Şehircilik ve Yerel Yönetimler
Politikaları Kurulu

17 AĞUSTOS GÖLCÜK DEPREMİNİN 21. YIL DÖNÜMÜNDE

TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİ VE AFET RİSKLERİNE KARŞI YAPILMASI GEREKENLER

POLİTİKA NOTU • 2020

SAADET

YÖNETİCİ ÖZETİ

Dünya Ekonomik Forumu, 2017 yılında en büyük beş küresel riskten biri olarak yaşanan büyük afetleri göstermiştir. Büyük afetlerin riski ve etkisinin, iklim değişikliği, nüfus ve kentleşme artışı, çevresel bozulmayla daha da şiddetlendiğine vurgu yapmıştır. Bu riskler, yoksulluk, zayıf yönetişim ve bozulmuş altyapı gibi diğer temel faktörlerle birleştiğinde afetlerin topluluklar ve nüfus üzerindeki etkisi daha da yıkıcı olmaktadır. Afetler, özellikle yoksul bölgelerde yıkıcı olabilmekte ve etkilenen nüfusun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik insani çabaları önemli ölçüde zorlayabilmektedir. Afetlerin artan etkisi, zarar görebilirliği azaltma, dirençliliği artırma çabalarına yol açmıştır. Birleşmiş Milletler tarafından afet türleri açısından 2019 yılı değerlendirildiğinde ölümlerin %43,5'ini taşkınlar oluşturduğu; ikinci sırayı aşırı sıcaklıkların %25 (özellikle Avrupa'daki sıcak hava dalgaları nedeniyle) ve üçüncü sırada %21,5 ile fırtınaların geldiği saptanmıştır. İnsanların etkilendiği afetlerin %35'ini fırtınalar oluşturmakta, ardından %33 ile sel ve %31 ile de kuraklık gelmektedir.

Tarih boyunca başta depremler olmak üzere doğa kaynaklı afetler Türkiye'yi defalarca etkilemiş, önemli ölçüde can ve mal kayıplarına neden olmuştur. Türkiye'nin jeolojik, sismik, topografik ve iklimsel karakterleri, çok farklı afetler için zemin oluşturmuş ve son 70 yılda 600.000 konut bu nedenlerle tahrip olmuştur. Ülkemizin konut stoğunun yaklaşık %66'sı deprem, %15'i seller, %10'u toprak kaymaları, %7'si heyelan, % 2'si meteorolojik olaylar ve çığ yüzünden hasar görmüştür. AFAD (2018) tarafından belirtildiği üzere, 1900'den günümüze meydana gelen büyük depremler bakımından Türkiye 77 deprem ile dördüncü sırada yer almaktadır. 17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesinde yaşanan depremler sonucunda afet politikalarına yön vermek, yaşanan depremlerden ders çıkarmak amacıyla mevcut durum analizlerine yönelik olarak bu dönemde farklı kurum-kuruluşlar tarafından raporlar hazırlanmış hem kamu yönetimi hem de toplumun afetlere karşı farkındalık seviyesi artırılmaya çalışılmıştır.

Ülkemiz yoksullukla mücadelede son otuz yılda büyük ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak komşu ülkelerdeki siyasi istikrarsızlıklar, iç savaşlar ve coğrafi anlamda kıtalararası geçiş noktasında yer alması nedeniyle aynı zamanda yoğun bir kitlesel göç kabul deneyimi de yaşamaktadır. Günümüzde Türkiye'ye gelen yabancıların sayılarındaki milyonları aşan artışlar başta ekonomik açıdan olmak üzere ülkemizin birçok açıdan yeni politikalar üretmesine neden olmaktadır.

Başta Birleşmiş Milletler olmak üzere, Dünya Sağlık Örgütü, OECD gibi birçok uluslararası kuruluş tarafından son dönemde öne sürülen risk odaklı sürdürülebilir kalkınma anlayışı giderek ülkelerde daha fazla karşılık bulmaktadır. Paris Anlaşması İklim Değişikliği Sözleşmesi (UNFCCC) özellikle iklim değişikliği riskine odaklanarak yasal olarak bağlayıcı etki azaltma yoluyla uyum ve karbon emisyonlarını azaltmaya yönelik hedefleri ortaya koymaktadır. Risk odaklı kalkınma anlayışı bu iki küresel deneyimlerin yanı sıra kalkınma, çatışma ve barış çalışmalarına yönelik eylemleri de içermektedir. Dolayısıyla ülkemizde gerek 11. Kalkınma Planı hedeflerinde gerekse uluslararası politikalarının gereklerini risk odaklı kalkınma anlayışı ile gerçekleştirmek önceliğimiz olmalıdır.

Afetlere Müdahaleden Bütüncül Afet Yönetimine Doğru Geçiş

Son otuz yılda, uluslararası afet politikalarının odak noktasında afete müdahaleden yani kriz yönetiminden, daha kapsamlı ve risk odaklı bir afet yönetimi kavramına doğru önemli bir geçiş yaşanmıştır. Bu çabalar açık bir şekilde çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınma ile de bağlantılıdır Afet yönetimi döngüsünün daha bütünsel ele alınışı, veriye dayalı politikayı bilgilendirmek için makro düzeyde afetlerin temel nedenlerini ve risk unsurlarını değerlendirme kapasitesine sahip güçlü bir bilimsel temele sahip politika oluşturmayı amaçlamaktadır (Elsevier, 2017).
Sendai Afet Risklerinin Azaltılması Çerçeve Belgesinde dört öncelikli alanda yerel, ulusal, bölgesel ve küresel seviyelerde, farklı sektörler arasında üye devletler tarafından politikaların oluşturularak stratejik hedeflerin gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Bu öncelikler:

- Afet riskini anlamak;
- Afet riskinin yönetilmesi için afet risk yönetişimini güçlendirmek;
- Afetlere karşı direnç oluşturmak için afet risk azaltmaya yatırım yapmak
- Etkili müdahaleyi sağlamak için afete hazırlıklı olmayı geliştirmek; iyileştirme, rehabilitasyon ve yeniden inşa faaliyetlerinde "Öncekinden Daha İyisini Kurmak" olarak belirtilmiştir (UNISDR, 2015).

Ülkelerin 2030 yılına kadar belirlenen bu hedefe ulaşmak için mevcut yapılarını afet risk azaltmaya odaklı olarak yeniden gözden geçirmeleri, bilimsel faaliyetlerini geliştirmeleri, kamu kurum ve kuruluşları, STK, özel sektör gibi ilgili tüm paydaşlarla katılımcı bir şekilde iş birliği yapmaları ve koordinasyon sağlamaları beklenmektedir.

Türkiye'de Afet Politikalarına İlişkin Tespitler ve Öneriler

Tarih boyunca başta depremler olmak üzere doğa kaynaklı afetler Türkiye'yi defalarca yerle bir etmiş, önemli ölçüde can ve mal kayıplarına neden olmuştur. Türkiye'nin jeolojik, sismik, topografik ve iklimsel karakterleri, çok farklı afetler için zemin oluşturmuş ve son 70 yılda 600 000 konut bu nedenlerle tahrip olmuştur. Ülkemizin konut stoğunun %66' sı deprem, %15'i seller, %10' u toprak kaymaları, % 7 'si heyelan, % 2'si meteorolojik olaylar ve çığ yüzünden hasar görmüştür. AFAD (2018) tarafından belirtildiği üzere, 1900'den günümüze meydana gelen büyük depremler bakımından Türkiye, 77 deprem ile dördüncü sırada yer almaktadır. 1980–2017 yılları arasında meydana gelen afetler incelendiğinde, can kaybı bakımından Türkiye'de bir milyon kişi başına yılda ortalama 6-25 kişinin doğa kaynaklı afetler nedeniyle hayatını kaybettiği görülmektedir. Son dönemlerde ülkemiz giderek artan bir şekilde iklim değişikliğinin de etkisiyle meteorolojik afetlerden kaynaklı can ve mal kayıplarına uğramaktadır.

17 Ağustos 1999'dan 17 Ağustos 2020'ye Türkiye'de Afetler

17 Ağustos 1999'da yerel saatle 03:02'de merkez üssü Gölcük olan 40,70 kuzey enlemi ile 29,91 doğu boylamında Mw 7,6 büyüklüğündeki 45 saniye süren Gölcük depremi sadece Kocaeli'nde değil, Ankara'dan İzmir'e kadar geniş bir bölgede ve Marmara'da hissedilmiştir. Resmi bilgilere göre 17.480 kişi vefat etmiş, 23.781 kişi yaralanmış, 505 kişi sakat kalmış, 285.211 ev ve 42.902 işyeri hasar görmüştür. 2010 yılında yayınlanan Meclis Araştırması Raporu'nda ölen kişi sayısı sayısı 18.373 olarak güncel-

lenmiştir. Gölcük depreminden sonra Türkiye'ye başta Japonya, Belçika, İsrail, Azerbaycan, Bangladeş, KKTC, Kıbrıs Rum Kesimi, Birleşik Arap Emirlikleri, Suudi Arabistan, Fas, Cezayir, Almanya, İtalya, Pakistan, Ürdün, Fransa, Rusya, İngiltere, Mısır, Yunanistan, Gürcistan, İsveç, Macaristan, Malezya, Finlandiya, Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere toplamda 52 ülke yardım etmiştir. Daha öncesinde bu bölgede Adapazarı merkez üssü olmak üzere 1943, 1957, 1967 yıllarında da şiddetli depremler yaşanmıştır. 1999 depreminden sonra da belirli periyotlarda ve çeşitli büyüklüklerde depremlerin beklenmesi bu fay hattının karakteristik özelliğinden kaynaklanmaktadır (deprem.afad.gov.tr, 2020).

17 Ağustos depreminin ülkemizde endüstrinin ve şehirleşmenin en yoğun olduğu Marmara Bölgesinde meydana gelmiş olması, can kaybının ve hasarın da o ölçüde çok büyük olmasına sebep olmuştur. 1967 Adapazarı depreminden sonra bölgeyi etkileyen en büyük ölçekteki bu deprem, İstanbul'un Avcılar, Küçükçekmece, Tuzla ilçeleri ile İzmit, Adapazarı, Gölcük, Yalova, Düzce ve Bolu şehirlerinde 20 000 dolayında can kaybına ve maddi hasara yol açmıştır. Deprem nedeniyle bölgede bulunan kamuya ve özel sektöre ait endüstri tesislerinde yaklaşık bir hafta süre ile üretime ara verilmiştir. Anadolu Otoyolunun Sapanca-Adapazarı arasındaki kesiminde meydana gelen oturmalar, çekme çatlakları ve bir üst geçitte meydana gelen göçme nedeniyle otoyol üç gün süreyle ulaşıma kapanmış, bu ise deprem bölgelerine ulaşılmasında önemli bir engel oluşturmuştur (Akay, 2002). Afet politikaları açısından bakıldığında literatürde Türkiye'nin afet politikalarının tarihsel dönemlerinde birçok kaynakta bu depremin bir uyanış dönemi olarak kabul edildiği görülmektedir (Akay, 2016; Akay 2002; Kaya, 2018, Ergünay, 1999).

17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem ülkemizin, afetlere özellikle depremlere hazırlıklı olma noktasında noksanlıkların ve sorunların görülmesi bakımdan önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu afet gerek kurumsal alanda gerekse bakış açısı bakımından değişimlerin öncüsü olmuştur. Diğer yandan; kabul etmek gerekir ki bu denli yaygın ve yıkıcı etki meydana getiren afetle, gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun bir ülkenin uluslararası yardım ve destek almadan kısa vadede baş ederek normalleşme sağlaması mümkün değildir. Bu depremin hasar tespit çalışmaları henüz sona ermeden 12 Kasım 1999 tarihinde Düzce-Kaynaşlı merkezli ikinci büyük deprem bölgeyi vurmuştur. 12 Kasım 1999 günü saat 17.57'de meydana gelen 7,2 büyüklüğündeki deprem, Düzce merkez olmak üzere Bolu ve çevresinde hasara yol açmış olup depremde 763 kişi ölmüş, 4.948 kişi yaralanmıştır. Her iki deprem de konutlar ve iş yerlerinde, endüstri tesislerinde önemli hasarlara ve yıkımlara yol açmıştır (Kaya, 2018). Depremler sonrasında Hükümet tarafından deprem afeti konusunda yapılan çalışmaların tüm yönleriyle incelenerek, alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla, Meclis Araştırma Komisyonu kurulmuş ve Komisyon çalışmaları sonucunda bir rapor hazırlanmıştır (TBMM, 1999).

Bölgenin Türkiye ekonomisindeki rolü, meydana getirdiği maddi kayıplar, kamu finansmanı üzerindeki olası etkilerini ortaya koymak amacıyla, şimdiki adıyla Kalkınma Bakanlığı o dönemdeki adıyla Devlet Planlama Teşkilatı afetin hemen sonrasında 1999 yılında "Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Muhtemel Finans İhtiyacı- Kısa, Orta ve Uzun Vadede alınabilecek Tedbirler" başlıklı bir rapor yayınlamıştır. Bu rapor aynı zamanda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na yol gösterici olmuştur. Bu rapora göre Deprem, Türkiye nüfusunun yüzde 23'lük bir bölümünü direkt etkilemiş; dep-

remden en ağır derecede etkilenen nüfusun toplam nüfus içindeki payının yüzde 6 civarında olduğu; depremin etkilediği 7 ilin GSMH içindeki payının yüzde 34,7, sanayi katma değeri içindeki payının ise yüzde 46.7 seviyesinde olduğu belirtilmiştir (DPT, 2001).

1999 Depremlerinden sonra yapılacak işlerle ilgili olarak mevcut mevzuatta yer alan hükümler ve son yapılan düzenlemeler çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı faaliyetler ile deprem sonucunda kamu altyapı ve üretim tesislerinin uğradığı hasarların telafisi için yapılan harcamaların kamu finansmanını olumsuz etkilediği o dönemdeki adı ile Devlet Planlama Teşkilatı şimdiki adıyla Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSB) tarafından ifade edilmiştir (DPT, 2001). Birleşmiş Milletler Teşkilatı İnsani İşler Koordinasyon Bürosu (OCHA) tarafından, BM'nin Türkiye Ofisi tarafından yapılan açıklamada ise, depremin ortalama maliyetinin 10 milyar dolar civarında olduğu belirtilmiştir (Akay, 2002).

Afet politikalarına yön vermek, yaşanan depremlerden ders çıkarmak amacıyla mevcut durum analizlerine yönelik olarak bu dönemde farklı kurum-kuruluşlar tarafından raporlar hazırlanmış hem kamu yönetimi hem de toplumun bu konuya ilgisi çekilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de deprem, en yıkıcı afet türü olduğu için çalışmaların, hazırlanan raporların birçoğunun odak noktasını oluşturmuştur. Bu raporlardan bazıları şunlardır:

- Deprem Felaketi Konusunda Yapılan Çalışmaların Tüm Yönleriyle İncelenerek Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, (1999).
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (2000).
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)
- Türkiye Ulusal Jeodezi ve Jeofizik Birliği Deprem Raporu, (2000).
- Ulusal Deprem Konseyi, Ulusal Deprem Stratejisi Raporu, (2002).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor Raporu, (2002).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Mali Yapı ve Denetim Boyutuyla Afet Yönetimi, (Akdağ, 2002).
- Türkiye İktisat Kongresi, Deprem Çalışma Grubu Raporu, İzmir, (2004).
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Deprem Şurası (2004),
- JICA, Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, (2004).
- Performans Denetim Raporları ve Türkiye Deprem Şurası Raporu, (2004), (UDK, 2005).
- Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlık Acil Durum ve Afet Yönetimi İnceleme Raporu, (Mayıs 2008).
- TMMOB, Jeoloji Mühendisleri Odası (JMO), Deprem ve Deprem Yönetimi Raporu, (Ağustos, 2010).

1999 yılı sonrasının uyanış dönemi olarak adlandırılmasının (Ergünay, 1999) bir diğer sebebi de Meclis Raporunda (1999) belirtildiği gibi, Marmara ve Düzce depremleri sonrasında kamu yönetimi alanında da bir ilk yaşanmış, afetin yaralarını sarma, yeniden yapılanma ve iyileştirme politikaları bağlamında iki ay gibi kısa bir süre içinde 38 kanun ve kanun hükmünde kararname, 6 yönetmelik, 17 tebliğ ve 9 genelge çıkartılarak yürürlüğe konmuştur (Akay, 2016; 2017). Marmara Bölgesinde meydana gelen depremden dolayı oluşan hasarların en kısa zamanda bertaraf edilmesi için 583 ve 600 sayılı KHK'ler ile Başbakanlığa bağlı "Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. Bu kuruluş yeni bir afet yönetim anlayışını ülkemize getirmek amacıyla

Dünya Bankası'nın önerisi doğrultusunda kredi şartına bağlı olarak kurulmuş bir yapılanma olmuştur. Acil durum yönetiminin gerçekleştirilmesi için kamu kurum- kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu temin etmek amacıyla oluşturulan bu yapılanma 600 sayılı KHK ile değişikliğe uğramış; Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Türkiye Acil Durum Genel Müdürlüğüne (TAY) dönüştürülmüştür. 1999-2009 yılları arasında afet ve acil durumlarla ilgili olarak ulusal ve uluslararası alanda TAY gereken hizmetleri yerine getirmiştir (Akay ve Özmen, 2017; Akay, 2016).

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapatılarak afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı oluşturulmuştur.

Türkiye'de 1999 dönemine kadar uygulanan afet politikalarının yansımaları kalkınma planlarında da dönem dönem görmek mümkündür. 1999 dönemine kadar kalkınma planlarında da görüldüğü üzere uygulanan afet politikaları, genelde afetlerden etkilenen kişilerin zararlarının devlet eliyle karşılanması yoluna dayandırılmıştır. Genelde kriz yönetimi bağlamında reaktif afet olduktan sonra yara sarma politikaları olarak adlandırılan yaklaşımlar geçerli olmuştur. Risk azaltma ve hazırlıklı olmaya yönelik politikalar ilk dört kalkınma planı döneminde yeterince yer almamıştır. **Özellikle yapılı çevrenin inşasında gecekondu afları ile inşaat izni almadan, yürürlükteki yasa ve yönetmeliklere uyulmaksızın kaçak yapıyla mücadelede etkin politikalar yerel yönetimler tarafından yeterince uygulanamamıştır. Bu durum özellikle büyük şehirlerde binlerce ruhsatsız ve denetimsiz yapı stokuna neden olmuştur. Günümüzde önceki dönemlerde inşa edilen niteliksiz yapı stoğunun oluşturduğu şehirlerimizin birçoğu afet riski altındadır ve bu risklerin yönetimi her geçen gün zorlaşmaktadır.** Türkiye'de 1963 yılından bu yana beşer yıllık olarak hazırlanan kalkınma planları (Dokuzuncu Kalkınma Planı sadece 7 yıl süreli olarak hazırlanmıştır) yıllık yatırım programları ve orta vadeli programlar bütüncül olarak gelişme stratejisini belirlemektedir. Türkiye'de afetlerin tarihsel gelişimi incelendiğinde deprem ağırlıklı ve konum itibariyle de kırsal nitelikte olduğu görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında kalkınma planlarına yansıyan politikalarda afet zararları deprem özelinde olduğu ve uygulamaların kırsal alanlarla sınırlı kaldığı görülmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na kadar kalkınma planlarında afetler, uygulanan politikalar ve tedbirler ayrı bir başlık altında bağımsız bir bölüm olarak ele alınmamıştır. Planların yerleşme ve şehirleşme politikaları, konut, çevre ve araştırma-geliştirme faaliyetleri gibi bölümlerin içerisinde afet ile ilgili bilgilere yer verilmektedir (Akay, 2016).

1999 Depremlerinden sonra hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye'de yaşanan büyük depremler sonrasında niteliksiz yapı stoğu, plansız kentleşme, rant kaygıları ile gelişen kentlerin mevcut durumunun değerlendirilmesi yapılmıştır. Yeniden yapılanma süreci içerisine giren Türkiye'de afetlere karşı Temmuz 2019 tarihinde yayımlanarak 2019-2023 Dönemi için yürürlüğe giren On Birinci Kalkınma Planı kapsamında belirlenen hedef ve eylemlerde Türkiye'nin değişen afet politika anlayışının yansıması görülmektedir. "Yaşanabilir Şehirler Sürdürebilir Çevre" başlıklı bölüm altında afet yönetimi ayrı bir başlıkta yer almıştır. Planda Türkiye'nin 2018 yılı itibarı ile kalkınma yardımlarının yüzde 86'sının insani

yardımın oluşturduğu, sadece 7,4 milyar dolarlık insani yardımın bir yıl içinde yapıldığı ifade edilmiştir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Türk Kızılayı tarafından son 10 yılda 138 farklı ülkede doğal ve insan kaynaklı afetlere dönük yardımlarda bulunulduğu belirtilmiştir (CSB, 2020).

Planda sadece afet yönetimi bölümünde değil ailenin korunması, kültür hizmetleri, konut, kentsel dönüşümle ilgili ilke ve hedeflerde de afet politikalarına yer verilmiştir. Planın afet yönetimi ile ilgili olan bölümü haricinde afet politikaları bağlamında en dikkat çeken bölümü konut ve kentsel dönüşümle ilgili olan bölümdür. Konut üretiminde afetlere karşı dayanıklılık standartları geliştirileceği, iklim değişikliğine dayanıklı konut üretim süreçlerinin sağlanacağına vurgu yapılmıştır. Afet yönetimi bölümünde belirlenen amaç;

- Afetlere karşı toplumsal bilincin artırılması,
- Afetlere dayanıklı ve güvenli yerleşim yerlerinin oluşturulması ve risk azaltma çalışmaları yapılarak afetlerin neden olabileceği can ve mal kaybının asgari düzeye indirilmesidir.
- Hem bölgelerin sosyo-ekonomik ve fiziksel özellikleri göz önüne alınarak hem de farklı afet türlerine göre önceliklendirme yapılarak risk azaltma çalışmalarının yapılması;
- Afet risk ve zarar azaltma çalışmalarına yönelik Türkiye Afet Risk Azaltma Planı'nın hazırlanması;
- Doğal afet sigortasının bütün afet türlerini kapsayacak şekilde genişletilerek yaygınlaştırılması;
- Uluslararası işbirliğinin artırılması;
- İklim değişikliğinin etkilerini de içerecek şekilde afet tehlike ve risk haritaları hazırlanması,
- Afet tehlike haritalarının, afet türlerine göre risk haritalarının hazırlanmasına yönelik hedefler belirlenmiştir.

Planda Türkiye genelini ilgilendiren hedeflerin yanı sıra ilk kez bir kent ayrı ele alınarak özel hedefler belirlenmiştir. Bunlar; İstanbul'da risk azaltma ve güçlendirme çalışmalarına devam edilmesi; kritik alt yapı tesislerinin direncinin artırılması, geçici barınma alanlarının sosyal donatılarının tamamlanması ve kapasitelerinin artırılması; hastane, okul, yurt gibi ortak kullanım mekânları ile enerji, ulaştırma, su ve haberleşme gibi kritik altyapıların güçlendirilmesi, kamu hizmet binalarının envanterinin çıkarılması ve afetlere karşı güçlendirme çalışmalarına devam edilmesi yönünde hedeflerdir (CSB, 2020).

Genel anlamda belirlenen hedeflerde afet sonrası iyileştirme çalışmaları için kapasite güçlendirilmesi, iyileştirme planı hazırlanmasının usul ve esaslarının belirlenerek ulusal iyileştirme planının çerçevesinin ortaya konması; kesintisiz ve güvenli haberleşme altyapısı ile afet yönetimi bilgi ve karar destek sistemlerinin geliştirilmesi; coğrafi bilgi sistemi destekli karar destek mekanizmasının geliştirilmesi; farkındalık oluşturma ve bilinç oluşturma çalışmalarının gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Türkiye, ulusal düzeyde tarafından sunulan diğer ilave taahhütlerde Sendai Doğal Afet Risklerinin Azaltılması 2015-2030 Çerçevesi, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi ve İklim Değişikliği Paris Anlaşması, BM Çölleşmeye Karşı Mücadele Sözleşmesi'nin gerekliliklerini yerine getirmeyi de taahhüt etmektedir. 2030 yılına kadar arazi tahribatının dengelenmesi yönünde yapılacak çalışmaları ve Ankara Girişimi'nin gereklerini uygulamayı taahhüt etmektedir. Çölleşme, arazi bozulumu-erozyon ve kuraklık ile sosyal istikrarsızlık ve göç kapsamında çalışmalar yapmayı, eğitim programları düzenlemeyi, hassas ülkelerde kuraklık için erken uyarı sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesine yönelik çalışmaları destekleyeceğini belirtmiştir. Ayrıca bu eylemlerden sorumlu kurum ve kuruluşlar

belirlenerek görev dağılımları da gerçekleştirilmiştir (Akay, 2019).

Merkezi Yönetim ve Afet Politikaları

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde başta İçişleri Bakanlığına bağlı Afet ve Acil Durum Başkanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmak üzere Tarım ve Orman Bakanlığı'nın (***Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Tarım Sigortaları ve Doğal Afetler Daire Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ), Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü- OGM),*** Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ***(Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Haberleşme Genel Müdürlüğü***), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (***Enerji Verimliliği ve Çevre Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü***) ve Sağlık Bakanlığı'nın (***Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Çevre Sağlığı Dairesi Başkanlığı, Sağlık Tehditleri Erken Uyarı ve Cevap Dairesi Başkanlığı***) bazı birimlerinin afet politikalarını oluşturan, destekleyen ve/veya yön veren görev-yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında afet politikaları bağlamında direkt sorumlu olan AFAD ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın çalışmalarına detaylı bir şekilde yer verilmiştir.

Yerel Yönetimler ve Afet Politikaları

Kentlerin sağlıklı bir şekilde gelişmesinde, nitelikli yapı stoğunun, altyapının oluşturulmasında imar planlama sürecinin en temel taşları olan yerel yönetimlerin afet politikalarının oluşturulmasında ilgili kanunlarla kendilerine verilen görev-yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda il düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapma yükümlülüğü verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kendi sorumluluk alanları dışında diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek gerek özel sektör gerekse kamu kuruluşlarını afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetleme görevleri bulunmaktadır. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların boşaltılması, insanların tahliye edilmesi ve yıkım yetkileri de bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerine benzer şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun da mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetlerini yapma veya yaptırma yetkisi belediyeye verilmiştir. Ayrıca yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de göz önünde bulundurarak afet ve acil durum plânlarını yapma; ekip ve donanım hazırlama görevleri belediyelere verilmiştir. İl ölçeğinde mevcut diğer kurumlar tarafından hazırlanan acil durum plânları ile koordinasyon sağlanarak ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşlerinin alınması gerekmektedir. Halkın afetler konusunda farkındalığının artırılması, eğitiminin sağlanması, belediye sınırları dışındaki afet olaylarında bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlama yükümlülükleri de kanunla hükme bağlanmıştır. 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu"nda aynen belediye kanununda yer aldığı gibi il özel idareleri tarafından acil yardım ve kurtarma hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla afet ve acil durum plânlarını belediye sınırları dışında gerçekleştirmekle sorumludur. Diğer il ölçeğindeki acil durum plânlarıyla koordinasyon sağlanması ve ilgili kurumlarla iş birliği yapılması hükme bağlanmıştır. İl özel idaresi kendi bölgeleri dışındaki afetlere gerektiği durumlarda destek sağlamakla görevlidir.

Türkiye'nin afetselliği göz önüne alındığında başta 1999 yılında ülkemizde meydana gelen deprem olmak üzere, afetlerin acı sonuçları yerel yönetimlerin görev-yetki ve sorumluluğunda olan imar planlamasının ve özellikle yer seçiminin ve yapıda denetimin önemini bir defa daha göstermiştir. Yer seçimi doğa kaynaklı afetlerde güvenli ve ekonomik yapının ilk ve çok önemli adımını oluşturmaktadır. Ancak, deprem başta olmak üzere karşılaşılan doğa kaynaklı afetler sonucunda ortaya çıkan olumsuzluklar bu konudaki yasaların etkin bir şekilde uygulanamadığını göstermektedir. **Afetler sonucunda yaşanan kentleşme ve yapılaşma sorunları, doğa kaynaklı afetlere yönelik planlama sürecinin bir sistem içinde tasarlanmasına ve ilgili mevzuatın yeniden düzenlenmesine olan ihtiyacı artırmıştır.**

SONUÇ YERİNE: RİSK ODAKLI SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA

Türkiye'nin 1999 öncesi dönemlerde yürüttüğü tepki vermeye odaklı, müdahale çalışmaları ağırlıklı, reaktif bir yaklaşım içeren afet politikalarının yerini günümüzde uluslararası politikalardan da etkilenerek, değişim göstererek proaktif, risk azaltmaya odaklı, sürdürülebilir kalkınmayla entegre, katılımcı bir çerçeve içeren politikalara bırakmıştır. Ancak uluslararası politikaların özellikle son dönemde içinde bulunduğumuz Sendai Çerçeve Belgesinin (2015-2030) de etkisiyle biçimlenen bu yaklaşımların etkin bir şekilde hayata geçirilmesi için gerekli kapasitenin bir an önce oluşturulması elzemdir. **Diğer ülkelerde olduğu gibi kentlerin afetlere karşı dirençliliğini sağlanması ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerde planlama sürecine dahlinin nasıl olacağı, bu politikaların nasıl geliştirileceği ülkemiz için de öncelikli bir sorun alanı hâline gelmektedir.**

Diğer taraftan, Türkiye'de kentlerin coğrafi konumunun, jeo-morfolojik özelliklerinin, iklimsel parametrelerinin, ekonomik, sosyo-kültürel yapılarının çok çeşitlilik göstermesi risklerin belirlenme ve analiz edilme süreçlerini güçleştirmektedir. Bu sürecin sürdürülebilir yönetimi, yerel yönetimler ile merkezî yönetimin koordineli bir şekilde çalışması ve halk ile sivil toplum kuruluşlarının, kentlerin afetlere dayanıklılığını artırma faaliyetlerinin her aşamasına katılmalarının sağlanmasıyla mümkün olacaktır. **Uygulanacak risk azaltma politikalarının iyi yönetişimin unsurları olarak değerlendirilen hukukilik, tarafsızlık, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkelerini içermesi, diğer politikalar ile eşgüdümün sağlanması, yapılan çalışmaların etkin olması, halkın afetlere karşı bilincinin ve farkındalığının artırılması gereklidir.**

Türkiye'nin de afet politikaları bağlamında 11. Kalkınma Planı'nı kapsamında belirlenen hedefleri de gözeterek yapılması gereken çalışmaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Afet risklerinden haberdar olmak, riskleri anlamak,
- **Risk farkındalığı konusunda kapasiteyi artırmak ve uzmanlığı güçlendirmek**
- **Kaynakların daha iyi anlaşılmasını sağlamak,**
- **Afet risklerinin analizi ve değerlendirilmesini sağlamak**
- **Afet veri tabanını oluşturmak, güçlendirmek ve riskleri azaltmak,**
- **Yerel, bölgesel, ulusal izleme ve değerlendirmeyi güçlendirmek,**
- **Karar vericiler için paydaşlarla birlikte çoklu risk değerlendirmelerini dikkate almak ve sürece kalkınma aktörlerini dahil etmek,**
- **Riske duyarlı gelişimin sağlanması, zarargörebilirliği, maruziyeti ve riski azaltmak için yeni finansman mekanizmalarını teşvik etmek,**
- DASK ve TARSİM gibi risk transfer mekanizmalarının toplumda yaygınlaştırılmasını sağlamak,
- **Kentsel dönüşüm faaliyetlerini niteliksiz**

yapı stoğunun bertarafı için gerçekleştirmek

- **Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi, Sendai Çerçevesi, Paris Anlaşması ve Dünya İnsani Zirvesi gibi küresel girişimleri ve çerçeveyi kalkınma planları ile bütünleştirmek,**
- **Afet riskli alanların tespiti ve ilanına yönelik mevcut kriterlerin geliştirilmesi,**
- **Öncelikli alanların acilen dönüştürülmesi,**
- **Çok ölçütlü değerlendirme modelinin geliştirilmesi,**
- **Can ve mal kaybına neden olma açısından afet riskleri, tehlikesi, etkilediği nüfusun büyüklüğü, mali ve finansal gereksinimler ve rezerv alanın mevcudiyeti gibi unsurlarla puanlama sistemleri oluşturularak önceliklendirmelerin oluşturulması,**
- **Tehlikeli ve riskli alanlardaki yapıların risk önceliklendirilmesi yapılması,**
- **İstanbul genelinde kentsel dönüşüm uygulamaları ve imara yeni açılacak alanların planlaması yapılırken nüfus yoğunluğu dikkate alınarak afet ve acil durum toplanma alanları oluşturulması,**
- **İstanbul'da fay hattına yakın olan alanlar tespit edilerek kentsel dönüşüm çalışmalarında önceliklendirilmesi,**
- **İstanbul'da kentsel dirençliliğin artırılması amacıyla mevcut altyapı sistemlerinde afet risk önceliklendirme çalışması yapılarak yenilenme çalışmaları yapılması,**
- **Kentsel dönüşüm uygulamaları ve imara yeni açılacak alanlar ile sanayi alanlarının dönüşümü kapsamında şehir planlaması yapılırken şehrin afet geçmişi, afet tehlikeleri ve riskleri göz önünde bulundurulması,**
- **Mekânsal planlama faaliyetlerinde AFAD tarafından hazırlanan Afet Riski Azaltma Sisteminin kullanılmasının sağlanması,**
- **Afet risklerinin planlama aşamasında gözetilmesine yönelik imar planlaması kriterleri geliştirilerek afet tehlike ve risklerine uygun imar planlaması**
- **Yerel yönetimlerin afet ve acil durumlara karşı toplumsal farkındalık artırılacak ve yerel düzeyde afet yönetiminden sorumlu birimler**in kapasitelerinin güçlendirilmesi;
- **İl afet risk azaltma planlarının hazırlanması,**
- **Yerel afet önleme projelerinin hazırlanıp uygulanmaya konularak kapasitelerinin artırılması**
- **Afet riski yüksek olan yerler için yerel afet sonrası iyileştirme planları hazırlanması yapılması gereken faaliyetlerdendir (CSB, 2019).**

Bu bildirimler ve politikaların yanı sıra mülteci, göçmen süreçleri ve kentleşme ile kentsel krizleri yönetmek için kentsel dirençliliği artırmak Türkiye'nin en öncelikli yapması gereken faaliyetlerdendir. Ülkemiz yoksullukla mücadelede son otuz yılda büyük ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak komşu ülkelerdeki siyasi istikrarsızlıklar, iç savaşlar ve coğrafik anlamda kıtalar arası geçiş noktasında yer alması nedeniyle aynı zamanda yoğun bir kitlesel göç kabul deneyimi de yaşamaktadır. Günümüzde Türkiye'ye gelen yabancıların sayılarındaki milyonları aşan artışlar başta ekonomik açıdan olmak üzere ülkemizin birçok açıdan yeni politikalar üretmesine neden olmaktadır. **İklim değişikliğinin neden olduğu afetlerin artışı ile her yönden giderek artan "İklim Mültecilerinin" hareketliliği (Akay, 2019) halihazırda ülkemizi tehdit eden önemli bir unsur olmakla birlikte giderek bu risk giderek daha da artacaktır.**

2020 yılının başından itibaren tüm dünyayı saran Covid 19 salgını ülkelerin hem sağlık hem de afetle ilgili politikalarını yeniden gözden geçirmelerine sebep olmuştur. Kitlesel salgınlar BM terminolojisine göre afet olarak kabul edilmektedir. "Kentlerin Afet Dirençlilik Karnesi: Halk Sağlığı Sisteminin Dirençliliği Eki" (UNISDR, 2020) olarak ifade edilen yeni çalışma yerel yönetimlerin katılımına açık olan dirençli kentlerin oluşturulmasına yönelik kampanya ile entegre bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir. UNDRR'nin kampanya kapsamında hazırladığı "Kentlerin Afet Dirençlilik Karnesi"nin (Puan Kartı) dikkat çeken bir eksiği,

afetlerin etkilerinin ve halk sağlığı sorunlarının ve birbirileriyle etkileşimlerinin yeterince vurgulanmamasıdır. **Hastane hizmetlerinin kapasiteleri, yapısal olan ve olmayan güvenlik gibi daha belirgin sağlık faktörleri, afetle ilgili diğer halk sağlığı sorunları ülkeler tarafında yeterince ele alınmamıştır.** UNDRR tarafından Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ve ortaklarının desteğiyle oluşturulan bu çalışma ile gerek yerel yönetimler gerekse merkezi yönetim tarafından bütüncül bir afet yönetiminin sağlanması hedeflenmiştir. **Türkiye'den başta dirençli kentler kampanyasına katılan belediyeler olmak üzere hazırlanan bu çalışmaya etkin katılım sağlanması kentlerin her açıdan dirençliliğinin oluşturulmasına yardımcı olacaktır.**

KAYNAKLAR

AFAD, (2015). BM, Afet Risklerinin Azaltılması Hyogo Çerçeve Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Ulusal İlerleme Raporu (2013-2015), Ankara.
AFAD, (2018). Türkiye'de Afet Yönetimi ve Doğa Kaynaklı Afet İstatistikleri (Disaster Management And Natural Disaster Statistics in Turkey) www.afad.gov.tr adresinden erişildi.
Akay, A. & Özmen, Ö.T. (2018). Afet ve Acil Durum Başkanlığı'nın (AFAD) Afet Yönetimindeki Rolü. [Özmen, B. (der.)] Afet Yönetimi II. Yayın no: 3604, Anadolu Üniversitesi Yayınları: Eskişehir.
Akay, A. (2016). Türkiye'de Afet Politikaları. [Kartal, F. (der.)] Kamu Politikaları. Yayın no: 386, TODAİE Yayınları: Ankara.
Akay, A. (2017). Türkiye'de Afet Yönetimi Politikaları. [Özmen, B. (der.)] Afet Yönetimi II. Yayın no: 3604, Anadolu Üniversitesi Yayınları: Eskişehir.
Akay, A. (2018). Afet Risk Azaltma Politika ve Stratejileri. [Akay, A. & Pekkan, E. (der.)] Afet Risk Azaltma Politikaları. Yayın no: 3727, Anadolu Üniversitesi Yayınları: Eskişehir.
Akay, A. (2019). İklim Değişikliğinin Neden Olduğu Afetlerin Etkileri. İklim Değişikliği Alanında Ortak Çabaların Desteklenmesi Projesi (iklimİN), İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 15, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ankara.
Akay, A., 2002. Kocaeli Depremi Sonrası Yalova İli Gelişim Plan Stratejileri, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Peyzaj Mimarlığı ABD, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.
Akkoç, Y.S. (2018). Kentsel Afet Risk Azaltma Stratejileri ve Kentsel Dönüşüm, [Akay, A. & Pekkan, E. (der.)] Afet Risk Azaltma Politikaları. Yayın no: 3727, Anadolu Üniversitesi Yayınları: Eskişehir.
CRED, (2019). Natural Disasters, 2019 Report. (www.cred.be adresinden erişildi.)
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB), (2020). 2020 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu. Temmuz 2020, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
DPT, (2001). Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Muhtemel Finans İhtiyacı - Kısa, Orta ve Uzun Vadede alınabilecek Tedbirler Raporu.
Elsevier, 2017. A Global Outlook On Disaster Science Report.
Ergünay, O. (1999), Deprem-Yuvarlak Masa, Mülkiye Cilt: XXIIII, Sayı:219, Ankara.
Kaya, E. (2018). Afet Uygulamaları ve Geçmiş Afetlerden Çıkarılan Dersler. [Akay, A. & Pekkan, E. (der.)] Afet Risk Azaltma Politikaları. Yayın no: 3727, Anadolu Üniversitesi Yayınları: Eskişehir.
Opitz-Stapleton, S., Nadin, R. et al, (2019). Risk-informed development, From crisis to resilience.
MGM, (2018). 2017 Yılı Afet Değerlendirilmesi. [Erhan, A., Kılıç, G., Çamalan, G. ve ark. (der.)] Ankara. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Ankara.
T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2013). Onuncu Kalkınma Planı. http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/OnuncuKalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-20142018.pdf adresinden erişildi.
T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, (2019). Ankara Girişimi. http://www.cem.gov.tr/erozyon/AnaSayfa/ank aragirisimi.aspx?sflang=tr adresinden erişildi.
TBMM. (1999). Türkiye'de Meydana Gelen Deprem Felaketi Konusunda Yapılan Çalışmaların Tüm Yönleriyle İncelenerek Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyon Raporu, (http:// www.belgenet.com/rapor/depremrapor.html adresinden erişildi.)
UN, (2012). Rio+20 Sonuç Bildirgesi. (http://www.cem.gov.tr/erozyon/Files/Rio20So nucBildirgesi.pdf adresinden erişildi.)
UNDRR, (2019). 2018: Extreme Weather Events Affected 60 Million People. https://www.unisdr.org/archive/63267 adresinden erişildi.
UNISDR, (2009), UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR, Geneva.
UNISDR, (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendaiframework adresinden erişildi.
UNISDR, (2017). Words into Action Guidelines, National Disaster Risk Assessment, Governance System, Methodologies and Use of Results.
UNISDR, (2018). Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), part of the Institute of Health and Society (Université catholique de Louvain).
UNISDR, (2018). Şehirler Dirençli Hale Geliyor, Şehrim Hazırlıyor. United Nations International Strategy for Disaster Reduction.
UNDRR, (2020). Kentlerin Afet Dirençlilik Karnesi, Nisan 2020, Halk Sağlığı Sisteminin Dirençliliği Eki Danışma Taslağı Sürüm 2.0. www.undrr.org adresinden erişildi.
www.afad.gov.tr adresinden erişildi.
www.csb.gov.tr adresinden erişildi.
www.csb.gov.tr/yilin-ilk-yarisinda-307-milyon-kira-yardimi-yapildi-bakanlik-faaliyetleri-29798 adresinden erişildi.
www.deprem.afad.gov.tr , adresinden erişildi.
https://www.tarimorman.gov.tr/CEM, 1.08.2020 tarihinde erişildi.
https://cygm.csb.gov.tr/birimler, 1.08.2020 tarihinde erişildi.
https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM, 1.08.2020 tarihinde erişildi.
https://www.mgm.gov.tr/kurumsal/birimler.aspx, 1.08.2020 tarihinde erişildi.
https://abdi.uab.gov.tr/, 1.08.2020 tarihinde erişildi.
https://hgm.uab.gov.tr/, 1.08.2020 tarihinde erişildi.
https://hsgm.saglik.gov.tr/tr, 1.08.2020 tarihinde erişildi.

SAADET