

“Türkiye ve Suriye Halkları için Uluslararası Bağışçılar Konferansı”nı izlemek

Dr. Şerif Onur Bahçecik
ODTÜ, Uluslararası İlişkiler Bölümü



©Avrupa Birliği, 2023 (Fotoğraf: Lisa Hastert)

6 Şubat'ta meydana gelen ve Türkiye'nin 11 ilini birden etkileyen iki büyük deprem şimdiden yakın tarihin en yıkıcı olaylarından biri olarak hafızalara kazandı. Bu yazı kaleme alındığı tarihte Türkiye'de 48.448,¹ Suriye'de ise 7259 kişi hayatını kaybetmiş,² yaklaşık 13,5 milyon kişi depremden etkilenmiş bulunuyor. 6 Şubat'taki büyük depremin ardından her gün ortalama 500 olmak üzere binlerce artçı yaşandı.³ İlk depremlerin üzerinden daha birkaç saat geçmişken, Türkiye'deki Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) Türkiye Afet Müdahale Planı'na göre depremin seviyesini 4. Seviye olarak ilan ederek tam ulusal kapasite ile müdahale kararı aldı. AFAD ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı aracılığıyla uluslararası yardım talebiyle Avrupa Birliği (AB) Acil Durum Müdahalesi Koordinasyon Merkezi (ERCC) ile temasa geçti.⁴ Bu bilgi notu Türkiye özelinde afete uluslararası müdahale konusuna eğilirken, STK müdahaleleri yazının kapsamına alınmamıştır.

Ülkede çok geniş bir alanı etkileyen bu deprem felaketinin yerel afet müdahale ekiplerinin kapasitesini aştığı görüldü. Depremde etkilenen şehirlerin altyapı unsurları yerle bir olurken, birçok şehir merkezinde elektrik kesildi, mobil iletişim olanakları kesintiye uğradı. En çok etkilenen şehirler arasında yer alan Kahramanmaraş, Hatay ve Gaziantep'teki üç havaalanı

depremin yarattığı tahrip dolayısıyla kullanılamaz hale geldi⁵ ve bu durum yardım ve kurtarma çabalarını büyük ölçüde aksattı. Depremden etkilenen şehirleri birbirine bağlayan dört büyük karayolu da meydana gelen tahribat sonucunda ulaşıma kapandı.⁶ Felaketin hayati nitelik taşıyan ilk saatlerinde müdahalenin oldukça yetersiz kalışı, yetkililer tarafından altyapıda meydana gelen hasar ve kötü hava koşulları ile açıklanmaya çalışıldı.

Deprem sabahı henüz gün doğarken, enkaz altında kalan insanların yardım çığlıkları sosyal medyayı kaplamıştı bile. Ulusal arama kurtarma (USAR) ekipleri müdahale amacıyla yollara düşmüş, uluslararası destek ve yardımlar ülkeye ulaşmaya başlamıştı. İlk gelen yabancı ekiplerin komşu Azerbaycan ve Yunanistan'dan gönderildiği bildirildi.⁷ Depremin 5. günü olan 10 Şubat itibarıyla Türkiye'ye yardım için gönderilen yabancı ekiplerin sayısı 38'e ulaşmıştı. Birleşmiş Milletler'e (BM) bağlı bir kuruluş olan Uluslararası Arama Kurtarma Danışma Grubu (INSARAG) verilerine göre dünyada orta/ağır kategorisinde sınıflandırılan toplam 56 USAR ekibi bulunuyor.⁸ Dünya çapındaki arama kurtarma müdahale kapasitesinin bu kadar geniş bir kısmının Türkiye'ye sevk edilmiş olması, felaketin büyüklüğünü anlamaya yardımcı olabilir.

- 1 “40. gün! Depremde ölü sayısı ne kadar oldu, güncel yaralı sayısı kaç? Hangi ilde kaç bina yıkıldı, kaç kişi öldü?,” *CNN Türk*, 17 Mart 2023, <https://www.cnnturk.com/turkiye/38-gun-depremdede-olu-sayisi-ne-kadar-oldu-guncel-yarali-sayisi-kac-hangi-ilde-kac-bina-yikildi-kac-kisi-oldu>.
- 2 “Syria/Turkey Earthquakes Situation Report #7,” *Reliefweb*, 8 Mart 2023, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syriaturkey-earthquakes-situation-report-7-march-8-2023>.
- 3 “Deprem İstatistikleri,” *AFAD*, 6 Mart 2023, <https://deprem.afad.gov.tr/event-statistics>.
- 4 “Kahramanmaraş Pazarcık'ta Meydana Gelen Deprem Hk. Basın Bülteni-2,” *AFAD*, 6 Mart 2023, <https://www.afad.gov.tr/kahramanmaras-pazar-cikta-meydana-gelen-deprem-hk-basin-bulteni-2>.

- 5 “Kahramanmaraş-Pazarcık'ta Meydana Gelen Deprem Hk. Basın Bülteni-4,” *AFAD*, 6 Mart 2023, <https://www.afad.gov.tr/kahramanmaras-pazar-cikta-meydana-gelen-deprem-hk-basin-bulteni4>.
- 6 “Kahramanmaraş-Pazarcık'ta Meydana Gelen Deprem Hk. Basın Bülteni-7,” *AFAD*, 7 Mart 2023, <https://www.afad.gov.tr/kahramanmaras-pazar-cikta-meydana-gelen-deprem-hk-basin-bulteni7>.
- 7 “Azerbaycan'dan gelen kurtarma ekibi Kahramanmaraş'ta,” *Ensonhaber*, 6 Şubat 2023, <https://www.ensonhaber.com/gundem/azerbaycandan-gelen-kurtarma-ekibi-kahramanmarasta>; “O anda yıkıldım ve ağlamaya başladım...” Kurtarma ekibinin anlattıkları Yunanistan'ı sarstı!,” *Hürriyet*, 18 Şubat 2023, <https://www.hurriyet.com.tr/dunya/o-anda-yikildim-ve-aglamaya-baslاديم-kurtarma-ekibinin-anlattiklari-yunanistan-sarsti-42221771>.
- 8 INSARAG, “Dashboard – INSARAG,” 7 Mart 2023, <https://www.insarag.org/iec/dashboard/>.

Öte yandan, 8 Şubat'ta Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen, Avrupa Komisyonu ile İsveç'in dönem başkanı olduğu AB Konseyi'nin "Türkiye ve Suriye halkları için Bağışçılar Konferansı" düzenlemeyi planladığını açıkladı. Bu açıklamada "ilk baştaki yardım ve iyileştirme çalışmalarına destek amaçlı kaynak" toplama niyeti vurgulanıyordu.⁹ Afet yönetiminde yardım, öncelikle insanların gıda, sağlık ve barınma gibi en temel ihtiyaçlarını gidermeye yöneliktir.¹⁰ İyileştirme ise yardım çabalarının uzun vadeli bir kalkınma perspektifiyle yürütülmesi gereğini ifade eder. Bu ilk duyurunun ardından yapılan açıklamalarda AB'nin bölgede yeniden yapılanmaya yönelik çabası da dile getirildi. AB Komisyonu Komşuluk ve Genişleme Komiseri Olivér Várhelyi 22 Şubat'ta Türkiye'ye yaptığı ziyaret sırasında, AB'nin "depremin sadece en baştaki etkilerinin değil, orta ve uzun vadede yaratacağı etkilerin de giderilmesine yardımcı olacağını" söyledi.¹¹ Bu söylem değişikliği, Avrupa Komisyonu Başkanı von der Leyen'in ilk açıklamasının, felaketin ölçek ve kapsamının henüz netleşmediği bir dönemde yapıldığını gösteriyor. Nitekim Komisyon tarafından yapılan ilk açıklamalarda depremin merkezi Kahramanmaraş olarak değil, Gaziantep olarak belirtilmişti.¹²

Nedir bu bağışçılar konferansı?

Bağışçılar konferansı veya bir başka deyişle kaynak yaratma konferansı, bir afet veya benzeri bir insani kriz yahut kalkınma krizi karşısında bağışçıların belirli bir miktarda kaynak aktarma vaadinde bulunduğu, çoğu zaman kamuoyuna yaygın şekilde duyurulup canlı olarak da yayınlanan diplomatik etkinliklerdir. Bu konferanslar sırasında yapılan bağışlar vaat niteliğinde olup, söz konusu kaynakların fiilen devri anlamına gelmeyebilir. Mal veya emtia türünden aynı bağışlar da yapılabilir.¹³ Bu çerçevede, Türkiye/Suriye depremlerine yönelik olarak BM'nin başlattığı acil yardım çağrılarında atıfla daha

da genişletilebilir.¹⁴ Uluslararası kurallara göre, tüm ülkelerin kendilerine yapılan insani yardım ödemelerini zamanında, şeffaf ve uyumlandırılmış bir şekilde raporlaması öngörülmektedir. Bu verilerin raporlanabileceği platformlardan biri, Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi Finansal Takip Sistemidir (FTS). Bağış yapanlar verilerini bu platforma girerek yayınlatabilmektedir. Verilerin zamanında raporlanabilmesi için, kaynakların nerede ve nasıl harcanacağına dair tüm detaylar belli olmadan evvel sistemde yayınlanması mümkün olabilmektedir. FTS içerisinde üç tür fon statüsüne yer verilmektedir. Vaatler (*pledge*) bağlayıcılığı olmayan açıklamaları kapsarken; taahhütler (*commitment*) fon aktarımına dair imzalanmış sözleşmelere işaret eder; ödenmiş miktarlar (*paid*) statüsü ise fiilen aktarılan kaynakları/emtiaları gösterir. FTS'de daha detaylı analize imkân veren çeşitli parametreler mevcuttur. Halihazırdaki FTS verilerine bakılırsa, Türkiye'ye bir kısmı deprem bağlamında olmak üzere aktarılan insani yardımın miktarı 457 milyon dolar olarak görünüyor. Bu fonların büyük bir kısmı uluslararası STK'lar ve diğer kuruluşlar aracılığıyla aktarılıyor. Aktarılan 176 kaynaktan 1'i Türkiye menşeli bir STK'ya (Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği - SGDD-ASAM), 2'si ise Türkiye Cumhuriyeti hükümetine yönlendirilmiş durumda.

Yukarıdaki tabloda Suudi Arabistan'ın depremden birkaç gün sonra (9 Şubat) Türkiye'ye aynı bağış yapmayı taahhüt ettiği ve 14 Mart tarihinde de bu bağışları fiilen aktardığı görülüyor. Suudi Arabistan'ın yaptığı aynı bağışlar hakkında çıkan haberlere baktığımızda,¹⁵ bu bağışların 14 Mart'ta gönderilen barınma malzemelerini içerdiğini anlıyoruz. Suudi Arabistan'dan başkaca emtia yardımları geldikçe burada yazan miktarın ve tarihin güncellendiğini göreceğiz. Bu noktada, sadece iki ülkenin doğrudan hükümete kaynak aktarımında bulunmayı tercih etmiş olmasının manidar olduğunu da kaydetmek gerek.

Kaynak	Variş yeri	Kaynak statüsü	Karar tarihi	Aktarım tarihi	Miktar
Almanya	SGDD-ASAM	Taahhüt	20/02/2023	20/02/2023	103.430 ABD doları
ABD	Türkiye (hükümet)	Taahhüt	08/02/2023	08/02/2023	1.500.000 ABD doları
Suudi Arabistan	Türkiye (hükümet)	Ödenmiş Yardım (aynı bağış)	09/02/2023	14/03/2023	3.981.289 ABD doları
2023 yılındaki Toplam İnsani Yardım (deprem yardımları dahil)					457.557.577 ABD doları

9 Avrupa Komisyonu, "Donors' Conference for the People of Türkiye and Syria," 8 Şubat 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_708.

10 Camillo Boano, "Post-Disaster Recovery Planning: Introductory Notes on Its Challenges and Potentials," *Disaster Management* içinde (Abingdon: Routledge, 2013), s. 191-210.

11 Avrupa Komisyonu, "Statement by Commissioner Várhelyi in Türkiye," 22 Şubat 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_1181.

12 Avrupa Komisyonu, "Türkiye and Syria: Statement on the Earthquake by High Representative Borrell and Commissioner for Crisis Management Jannez Lenar i," 6 Şubat 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_622.

13 Richard A. Meganck ve Richard E. Saunier, *Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance* (Earthscan, 2012).

14 Acil yardım çağrısı, belirli bazı afet durumlarında kaynak toplamak üzere BM tarafından yapılan çağrılardır. 14 Şubat'ta Suriye, 16 Şubat'ta ise Türkiye için bir acil yardım çağrısı başlatılmıştır. Bunlar AB Bağışçılar Konferansı'ndan ayrı bir girişimdir.

15 Omar Alothmani ve Muhammed Emin Canik, "Suudi Arabistan'dan Türkiye ve Suriye'deki Depremzedeler için 16. Yardım Uçağı," 14 Mart 2023. <https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/suudi-arabistandan-turkiye-ve-suriyedeki-depremezdeleler-icin-16-yardim-ucagi/2845358>.

Bağışçı konferansları afetlerden veya başkaca olaylardan etkilenen ülkelerin katkısı ve katılımı ile düzenleniyor. 1970'li yıllardan bu yana Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen bir yöntem olarak bu konferanslarda öncelikle uğranılan zarar, kayıp ve ihtiyaçlar değerlendiriliyor. Bu değerlendirmeler konferanstan birkaç gün önce yayınlanıyor. Konferanslar ise genellikle yaşanan felaketten birkaç hafta sonra düzenleniyor.

AB geçtiğimiz on yıllar içerisinde birçok bağışçı konferansı düzenledi. Yakın tarihli konferanslar arasında 2020 yılında düzenlenen Venezuelalı Mülteci ve Göçmenlerle Dayanışma amaçlı Bağışçılar Konferansı ile 2022 yılında düzenlenen Ukrayna için Üst Düzey Uluslararası Bağışçılar Konferansı sayılabilir. Bu konferanslar bazen Avrupa Konseyi Başkanlığı yerine, söz konusu ülkeye dair menfaatleri bulunan devletler tarafından da düzenlenebiliyor.

Dünya Bankası'nın ilk tahmini verilerine göre Türkiye merkezli son depremlerin yarattığı zararın bilançosu yaklaşık 34 milyar dolar.¹⁶ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP Türkiye tarafından daha yakın tarihte açıklanan tahmini zarar rakamları ise bilançonun 100 milyar doları bulacağını ortaya koyuyor.¹⁷ Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) da yeniden yapılanma için 100 milyar dolardan fazla bir bütçeye ihtiyaç duyulacağını öngörüyor. Bağışçılar Konferansı'ndan önce nihai bir tahmin zikredilmesi bekleniyor. Söz konusu tahmini zararın, yaşanan felaket öncesinde geçerli olan yenileme veya onarım bedelleri temel alınarak hesaplanmış olduğu da unutulmamalı.

Kayıplar "ekonomik akışta afet kaynaklı değişiklikler" olarak tanımlanırken, ihtiyaç değerlendirmesi afet sonrasındaki yenileme maliyetini yansıtmaktadır.¹⁸ Dolayısıyla zarar, kayıp ve ihtiyaçlar birbirinden farklı olabilir. Şayet "daha iyi yeniden inşa" (Build Back Better) prensibiyle hareket edilip, yeniden yapılanma neticesinde daha iyi altyapı ve hizmetler sunulması amaçlanırsa ihtiyaç bilançosu daha da yükselebilir. Afet sonrasında artan enflasyon da yenileme maliyetlerini turmandırabilir.¹⁹ Kaynak akışının ve inşaat malzemelerine yönelik birden artan talebin enflasyonu körüklemeye ihtimali de göz ardı edilmemeli. Bölgeden ciddi bir göç yaşanır veya bazı maliyetler özel şahıs ve şirketlerce karşılanırsa ihtiyaç bilançosunun azalması da muhtemel olabilir. Son haberlere bakılırsa, bölge nüfusunu oluşturan 13,5 milyon insanın 2 milyon kadarı depremden etkilenen illeri terk ederek halihazırda başka şehirlere yerleşmiş durumda.²⁰ Ayrıca bu illerde yaklaşık 2 milyon mülteci bulunuyor. Depremlerin ardından bu mültecilerin tahliye noktalarına müracaat ederek (İstanbul dışında) başka şehirlere "tahliyesi-ne" izin verilmekle birlikte, varış noktalarında kendilerine resmi makamlarca herhangi bir barınma imkânı sunulmuyor.²¹

20 Mart'ta düzenlenecek Bağışçılar Konferansı'nda Türkiye ve Suriye için yapılacak yardım vaatlerinin 50 milyar doları bulabileceği söyleniyor. Bu meblağ toplanabilirse şayet, ABD'nin 1948 ile 1951 yılları arasında geçen dört yıllık süre zarfında Marshall Planı çerçevesinde Avrupa'ya aktardığı miktarın (günümüz rakamlarıyla düşünüldüğünde yaklaşık 150 milyar dolar) üçte birine tekabül edecek.²² Kıyaslama yapabilmek için Afganistan'a 2002 ile 2018 yılları arasında 72 milyar dolar yardım yapıldığını hatırlayalım.²³ Yine, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Kalkınma Yardımları Komitesi'nin (OECD DAC) yıllık yardım bütçesinin 2020 yılında 162 milyar dolar, 2021 yılında ise 185 milyar dolar olduğunu belirtelim. Bu bütçe içerisinde barınma amaçlı yeniden yapılanmaya, söz konusu yıllar için sırasıyla toplam 525 milyon dolar ve 407 milyon dolar bütçe ayrılmıştı. Yani yeniden yapılanmanın OECD DAC bütçesi kullanımı bakımından oldukça ufak bir dilime işaret ettiğini görüyoruz.²⁴

Aralık 2004'te Hint Okyanusu'nda yaşanan ve Güneydoğu Asya'da yaklaşık 225.000 kişinin ölümüne yol açan tsunami felaketinde öngörülen zarar ve kayıp bilançosu 4,5 milyar dolardı. Ocak 2005'te bu afet için düzenlenen bağışçılar konferansında 1,5 milyar dolar bağış vaadinde bulunulmuştu. Pakistan'da 2022 yılında yaşanan sel felaketi ise 31,1 milyar dolar zarar ve kayba yol açmış, ihtiyaç değerlendirmesinde 16,2 milyar dolar civarında tahmini bir rakam öngörülmüştü.²⁵ Ocak 2023'te sel felaketi için düzenlenen bağışçılar konferansı 8 milyar dolar olarak öngörülen vaat beklentisini aşarak 9 milyar dolar bağış taahhüdüyle sonuçlanmıştı.

Ne var ki Türkiye örneğin, depremlerden sonra iyi niyetli bir afet diplomasisi başlatılmış olmakla birlikte, Batı dünyasıyla ilişkilerde var olan sorunlar, taahhüt edilecek bağış miktarını sınırlayabilir. Nitekim AB kanadından yapılan açıklamalar halihazırda birtakım beklenti-yönetimi girişimlerinde bulunduğunu ima ediyor. AB Komşuluk ve Genişleme Komiseri Olivér Várhelyi 22 Şubat tarihli Türkiye ziyaretinde şu ifadeleri kullanmıştı: "Yaşanan sıkıntının giderilmesi için yardıma hazırız ve elbette zararın tamamını karşılayamasak bile, büyük bir kısmını karşılamak istiyoruz."²⁶ Bu sözleri sarf ederken Sayın Várhelyi'nin aklında nasıl bir rakam olduğunu kestirmek güç. Zira o tarihte Dünya Bankası'nın ilk tahminlere dayanan 34,2 milyar dolarlık "doğrudan zarar" bilançosu henüz açıklanmamıştı. Ancak JPMorgan'ın doğrudan zararların maliyetine dair tahmini verileri 16 Şubat'ta açıklanmış olup 25 milyar dolardan bahsediyordu.²⁷

16 Dünya Bankası, "Earthquake Damage in Türkiye Estimated to Exceed \$34 billion: World Bank Disaster Assessment Report," 27 Şubat 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/02/27/earthquake-damage-in-turkiye-estimated-to-exceed-34-billion-world-bank-disaster-assessment-report>.

17 "BM: Depremlerin Türkiye'ye maliyeti 100 milyar doları geçecek," *Euro-news*, 7 Mart 2023, <https://tr.euronews.com/2023/03/07/bm-depremlerin-turkiyeye-maliyeti-100-milyar-dolari-gececek>.

18 Pakistan Planlama, Kalkınma ve Özel Girişimler Bakanlığı, "Pakistan Floods 2022: Post-Disaster Needs Assessment," Ekim 2022, <https://www.pc.gov.pk/uploads/downloads/PDNa-2022.pdf>.

19 Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan ve Kai Kaiser, "International Experience in Public Financial Management" (Washington, D.C.: Dünya Bankası, 2008).

20 Aydın Hasan, "Deprem göçü 2 milyonu aştı," *Milliyet*, 2 Mart 2023, <https://www.milliyet.com.tr/gundem/deprem-gocu-2-milyonu-asti-6911143>.

21 İrfan Tatlı, "Deprem Sonrası Göç ve Mültecilerin Yeniden Yerleşimi Meseleleri," *insamer.com*, 6 Mart 2023, <http://www.insamer.com/tr/deprem-sonrasi-goc-ve-multecilerin-yeniden-yerlesimi-meseleleri.html>.

22 Barry Eichengreen, "Lessons from the Marshall Plan" (Washington, DC: Dünya Bankası, 2011), https://web.worldbank.org/archive/website01306/web/marshall_

23 Thomas Ruttig, "Janus-Faced Pledges: A review of the 2020 Geneva donor conference on Afghanistan," *Afghanistan Analysts Network*, 30 Kasım 2020, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/janus-faced-pledges-a-review-of-the-2020-geneva-donor-conference-on-afghanistan/>.

24 "QWIDS - Query Wizard for International Development Statistics," 9 Mart 2023, <https://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=2:262,4:1,7:1,9:85,3:288,5:3,8:85&q=2:262+4:1+7:1+9:85+3:288,231,G74+5:3+8:85+1:2+6:2016,2017,2018,2019,2020,2021>.

25 Bkz. yukarıdaki dn. 18, s. 14.

26 Bkz. yukarıdaki dn. 11.

27 "JPMorgan Estimates Turkey Direct Quake Damage at \$25 Bln, Expects Rate Cut," *Reuters*, 16 Şubat 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/jpmorgan-estimates-turkey-direct-quake-damage-25-bln-expects-rate-cut-2023-02-16/>.

Fon yönetimine ilişkin olası senaryolar

Senaryo 1

- **Yeniden yapılanma için çok donörlü bir vakıf fonu oluşturulması**
 - Dünya Bankası veya BM yönetiminde
 - Fon bağışçısı (donör) katkılarıyla oluşacak
 - Yönetim yapısı
 - Donörleri ve ulusal makamları içeren bir politika komitesi
 - Donörleri ve ulusal makamları içeren bir fon komitesi
 - Projenin gözden geçirilmesi

Senaryo 2

- **Hükümete bütçe desteği**
 - Donörler Afet Yeniden İmar Fonu'na kaynak aktaracak
 - Bu konuda hazırlanan kanun taslağı meclise sunuldu
 - Yurtdışından kredi ve hibe alımına imkân sağlanıyor
 - 6 bakanlık ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yönetilecek
 - Sayıştay denetimi ve dış denetim sağlanacak (6. madde)
 - Donörler birtakım koşullar getirmek ve politika konusunda yürütülecek diyaloga katılmak istiyor

Senaryo 3

- **AB FRIT'e benzer bir mekanizma oluşturulması**
 - Uluslararası donörler tarafından kaynak aktarımı
 - Genel ihtiyaç ve önceliklerin donörler ve Türkiye Cumhuriyeti hükümeti tarafından ortaklaşa belirlenmesi
 - Uygulamanın uluslararası partnerler ve Türkiye Cumhuriyeti hükümeti tarafından ortaklaşa yürütülmesi
 - İzleme sürecinin sağlanması
 - Politika konusunda diyaloga bağlı olarak fon akışı

Yardım konusunu anlamak

Yardım kavramının çok çeşitli tanımları ve biçimleri bulunuyor. OECD DAC'a göre yardım kavramı, yardımda bulunan ülkelerin ekonomik kalkınma ve refahını iyileştirmeye yönelik devlet yardımlarını içerdiğinden, askerî yardımı kapsam dışında bırakıyor. OECD, yardım (*aid*) terimi yerine resmi kalkınma yardımı (*official development assistance* - ODA) terimini kullanıyor. ODA yalnızca uzun vadeli kalkınma yardımlarını değil, aynı zamanda kısa vadeli insani yardımları da kapsayabiliyor. Bu yardımlar yeniden ödeme gerektirmeyen hibeler şeklinde olabileceği gibi, ticari bankalara kıyasla düşük faiz oranları içeren kolay geri ödemeli krediler şeklinde de olabiliyor.

Farklı kuruluşlar yardım verilerine ilişkin farklı terminolojiler kullanıyor. Genel olarak, vaatler (*pledge*) yalnızca sözlü bir beyanat içerdiğinden güvenilirlik düzeyi en düşük kategori olarak sınıflandırılıyor. Bağışçılar çoğu zaman yalnızca bir meblağ belirtip, bu vaadin kredi olarak mı, yoksa hibe olarak mı temin edileceğine dair detaylı bilgi sunmuyor. Yardım "taahhütleri" (*commitment*) ise yazılı planlar içerdiğinden daha sağlam bir kategori olarak görülüyor; yardım fonunun kaynağı ve varış noktası da çok daha net bir şekilde belirtiliyor. Bağış yapan ile bağışta bulunulan ülke arasında yazılı bir anlaşma bulunan hallerde ise üzerinde mutabık kalınmış yardım fonlarından bahsetmek mümkün olabiliyor. Fonlar fiilen aktarıldığında da kullanılmış kaynak olarak etiketlenip sınıflandırılıyor.²⁸

Yardım konusunu ele alırken göz önünde bulundurulması gereken bir başka husus ise fon mekanizmalarıdır. Afet sonrası yeniden yapılanma fonlarının yönetiminde yaşanabilen uygunsuzluklar bağışçılar açısından gitgide daha büyük bir kaygı konusu haline geliyor. Yeniden yapılanma ihtiyaçlarının çok fazla, bağış yapılan ülkenin finansal yönetim kapasitesi veya güvenilirliğinin ise düşük olduğu durumlarda, bağış sahipleri birden fazla bağışçiyı kapsayan Çok Donörlü Vakıf Fonları gibi mekanizmalar kurulmasını isteyebiliyor. Bu mekanizmalar kapsamında birden fazla bağışçı söz konusu olmakla birlikte, toplanan meblağ ancak Dünya Bankası gibi bir kuruluşun gözetimi altında harcanabiliyor. Böyle bir mekanizma sayesinde koordinasyon süreci kolaylaşırken, bağış yapılan hükümet karşısında ortak bir nüfuz oluşturularak söz konusu ülke ile ayrı ayrı düzenlemeler yapılması ihtiyacı azalıyor ve mali denetim sıklaşarak güçleniyor. Örneğin Endonezya'da tsunami felaketine yönelik müdahale sırasında bu mekanizmaya başvurulmuştu.²⁹ Yakın tarihte Pakistan'da da Çok Donörlü Vakıf Fonları kurulması ihtimalinden bahsedilmekle birlikte, toplanan bağışlar halihazırda Planlama, Kalkınma ve Özel Girişimler Bakanlığı bünyesinde kurulan bir politika ve izleme komitesi üzerinden yönetiliyor. Yardımlara ilişkin yol haritasının oluşturulmasından sorumlu olan bu komitede hükümet temsilcilerinin yanı sıra uluslararası kalkınma ortakları yer alıyor.³⁰ Çok Donörlü Vakıf Fonları devletin fonlar üzerindeki söz hakkını azaltıp yerel aktörlerin katılımını zayıflatabileceği için, kalkınma kuruluşları arasındaki ortaklıklar bakımından soru işaretleri uyandırabilir. Dahası, kimi bağış sahipleri kendilerini daha görünür kılmak ve fonların harcanması konusunda daha ayrıntılı koşullar dayatabilmek adına iki taraflı bir ilişkiyi tercih ettiğinden, Çok Donörlü Vakıf Fonlarına dahil olmak istemeyebilir. İki taraflı yardımlar, yardımda bulunan devletin ihtiyaçlarına özgü olarak düzenlenebildiği ve daha kolay şekilde takip edilebildiği için daha büyük bir esneklik sunabilir. Öte yandan, uluslararası kuruluşlar üzerinden aktarılan çok taraflı yardımların, daha geniş koordinasyona imkân sağladığı için yönetim konusunda yaşanabilecek sıkıntıları azaltması mümkün.

²⁸ "International Donors' Conference in Solidarity with Venezuelan Refugees and Migrants: Post-2020 Conference Financial Tracking," Alinea, 2021, <https://www.alineainternational.com/wp-content/uploads/2021/08/Post-2020-Conference-Financial-Tracking.pdf>.

²⁹ Wolfgang Fengler, Ahya Ihsa ve Kai Kaiser, "Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Finance Management," From the Ground Up: Perspectives on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh içinde, der. Anthony J.S. Reid, Patrick Daly ve R. Michael Feener (ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2012), s. 79-113, <https://www.cambridge.org/core/books/from-the-ground-up/managing-postdisaster-reconstruction-finance-international-experience-in-public-finance-management/62728D8718925B7149D456FC6F5EBFD1>.

³⁰ Pakistan Planlama, Kalkınma ve Özel Girişimler Bakanlığı, "Pakistan Floods 2022: Resilient Recovery, Rehabilitation, and Reconstruction Framework (4RF)," UNDP, 2022, <https://www.undp.org/pakistan/publications/pakistan-floods-2022-resilient-recovery-rehabilitation-and-reconstruction-framework-4rf>.

İzleme ve hesap verebilirlik

Afetler, kamu kurumlarına duyulan güveni sarsabilecek nitelikte olaylardır. Afet sonrasındaki yardım çalışmaları sırasında yaşanan koordinasyon ve kaynak sorunları, halkın gözünde hükümetin yetkinliği ve güvenilirliği konusunda sorgulamalara yol açabilmektedir.³¹ İzleme ve hesap verebilirlik mekanizmaları afet sonrası yeniden yapılanma süreçlerine katılımı ve bu süreçlerin takibini kolaylaştırdığı gibi, halkın güvenini tazelemeye de yardımcı olur.

Hükümet ve ortakların, izleme ve hesap verebilirlik açısından güçlenmek amacıyla afet müdahalesi konusunda bir stratejik plan hazırlaması gerekir. 2022 yılında Pakistan'da yaşanan sel felaketinin ardından hazırlanan Dayanıklı Yardım, Yenileme ve Yeniden Yapılanma (4RF) planı buna örnek olarak gösterilebilir. Yeniden yapılanmaya ilişkin bir plan ortaya koyan bu belgeler, paydaşlar arasında hesap verilebilirliğe dayalı bir ilişki yaratır.

İzleme ve hesap verebilirlik mekanizmalarının bir başka yönü ise elverişli ve erişilebilir veri konusudur. 2016 yılında İstanbul'da düzenlenen Dünya İnsani Zirvesi'nden bu yana, yardımların niteliği ve niceliği konusunda şeffaflığın artırılmasına yönelik eğilimler gitgide artıyor. BM'nin Finansal Takip Sistemi, yukarıda anlatıldığı üzere, yardım akışının izlenmesine imkân sağlıyor. İnsani yardımın ötesine geçen ve kal-

kınma yardımı olarak sınıflandırılan yardımlar bakımından ise OECD'nin Kreditor Raporlama Sistemi (CRS) başlıca bilgi kaynağını oluşturuyor. Ancak bu sistemde raporlama oldukça gecikmeli olarak gerçekleşiyor (örneğin 2021 yılına ait rakamlar Nisan 2022'de raporlanmış). Verilere erişimin artırılması konusunda da birçok girişim mevcut. Uluslararası Yardım Şeffaflığı Girişimi (The International Aid Transparency Initiative-IATI) şeffaflığın artırılması amacıyla hükümetleri, uluslararası kuruluşları ve sivil toplumu bir araya getiriyor. Bağış sahiplerinin IATI ile paylaştığı işlem verileri Birleşik Krallık menşeli bir kuruluş olan Kalkınma Girişimi (Development Initiative) tarafından, kendi kurduğu "Gerçek zamanlı uluslararası kalkınma finans akışı takip sistemi"nde yayınlanıyor.³² Bu takip sistemi sayesinde "gerçek zamana yakın veriler" (yaklaşık 3 aylık bir gecikme payıyla) sunulabiliyor. Bu konuda çalışan bir başka girişim de Fonladığını Yayınla (Publish What You Fund) kampanyası. Dünya çapında yürütülen bu kampanya, yardımlar konusunda şeffaflığı artırmayı amaçlarken "yapılan yardımlara ilişkin bilgilerin kalkınma finans kuruluşları tarafından sistematik ve gecikmeksizin açıklanması" için birtakım araçlar sunuyor.³³ Türkiye'de yaşanan son örnekte ise, AB'nin Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRIT) kendi fonlarına ilişkin bilgileri açıkladı. Ne yazık ki bu bilgiler AB kaynaklarından fon alan aracı kuruluşların bu fonları ulusal ve yerel ölçekli kuruluşlara nasıl aktardığını incelemek için elverişli veri sunmuyor.



©Avrupa Birliği, 2023 (Fotoğraf: Lisa Hastert)

31 Owen Main Podger, "Reconstructing Accountability after Major Disasters," *ADB Governance Brief*, Sayı 22 (2015).

32 Development Initiatives, "Tracking Aid and Other International Development Finance in near Real Time," 2023, <https://devinit.org/data/tracking-aid-international-development-real-time/>.

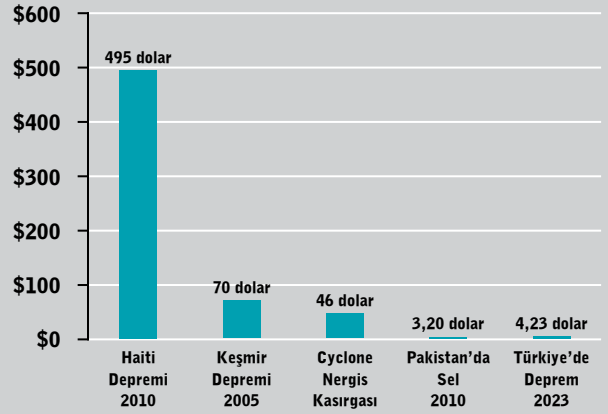
33 Publish What You Fund, "DFI Transparency Tool - World," 8 Kasım 2021, <https://reliefweb.int/report/world/dfi-transparency-tool>.

Sonuç

Kahramanmaraş depremleri gibi mega felaketler, toplumun tüm kesimlerini etkileyen olaylardır. Bu bilgi notu afete yönelik uluslararası müdahale ve yardım konusunu ekonomi-politik boyutlarına odaklanarak ele almayı amaçlamaktadır. Toplumsal cinsiyet, geçim kaynakları ve göç gibi bu konu bakımından önem arz eden birçok başlık, zaman kısıtlılığı sebebiyle inceleme dışında bırakılmıştır. Başlangıç niteliğindeki bu bilgi notu, yardım sürecinin adil ve sürdürülebilir sonuçlar sağlaması adına izlenmesi ve bu sürece katılım sağlanması bakımından sivil topluma önemli bir görev düştüğünü vurgulamaktadır.

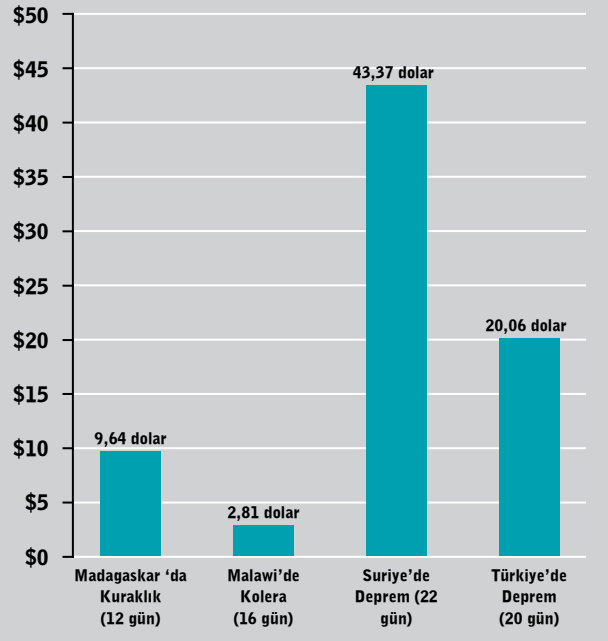
- **İhtiyaç değerlendirmesi:** İhtiyaçların finansal miktarı ve bunların yıllık gayrisafi yurt içi hasılaya oranı gerekli finansal kaynak hakkında bir fikir verir.
- **Toplam vaatler:** İhtiyaç değerlendirmesine kıyasla toplam vaat miktarı nasıl? Bu noktada sadece zarar ve kayıp miktarından ziyade ihtiyaçlara odaklanılması gerekir.
- **Yardım türleri:** Donörler bağışları kredi olarak mı, yoksa hibe olarak mı sunduğunu açıklıyor mu? Bu bağışları iki taraflı olarak mı yoksa çok taraflı bir şekilde mi sunuyor? Sağlanan fonlar belirli sektörler mi "tahsis edilmiş" durumda yahut birtakım koşullara bağlı olarak mı veriliyor?
- **Yardımanın süresi:** Daha uzun süreler (örn. 3 yıl) hükümetin yeniden yapılanmayı daha iyi şekilde planlamasına imkân sağlarken, bağış yapanın bağlılığını da gösterir. Daha kısa süreler ise iyileştirme çalışmalarını sıkıntıya sokarken, güvenilirlik konusunda yetersizliği ortaya koyar.
- **Kurum inşası:** Donörler afet sonrasında yeniden yapılanma konusunda yeni kurumların tesisini şart koşuyor mu? Özel yetkilere sahip kurumlar yeniden yapılanmayı hızlandırabilmekle birlikte, yerel katkıların zayıflamasına yol açabilir.
- **Fon mekanizmaları:** Konferans sırasında Çok Donörlü Vakıf Fonu ihtimali zikredildi mi, yoksa sürecin mevcut kurumlar üzerinden yürütülmesi mi tercih ediliyor? Hükümete doğrudan bütçe desteği sunuluyor mu? Fonların nasıl denetlenmesi öngörülüyor ve plan ve projelerin onayına dair kararlar nasıl alınacak?
- **Yardıma ilişkin hesap verebilirlik mekanizmaları neler?** Yardımların kullanımına dair verilerin düzenli, detaylı ve gecikmeksizin yayınlanmasına dair bir taahhütte bulunuldu mu? Hesap verebilirlik mekanizmaları donörlere yönelik olarak mı yoksa kamuoyuna yönelik olarak mı tasarlanıyor?

Şekil 1: Afetin ilk 10 gününde kişi başına düşen BM Acil Yardım Çağrısı Bağışı*



* Oxfam'dan alınarak düzenlenmiştir (2010).³⁴

Şekil 2: Mevcut acil yardım çağrılarında aktarılan yardımlar*



* Kişi başına düşen acil yardım çağrısı fonu; çağrı kapsamında hedeflenen kişi sayısına göre yazar tarafından FTS veri tabanı incelenerek hesaplanmıştır.

34 Oxfam International, "Six Months into the Floods: Resetting Pakistan's Priorities through Reconstruction," 14 Temmuz 2014, <https://www.oxfam.org/en/research/six-months-floods-resetting-pakistans-priorities-through-reconstruction>.