlerinin ve mevzuatın yeniden düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkardığına dikkat çekilerek mevcut durum değerlendirmesi yapılmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 203-204). Geçmiş dönemlerde yaşanan afet olaylarına atıfta bulunulmuş, son on yılda gerçekleşen felaketlerin başlıca nedenleri olarak mühendislik ve inşaat kusurları, denetim yetersizliği ve bilinç eksikliği sayılmıştır. İmar aflarının düzensiz yapılaşma ve afetler karşısında dayanıksız yerleşimlere neden olduğuna dikkat çekilmiştir. Afet öncesi, sırası ve sonrası yapılması gerekenlere ilişkin ek yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunduğu, yapı denetim mekanizmalarının işletilemediği, afetlere dirençli ve güvenli yapılar konusunda kamuoyundaki taleplerin yetersiz kaldığı ifade edilmiştir. Hazırlık, müdahale ve iyileştirme konularında etkili ve sağlıklı işleyen geniş kapsamlı bir afet yönetimi anlayışı yerine esas alınan “yara sarma” yaklaşımı, zararların azaltılması konusundaki başarısızlık ile ilişkilendirilmiştir. Toplum bireylerinin, güvenli yapı talebi, kusurlulardan hesap sorma vb. konulardaki sorumluluklarının yeterince farkında olmadıkları ifade edilmiştir.

“Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” çerçevesinde, etkili önlemler aracılığıyla zararların en aza indirilmesini sağlayacak toplumsal, yasal, kurumsal ve teknik bir yapının oluşturulması esası kabul edilirken, söz konusu yapıya ilişkin koordinasyonun tek elden sağlanması temel ilke olarak kabul edilmiş ve şu stratejilere yer verilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 204-205). Afetler konusunda etik normları da içeren halk eğitim çalışmaları, kaynakların önlem odaklı rasyonel yönetimi, mühendislere yönelik mesleki etik eğitimler, deprem mühendisliği alanında lisansüstü programlar, yapı stokunun deprem güvenliği açısından analizi, Yapı Değerlendirme Merkezleri tesisi, yaptırımların revizyonu, Ulusal Olağanüstü Hal Planı çalışmalarını içeren bir afet yönetim sisteminin kurulması şeklinde özetlenebilecek amaç ve politikalar belirlenmiştir.

Öngörülen yasal ve kurumsal düzenlemeler çerçevesinde, İmar Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yapı denetimi açısından yeniden düzenlenmesi ile Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu'nun afetlerle ilişkilendirilebilecek maddelerinin gözden geçirilmesi hususlarına yer verilmiştir. 7269 Sayılı Kanun'un, herkesi hak sahibi yaparak devleti doğal sigorta kurumuna dönüştüren ilgili maddelerinin değiştirilmesi öngörülmüştür. Hak sahipliği ve zararların tazmini açısından kamunun sorumluluğunun daraltılması, devletin sorumluluğunun, ancak sigortalamanın mümkün olmadığı koşullarla sınırlandırılması amaçlanmıştır. Uluslararası işbirliğine destek verecek bir Ulusal Afet Bilgi Sistemi ile bir Ulusal Afet Haberleşme Sistemi oluşturulması planlanmıştır.

8.BYKP'de afet konusunun ilişkilendirildiği sektörel konu başlıkları şunlardır. "Bölge Planlaması" başlığı altında, Marmara Bölge planı ile depremin etkilerinin azaltılması ve tarım, sanayi, ticaret, konut ve turizm alanlarının afet risklerini dikkate alan bir arazi kullanım planı çerçevesinde planlanmasının amaçlandığı ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 68).

"Sağlık" başlığı altında, halk sağlığı hizmetleri arasında ilk kez "afet sağlığı" şeklinde ifade edilen bir hizmet türü tanımlanmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 87).

"Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele" başlığı altında, ekonomik krizlerin yanı sıra kitlelerin yoksullaşmasını ve yoksulların daha da yoksullaşmasını önleyecek bir sistemin oluşturulmasının öngörüldüğü alanlardan biri doğal afetler olarak belirlenmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 102).

"Tarımsal Gelişme" başlığı altında, ağaçlandırma ve erozyon kontrolünün yanı sıra mera ıslahı ve sosyal ormancılık konuları ormansızlaşma, çölleşme, toprak erozyonu, sel, heyelan ve çığ ile mücadelede planın amaçları arasında sayılmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 134,141).

"Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Uzaktan Algılama Sistemleri" başlığı altında deprem yaratma potansiyeli olan diri fayların karada ve denizde ayrıntılı olarak haritalanmasına ve uzaktan algılama çalışmalarına ilişkin bir strateji geliştirilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 182,183).

"Konut" başlığı altında yenileme ve afetlerden kaynaklanacak konut ihtiyacı birlikte tahminlenmiş, üç büyük kentteki 2 milyon kaçak yapı stokunun afet önlemlerini zorlaştırdığı ifade edilmiştir. 1999 depremlerinin can kaybı ve yaralanma bilançosu ile birlikte, hasar gören konut ve işyeri sayılarına yer verilmiş, tamamlanan ve afetzedelere teslim edilen afet konutu sayıları belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 172).

“İçme suyu, Kanalizasyon, Arıtma Sistemleri ve Atık Yönetimi” başlığı altında, belediyelere, doğal afetlerde, altyapı şebekelerinin korunması, içme suyu sağlanması ve atıkların yönetimi konusunda eylem planı hazırlama sorumluluğu vermiştir. Belediyelerden, dere ıslahı çalışmalarına öncelik vermeleri, imar planlarında dere yataklarındaki yapılaşmaya izin vermemeleri istenmiştir. Afet riski taşıyan bölgelerdeki altyapı projelerinde deprem yönetmeliğine uygun hareket edilmesinin altı çizilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 175).

“İnşaat, Mühendislik, Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri” başlığı altında, Dünya Bankası kredisi ile yapılacak deprem konutlarının inşaat sektörüne getireceği canlılık beklentisi, uygun ve doğru yer seçimi konusunda mevzuatın yetersizliği, yapı denetimine ilişkin 2000 tarihli ve 595 Sayılı KHK'nın mühendislik, mimarlık ve teknik müşavirlik hizmetlerinin yetkinliği konusundaki rolü ve önemi, zorunlu deprem sigortası usul ve esaslarını belirleyen 1999 tarihli ve 587 Sayılı KHK hususlarına yer verilmiş olup yer seçimi ve denetimi konusundaki mevcut mevzuatın tek bir yasal çatı altında birleştirilmesi hedeflenmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 179-180).

“Mahalli İdareler” başlığı altında ise, mevcut afet mevzuatı içinde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının yeniden belirleneceği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 200).

“Madencilik” başlığı altında, maden kazalarının önlenmesine yönelik olarak Türkiye-Japonya iş birliğinde yürütülen İş Güvenliği Geliştirme Projesi'nin 2000 yılı içinde tamamlanma hedefinden söz edilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2001, 117).

2.9 Dokuzuncu Kalkınma Planı'na İlişkin Diğer Bulgular

“Kurumlar Arası Yetki ve Sorumlulukların Rasyonelleştirilmesi” başlığı altında kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşası ile karşılaşılan sektörel alanların başında afet yönetimi sayılmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 2006: 50).

“Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması” başlığı altında, kırsal yerleşim planlarının yapımında öncelik verilecek alanlar arasında afet riski yüksek yöreler sayılmıştır (T.C. Başbakanlık DPT, 2006: 94).

“Enerji ve Ulaştırma Altyapısının Geliştirilmesi” başlığı altında, nükleer santral inşasından önce atık yönetimi ve kamuoyunun bilgilendirilmesine ilişkin plan ve programların yapılacağı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2006: 69).

“Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi” başlığı altında, yasadışı göç ve iltica hareketleriyle mücadelede bir Göç ve İltica Teşkilatı kurulacağı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 2006: 98).

2.10 Onuncu Kalkınma Planı'na İlişkin Diğer Bulgular

“Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında ayrı bir “Afet Yönetimi” başlığı yer almaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 139).

“Durum Analizi” başlığı altında elde edilen bulgular şu şekilde özetlenebilir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 139-140): Afetlerin kalkınma politikalarındaki öneminin artmasının yanı sıra, afet sonrası politikalar yerine afet öncesi risk azaltıcı politikaların önemine vurgu yapılmıştır. “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)”nın kuruluşuna değinilmiştir. 2012 yılında “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanunu” ile “Afet Sigortaları Kanunu”nun çıkarıldığına vurgu yapılarak Afet Sigortaları Kanunu'nun deprem dışındaki diğer afet türlerine yaygınlaştırılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Sivil toplum kuruluşları ile diyalogun geliştirilmesi ve toplumun afetlere karşı dirençliliğinin artırılması konularındaki hassasiyetin altı çizilmiştir. Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı ile Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Planı'nın hazırlandığı belirtilerek, etkin afet yönetimi açısından, merkez-yerel ilişkilerinin geliştirilip güçlendirilmesi ihtiyacına vurgu yapılmıştır.

“Amaç ve Hedefler” başlığı altında, afet yönetiminin temel amacı, makroekonomik, sektörel ve mekânsal planlama süreçlerinde afet risk ve zararlarının dikkate alınması; afetlere karşı toplumsal direncin ve bilinç düzeyinin artırılması; afetlere dayanıklı ve güvenli yerleşimler oluşturulması olarak belirlenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 140).

“Politikalar” başlığı altında, mikro bölgeleme çalışmaları, risk temelli imar planlaması, iyileştirme planları, hastane, okul, yurt gibi ortak kullanıma konu olan mekânlar ile su, enerji, ulaşım ve iletişim gibi kritik altyapıların güçlendirilmesi, afet yönetim bilgi sisteminin kurulması ve yapı denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi konularına yer verilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 140). 10.KP'de bütünlük afet tehlike ve risk haritalarının hazırlanarak, yerleşme düzeni ve imar planlaması süreçlerine dâhil edilmesi ihtiyacının altı çizilmiş ve Tablo 6'da yer alan gerçekleşme ve beklentilere yer verilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 140).

Tablo 6: 10.KP'de Afet Risklerinin Azaltılmasına Yönelik Gelişmeler ve Hedefler

	2006*	2012*	2013**	2018**
Bütünlük Afet Tehlike Haritası Tamamlanan İl Sayısı	---	3	6	81
Zorunlu Deprem Sigortasına Dâhil Olan Konut ve İşyeri Sayısı (Milyon)	2.5	4.8	5.4	9.5

*Kalkınma Bakanlığı ve Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) verileri

** Onuncu Kalkınma Planı tahminlerine ilişkindir.

10.KP'de Afet Yönetimi başlığı dışında, afetlerin ilişkilendirildiği diğer sektörel başlıklara ilişkin bulgular şunlardır. “Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre” başlığı

altında, iklim değişikliği, afetlerdeki artışın nedenlerinden biri sayılmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 118).

“Küresel Kalkınma Gündemine Katkı” başlığı altında, afet ve acil durumlarda yardıma ihtiyacı olan ülkelere kapasite geliştirme konusunda destek verilmesi, başta BM olmak üzere, uluslararası yardım kuruluşlarıyla iş birliğinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 147).

“Kültür ve Sanat” başlığı altında, kültür mirasımızın korunmasında dikkate alınacak unsurlar arasında afet riski de sayılmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 45).

“Bilgi ve İletişim Teknolojileri” başlığı altında, afetler akıllı uygulamaların yaygınlaştırılması düşünülen alanlardan biri olarak ifade edilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 97).

“Enerji” başlığı altında, nükleer faaliyetlere ilişkin bağımsız bir denetim sistemi kurulması ve radyoaktif atıkların şeffaf bir anlayışla yönetilmesi konusunda hedefler tanımlanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 104).

“Nüfus Dinamikleri” başlığı altında, yurtdışından gelen göçmenler ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyanlar için bir takip sisteminin oluşturulacağı ve uluslararası koruma statüsü tanınmış kişilere uyum desteği verileceği ifade edilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50).

2.11 On Birinci Kalkınma Planına İlişkin Diğer Bulgular

“Yaşanabilir Şehirler, Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında “Afet Yönetimi” adlı ayrı bir başlık yer almaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 171).

“Amaç” başlığı altında, afet yönetiminin temel amacı, toplumsal bilincin artırılması, afetlere dayanıklı ve güvenli yerleşim yerlerinin oluşturulması, risk azaltma çalışmaları aracılığıyla can ve mal kaybının asgari düzeye indirilmesi olarak belirlenmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 171).

“Politika ve Tedbirler” başlığı altında, Türkiye Afet Risk Azaltma Planı’nın, il afet risk azaltma planlarının ve ulusal düzeyde bir iyileştirme planının hazırlanması şeklinde hedefler ortaya konulurken, bölgesel farklılıklar ve afet türlerini dikkate alan çalışmalar, yerel düzeyde afet önleme projeleri, tüm afetleri kapsayan bir doğal afet sigorta sistemi, hazırlık ve risk azaltma konularında uluslararası işbirliği, iklim değişikliği senaryolarını da dikkate alan afet tehlike ve risk haritaları, tüm afet türlerinde hazırlanacak tehlike haritaları, afet türlerine göre hazırlanacak risk haritaları, güçlendirilecek kritik altyapılar ve ortak mekânlar, kamu binaları

envanteri, iyileştirme kapasitesinin güçlendirilmesi, kesintisiz haberleşme altyapısı, coğrafi bilgi sistemi destekli afet bilgi karar destek sistemleri, eğitim ve farkındalık merkezleri, yerel kapasitenin güçlendirilmesi öncelikli konular arasında yer almıştır. İstanbul'da deprem riskini azaltma çalışmaları, kentteki kritik altyapı tesisleri ile kültür ve tabiat varlıklarının dayanıklılığının artırılması konularında stratejilere yer verilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 171-172). 11.KP'de afet risklerinin azaltılması çalışmalarına ilişkin gerçekleştirmeler ve beklentiler Tablo 7'de yer almaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 172).

Tablo 7: 11.KP'de Afet Yönetimi Hedefleri

	2018*	2023**
Zorunlu Deprem Sigortasına Dâhil Olan Konut ve İşyeri Sayısı (Milyon)	8.9	12.1
Risk Azaltma Planı Hazırlanacak İl Sayısı (Kümülatif)	-	81
Sayısal Telsiz Sistemine Dahil Edilen İl Sayısı	1	81

* Afet ve Acil Durum Başkanlığı ve Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) verileri, **On Birinci Kalkınma Planı tahmini

Tablo 8: Planlı Dönemde Kayda Geçen Büyük Doğal Afet Olayları ve Sonuçları

Plan Adı	Dönemi	Afet Olayları ve Yılları	Can Kaybı/ Bina Hasarı (Ağır, Orta, Az Hasarlı Toplam)
1.BYKP	1963-1967	1966 Muş Varto Depremi	2.394 / 20.007
		1967 Su Baskınları, heyelanlar	Veriye ulaşamadı
		1967 Adapazarı Depremi	89 / 5.569
		1967 Tunceli Pülümür Depremi	97 / 1.282
2.BYKP	1968-1972	1968 Bartın Depremi	29 / 2.073
		1969 Manisa Alaşehir Depremi	41 / 4.372
		1970 Kütahya Gediz Depremi	1.086 / 9.452
		1971 Burdur Depremi	57 / 1.389
		1971 Bingöl Depremi	878 / 5.617
3.BYKP	1973-1977	1975 Diyarbakır Lice Depremi	2.398 (2.385*) / 8.149
		1976 Van Çaldıran Depremi	3.840 / 9.552
4.BYKP	1979-1983	1983 Erzurum Horasan Depremi	1.155 / 3.241
5.BYKP	1985-1989	-	-
6.BYKP	1990-1994	1992 Erzincan Depremi	653 / 6.702
		1992 Çığ Düşmesi (Güneydoğu Anadolu, 14 Olay)	328 / -
		1993 Çığ Düşmesi (Güneydoğu Anadolu, 31 Olay)	135 / -
		1995 Isparta Senirkent Toprak Kayması	74 / -
		1995 Afyon Dinar Depremi	94 / 4.909
		1995 İzmir Su Baskını	63 / -
7.BYKP	1996-2000	1998 İzmir, Aydın, Manisa ve Denizli su baskınları	Veriye ulaşamadı
		1998 Batı Karadeniz Sel Felaketi	10 / -
		1998 Adana Ceyhan Depremi	145 / 1.338 (10.675*)
		1999 Kocaeli Gölçük (Marmara) Depremi	17.480 / 364.905 (66.441*)
		1999 Düzce Depremi	763 (845*) / 27.659 (15.389*)
8.BYKP	2001-2005	2002 Afyon Sultandağı Depremi	42 / 4.400
		2003 Bingöl Depremi	177 (184*) / 6.000 (7.800*)
9.KP	2007-2013	2010 Rize Su Baskını/Heyelan	14 / -
		2011 Van Erciş Depremi	644 (604*) / 2.262 (2.337*)
		2012 Samsun Canik Su Baskını	13 / -
10.KP	2014-2018	2016 Siirt Şirvan Heyelan	16 / -
11.KP	2019-2023	2020 Elazığ Depremi	41 / 1.066 (23.286*)
		2020 İzmir Depremi/Ege Denizi	117 / 6.153 (718*)

AFAD (2018), s.21-23; TBMM (1999), s.37-38; TBMM (2021), s.62. Doğal afet olayları ve sonuçları plan dönemlerine göre tasnif edilerek tablolandırılmıştır.

* TBMM (2021), s.62'de yer alan ve diğer kurumsal kaynaklardan farklılık gösteren değerler parantez içinde belirtilmiştir.

“Çevrenin Korunması” başlığında, insan kaynaklı afetlerden endüstriyel kazalara değinilmiş, risk yönetimi, acil müdahale ve kimyasal yönetimi hakkında etkin idari ve yasal yaklaşımlar geliştirileceği belirtilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 170).

“Plan Öncesi Dönemde Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler” başlığı altında uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişilere, insani ve acil yardım desteği dışında eğitim ve sağlık hizmetlerinin de sunulduğu ifade edilmiştir. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 25). Kalkınma planlarının niteliği itibariyle uzun vadeli planlar olması nedeniyle, 1900-2020 yılları arasında sadece depremlerden dolayı 87.811 kişinin yaşamını yitirdiği (TBMM, 2021: 62) Türkiye’de planlı dönem içinde yaşanan büyük boyutlu doğal afet olayları, planlardaki stratejileri yönlendirme potansiyelleri açısından tartışılmak üzere Tablo 8’de yer verilmiştir.

3. TARTIŞMA

Yukarıda elde edilen bulgular çerçevesinde kalkınma planı içerikleri incelenmiş ve afet olgusunun “afet yönetimi” özelinde ve “diğer sektörlerle ilişkilendirme” durumu dönemler itibariyle tartışılmıştır.

3.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Planlı dönemin ilk planı, afet olgusu ile ilişkilendirilme açısından değerlendirildiğinde, afet yönetimine ilişkin ayrı bir başlığa yer verilmediği görülmektedir. 23 Mayıs 1959 tarihinde “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” adı ile yürürlüğe girmiş olan ve afetler konusunda ulusal düzeyde uygulama ölçeğine sahip 7269 Sayılı bir mevzuat düzenlemesinin varlığına rağmen, içerik ve önceliklerin ilk kalkınma planının hazırlığında dikkate alınmamış olması önemli bir eksikliklerdir. Günümüz koşullarında uygulama düzeyi tartışılıyor olsa da halâ yürürlükte olan söz konusu düzenleme, dönemi itibariyle, afetler konusuna yasal bir çerçeve çizen az sayıda ülkeden biri olan Türkiye’de, tüm afet türlerini kapsamaması, afet yönetiminin ulusal düzeyde uygulamaya konu edilmesi ve getirdiği “muhtemel afet” kavramıyla birlikte planlama ve önlem ilişkisini ortaya koyması açısından bir ilk olma özelliğine sahiptir.

Kent ve kırsal alan ölçeğinde tanımlanan konut ihtiyacı kapsamında, tepkisel afet yönetiminin bir yansıması olarak, önleme yaklaşımının ötesinde, yıkılanın yerine yenisinin yapılmasına ilişkin bir önceliği afet olgusu ile ilişkilendiren 1.BYKP, tahmin sayıları yönüyle gerçeklik ve tutarlılık açısından eleştiriye projeksiyonlar ortaya koymuştur. Nitekim, Tablo 5’te 1.BYKP’ye

ilişkin tahmini değerler incelendiğinde, planın nüfus artışı ve yenilemeden doğacak konut ihtiyaçlarına ilişkin öngörüler, oldukça kesin ve yıllara göre artış gösteren değerler ortaya koyarken, afetler ve kalabalığın giderilmesinden doğacak ihtiyaca ilişkin sayıların yuvarlatılmış olduğu ve 1962-1975 periyodunu kapsayan 14 yıllık uzun bir projeksiyon söz konusu olmasına rağmen yıl bazlı artışların ihmal edildiği görülmektedir. Yuvarlatılmış rakamların yanı sıra hesaplama açısından kesin ve spesifik değerlerin de sonraki yıllar itibariyle yinelenmiş olması (1967 ve 1975 yıllarına ait yenilemeye ait değerler) tahminleme açısından soru işaretleri oluşturmaktadır. Ayrıca afetlere ilişkin tahminler hesaplanırken, geçmiş yıllarda yaşanmış afetlerden kaynaklanan konut ihtiyacı ile gelecekte yaşanması muhtemel afetlerden doğacak konut ihtiyacına yönelik bir ayırım yapılmamış olması, öngörülerin yaşama geçirilmesi konusunda belirsizlik yaratmaktadır.

1.BYKP'nin hazırlandığı dönem itibariyle ve 1960 yılı nüfus sayımı verilerine göre nüfusun %68'inin köylerde, %32'sinin kentlerde yaşarken, 1950 yılından itibaren kır-kent nüfus oranı kentler lehine gelişim eğilimi göstermiş, 1985 yılından günümüze kentler, köyler karşısında oransal olarak üstünlüğünü sürdürmüştür (TÜİK, 2022). 1.BYKP'nin konut ihtiyacı tahminlerine dahil ettiği 1975 yılında bu oran köylerde %58, kentlerde %42 olarak gelişim göstermiştir. Oysa 14 yıllık projeksiyonda, kent nüfusundaki artış eğilimi net bir şekilde görülürken, 1962 yılı için tahminlenen değer, 1975 yılı için de aynı şekilde öngörülmüştür. Özellikle nüfus yoğunluğu ve yapı kalitesi gibi koşulları dikkate alındığında, oransal olarak daha yüksek risk taşıyan kentlerdeki nüfus artışı, kalkınma planında ihmal edilmiştir. Benzer eleştiri köylerdeki konut ihtiyacı tahminleri için de getirilebilir.

1.BYKP'de afet olgusu, planların uygulanmasına yönelik dikkate alınması gereken bir faktör olarak doğal afet şeklinde nitelendirilirken, konut projeksiyonları ile ilişkilendirilmesinde doğal veya insan kaynaklı afet ayırımı net bir şekilde anlaşılamamaktadır. Ancak konut ihtiyacı tahminlemesinde afetlerin, ağırlıklı olarak deprem konusu ile ilişkilendirildiği düşünülebilir.

Afetler ülkesi Türkiye'de, ulusal düzeyde politika yapıcıların afet konusunu ayrı bir başlık çerçevesinde ele almış olmaması, ilk plan tecrübesizliği çerçevesinde açıklanacak bir durum değildir. Afetlerin kalkınma çabalarının önündeki en büyük engellerden birisi olduğunu, dönemi itibariyle fark etmemiş olmak çok akılcı görünmemektedir. Afet olgusunun modern afet yönetimi yaklaşımlarından bağımsız şekilde ilk planda dikkate alınmamış olması, Türkiye'deki afet planlaması gelişim sürecinde, takip eden yıllara ait afet durumunun temelini oluşturmuştur.

1.BYKP'de afet olgusunun ağırlıklı olarak doğal afet ve deprem özelinde dikkate alındığı, insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği görülmektedir. Plan metnindeki "Kaza" kavramı

sosyal güvenlik başlığı altında iş kazaları ile ilişkilendirilirken, “Göçmenler”, mevcut ve gelecek dönem nüfus artışlarında önemsiz bir faktör olarak değerlendirilmiştir (T.C. Başbakanlık DPT, 1963: 68-69).

3.2 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

1965 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün kurulmuş olmasının yanı sıra 1966 yılında yaşanan Varto depreminin yıkıcı bilançosuna rağmen, 2.BYKP'de afet olgusu, kalkınma politikalarından bağımsız bir şekilde ele alınmıştır.

775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun Uygulama Yönetmeliği'nde “*konutun bir ailenin asgari şartlarla barınmasını temin eden bir yaşama ve yatma bölümü ile iş gruplarından meydana gelen kısmı*” olarak tanımlanan “nüve konut” uygulamasına değinen planda, afetlerin önceki planda olduğu gibi ilişkilendirildiği diğer bir konu konut ihtiyacına ilişkindir. Tablo 5'te 2.BYKP'ye ilişkin olarak, kentler için tahminlenen konut ihtiyacı değerleri incelendiğinde, afet bileşeninin yanına kamulaştırmanın da eklendiği görülmektedir. Tahmini değerlerin, her iki bileşenin birlikteliğinde öngörülmüş olması, bileşenlerin sahip olduğu oransal değerler konusunda belirsizlik yaratmıştır. Bunun uygulamaya yönelik etkili stratejilerin üretilmesini olumsuz etkileyeceği açıktır. Bununla birlikte afetlere ait değerlerin ne kadarının geçmiş yıllarda yaşanmış afetlerden kaynaklanan konut ihtiyacına, ne kadarının gelecekte yaşanması muhtemel afetlerden doğacak konut ihtiyacına ait olduğunun bilinmiyor olması da planlama yaklaşımı açısından belirsizliği arttıran bir diğer unsurdur. 2.BYKP'de “kaza” kavramı, afetlerden bağımsız bir şekilde sadece vergi uyumsuzluklarının çözüm süreci anlamına gelen “vergi kazası” kavramı ile ilişkilendirilmiştir.

3.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

3.BYKP'nin hazırlık döneminde, çevrenin korunması konusunda uluslararası düzeyde gerçekleştirilen ilk küresel çaba olarak bilinen ve Türkiye'nin de katıldığı 1972 tarihli BM Stockholm İnsan Çevresi Konferansı gerçekleştirilmiştir. Konferansın etkisiyle 3.BYKP, çevre başlığına yer veren ilk kalkınma planı özelliğine sahiptir (T.C. Başbakanlık DPT, 1973: 866). Konferansın 26 ilkedeki oluşun deklarasyonunun 9. maddesinde, az gelişmişlik koşulları ve doğal afetlerden kaynaklanan çevresel yetersizliklerin ciddi sorunlara yol açtığı ve söz konusu soruna ilişkin en iyi çözümün “hızlandırılmış bir kalkınma” yaklaşımı olduğu ifade edilmiştir (United Nations, 1973: 4). Ayrıca Konferans'ta kabul edilen Eylem Planı'nda “Çevre Kalitesi İçin İnsan Yerleşimlerinin Planlanması ve Yönetimi” başlığı altında afet yönetimi ile ilişkilendirilen öneriler arasında, sivil toplum kuruluşlarının da dahil edildiği danışma sistemlerinin kurulması, erken uyarı konusunda gözlem ve iletişim ağlarının oluşturulması, BM Kalkınma Programı'nın afet araştırma ve destek programları ve uyarı sistemlerinin

oluşturulması konusunda ülkelere destek vermesi, BM tarafından ülkelere afet öncesi hazırlık planlamalarında yardımcı olmak amacıyla uluslararası düzeyde teknik bir işbirliği programı oluşturulması çerçevesinde eylemler tanımlanmıştır (United Nations, 1973: 9). Afet ve kalkınma ilişkisinin önemine ilişkin ipuçlarını içeren Stockholm Konferansı'nın yarattığı farkındalığa rağmen, afet konusu, çevre konusu ile yakın ilişkisi göz ardı edilerek 3.BYKP döneminde de beklenen içerikte yansıtılmamıştır.

Planda, afet kaynaklı konut ihtiyacı tahminlenirken, önceki planlardan farklı olarak geçmiş afetlerde yerine getirilmemiş konut ihtiyacı ile gelecekte yaşanabilecek muhtemel afetlerin doğuracağı konut ihtiyacı ilk kez ayrı ayrı tahminlenmiştir (Tablo 5). Mevcut kalkınma planları içerisinde ilk kez sosyal yardım ve refah hizmetleri ile ilgili mevzuatın yetersizliğine değinilerek, "afetzedeler" kavramına yer verilmiştir. Afetlerden etkilenme potansiyeli içerisinde "insan" faktörüne ilk kez vurgu yapılıyor olması planın ayırıcı özelliğini oluşturmakla birlikte, önceki plan döneminde, 1970 yılında Kütahya Gediz, 1971 yılında Bingöl'de yaşanan depremlere rağmen, öncelikli stratejilerin geliştirilmesi bakımından afetler yine göz ardı edilmiştir. 3.BYKP'de de afet olgusunun ağırlıklı olarak doğal afet ve deprem özelinde dikkate alındığı, insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği görülmektedir. Plandaki "Kaza" kavramı sosyal güvenlik başlığı altında iş kazaları ile ilişkilendirilmiştir.

3.4 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Uygulama süreci, 1980 askeri darbesinin gerçekleştiği döneme denk gelen planda, afetler ilk üç plandan farklı olarak ilk kez konut ihtiyacı tahminlemelerine konu edilmemiştir. Bununla birlikte "Deprem" kavramının kalkınma planları içinde ilk kez geçtiği plan 4.BYKP'dir. 4.BYKP, Türkiye'de afet yönetimi konusunda dönemin en önemli aktörü olarak 1965 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün varlığına rağmen, sadece ismi geçmekte, kurumsal görev ve sorumluluk açısından ilişki kurulmamaktadır.

Önceki plan döneminde Diyarbakır ve Van'da yaşanan depremlere rağmen, afetlere yönelik yeterli kurumsal stratejilerden uzak olduğu görülse de ilk kez 4.BYKP'de, afet sonrası iyileşme ve yaşamın normalleşmesi süreçlerinde toplum bireylerinin rehabilitasyonuna yönelik bir stratejiye yer verilmiştir. Doğal afetlere uğrayanları dezavantajlı grup kapsamında değerlendiren 4.BYKP'nin stratejileri doğrultusunda, 1983 yılında hedef gruplar içerisinde afetzedeler sayılmasa da korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aileler, çocuklar, engelliler, yaşlılar ve diğer kişilere yönelik hizmetlerin görülmesi amacıyla, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuştur (T.C. Resmi Gazete, 1983: 6).

Çevre ve kalkınmanın bütüncül ilişkisini teyit eden 4.BYKP’de de “Çevre Sorunları” başlıklı ayrı bir bölüme yer verilmiş, ancak çevre sorunları kirlilik, erozyon ve gürültüden ibaret değerlendirilerek çevre-afet ilişkisi kurulmamıştır. 4.BYKP’de de afet olgusunun ağırlıklı olarak doğal afet ve deprem özelinde dikkate alındığı, insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği görülmektedir. “Kaza” kavramı yine sosyal güvenlik konusunda iş kazaları ile ilişkilendirilmiştir.

3.5 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

4.BYKP döneminde yaşanan Erzurum Horasan depremine rağmen, 5.BYKP de yakın geçmişte yaşanan felaketlerin sonuçlarını, önlem geliştirme konusunda bir fırsata çevirememiş, afet konusuna, konut politikası ve çevre sorunları çerçevesinde yaklaşan oldukça sınırlı ve yüzeysel bir yaklaşım sergilemiştir. Planda, konut ihtiyacı, ilk üç plandan farklı olarak afet olgusu ile ilişkilendirilmemiştir. Birinci derecede afete maruz bölgelerde yer alan köylere öncelik verileceği belirtilen planda, afetler açısından risk potansiyeli köylere kıyasla çok daha yüksek olan kentler için herhangi bir öngörüye yer verilmemiştir.

Doğal afetleri çevre kirliliğinin nedenleri arasında değerlendiren 5.BYKP’de, önceki planlardan farklı olarak afet ve çevre arasındaki yakın ilişki dikkate alınmaya başlanmıştır. 5.BYKP’de de afet olgusunun ağırlıklı olarak doğal afet ve deprem özelinde dikkate alındığı, insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği görülmektedir. Planda “Kaza” kavramı sosyal güvenlik alanında iş kazaları ile ilişkilendirilmiştir.

3.6 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

6.BYKP’nin uygulama dönemine denk gelen süreçte, 1990-1999 yılları arası BM tarafından “Uluslararası Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı” olarak ilan edilmiştir. Afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi için uluslararası iş birliğinin geliştirilmesi amacını taşıyan bu girişimin BM üyesi olan Türkiye’nin ulusal kalkınma stratejilerine yansıtılmadığı görülmektedir (UN General Assembly, 1990: 161-162).

Dördüncü ve beşinci planlarda, konut projeksiyonlarında dikkate alınmamış olan afetler, ilk üç planda olduğu gibi bu planda da konut ihtiyacı tahminlerinde yer almış, demografik gelişmeler ve yenileme bileşeni ile birlikte değerlendirilmiştir. Buna göre, plan döneminde her yıl 5.000 dolayında yeni afet konutu hedefi plana dahil edilmiştir. Önceki planlarda yuvarlatılmış olsa da yıl bazlı kesin değerlerle tahminleme yapılan afet konutu ihtiyacı, bu planda kullanılan “dolayında” ifadesinden hareketle, belirsizlik yaratılmıştır. Ayrıca 2.BYKP’deki gibi “Kendi Evini Yapana Yardım” programı ve nüve konut projeleri konusuna bu planda da yer verilmiş, ancak afet uygulamalarıyla açıkça ilişkilendirilmemiştir. 6.BYKP,

4.BYKP’de olduğu gibi yapı teknolojisinin önemine işaret ederek, depreme dirençli yapı vurgusunu tekrarlamıştır. 6.BYKP’de ormansızlaşma, çoraklaşma, toprak erozyonu ve taşkın kavramları ilk kez afet türleri olarak tanımlanmıştır. 5.BYKP döneminde resmi kayıtlara geçen büyük boyutlu bir afet ile karşılaşılacakla birlikte, 6.BYKP’de de afetlerin ağırlıklı olarak doğal afet ve deprem özelinde dikkate alındığı, insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği görülmektedir. Plandaki “Kaza” kavramı, çalışma hayatı kapsamındaki iş kazaları ile ilişkilendirilmiştir.

3.7 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

7.BYKP’nin afet yönetimi süreçlerine ilişkin farkındalık unsurları taşıyan ilk plan olduğu görülmektedir. Bu dönüşümde 1992 yılında Erzincan’da, 1995 yılında Afyon Dinar’da yaşanan depremlerin etkisi olduğu söylenebilir. BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu öncülüğünde 1987 yılında kabul edilen “sürdürülebilir kalkınma” kavramı (UNWCED, 1987) ilk kez 7.BYKP’de yer almıştır. Nitekim planda sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayanan bir bölgesel kalkınma yaklaşımının doğal afet zararlarının azaltılması konusunda getirilecek önlemler ile ilişkilendirilmesinden hareketle, ulusal düzeydeki kalkınma planlaması çalışmalarında, afet yönetimi ve kalkınma dinamikleri arasındaki ilişkinin farkındalığı ilk kez 7.BYKP ile söz konusu olmuştur.

6.BYKP’nin uygulama döneminde, 1994 yılında BM koordinasyonunda “Daha Güvenli Bir Dünya için Yokohama Stratejisi” adıyla doğal afetlere ilişkin önleme, hazırlık ve azaltma ilkeleri kabul edilmiştir (United Nations, 1994:1-16). Ancak söz konusu ilkeler 7.BYKP’de dikkate alınmamıştır. 7.BYKP döneminde konut ihtiyacı ve afet arasındaki ilişkilendirme devam etmiştir. Yine afet konutları ve yenilemeye ilişkin tahmini değerler toplam olarak hesaplandığı için yaratılan belirsizlik, etkin stratejiler geliştirilmesi açısından sorun arz etmektedir. 7.BYKP ile ilk kez bir kalkınma planı, afet mevzuatını sorgulayan bir yaklaşım geliştirilerek, afet öncesi ve sonrası süreçlerde kurumlararası koordinasyon ve etkili önlemler konusunu öne çıkarmıştır. Bu yönüyle modern afet yönetim süreçlerine ilişkin aşamalara ilk kez vurgu yapan plan, “afet riski” kavramını da ilk kullanan plan olmuştur. Bu amaçla 7269 Sayılı Kanun’a ve yetersizliğine planlar içinde ilk kez vurgu yapılmıştır. Ancak günümüz koşullarında uygulama kapasitesi açısından sorgulanan Kanun hala yürürlükte olup yaklaşık çeyrek asır önce yapılan tespite rağmen, düzenlemenin yenilenmesine ilişkin bir girişim söz konusu değildir.

7.BYKP, “heyelan, sel ve çığ” afetlerine vurgu yapan ilk plandır. Bu farkındalığa ilişkin olarak, önceki plan döneminde bu türden afetlerin yaşanmasının etkili olduğu söylenebilmekle birlikte, AFAD verileriyle yapılan hesaba göre 1950-2018 yılları arasında ülke genelinde 22.987 heyelan/kaya düşmesi, 6.334 sel, 1.600 çığ olayı (AFAD, 2018: 50,53,56) kayıtlara geçmiş

iken belirtilen afet türlerinin kalkınma planlarına yansımada yarım asra yakın bir gecikmenin yaşanması açıklanabilir değildir.

Türkiye’de ilk deprem haritası 1945 yılında çıkarılmış, 1947, 1948, 1963 ve 1972 yıllarında yenilenmiş olmasına rağmen, kalkınma planları içinde deprem haritası çıkarılması konusunda ilk kez strateji tanımlayan plan 7.BYKP’dir. Nitekim Afet İşleri Genel Müdürlüğü 1996 yılında yeni bir deprem bölgeleri haritası hazırlamış olup halen AFAD tarafından hazırlanan 2018 tarihli Türkiye Deprem Tehlike Haritası yürürlükte (AFAD, 2022b). 7.BYKP’de öngörülen Sağlık Reformu Projesi kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetler, afetler ile ilişkilendirilmekle birlikte, faaliyetlerin ilişkilendirildiği mevzuat düzenlemeleri listesinde afet mevzuatına yer verilmemiş olması da dikkat çekmektedir.

Uygulama dönemi içinde, 1999 yılında Gölcük ve Düzce depremleri yaşanan 7.BYKP’de, afet olgusunun ağırlıklı olarak doğal afet ve deprem özelinde dikkate alındığı, insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği görülmektedir. Plandaki “Kaza” kavramı, iş kazaları ve trafik kazalarının yanı sıra ilk kez insan kaynaklı afetlerden ulaşım kazası ile ilişkilendirilmiş ancak herhangi bir önleme stratejisi öngörülmemiştir. 7.BYKP, yurtdışından gelen göçmen vurgusunun ilk yapıldığı plan olmakla birlikte söz konusu kişilerin yerleştirilmesi konusunda İskan Kanunu’nun yeniden düzenleneceği dışında bir strateji öngörmemiş, afetlerin göç ile ilişkisi kurulmamıştır.

3.8 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

8.BYKP, “Doğal Afetler” başlıklı ayrı bir bölümün kalkınma planları içerisinde yer verildiği ilk plan özelliğine sahiptir. 8.BYKP’de tüm plan metinleri içerisinde “afet” kavramının tekrarlanma sıklığına ilişkin olarak 76 değeri ile görülen sıçramanın, 1999 yılında yaşanan Gölcük ve Düzce depremlerinden kaynaklandığı açıktır.

Kalkınmaya yönelik hedeflerin başarısı için plan hazırlıklarının katılımcı bir yaklaşım çerçevesinde ele alınması büyük önem arz etmektedir. Buradan hareketle, tüm kalkınma planlarının hazırlık aşamasında, süreç içerisinde kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevreleri bir araya getiren Özel İhtisas Komisyonları oluşturulmuştur. Söz konusu komisyonlar, katılımcılığın en geniş düzeyde sağlandığı, üyeleri kurumsal olarak tespit edilen ve alanında uzman kişilerden oluşan, kurumsal temsilin (kamu, özel, STK ve akademi) dengeli olduğu ve çalışmalarını ilgili dönemin kalkınma planında dikkate alınmak üzere bir rapor şeklinde sunma sorumluluğu bulunan idari mekanizmalardır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022: 6). Ancak ilk kez afetler konusuna ayrıntılı bir bölüm çerçevesinde yer vermiş olan 8.BYKP, afetler özelinde bir Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmaksızın hazırlanmıştır.

8.BYKP, önceki yedi plandan farklı olarak ilk kez yakın geçmişte yaşanan doğal afetlerin ekonomik kalkınma üzerine olumsuz etkilerini değerlendirmiştir. Dünya Bankası desteğinde yaklaşık 1.8 milyon dolarlık toplam bütçesiyle, Marmara depreminden etkilenen alanlarda yaşam koşullarının ve ekonomik kalkınmanın iyileştirilmesini ve gelecekteki doğal afetler karşısında afet zararlarını azaltma ve risk yönetimini tesis edecek bir kurumsal çerçeve oluşturulmasını amaçlayan Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi (MEER) hayata geçirilmiştir (The World Bank, 1999, 3). Ancak plan içerisinde sadece Avrupa Birliği mali desteğine değinilmiş, Dünya Bankası kredisi ile yapılacak konutların ekonomiye canlılık getireceği tespiti dışında, hazırlık döneminde uygulamaya konulan MEER projesine yer verilmemiştir.

8.BYKP, önceki planlardan farklı olarak “Doğal Afetler” başlığı altında yer alan temel konuların yanı sıra bölge planlaması, sağlık, gelir dağılımı ve yoksulluk, tarımsal gelişme, haritalama ve uzaktan algılama sistemleri, yerel yönetim görev ve sorumlulukları, mimarlık ve müteahhitlik hizmetleri gibi sektörel değerlendirmeler afetlerle ilişkilendirilmiştir. 8.BYKP, afet öncesi, sırası ve sonrası aşamalara ilk kez yer veren plan olur iken tepkisel afet yönetimi yerine önleyici afet yönetimi yaklaşımına ilk kez bu planda vurgu yapılmıştır. 8.BYKP, “her şeyi devletten bekleyen vatandaş” profilini eleştirmektedir. Buradan hareketle yapı kullanım tercihlerinde afetselliği dikkate alan, kaliteyi talep eden, hesap soran bireylere ihtiyaç kaçınılmazdır. Toplumda afet okuryazarlığının yaygınlaştırılması, afet yönetimi anlayışının “toplum için değil toplumla birlikte yönetme” noktasına taşınması büyük öneme sahiptir. 8.BYKP getirdiği yaklaşımla söz konusu yönetsel dönüşüme ulusal düzeyde dayanak oluşturmuştur. Planda afet yönetiminde koordinasyonun tek elden sağlanması temel ilke olarak kabul edilmiş söz konusu kurumsal dönüşüm, ancak 9.KP döneminde AFAD’ın kuruluşu ile mümkün olmuştur.

1999 depremlerinin, hak sahipliği ve tazminat konusunda devleti çaresiz bırakması nedeniyle, 7269 Sayılı Kanun’un, herkesi hak sahibi olarak değerlendiren ve devleti doğal sigorta kurumuna dönüştüren ilgili maddelerinin değiştirilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda 2000 yılında Doğal Afet Sigortaları Kurumu’nun (DASK) kurulduğu görülmektedir. Aynı yıl başlatılan Zorunlu Deprem Sigortası verileri incelendiğinde, 2001 yılında üretilen poliçe sayısı 2.428.000 iken plan dönemi sonunda 2.417.000 olarak gerçekleşmiştir. Günümüz itibariyle 10.9 milyon poliçe yürürlükte olup sigortalılık oranı sadece %54,5’tir. Zorunlu olmasına rağmen sigortalılık oranının düşük seyri, toplumsal bilincin arzu edilen düzeyde olmadığını göstermektedir (DASK, 2022).

İlk kez bu planda halk sağlığı hizmetleri arasında “afet sağlığı” adı altında bir hizmet türüne yer verilmiştir. 8.BYKP’ye kadar gelinen süreçte yeteri kadar dikkate alınmayan afet-sağlık ilişkisi, büyük çaplı felaketlerin sonuçlarıyla daha çok önem kazanmıştır.

Afet mevzuatına ilişkin olarak yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının yeniden belirleneceği yönünde bir strateji öngören 8.BYKP’nin son uygulama yılı olan 2005 yılında kabul edilen 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (69. md) ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu (53.md) ile “Acil Durum Planlaması” başlığı altında yeni görev ve sorumlulukların çerçevesi çizilmiştir. Ancak söz konusu düzenlemelerde, sorumlu yerel yönetim kuruluşlarının kurumsal ortakları arasında bakanlıklar, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğer yerel yönetimler sayılırken, afet yönetiminde rol üstlenme kapasiteleri yüksek olan sivil toplum inisiyatiflerinin göz ardı edilmiş olması düşündürücüdür.

Afetler konusunda en geniş içeriğe sahip ilk kalkınma planı özelliğine sahip 8.BYKP’de de afet olgusunun doğal afet ve ağırlıklı olarak deprem özelinde dikkate alınması ve insan kaynaklı afetlerin ihmal edilmesi dikkat çekicidir. Nitekim, 8.BYKP’de afetlere ilişkin bölüm başlığı “Doğal Afetler” olarak tespit edilmiş, afet yönetimi yaklaşımı daraltılmıştır. Nitekim, plan metnindeki “Kaza” kavramının 16 tekrar sayısı ile sıçrama kaydettiği planda, 15 tekrar trafik kazalarına ait iken, bir tekrar ilk kez insan kaynaklı afetlerden maden kazaları ile ilişkilendirilmiştir.

3.9 Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Yedi yıllık bir planlama dönemine sahip olmasıyla, kalkınma planlarının en karakteristik yönünü oluşturan beşer yıllık planlama geleneğinin dışında kalan 9.KP, afet yönetimi açısından değerlendirildiğinde tam bir hayal kırıklığıdır. 8.BYKP ile ulusal düzeyde yaratılmış olan afet farkındalığının yanı sıra yaşanan Afyon ve Bingöl depremlerinin ardından 9.KP’nin de benzer hassasiyeti sürdürmesi beklenirken, afet kavramı plan metninde neredeyse hiç yer almamaktadır. 2011 yılında kaldırılan DPT’nin koordinasyonunda hazırlanan son plan özelliğine sahip 9.KP’de, afetler konusu ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon sorunu ve kırsal yerleşim planlarında afet riski yüksek alanlara öncelik verilmesinin dışında doğrudan bir ilişkilendirme bulunmamaktadır.

Bununla birlikte 9.KP’de kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon sorununa ilişkin olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve fonksiyonlarının gözden geçirilmesine yönelik ihtiyaca değinilmiştir. Nitekim planın uygulama sürecinde, dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı’na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Başbakanlığa bağlı Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün kaldırılarak, 2009 yılında, bu üçlü yapı yerine Türkiye’de afet yönetimi

koordinasyonunu tek elden yürütecek, Başbakanlığa bağlı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmuştur.

8.BYKP döneminde BM koordinasyonunda 2005 yılında afet risklerinin azaltılmasına yönelik 10 yıllık uygulama süreci öngören Hyogo Bildirgesi ve Çerçeve Eylem Planı kabul edilmiştir (UNISDR, 1989). Ancak söz konusu uluslararası girişim, 9.KP’de dikkate alınmamıştır. 9.KP’nin, ulusal afet stratejileri ile de ilişkilendirilmediği görülmüştür. Örneğin Türkiye’de depremlere dirençli ve hazır yaşam çevreleri oluşturma amacıyla 2012 yılında hazırlanan Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı’nın (UDSEP2023) (AFAD, 2013) varlığına rağmen afet olgusunun kalkınma planında ihmal edilmiş olması tartışmaya açıktır. 9.KP döneminde hali hazırda sınırlı afet olgusunun doğal afet özelinde dikkate alındığı görülmektedir. Plandaki “Kaza” kavramı, sadece trafik kazaları ile ilişkilendirilmiştir. Ancak nükleer santrallere ilişkin atık yönetimi ve kamuoyunu bilgilendirme amaçlı plan ve programlara vurgu yapılmış, bu yönüyle 9.KP, enerji politikasının bir girdisi olması dışında nükleer olgusuna risk yönetimi açısından yaklaşan ilk plan olmuştur. 9.KP, diğer planlardan farklı olarak ilk kez, yasadışı göç ve iltica hareketleriyle mücadele konusunda bağımsız bir örgütlenmeye gidileceğine ilişkin bir öngöründe bulunmuş olmasına rağmen, etkin bir güvenlik hizmeti stratejisi, planda sadece asayiş ve kolluk hizmetleri, sınır yönetimi, yasadışı göç, terör ve uyuşturucu ile mücadele kapsamında ele alınmış, afetler güvenlik stratejileri kapsamında değerlendirilmemiştir.

3.10 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

Yedi yıllık 9.KP’den sonra, 10.KP için, yeniden beş yıllık bir uygulama periyodu belirlenmiş, ancak “beş yıllık plan” vurgusu yapılmaksızın sadece “kalkınma planı” olarak adlandırılmıştır. DPT’nin 2011 yılında tasfiyesi ile birlikte kurulan Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan 10.KP, afet yönetimi konusunda hayal kırıklığı yaşatan dokuzuncu plan sonrasında afetlere ilişkin ayrı bir başlık oluşturarak bu büyük eksikliği gidermiştir. Söz konusu farkındalıkta, 2011 yılında yaşanan Van Erciş depreminin etkisi olduğu söylenebilir. Ayrıca afetlere ilişkin başlık, 8.BYKP’de olduğu gibi sadece doğal afetler ile sınırlandırılmamış, bütünlük bir algı çerçevesinde ilk kez “Afet Yönetimi” şeklinde plana dahil edilmiştir. Bu konuda, 10.KP’nin, afetlere ilişkin ayrı birer başlığa sahip olan 8. ve 9. kalkınma planları dahil olmak üzere tüm kalkınma planları içinde farklılaşan yönü, hazırlık sürecinde afetler konusunda Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuş olan tek plan olmasıdır.

8.BYKP’de de oluşturulması hedeflenmiş olan afet yönetim bilgi sisteminin kurulması stratejisine yer veren 10.KP uygulama döneminde, 2015 yılında “Türkiye Afet Bilgi Bankası (TABB)” hayata geçirilmiştir (AFAD, 2022c). 10.KP’de, plan dönemi sonunda, bütünlük afet

tehlike haritası olarak belirtilmiş, günümüzde ise afet duyarlılık haritaları olarak nitelendirilen çalışmaların tüm illerde tamamlanması hedefi konmuştur. Nitekim AFAD, iller bazında haritalama altyapısının 2017 yılı gerçekleşme oranının %98'e ulaştığını açıklamış, günümüzde ise tüm illerimizin söz konusu altyapıya sahip olarak afet duyarlılık haritalarını hazırlama kapasiteleri tamamlanmıştır (AFAD, 2022d). Zorunlu Deprem Sigortasına dahil olan konut ve işyeri sayısı, 2018 yılı hedefi doğrultusunda 9,5 milyon olarak öngörülmüş olmasına rağmen gerçekleşme oranı 8.9 milyon ile plan hedefleri altında kalmıştır (DASK, 2022)

Kalkınma planları içerisinde iklim değişikliği kavramı ile ilk kez 9.KP'de karşılaşılsa da afetler ile ilişkilendirilmesi ve ayrı bir başlık altında değerlendirilmesi ilk kez 10.KP'de söz konusu olmuştur. 10.KP afetlerle kültür politikaları arasında ilişki kuran ilk plandır. Son dönemlerde afetler nedeniyle Dünya Kültür Mirası alanlarında büyük kayıplar yaşanmıştır. 1954 yılında İstanbul'da yaşanan yangında Kapalıçarşı, 2010 yılında İstanbul'da yaşanan çatı yangınında Haydarpaşa Tren Garı ve 2011 yılında Van Erciş depremi nedeniyle Mimar Sinan'ın eserlerinden Hüsrev Paşa ve Kaya Çelebi Camileri afetler nedeniyle zarar gören kültürel değerlere örnek verilebilir (Alkan ve Aslaner, 2022: 6,14). 10.KP dönemi sonrasında 2019 yılında başlatılan İl Afet Risk Azaltma Planları (İRAP) kapsamında risk planlaması yapılırken kültürel değerlerin afetler karşısında korunması amacıyla çalışmalar başlatılmıştır. 10.KP, akıllı kent uygulamaları ile afetlerin ilişkilendirildiği ilk plan olmuştur. "Akıllı Kentler" alanında ilk üst düzey politikalar 10.KP'de belirlenmiş olup, söz konusu politikalar 2019 yılında başlatılan ve uygulama dönemi 2020-2023 olarak belirlenen Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı'na afetler açısından önemli girdiler sağlamıştır (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

10.KP de "Afet Yönetimi" başlığına sahip olmasına rağmen, afetleri doğal afet özelinde dikkate almış, insan kaynaklı afetleri nükleer konusu dışında ihmal etmiştir. Planda "Kaza" kavramı sadece iş ve trafik kazaları ile ilişkilendirilmiştir. 9.KP'den sonra, nükleer faaliyetlerin güvenliği adına bağımsız bir denetim sistemi kurulması ve radyoaktif atıkların şeffaf bir anlayışla yönetilmesi hedefleri tanımlamıştır. Göçmenlere takip sistemi ve uyum desteği verilmesi konularında değinilmiş, göç olgusu afet yönetim stratejileriyle ilişkilendirilmemiştir.

2005 yılında kabul edilen ve 2005-2015 döneminde uygulanması öngörülen Hyogo Bildirgesi ve Çerçeve Eylem Planı hedeflerinin, afet konusunu ayrı bir başlıkta düzenleyen 10.KP'de de dikkate alınmamış olması dikkat çekicidir.

3.11 On Birinci Kalkınma Planı (11.KP / 2019-2023)

11.KP, Kalkınma Bakanlığı'nın 2018 yılında tasfiye edilmesinden sonra aynı yıl Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanmıştır. Türkiye'nin 2023 vizyonuna dönemsel uygunluk sağlanması amacıyla 9.KP'nin

yedi yıl olarak formüle edilmesinin ardından, takip eden iki plan için beş yıllık planlama geleneğine dönülmüş ve 11.KP, “100. Yıl Türkiye Planı” olarak adlandırılmıştır. Hazırlığında afetlere ilişkin Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmamış olsa da mevcut kalkınma planları içinde afetler konusunun ayrı bir başlık çerçevesinde ele alındığı üçüncü plan 11.KP’dir. 10.KP döneminde, BM öncülüğünde, Hyogo Çerçevesi’ni genişleten ve 2015 sonrası afet risklerinin azaltılmasını konu alan Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi kabul edilmiştir (UNISDR, 2015). Ancak 2019-2023 AFAD Stratejik Planı’nda Sendai Çerçevesi’nin ulusal kalkınma plan ve programları için referans alınan temel kaynak olduğu vurgusuna rağmen (AFAD, 2019:14), 2015-2030 yılları arasında 15 yıllık bir uygulama dönemi öngören Sendai ilkeleri, 11.KP’de refere edilmemiştir. Bir kalkınma planında, afet riski açısından ilk kez bir kent özelinde stratejiler tanımlandığı görülmektedir. İstanbul’un gerek nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu, gerek ülke finansmanının kalbi olma özelliği, gerek eskiyen konut stoku riskleri vb. dikkate alındığında, afetler karşısında öncelikli olarak düşünülmesi doğal olmakla birlikte, “İstanbul başta olmak üzere afet riski taşıyan tüm bölgeler” tarzı ifadelerle daha kapsayıcı yaklaşımlar çerçevesinde stratejiler tanımlanması, ulusal nitelikli bir planın dili açısından daha uygundur.

11.KP’de, planlama konusunda önemli hedefler öngörülmesine rağmen, afet öncesi, sırası ve sonrası müdahale planlamasının temel ilkeleri ile görev ve sorumlulukları belirlemek amacıyla 2014 yılında yürürlüğe konan Türkiye Afet Müdahale Planı’na (AFAD, 2014:3) bir atfa rastlanmamaktadır.

11.KP, afet yönetim hedefleri çerçevesinde İRAP ve zorunlu sigorta sistemine ilişkin beklentilere yer vermiştir. AFAD yetkilileri ile gerçekleştirilen görüşmelerde tüm illerin 2022 itibariyle risk azaltma planı hazırlayabilecek kapasiteye ulaştığı ifade edilmiştir. Plan 2023 yılı için zorunlu deprem sigortasına sahiplik sayısını 12.1 milyon olarak öngörmüştür. 2022 yılı itibariyle yürürlükteki zorunlu deprem sigortası poliçe sayısının 10.9 milyon olduğu ve planın başlangıç yılı olan 2019’dan bu yana poliçe sayısının yılda ortalama %6 arttığı dikkate alındığında, 2023 yılında gerçekleşecek değerler plan hedefleri altında kalacağı beklenebilir (DASK, 2022). 11.KP’de önceki planlarda da görüldüğü üzere afet olgusunun ağırlıklı olarak doğal afet özelinde dikkate alındığı, insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği görülmektedir. Plandaki “Kaza” kavramı iş ve trafik kazalarına aittir. “Nükleer” kavramı enerji politikası açısından değerlendirilmiş, afet ve risk ilişkisi kurulmamıştır. Planda afet ve göç ilişkisi görülmemektedir. Plan döneminde 2020 yılında yaşanan İzmir ve Elazığ depremlerinin, bir sonraki plan dönemine işaret eden 12.KP’de afet yönlü stratejilerin geliştirilmesi açısından ne düzeyde dikkate alınacağı bilinmemekle birlikte planın afetlere ilişkin özel bir ihtisas komisyonu oluşturularak hazırlanacak olması (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022: 3) beklentileri olumlu kılmaktadır.

SONUÇ

Çalışma sonucunda, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeylerinin yüksekliği, afet yönetimine ilişkin uygulamaların başarısını ve etkililik düzeyini belirleyen önemli bir faktör olmasına rağmen, Türkiye’de, afet ve kalkınma ilişkisinin, ulusal düzeyde planlama hiyerarşisinin en üst basamağında yer alan kalkınma planlarında uzun yıllar ihmal edildiği, söz konusu ilişkinin ancak 7.BYKP’de kurulmaya başladığı görülmüştür. İçeriğinde, afet yönetimini ayrı birer başlık altında düzenleyen kalkınma planı sayısı sadece üçtür, ancak bu üç plan dahil, tüm planlarda “afet” olgusu, “doğal afet” algısının hakim olduğu ve endüstriyel kazalar, nükleer riskler, göçler vb. insan kaynaklı afetlerin ihmal edildiği bir bakış açısı ile ele alınmıştır. Söz konusu daraltılmış yaklaşımın, doğal afet türleri özelinde de devam ettirildiği, doğal afet olgusunun ağırlıklı olarak deprem türü üzerinden düşünüldüğü görülmektedir.

Türkiye’deki kalkınma planları afetler yönüyle bir bütün olarak değerlendirildiğinde, özellikle 10.KP’ye gelene kadar, planların kendinden önceki planlara ait stratejilerden ve taahhütlerden bağımsız düşünüldüğü görülmüştür. Bu da bütünsellik ve sürdürülebilirlik açısından planlar arasında ciddi bir kopukluk anlamına gelmektedir. Önceki dönemde belirlenmiş ve vazgeçilmez niteliğe sahip önceliklerin gerçekleşme düzeylerinin takip edilmemesi veya yeni planda tercih dışına itilmesi yönetsel eksiklikler doğurabilmektedir. Afetler ile mücadelede uluslararası iş birliği modellerinin ülkelere sağladığı katkılar tartışılmaz niteliktedir. Ancak kalkınma planları metinleri göstermektedir ki, BM’nin bir üyesi olarak Türkiye’de, 1990’lı yıllardan bu yana afet risklerinin azaltılmasına yönelik kabul edilen uluslararası ilkeler ve uygulamalar ulusal kalkınma planları ölçeğinde refere edilmemektedir. Kalkınma plan metinlerinin uluslararası strateji belgeleriyle ilişkilendirilmemiş olmasının yanı sıra ulusal ölçekte afet yönetimi konusunda hazırlanmış olan Türkiye Afet Müdahale Planı ve Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı 2023 metinleri incelendiğinde de, dayanakları niteliğinde olması beklenen kalkınma planlarına ait hiçbir atfa rastlanmamaktadır. Özetle, planların bütünselliği açısından, ulusal politikaların uluslararası politikalarla bütünleştirilmesi afet yönetiminin ekonomik ve sosyal kalkınma konuları ile ilişkilendirilmesinde önemli ipuçları sunarak, rehber niteliğindeki kalkınma planlarına göre hazırlanacak diğer planların da başarısını arttıracaktır.

KAYNAKÇA

AFAD (2014). *Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (2012-2013)*, Ankara.

AFAD (2014). *Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)*, Ankara.

AFAD (2018). *Türkiye’de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri*, Ankara.

- AFAD (2019). *Stratejik Plan (2019-2023), Güncellenmiş Versiyon 2021*, Ankara.
- AFAD (2022a). *Doğal Afetler*, <https://www.afad.gov.tr/afadem/dogal-afetler>, 20.11.2022.
- AFAD (2022b). *Türkiye Deprem Tehlike Haritası*, <https://www.afad.gov.tr/turkiye-deprem-tehlike-haritasi>, 20.11.2022.
- AFAD (2022c). *Türkiye Afet Bilgi Bankası*, <https://www.afad.gov.tr/tab-turkiye-afet-bilgi-bankasi>, 20.11.2022.
- AFAD (2022d). *Bütünleşik Afet Tehlike Haritalarının Hazırlanması*, <https://www.afad.gov.tr/butunlesik-afet-tehlike-haritalarinin-hazirlanmasi>, 20.11.2022.
- Alkan, MA, Aslaner, A. (2022). *Kültür Varlıkları ve Miras Alanlarının Korunması ve Afet Risklerinin Azaltılması Kılavuzu*, IRAP, Ankara.
- DASK (2022). *Police Üretim*, <https://dask.gov.tr/tr/police-uretim>, 20.11.2022.
- Sak, R, Şahin Sak, İT, Öneren Şendil, Ç, Nas, E. (2021). *Bir Araştırma Yöntemi Olarak Doküman Analizi*. Kocaeli Üniversitesi Eğitim Dergisi, 4 (1), 227-250.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı (DPT) (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Yayın No:2174, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı (DPT) (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Yayın No:1974, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı (DPT) (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, Yayın No:1664, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı (DPT) (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı (DPT) (1996). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı (DPT) (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı (DPT) (1973). *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (Üçüncü Beş Yıl) 1973-1977*, Yayın No:1272, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı (DPT) (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1968-1972)*, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı (DPT) (1963). *Kalkınma Plânı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *100. Yıl Türkiye Planı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022). *On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2017). *On Birinci Kalkınma Planı (2019 - 2023) Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı*, Ankara.
- T.C. Resmi Gazete (1983). 27 Mayıs 1983, Sayı: 18059, Resmi Gazete Kodu: 870583 Ankara.
- TBMM (2010). Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Dönem:23 Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 549, Ankara. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss549.pdf>, 20.11.2022.
- TBMM (2021). Depreme Karşı Alınabilecek Önlemlerin ve Depremlerin Zararlarının En Aza İndirilmesi İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Dönem:27 Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 278, Ankara. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss278.pdf>, 20.11.2022.

TBMM (1999). Ülkemizde Meydana Gelen Deprem Felaketi Konusunda Yapılan Çalışmaların Tüm Yönleriyle İncelenerek Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Dönem:21 Yasama Yılı: 2, S. Sayısı: 308, Ankara. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss308.pdf>, 20.11.2022.

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019). *Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı*, Ankara.

The World Bank (1999). *Turkey-Marmara Earthquake Emergency Reconstruction (MEER) Project, Report No. PID8416*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/791461468779367010/pdf/multi0page.pdf>, 20.11.2022.

TÜİK, 28 Mart 2022, Şehir-Köy Nüfus Oranı, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Nufus-ve-Demografi-109>, 20.11.2022.

United Nations. (1973). *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 June 1972, New York, <https://digitallibrary.un.org/record/523249>, 20.11.2022.

United Nations (1994). *Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*, 25 May 1994, Yokohama, Japan, A/CONF.172/L.2, p.1-16 <https://digitallibrary.un.org/record/161609>, 20.11.2022.

UN General Assembly (1990). *International Decade for Natural Disaster Reduction: resolution (44th sess. : 1989-1990)*, Volume 1, 19 September-29 December 1989. - A/44/49.- p. 161-162, New York, <https://digitallibrary.un.org/record/82536>, 20.11.2022.

UNISDR (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, World Conference on Disaster Reduction 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan, <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>, 20.11.2022.

UNISDR (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, UNISDR/GE/2015-ICLUXEN50001st edition, Switzerland, <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>, 20.11.2022.

UNWCED. (1987). *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development*, <https://digitallibrary.un.org/record/139811>, 20.11.2022.