Kamu Yönetimi Bakımından Yerel ve Küresel Ölçekte Düşünceler ve Kurumlar



Editör: Dr. Şahin KARABULUT

Gazi Kitabevi

KAMU YÖNETİMİ BAKIMINDAN YEREL VE KÜRESEL ÖLÇEKTE DÜŞÜNCELER VE KURUMLAR

KAMU YÖNETİMİ BAKIMINDAN YEREL VE KÜRESEL ÖLÇEKTE DÜŞÜNCELER VE KURUMLAR

Editör

Dr. Şahin KARABULUT

Gazi Kitabevi



"En İyi Akademi, Bir Kitaplıktır."

KAMU YÖNETİMİ BAKIMINDAN YEREL VE KÜRESEL ÖLÇEKTE DÜŞÜNCELER VE KURUMLAR

Editör
Dr. Şahin KARABULUT
ORCID: 0000-0001-7955-6404

© Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti.

Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti'ne aittir, tüm hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayınlanamaz, depolanamaz.

ISBN • 978-625-7315-81-4
Baskı • Şubat, Ankara, 2021

Dizgi/Mizanpaj • Gazi Kitabevi
Kapak Tasarım • Gazi Kitabevi

Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti.
Yayıncı Sertifika No: 44884

Merkez
Bahçelievler Mah. 53. Sok. No: 29 Çankaya/ANKARA
0.312 223 77 73 - 0.312 223 77 17
0.312 215 14 50
www.gazikitabevi.com.tr
info@gazikitabevi.com.tr

Mağaza
Dögol Cad. No: 49/B Beşevler/ANKARA
0.312 213 32 82 - 0.312 213 56 37
0.312 213 91 83

Sosyal Medya
gazikitabevi
gazikitabevi
gazikitabevi

Vadi Grafik Tasarım Reklam Ltd. Şti.
Matbaa Sertifika No: 47479

Matbaa
İvedik Organize Sanayi Bölgesi 1420. Cadde
No: 58/1 Yenimahalle / ANKARA
0.312 395 85 71

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANINDA DİRENÇLİ KENTLER

Muhammed Yunus BİLGİLİ[1]

1. GİRİŞ

Kentleşme olgusu tüm dünyada giderek artan bir şekilde devam etmektedir. Bu artışla beraber kentler, işsizlik, verimsiz toplu taşıma, barınma, nüfusun ülke geneline dengeli dağılmaması, gıda kıtlığı ve çevresel bozulmalar gibi kronikleşen sorunlar ile deprem, sel ve salgın hastalıklar gibi ani gelişen (akut) şoklarla karşı karşıya kalmaktadır (Spaans ve Waterhout, 2017: 109). Hızlı kentleşme sonucu giderek büyüyen kentlerin ortaya çıkardığı ekonomik, çevresel ve demografik sorunlar, kentlerin bu sorunlara dayanma kapasitesine duyulan ihtiyacı artırmaktadır. Kentlerin dayanma kapasitesinin artırılması bağlamında dirençli kent, bir kentteki bireylerin, toplulukların, kurumların, işletmelerin ve sistemlerin, ne çeşit kronik ve ani şok ile karşılaşırsa karşılaşsın hayatta kalma, uyum sağlama ve büyüme yeteneğini ifade etmektedir (Caldarice vd., 2019: 2; Desouza ve Flanery, 2013: 89; Newman vd., 2017: 1; Pickett vd., 2004: 373). Günümüzde pek çok ülke, karşılaşılan veya karşılaşılması muhtemel olan şoklardan en az etkilenmek adına kentlerin direncini artıracak politika, hedef ve uygulama tedbirlerini harekete geçirmektedir.

1950'li yıllardan itibaren yoğun bir şekilde kentleşmeye başlayan Türkiye, dünyada olduğu gibi kentleşmeden kaynaklı birçok kronik ve akut şoklarla karşılaşmaktadır. Yaşanan bu şoklar karşısında bireylerin, toplulukların, kurumların ve şirketlerin şokun etkilerini en az hissedecek şekilde veya şoktan sonra eski duruma geçişin kolaylaştırılmasını sağlayacak tedbirlere, kentleşme politikalarında yer verilmektedir.

Türkiye'de kentleşme politikalarını belirleyen temel metinlerin başında kalkınma planları gelmektedir. Kentleşme politikası açısından kalkınma planları bir bütün olarak ele alındığında, belirlenmiş zaman aralığında

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mybilgili@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6062-8858.

kentlerin mevcut durumunu ortaya koyan ve gelecekte kentlerin taşıması istenen özelliklere yer verilen belgelerdir. Dolayısıyla kalkınma planlarında, dirençli kentlere ilişkin bazı temel düzenlemeler yer almaktadır.

Bu çalışmanın amacı, On Birinci Kalkınma Planında dirençli kentlerle ilgili düzenlemelerin hangi amaç, hedef, politika ve strateji bağlamında düzenlendiğinin tespit edilmesidir. Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, direnç ve kent kavramlarına yönelik kısa bir tartışmanın ardından dirençli kent kavramı ele alınmıştır. Yine bu bölümde, dirençli kentlerin; (i) sağlık ve refah, (ii) ekonomi ve toplum, (iii) kentsel sistemler ve hizmetler ile (iv) liderlik ve strateji boyutlarına (Fitzgibbons ve Mitchell, 2019: 651; ARUP, 2014: 9) yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, kronolojik sırayla kalkınma planlarında yer alan kentleşme politikaları özet, On Birinci Kalkınma Planında yer alan kentleşme politikası hedef ve ilkeleri ise daha geniş bir şekilde sunulmuştur. Üçüncü ve son bölümde ise On Birinci Kalkınma Planı, doküman analizi yöntemiyle incelenmiş ve bu planda dirençli kentler ile ilgili hedef ve politikaların neler olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

2. KURAMSAL OLARAK DİRENÇLİ KENTLER

Nüfusun kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru yönelmesini ifade eden kentleşme, tüm dünyada giderek artan bir şekilde devam etmektedir (Kuddus vd., 2020; Pickett vd., 2014: 153). Günümüzde 4 milyardan fazla insanın kentsel alanlarda yaşadığı bilinmekte ve bu nüfusun 2028'de 5 milyara, 2041'de ise 6 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir (United Nations, 2019: 10). Kentlerin bu şekilde hızlı ve plansız genişlemesi insanları, mal varlığını, biyolojik çeşitliliği ve altyapı sistemlerini, tsunami, deprem, sanayi ve trafik kazaları gibi doğal ve insan kaynaklı afet riskine maruz bırakmaktadır (Sharma ve Chandrakanta, 2019: 2-3). Bir başka ifadeyle, kentsel alanlar, hidrojeolojik (heyelan ve seller), meteorolojik (kentsel ısı adası ve fırtınalar), jeofizik (volkanik aktivite ve depremler) ve klimatolojik (kuraklık ve orman yangınları) risklerle karşı karşıyadır (Brunetta ve Caldarice, 2019: 28). Bu nedenle, afetlerin yol açtığı kayıpların en aza indirilmesi adına, kentlerin afetler karşısındaki direncinin artırılmasına yönelik planlara ve eylemlere ciddi bir ihtiyaç duyulmaktadır (Sharma ve Chandrakanta, 2019: 3).

Ekolojiden psikolojiye kadar pek çok disiplin tarafından kullanılan *direnç* terimi, bir sistemin işleyişini bozan etkenler karşısında, tekrardan denge noktasına gelme yeteneğini ifade etmektedir (Newman vd., 2017: 1; Pickett vd., 2004: 373). 2012'de New York'ta (Amerika Birleşik Devletleri)

yaşanan Sandy Kasırgası gibi doğal afetlerden sonra terimin kentlere uygulanması, *dirençli kent* olarak nitelenen kentleşme anlayışının ortaya çıkışında ve popülerlik kazanmasında etkili olmuştur (Newman vd., 2017: 1).

Bir kentsel sistemdeki değişikliklere uyum sağlama ve yanıt verme yeteneğini ifade eden *kentsel direnç* (Desouza ve Flanery, 2013: 89), güvenlikten ekonomiye, sosyal sermayeden bina teknolojisine, iklim değişikliğinden terörle mücadeleye kadar uzanan geniş bir yelpazede faaliyetlerin yürütülmesini kapsamaktadır (Vale, 2014: 193). Bu bağlamda dirençli kent, altyapı sistemlerinin geliştirilmesinin yanında, bireysel, toplumsal, ekonomik, siyasal ve çevresel özelliklerin bütünleştirilmesine yönelik bir anlayışı gerektirmektedir (Caldarice vd., 2019: 2).

Dirençli kent, sürdürülebilir fiziksel sistemler ve insan toplulukları ağından oluşan bir yerleşim birimidir. Fiziksel sistemler, kentin inşa edilmiş yapıları ile doğal çevre bileşenlerinden oluşur. Karşılaşılan bir afet sırasında fiziksel sistemler varlığını devam ettirebilecek ve afetten kaynaklı baskı altında da işleyebilecek nitelikte olmalıdır. Bu sistemlerin onarılamaması kayıpları artırıcı etkide bulunmanın yanı sıra, tekrardan eski duruma dönülmesini de yavaşlatmaktadır. İnsan toplulukları ise, kentin sosyal ve kurumsal bileşenleridir. Kentsel alanda faaliyet gösteren resmi ve gayri resmi, sürekli veya geçici (okul, mahalle ve dernekler gibi) insan topluluklarını içerir. Bir afet sırasında ve sonrasında topluluklar hayatta kalabilecek ve işlevlerine devam edebilecek şekilde oluşturulmalıdır (Godschalk, 2003: 137). Bu perspektiften dirençli kent anlayışı, kentlerde yaşayan ve çalışan insanların, karşılaşılan stres veya şoklara rağmen hayatta kalmaları ve gelişmeleri için ihtiyaç duyulan kentsel kapasiteyi tanımlar (ARUP, 2014: 3). Kentsel direncin artırılması aşağıda sıralanan iki nedenden dolayı önemli ve gereklidir (Godschalk, 2003: 138):

- Teknolojik ve sosyal sistemlerin kırılganlığı tam olarak bilinemediğinden, beklenmedik durumlarla etkili bir şekilde mücadele etmek.
- Beklenmedik durumlar karşısında, can ve mal kaybını azaltmak, enerji kesintisi, iletişim ve koordinasyon sorunlarını gidermek.

Doğal afetler, terör saldırıları, iklim değişikliği ve ekonomik krizler gibi şoklar karşısında, kentsel sistemlerin direncinin artırılmasına yönelik somut hedeflerle kırılganlığın azaltılması amacını yansıtan dirençli kentlerde (Normandin vd., 2019: 23), "sağlık ve refah", "ekonomi ve toplum", "kentsel sistemler ve hizmetler" ve "liderlik ve strateji" olmak üzere dört

boyut bulunmaktadır (Fitzgibbons ve Mitchell, 2019: 651; ARUP, 2014: 9). Bu bağlamda dirençli kent, kentsel yapının fiziksel, toplumsal, ekonomik, politik, ideolojik ve kültürel bütün unsurlarını kapsayan çok boyutlu bir kavrama işaret etmektedir (Ersavaş Kavanoz, 2020: 20).

Dirençli kentlerin sağlık ve refah boyutu; insanların temel ihtiyaçlarının karşılanması, finansman kaynaklarına erişim, istihdam ve gelir olanakları ile halk sağlığı hizmetlerinin sunulmasına yönelik eylemleri içermektedir. Ekonomi ve toplum boyutu, ekonomik ve sosyal istikrarın sağlanması, suçun önlenmesi, acil durum fonları ve sermaye tahsis etme, güçlü sosyal ağlar ve entegrasyon ile katılımın artırılmasına yönelik faaliyetler bütününü kapsamaktadır. Fiziksel sistemlerin kırılganlığının azaltılması, kritik hizmetlerin sürekliliği, güvenilir iletişim ve ulaşım ağlarının oluşturulmasına ilişkin eylemler, kentsel sistemler ve hizmetler boyutunda başvurulan uygulama alanlarını göstermektedir. Liderlik ve strateji boyutu ise, etkili liderlik ve yönetim, güçlendirilmiş kent paydaşları ve entegre gelişim planlarına olan ihtiyacı ortaya koymaktadır (Fitzgibbons ve Mitchell, 2019: 651; ARUP, 2014: 10-13).

Birleşmiş Milletler Afet Riski Azaltma Ofisi (United Nations Office for Disaster Risk Reduction-UNISDR), dirençli kentlerin inşa edilebilmesi için on temel nokta tespit etmiştir. Bu noktalar (UNISDR, 2017: 32):

- Afetlere karşı dirençliliği/dayanıklılığı artırmak için organize olmak.
- Mevcut ve gelecekteki risk senaryolarını belirlemek.
- Dirençliliğin sağlanması için mali kapasiteyi güçlendirmek.
- Kentsel gelişim ve tasarımda, risk değerlendirmelerine dayalı planlar yapmak.
- Afetlerden korunmak için geliştirilen işlevlerde doğal ekosistemlerden faydalanmak.
- Direncin artırılması için kurumsal kapasiteyi güçlendirmek.
- Direncin artırılması için toplumsal kapasiteyi anlamak ve güçlendirmek.
- Altyapı sistemlerinin dayanıklılığını/direncini artırmak.
- Afetlere hazırlanmak ve etkili müdahale sağlayacak planlar yapmak.
- Afet sırasında ve sonrasında kurtarma işlemlerini hızlandırmak ve yeniden inşa stratejileri oluşturmak.

Özetle dirençli kentler, kırılgan olmaktan çok güçlü ve esnek olacak şekilde inşa edilmiştir. Kentsel fiziki unsurlar (bina, yol, köprü ve altyapı tesisleri vb.), su yükselmesi, kasırga, deprem, terör saldırıları ve ekonomik kriz gibi şoklar karşısında işlevini devam ettirecek şekilde tasarlanmıştır. Hükümetler, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları, afet ve kaynakları hakkında güncel bilgilerle hazırlanmış, paydaşlar etkili iletişim ağları ile birbirine bağlanmış ve birlikte çalışma konusunda deneyim kazanmıştır (Godschalk, 2003: 137).

Kentsel alanlarda karşılaşılan kronik veya akut şoklar, bu yerleşim birimlerinin kırılganlığını artırmaktadır. Devletler kırılganlığın azaltılması ve kentsel direncin/dayanıklılığın artırılması adına, kentleşme politikalarına uygun dönüşümler gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Türkiye'de kentleşme politikalarına yön veren belgelerin başında gelen kalkınma planlarında, kentsel direncin artırılmasına yönelik amaç, hedef ve politikalar yer almaktadır. Bu bağlamda, günümüzde uygulanmakta olan On Birinci Kalkınma Planının (2019-2023) dirençli kentler ile ilgili düzenlemeleri ele alınmadan önce, planların kentleşme politikasına ilişkin genel düzenlemelerine yer verilmesi gerekmektedir.

3. TÜRKİYE'DE KALKINMA PLANLARI VE KENTLEŞME

Türkiye'de kalkınma planları, tüm sektörlerin yönlendirilmesine imkân sağlayan politik öncelikler ve stratejilerin en geniş biçimde belirlendiği bir yol hartasıdır (Batuhan ve Kodaz, 2020: 77). İlki 1963'te yürürlüğe giren planların farklı teknik, stratejik ve politik öncelikleri bulunmaktadır. Bununla beraber kalkınma planlarının genel amacı, milli gelirin istikrarlı bir şekilde artırılması ve refahın tüm topluma yayılmasının sağlanmasıdır (Çolak, 2019: 49). Kalkınma planlarında, hazırlandığı dönemin ekonomik, siyasi, kültürel ve toplumsal özelliklerine göre, kentleşme ile ilgili birtakım önemli politikalar belirlenmektedir. Tablo 1'de ilk on kalkınma planının kentleşme politikası özet, On Birinci Kalkınma Planının kentleşme politikası ise daha ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur.

Tablo 1. Kalkınma Planlarında Kentleşme Politikası

Kalkınma Planı (KP)	Kentleşme Politikası
1. KP (1963-1967)	Hızlı nüfus artışı, kentlerde yoğunlaşmayı artırıcı bir etkide bulunmakta ve yerel yönetimlerin hizmet hacmi giderek artmaktadır. Kalkınmada bölgeler arası dengesizliklerin önlenmesi, aşırı kentleşme ve nüfus sorununun çözülmesi ve kamu hizmetlerinin gelir dağılımının dengelenmesi hedeflenmiştir (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1963: 471-484).
2. KP (1968-1972)	Sanayileşme, kentleşme ve tarımda modernleşme gelişmenin birbirinden ayrılmaz üç unsuru olarak ele alınmış ve kentleşmeden ekonomiyi itici bir güç olarak yararlanılması öngörülmüştür. Planda öne çıkan temel politikalar, kentlerde yaşam standartlarının yükseltilmesi, geri kalmış bölgelerde yatırımların teşvik edilmesi, altyapı yatırımlarına önem verilmesi ve büyük şehirlerin büyümesinin engellenmemesi şeklindedir (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1967: 263-269).
3. KP (1973-1977)	Planın öne çıkan politikaları, ekonomik sosyal ve kültürel bütünleşme sağlayacak kentleşme olgusunun gerçekleştirilmesi, kentleşmenin yönlendirilmesinde altyapı yatırımlarının bir araç olarak kullanılması, kentsel mekân düzenlemesinde fonksiyonel ve kademeli kentleşme ilkesinin gerçekleştirilmesi, büyük kentlerde metropoliten planlama, küçük şehirlerde ise imar planları yoluyla alan düzenlemesinin yapılması şeklindedir (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1972: 854-856).
4. KP (1979-1983)	Planın kentleşme politikalarını, kentlerin yaşanabilir kılınması ve kent halkının asgari ihtiyaçlarının karşılanması, kentsel arsa üretiminin artırılması, belediyelerin kaynak yaratan ve kendine yeten bir yapıya kavuşturulması şeklinde özetlemek mümkündür (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1979: 294-297).
5. KP (1985-1989)	Planın temel kentleşme politikaları arasında, kentlerde hizmet standardını yükseltecek yatırım ve politikalara öncelik verilmesi, kentler arasında fonksiyona dayalı bir uzmanlaşmaya gidilmesi ve tarımsal arazilerde dağınık yerleşmeye izin verilmemesi yer almaktadır (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1984: 164-165).
6. KP (1990-1994)	Planın temel politikalarını, kentlerde yaşayan nüfusun kent hayatına uygun bir yapıya kavuşturulması, sağlıklı ve kaliteli yerleşme alanlarının oluşturulması, yerleşme yapısının ülke geneline dengeli bir şekilde dağılması için orta büyüklükteki kentlerin desteklenmesi, kentler arasında fonksiyona dayalı uzmanlaşmaya gidilmesi, planlama standartlarında yerleşme yapısı ve özelliklerinin dikkate alınması şeklinde özetlemek mümkündür (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1989: 315).
7. KP (1996-2000)	Planda, il, ilçe, belediye ve büyükşehir belediyesi kurulmasında optimal büyüklüğün dikkate alınması, merkezi-yerel yönetim yapılanmasında yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilmesi, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini sağlayacak mevzuat değişikliklerinin gerçekleştirilmesi üzerinde durulmuştur (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1995: 124-132).

Kalkınma Planı (KP)	Kentleşme Politikası
8. KP (2001-2005)	Milli kültürün belirleyiciliği çerçevesinde kent ve kentlilik kültürünün oluşturulmasına yönelik çalışmaların yapılması, yeterli altyapıya sahip ticari ve mali merkezlerin oluşturulması, kentsel altyapı yatırımları arasında koordinasyonunun sağlanması, yerel girişimciliğin harekete geçirilmesi, belediyelerin doğal afetlerde kısa süre içerisinde içme suyu ve atıkların bertarafına imkân veren planlar oluşturması, kent içi ulaşımda erişilebilirlik ve kalitenin artırılması (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000: 170-177), planın kentleşme politikası özelinde öne çıkan noktalarıdır.
9. KP (2007-2013)	Planın temel politikaları, kentsel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde belediyelere mali ve teknik danışmanlık hizmetlerinin verilmesi, bölgesel gelişme politikalarının kır-kent arası gelişmişlik farklarını azaltacak biçimde oluşturulması, yoğun göç alan kentlerin sorunlarının tespit edilmesi ve sosyal uyuma yönelik çalışmalarla fiziksel ve sosyal altyapının iyileştirilmesi şeklindedir (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006: 74-92).
10. KP (2014-2018)	Afet riski taşıyan alanlar öncelikli olmak üzere mekân ve yaşam kalitesini artıran dönüşüm projelerine öncelik verilmesi, kentsel dönüşüm projelerinin sosyal bütünleşmeyi destekleyecek şekilde gerçekleştirilmesi, kent içi ulaşımda kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesi, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 128-134), planda düzenlenen kentleşme politikaları arasında yer almaktadır.
11. KP (2019-2023)	Planda, hızlı nüfus artışı, kentleşme, ekonomik faaliyetler ve tüketim alışkanlıklarının çevre ve doğal kaynaklar üzerinde baskı yarattığı belirtilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 157). Planın "şehirleşme" alt başlığını taşıyan bölümünde temel amaç; "insan odaklı, doğal hayata ve tarihi mirasa saygılı, temel kentsel hizmetlerin adil ve erişilebilir bir şekilde sağlandığı, yaşam kalitesi yüksek ve değer üreten şehirler ve yerleşimler oluşturmaktır" (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 159). Planın temel kentleşme politikaları; mekânsal planlarda afet riski, iklim değişikliği, coğrafi özellikler ve tarihi değerlerin gözetilmesi, kentlerin özgün kimliğinin geliştirilebilmesi amacıyla yerel yönetimlerin desteklenmesi, kamusal alanlara erişim ve güvenliğin artırılması için mahalle bazında kırılgan kesimlere yönelik yerel yönetim hizmetlerinin desteklenmesi, kentlerde sağlıklı yaşam alanlarının oluşturulması, planlama sürecinde katılımın artırılması, kentleşmede yatay mimarinin esas alınması, kentsel yaşam kalitesinin ölçülebilmesi amacıyla ölçme ve değerlendirme araçlarının geliştirilmesi, yerel yönetimlerin akıllı kent stratejileri ve yol haritaları oluşturmalarının teşvik edilmesi şeklindedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 159-160).

Kentsel altyapı ve ulaşım hizmetlerinin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin güçlendirilmesi, kentleşmenin ekonomik, sosyal ve kültürel bütünleşmeyi sağlayacak şekilde yönetilmesi kalkınma planlarının

tamamında ulaşılması istenen hedefler olarak ortaya konulmuştur. Ayrıca sekizinci plan ile birlikte, afetler ve kentsel yaşam arasında ilişki kurulmaya başlanmıştır. Bu noktada, 2000'li yıllardan itibaren kentsel direncin artırılması gerekliliğinin kalkınma planlarında yer almaya başladığı belirtilmelidir.

On Birinci Kalkınma Planı, yaşam kalitesinin artırılması, akıllı kentlerin oluşturulması, kentsel tasarımda afet ve iklim değişikliği risk ve etkilerini giderecek politikalar önermesi bakımından diğer planlardan farklılaşmaktadır. Dahası söz konusu plan, kentsel direnç ve dayanıklılık kavramlarını doğrudan ele alarak birtakım ilke ve hedefler ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, planın dirençli kentler anlayışının ortaya konulması ve birtakım çıkarımlarda bulunulması mümkündür.

4. ON BİRİNCİ KALKINMA PLANINI DİRENÇLİ KENT KAVRAMI ÜZERİNDEN OKUMAK

On Birinci Kalkınma Planında dirençli kentlerle ilgili ne gibi düzenlemelerin yer aldığının tespit edilebilmesi amacıyla plan metni doküman analizi yöntemi ile incelenmiştir. Bu yöntem, basılı veya elektronik belgelerden anlam çıkarmak ve ampirik bilgi oluşturmak amacı ile verilerin sistematik bir şekilde incelenmesidir (Bowen, 2009: 27). Söz konusu yöntem doğrultusunda On Birinci Kalkınma Planı aşağıdaki araştırma soruları ekseninde irdelenmiştir.

- Plan metninde dirençli kent kavramı geçmekte midir?
- Plan metninde dirençli kent kavramı veya kavramın anlamını çağrıştıracak ifadeler yer almakta mıdır?
- Kentsel direncin artırılmasını gerektiren nedenler nelerdir?
- Plan metninde dirençli kent yaklaşımı nasıl ele alınmıştır?
- Dirençli kentlerin temel boyutlarına plan metninde yer verilmiş midir?
- Plan metninde dirençli kentler oluşturulabilmesi adına öngörülen hedef ve stratejiler var mıdır?

Belirlenen araştırma soruları ekseninde, On Birinci Kalkınma Planı metninin "yaşanılabilir şehirler, sürdürülebilir çevre" başlıklı bölümü incelenmiş ve dirençli kentlerle ilişkili maddeler tespit edilerek ve Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. On Birinci Kalkınma Planında Dirençli Kentlerle İlişkili Maddeler

"Hızla artan nüfus, şehirleşme, ekonomik faaliyetler ve çeşitlenen tüketim alışkanlıkları çevre ve doğal kaynaklar üzerindeki baskıyı artırmaktadır. Çevre kirliliği, iklim değişikliği, çölleşme, ormansızlaşma, biyolojik çeşitlilik kaybı, kuraklık gibi çevre problemleri, her geçen gün insan yaşamını ve kalkınma sürecini daha belirgin bir şekilde etkilemektedir. Yüksek sera gazı emisyonlarının da etkisiyle hızlanan *iklim değişikliğinin doğal afetlerin artmasına neden olduğu ve insanlık için ciddi bir tehdit oluşturduğu görülmektedir.*[2] Talebin ve tüketimin arttığı dünyada sürdürülebilir çevre ve doğal kaynak yönetimi ile *yaşanabilir kentlerin* inşası gittikçe önem kazanmaktadır." (Md. 664)
"Türkiye'de insan odaklı, doğal hayata ve tarihi mirasa saygılı, temel kentsel hizmetlerin adil ve erişilebilir şekilde sağlandığı, yerel hizmetlerin yerindelik ilkesiyle yürütüldüğü, *yaşam kalitesi yüksek ve dayanıklı yerleşimler oluşturulmasına* yönelik politikalara ağırlık verilmektedir." (Md. 665)
"Kentlerin sürdürülebilir gelişimini sağlamaya yönelik; erişilebilir yüksek bağlantılı kentsel ulaşım sisteminin kurulması, *afetlere ve iklim değişikliğine karşı dayanıklı altyapı*, sürdürülebilir üretim ve tüketim mekanizmasının oluşturulması, *uzun vadeli bütünleşik kentsel planlama ve tasarım yapılması ve etkin afet yönetiminin uygulanması* gibi çalışmalar, tüm paydaşların katılımını ve kapsamlı bir işbirliğini gerekli kılmaktadır." (Md. 666)
"İnsan odaklı, doğal hayata ve tarihi mirasa saygılı, temel kentsel hizmetlerin adil ve erişilebilir bir şekilde sağlandığı, *yaşam kalitesi yüksek* ve değer üreten şehirler ve yerleşimler oluşturmak temel amaçtır." (Md. 673)
"Şehirlerimiz kalkınma vizyonuyla eşgüdüm içerisinde, çok merkezli, karma kullanımı destekleyen, özellikle erişilebilirliği sağlayan bir yaklaşımla planlanacak; *mekânsal planlarda topoğrafyayla ahengin sağlanması ve afet riski, iklim değişikliği,* coğrafi özellikler ve tarihi değerlerin gözetilmesi esas alınacaktır." (Md. 674)
"Yeşil şehir vizyonu kapsamında *yaşam kalitesinin artırılması ve iklim değişikliğine* uyumu teminen şehirlerimizde Millet Bahçeleri yapılacak ve yeşil alanların miktarı artırılacaktır." (Md. 676)
"Dar gelirliler başta olmak üzere, *herkesin yeterli, yaşanabilir, dayanıklı, güvenli, kapsayıcı, ekonomik olarak karşılanabilir, sürdürülebilir, iklim değişikliğine dirençli, temel altyapı hizmetlerine sahip konuta erişiminin sağlanması* temel amaçtır." (Md. 685)
"Kentleşme, nüfus artışı, yenileme ve *afetten kaynaklanan konut ihtiyacı arz-talep dengesi gözetilerek karşılanacaktır*." (Md. 686)
"Konut üretiminde *kalite, sağlamlık, erişilebilirlik, enerji verimliliği, afetlere dayanıklılık standartları geliştirilecek ve her aşamada gözetilecektir*." (Md. 687.2)

[2] Kalkınma planı metnindeki vurgular yazara aittir.

"*Afet tehlikesi ve riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşamayı esas alacak şekilde dönüştürülecektir*." (Md. 689)
"Kentsel dönüşüm uygulamalarında yerleşim alanı bazında önceliklendirme için çok ölçütlü değerlendirme modeli, *can ve mal kaybına neden olma açısından afet riskleri, tehlikesi, etkilediği nüfusun büyüklüğü, mali ve finansal gereksinim, rezerv alanın mevcudiyeti gibi parametrelerin esas alındığı kriterler ve puanlama sistemi çerçevesinde geliştirilecek* ve yerleşim alanları bu kapsamda önceliklendirilecektir." (Md. 693.1)
"İstanbul'da mevcut yapılaşmış alanlarda yapı stoku dikkate alınarak, *kentsel dirençliliğin artırılması* amacıyla mevcut altyapı sistemlerinde *afet risk önceliklendirme çalışması yapılarak ihtiyaç duyulanlar yenilenecektir*." (Md. 693.7)
"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 bulundurulacaktır*." (Md. 694)
"Kentlerdeki trafik sıkışıklığının*, kazaların* ve hava kirliliğinin azaltılması amacıyla kent içi ulaşımda arz yönlü politikalardan ziyade talep yönlü politikaların uygulanmasıyla özel araç yerine toplu taşıma sistemlerinin kullanımı özendirilecektir." (Md. 702)
"*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 indirilmesi temel amaçtır*." (Md. 721)
"Bölgelerin sosyo-ekonomik ve fiziksel özellikleri dikkate alınarak, *farklı afet türlerine göre önceliklendirme yapılarak* ve *ülke genelinde işbirliği faaliyetleri artırılarak afet risk ve zarar azaltma çalışmaları yapılacaktır*." (Md. 722)
"Ülke genelinde *iklim değişikliğinin etkilerine ilişkin senaryolar da dikkate alınarak afet tehlike ve risk haritaları hazırlanacaktır*." (Md. 723)
"Tüm afet türlerine göre *afet tehlike haritaları hazırlanacaktır*." (Md. 723)
"*Afet sonrası iyileştirme çalışmaları için kapasite güçlendirilecektir.*" (Md. 726)
"*Afet yönetiminin etkinliğini artırmak üzere kurumlar arasında sürdürülebilir iletişim altyapısı* üzerinden karar desteği sağlamaya yönelik veri paylaşımını iyileştirecek *kesintisiz haberleşme altyapısı ile afet yönetimi bilgi ve karar destek sistemleri geliştirilecektir*." (Md. 727)
"*Afet ve acil durumlara karşı toplumsal farkındalık artırılacak ve yerel düzeyde afet yönetiminden sorumlu birimlerin kapasiteleri güçlendirilecektir*." (Md. 728)

Tablo 2 incelendiğinde, plan metninde bazen "direnç" bazen de "dayanıklılık" kavramları ile kentsel yaşamın kesintiye uğramaması adına birtakım amaç, hedef ve politikaların belirlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, plan metninde dirençli kentler kavramına hem doğrudan hem de dolaylı olarak yer verildiği belirtilmelidir. Metinde kentsel direncin

artırılmasını gerektiren temel nedenler büyük oranda, doğal afetler ve iklim değişikliği risk ve tehditleri ile ilişkilendirilmiştir. Bununla beraber, trafik kazaları, toplumun kırılgan kesimlerinin barınma ihtiyacının karşılanması, afet kaynaklı can ve mal kaybının azaltılmak istenmesi diğer nedenler arasında yer almaktadır. Plan metninin dirençli kent anlayışı, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yaşanılabilir, dayanıklı ve iklim değişikliğine uyumlu yerleşim alanlarının oluşturulması, afet tehlike ve risklerinin göz önünde bulundurulmasına dayanmaktadır. Plan metninde, dirençli kentlerin dört temel boyutu olan "sağlık ve refah", "ekonomi ve toplum", "kentsel sistemler ve hizmetler" ve "liderlik ve strateji" (Fitzgibbons ve Mitchell, 2019: 651; ARUP, 2014: 9), unsurları doğrudan yer almamakla birlikte, her boyutla ilişkilendirilebilecek amaç, hedef ve stratejilere yer verilmiştir. Örneğin planın 728'inci maddesinde yer alan "yerel düzeyde afet yönetiminden sorumlu birimlerin kapasitelerinin güçlendirilmesi" yönündeki hedefin liderlik ve strateji boyutu ile ilişkilendirmesi mümkündür. Son olarak, kentsel direncin artırılmasında ise kentsel dönüşüm ve altyapının güçlendirilmesi, toplumun afetler konusunda bilinçlendirilmesi, paydaş katılımının sağlanması, afetlere dayanaklılığın ölçülmesi ile çeşitli standartların getirilmesine yönelik politika ve stratejilerin ön planda tutulduğu tespit edilmiştir.

5. SONUÇ

1950'li yıllardan itibaren yoğun bir kentleşme süreci yaşayan Türkiye'de, kentlerin hızlı ve kontrolsüz bir şekilde genişlemesi, insanları, mal varlığını, çevresel değerleri ve kentsel sistemleri, doğal ve insan kaynaklı kentsel şoklara maruz bırakmıştır. Bu şoklar karşısında kent bileşenlerinin (insan, sermaye ve doğal kaynaklar gibi) kayıplarının en aza indirilmesi kentsel direncin artırılmasını gerektirmiştir. Türkiye'nin kentleşme politikasına yön veren temel belgelerden biri olan kalkınma planlarında, kentsel direnç ve dayanıklılığın sağlanmasına yönelik amaç, hedef ve politikaları içeren düzenlemelere 2000'li yıllarla birlikte yer verilmeye başlanmıştır.

2019-2023 yılları arasını kapsayan On Birinci Kalkınma Planında kentsel direncin artırılması adına birtakım amaç, politika, hedef ve stratejiler ortaya konulmuştur. Dirençli kentlere ilişkin kuramsal bakış açısıyla planın analiz edilmesi sonucunda, kentsel şokların genellikle iklim değişikliği ve doğal afetler ekseninde değerlendirildiği gözlenmiştir. Ayrıca, altyapının geliştirilmesi/güçlendirilmesi, kentsel dönüşüm yolu ile yaşam kalitesinin ve dayanıklılığın yükseltilmeye çalışılması, afet risk ve tehditleri konusunda

toplumun bilgilendirilmesi, afetlere dayanıklılığı ölçmek amacı ile çeşitli yöntem ve standartların belirlenmesi, paydaş katılımının sağlanması, afet tehlike haritalarının hazırlanması ve kentsel şoklarla mücadele edebilmek için kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kentsel dirençliliği artırma hedef, politika ve stratejilerini oluşturmuştur.

Türkiye'de kentsel direncin ve dayanıklılığın artırılması adına, sonraki kalkınma planlarında dikkate alınması gereken birtakım öneriler getirilmesi mümkündür. Bu öneriler:

- Kalkınma planlarında kentsel direncin ve dayanıklılığın artırılması, kentleşme politikasının temel amaçlarından biri haline getirilmelidir. Bu amaç belirlenirken dirençli kentlerin dört temel boyutu dikkate alınmalıdır.
- Kentlerin direnç ve dayanıklılığının ölçülmesine ilişkin standartlar belirlenmelidir. Bu standartlar belirlenirken kentlerin özgün yönlerini de dikkate alacak bir çerçeve oluşturulmalıdır.
- Kentlerin mevcut durumu göz önünde bulundurularak gerçekçi hedeflere dayanan planlar yapılmalı ve bu hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığı denetlenmelidir.
- Terör saldırıları, ekonomik krizler, işsizlik ve salgın hastalıklar gibi kentsel hayatı aksatma potansiyeli taşıyan unsurlar da, birer kentsel şok olarak ele alınmalı ve bunlara yönelik hedef ve politikalar belirlenmelidir.
- Kentsel direnç sadece fiziki unsurların geliştirilmesi olarak ele düşünülmemeli, kentin bir diğer ana bileşeni olan insan toplulukları da direncin artırılmasında dikkate alınmalıdır.
- Kentsel direncin önemi ve gerekliliği konusunda toplum bilgilendirilmelidir. Ayrıca, halkın sürece bağlanması için paydaşların etkin katılımına imkân veren yöntemler geliştirilmelidir.

Son olarak, dirençli kentler inşa etmenin bir anda gerçekleşebilecek bir durum olmadığı, sürekli iyileştirme ve geliştirmeye dayanan uzun vadeli bir programa ve sürece ihtiyaç duyduğu vurgulanmalıdır.

KAYNAKÇA

ARUP (2014). City resilience framework. available in https://www.urban-response.org /system/files/content/resource/files/main/city-resilience-framework-arup-april-2014.pdf, (07.01.2021).

Batuhan, T. & Kodaz, İ. (2020). On Birinci Kalkınma Planında kentleşme ve çevre politikaları. Şehir ve Medeniyet (Şehir Araştırmaları Dergisi), 6(12), 75-94.

Bowen, G. A. (2009).Document Analysis as a Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal, 9(2), 27-40.

Brunetta, G. & Caldarice, O. (2019). Putting resilience into practice. The spatial planning response to urban risks. in urban resilience for risk and adaptation governance (Eds. G. Brunetta, O. Caldarice, N. Tollin, M. Rosas-Casals & J. Morató) Springer, Cham, 27-42.

Caldarice, O., Brunetta, G. & Tollin, N. (2019). The challenge of urban resilience: operationalization. in urban resilience for risk and adaptation governance (Eds. G. Brunetta, O. Caldarice, N. Tollin, M. Rosas-Casals & J. Morató) Springer, Cham, 1-7.

Çolak, Ç. D. (2019). XI. Kalkınma Planında yeni kamu yönetişimi paradigmasından izler. Ombudsman Akademik, 6(11), 39-71.

Desouza, K. C. & Flanery, T. H. (2013). Designing, planning, and managing resilient cities: a conceptual framework. Cities, 35, 89-99.

Ersavaş Kavanoz, S. (2020). "Kentsel direnç" kavramı üzerine. Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi, 2(1), 5-24.

Fitzgibbons, J. & Mitchell, C. L. (2019). Just urban futures? Exploring equity in "100 Resilient Cities". World Development, 122, 648-659.

Godschalk, D. R. (2003). Urban hazard mitigation: creating resilient cities. Natural Hazards Review, 4(3), 136-143.

Kuddus, A., Tynan, E. & McBryde, E. (2020). Urbanization: a problem for the rich and the poor?. Public Health Reviews, 41(1).

Newman, P., Beatley, T. & Boyer, H. (2017). Resilient cities: overcoming fossil fuel dependence. Washington, DC: Island Press.

Normandin, J. M., Therrien, M. C., Pelling, M. & Paterson, S. (2019). The definition of urban resilience: a transformation path towards collaborative urban risk governance. in urban resilience for risk and adaptation governance (Eds. G. Brunetta, O. Caldarice, N. Tollin, M. Rosas-Casals & J. Morató) Springer, Cham, 9-25.

Pickett, S. T. A., Cadenasso, M. L. & Grove, J.M. (2004). Resilient cities: meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms. Landscape and Urban Planning, 69, 369-384.

Pickett, S. T. A., McGrath, B., Cadenasson, M. L. & Felson, J. (2014). Ecological resilience and resilient cities. Building Research & Information, 42(2), 143-157.

Sharma, V. R. & Chandrakanta, V. (2019). Perspective on resilient cities: introduction and overview. in Making Cities Resilient (Eds. V. R. Sharma & V. Chandrakanta) Springer, Cham, 1-12.

Spaans, M. & Waterhout, B. (2017). Building up resilience in cities worldwide-Rotterdam as participant in the 100 Resilient Cities Programme. Cities, 61, 109-116.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1963-1967%E2%80%8B.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1967). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/İkinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1968-1972%E2%80%8B.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1972). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Üçüncü-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1973-1977%E2%80%8B.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/ Dördüncü -Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1979-1983%E2%80%8B.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1984). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Beşinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1985-1989.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1989). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Altıncı-Beş-Yılllık-Kalkınma-Planı-1990-1994%E2%80%8B.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1995). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1996-2000%E2%80%8B.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/ Sekizinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-2001-2005.pdf, (07.01.2021).

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalkınma-Planı-2007-2013%E2%80%8B.pdf, (07.01.2021).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_ BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf, (07.01.2021).

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). available in https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/ Onuncu-Kalkınma-Planı-2014-2018.pdf, (07.01.2021).

UNISDR (2017). How to make cities more resilient: a handbook for local government leaders. available in https://www.unisdr.org/campaign/ resilientcities/assets/toolkit/ documents /Handbook%20for%20local %20government%20leaders%20[2017%20Edition].pdf, (07.01.2021).

United Nations (2019). World urbanization prospects the 2018 revision. available in https://population.un.org/wup/Publications/Files/ WUP2018-Report.pdf, (07.01.2021).

Vale, L. J. (2014). The politics of resilient cities: whose resilience and whose city?. Building Research & Information, 42(2), 191-201.

Kamu Yönetimi Bakımından Yerel ve Küresel Ölçekte Düşünceler ve Kurumlar

Editör: Dr. Şahin KARABULUT

ISBN 978-625-7315-81-4

Gazi Kitabevi

Merkez
53. Sokak No: 29
Bahçelievler / ANKARA
Tel : (0 312) 223 77 73 - 223 77 17
Faks: (0 312) 215 14 50

Mağaza
Dögol Caddesi No: 49/B
Beşevler / ANKARA
Tel : (0 312) 213 32 82 - 213 56 37
Faks: (0 312) 213 91 83

info@gazikitabevi.com.tr • www.gazikitabevi.com.tr