

REZİLYANS KAVRAMI: ORTAYA ÇIKIŞI, EVRİMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bir Kentsel Rezilyans Kılavuzu

Daniel Lewis

SKLInternational
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

RESLOG

Resilience in Local Governance

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi



REZİLYANS KAVRAMI: ORTAYA ÇIKIŞI, EVRİMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bir Kentsel Rezilyans Kılavuzu

Daniel Lewis



REZİLYANS KAVRAMI: ORTAYA ÇIKIŞI, EVRİMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bir Kentsel Rezilyans Kılavuzu

Daniel Lewis

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi - 6

SKL International AB

Websitesi: www.sklinternational.se

E-mail: info@sklinternational.se

2020

ISBN: 978-91-986018-3-1

Çeviri

NET TERCÜME HİZMETLERİ

Yayına Hazırlayan

Gül Tuçaltan

Kitap Tasarım ve Dizgi

Özge Onogur, Eren Türkmen (Bee Company), M. Cem Kocataş

Baskı ve Cilt

Uzerler Matbaacılık Sanayi Ltd. Şti.

Turan Güneş Bulvarı, No: 22/8 - 26 Çankaya / Ankara

Tel: (312) 441 90 15

Copyright©2020

Tüm hakları saklıdır.

Bu kitap, İsveç Hükümeti tarafından finanse edilen Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi 2018-2020 (RESLOG Türkiye) kapsamında hazırlanmıştır. Kitap içeriğinin sorumluluğu yazarlara aittir; hiç bir şekilde yazarların çalıştıkları kurumların ve SKL International'ın resmî görüşlerini yansıtmamaktadır. SKL International, kitapta yer alan analizler, adı geçen harici veya üçüncü taraf internet web sitelerinin URL'lerinin kalıcılığı ve doğruluğu veya web sitelerinde yer alan herhangi bir içeriğin, doğruluk veya uygunluğundan sorumlu değildir.

REZİLYANS KAVRAMI: ORTAYA ÇIKIŞI, EVRİMİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bir Kentsel Rezilyans Kılavuzu

Daniel Lewis





**Swedish Association
of Local Authorities
and Regions**

İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (İngilizce kısaltmasıyla SALAR - İsveççe kısaltmasıyla SKR), İsveç'in tüm belediyeleri, il meclisleri ve bölgelerinin üyesi olduğu bir kuruluştur. SALAR ve öncülleri, 100 yılı aşkın bir süredir yerel yönetimleri teşvik etmek ve yerel demokrasiyi güçlendirmek için çalışmalar yapmaktadır. Yerel yönetimlerin günümüzde karşılaştığı uluslararası göç ve iklim değişikliği gibi zorlukların küresel doğası gereği, SALAR sadece İsveç'te değil aynı zamanda uluslararası alanda da önemli bir aktördür. Uluslararası bir belediye örgütü olan Birleşik Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG) ve kuruluşun Avrupa kolu olan Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nde (CEMR) aktif rol almanın yanı sıra, SALAR, Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Kongresi'nin İsveç delegasyonlarının sekreteryası olarak da görev yapmaktadır.



SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

SKL International, tüm hüküm ve tasarrufu SALAR'a ait olan bir uygulayıcı kuruluştur. SALAR adına uluslararası projeler geliştirmek ve uygulamakla yükümlü olan SKL International, İsveç ve diğer ülkelerde gerçekleştirilen iyi uygulama örneklerinden faydalananak, pek çok ülkede yerel yönetim sistemlerinin gelişimini destekleyici faaliyetlerde bulunmaktadır.

Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesi ve diğer bölgelerdeki çalışmaları ile SKL International, kapsayıcı ve sürdürülebilir yerel yönetim ve yerel hizmet sunumu konularında proje geliştirme, proje yönetimi ve uygulanması da dahil olmak üzere kapsamlı bir bilgi birikimi ve deneyime sahiptir. Merkezi Stockholm'de bulunan SKL International, hâlihazırda dünya çapında, 12 ülkede, İsveç Hükümeti tarafından finanse edilen projelerin uzun vadeli ortağı ve uygulayıcısıdır.

SKL International, tamamlanan projeleri Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSE-NET) ve Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı (TUSELOG) ve halen devam eden Yerel Yönetişimde Rezilyans (RESLOG Türkiye) projeleri ile yirmi yılı aşkın bir süredir Türkiye'de faaliyette göstermektedir. Böylelikle, hem Türkiye belediyelerini ve belediye birliklerini desteklemekte hem de iki ülkenin yerel yönetimleri arasında kalıcı dostluklar ve iş birliklerinin kurulmasına katkı sağlamaktadır.

Proje Ortakları

**SKL
International**



**Türkiye
Belediyeler
Birliği**



**Çukurova
Belediyeler
Birliği**



**Marmara
Belediyeler
Birliği**



RESLOG Türkiye Proje Ekibi

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi
RESLOG Türkiye, Ankara

Gül Tuçaltan

Ulusal Proje Koordinatörü
RESLOG Türkiye, Ankara

Çiğdem Ayşenur Atasoy

Proje Sorumlusu
RESLOG Türkiye, Ankara

Sezin Üskent

Kilit Uzman
RESLOG Türkiye, Ankara

Ervin Sezgin

Marmara Bölgesi Yerel Yönetimler Danışmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Alim Çopuroğlu

Çukurova Bölgesi Yerel Yönetimler Danışmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Yasemin Serpil Olcay

İzleme ve Değerlendirme Uzmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

SKL International Merkez Ekibi

Marléne Hugosson

Proje Yöneticisi
SKL International, Stockholm

Ellen Ahlqvist

Proje Koordinatörü
SKL International, Stockholm

Gunnar Andersson

Proje Danışmanı
SKL International, Stockholm

RESLOG Türkiye Projesi

Pilot Belediyeleri

Pilot Belediyelere süreçteki özverili katkıları için teşekkürlerimizi sunarız.

ÇUKUROVA BÖLGESİ:

Adana Büyükşehir Belediyesi

Hatay Büyükşehir Belediyesi

Mezitli Belediyesi

Reyhanlı Belediyesi

Sarıçam Belediyesi

Seyhan Belediyesi

MARMARA BÖLGESİ:

Bursa Büyükşehir Belediyesi

Orhangazi Belediyesi

Osmangazi Belediyesi

Sultanbeyli Belediyesi

Şişli Belediyesi

Zeytinburnu Belediyesi

İÇİNDEKİLER

Proje Sunuşu	XI
Sunum	XIII
Önsöz	XV
Yazarın Notu	1
A. Kılavuzun Amaçları ve Kapsamı	2
1. Kılavuzun amaçları	2
2. Kılavuzun kapsamı	2
B. Giriş: Kentsel Rezilyans Nedir?	3
C. Kentsel Rezilyans Teorisi ve Uygulamasının Gelişimi	5
1. Kentleşme ve Risk	6
2. Acil Durum Müdahalesinin Ortaya Çıkışından Risk Azaltma ve Rezilyansa	12
3. Uygulanabilir bir Konsept Olarak Rezilyansın Ortaya Çıkışı	17
4. Çoklu Tanımlar, Çoklu Yaklaşımlar – Vaka İncelemeleri	18
a) LGSAT - Yerel Yönetim Öz Değerlendirme Aracı	19
b) Topluluk Rezilyansı	22
c) Kent Gücü Tanımlayıcı	24
d) Kent Rezilyans Çerçevesi ve Endeksi	27

D. Kentsel Sistem - Karar alma süreçlerini desteklemek için bir yaklaşım	29
1. Kentsel Sistemin Tanımlanması	29
2. Kentsel Sistem Modelinin Kullanılması	32
a) Kentinizi Tanımak	32
b) Riski Anlamak	33
c) Riski Analiz Etmek	34
d) Karar vericileri ve diğer paydaşları saptamak	35
e) Geleceği planlanmak	37
f) Rezilyant bir kentsel sistemin özellikleri	41
g) Rezilyans Eylem Planı: Kentsel planlama, tasarım ve eylemi etkilemek	43
3. Rezilyansın Finanse Edilmesi	46
a) Uluslararası Yardım	47
b) Yatırım Bankaları	47
c) İklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması ve adaptasyon için çok taraflı fonlar	48
E. Kaynak Geliştirme	49
1. Mükemmellik Merkezleri	50
2. Yerel Makamlar için Ulusal ve Uluslararası Dernekler	50
3. Uluslararası Uygulayıcı Topluluklar	51
F. Türkiye Bağlamı	53
1. Türkiye’de Afet Riskini Azaltma Tarihi	55
2. Türkiye’deki Mevcut Politikalar ve Uygulamalar	57
G. Özet ve Sonuçlar	61
Yazar Hakkında	65

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi (RESLOG)

M. Sinan Özden
Ulusal Proje Yöneticisi

Suriye göçünden yoğun olarak etkilenen Türkiye ve Lübnan'da, yerel yönetimler ani ve yoğun nüfus artışını karşılamak durumunda kalmışlardır. Yaşanan yoğun göç karşısında yerel yönetimlerin rezilyanslarını* barışçılık ve kapsayıcılık ilkeleri doğrultusunda artırma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

RESLOG (Resilience of Local Governance-Yerel Yönetişimde Rezilyans) Projesi, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliğinin (SKL) girişimiyle ve İsveç hükümetinin finansmanı ile Türkiye ve Lübnan'da eş zamanlı olarak 2018-2020 yılları arasında uygulanan bir projedir.

Projenin Türkiye ayağı, RESLOG Türkiye, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliğinin, Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara Belediyeler Birliği ve Çukurova Belediyeler Birliği ile kurduğu iş birliği ve proje ortaklığıyla yürütülmektedir. Projede, Marmara ve Çukurova bölgelerinden olmak üzere toplam 12 pilot belediye ile birlikte çalışılmaktadır.

Projenin tüm taraflarının yerel yönetim aktörleri olması, RESLOG Türkiye Projesi'ni benzer projelerden ayırmaktadır. Proje, özellikle Suriye göçü gibi yoğun, ani ve beklenmedik bir göç dalgası karşısında yerel yönetimlerin ve yerel yönetim örgütlerinin karşılaştıkları sorunlara yanıt arayışlarının bir parçasıdır.

RESLOG Türkiye bu doğrultuda ulusal göç politikalarının yerel gerçeklikleri ve ihtiyaçları yansıtacak şekilde geliştirilmesini, bölge birlikleri aracılığıyla belediyeler arası öğrenme ve destek yapılarının güçlendirilmesini, belediye düzeyinde kapsayıcı planlama ve yönetişimin iyileştirilmesini amaçlamaktadır.

* Rezilyans, sarsıcı etkiyi karşılama ve ardından hayatı normale çevirme kabiliyetidir. Rezilyans bir varlık veya sistemin herhangi bir karışıklık veya bozulma sonrasında şeklini (formunu) ve konumunu geri kazanabilme yeteneği olarak da ifade edilmektedir. Türkçede kavram için dayanıklılık, esnek dayanıklılık, dirençlilik gibi karşılıklar aransa da hiçbirisi bu çerçeveyi tam olarak karşılamamaktadır. Tatmin edici bir karşılık bulunana kadar Latince'den Rezilyans sözcüğünü ödünç alarak kullanmanın yerinde olacağını düşündük. Bu sebeple proje boyunca üretilen tüm dokümanlarda bu terimi kullanmayı uygun bulduk.

Sunuş

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi

RESLOG Türkiye Projesi

RESLOG Projesi Türkiye ayağında, yerel yönetimler için bilgi zemininin geliştirilmesine büyük önem veriyor. Türkiye belediyeleri, Suriye’den göç akımının başladığı ilk günden itibaren, neredeyse 10 yıla yaklaşan bir süredir insani gerekleri yerine getirmeye ve bir yandan da bu beklenmedik ve güçlü nüfus hareketliliğinde kentleri bayındır tutmaya ve geliştirmeye çalışıyor. Belediyeler de bu konuda uluslararası arenada da övgüyle karşılanıyor ve başarılı sayılıyorlar.

Biz elde edilmiş olan bu deneyimin kayıt altına alınması ve paylaşılması gerektiğine inanıyoruz. Bütün bu süreç boyunca belediyelerimiz uygulamaya ilişkin çeşitli konularda pek çok sorunun doğru yanıtını aradılar. Bu yüzden biz de belediyelerin yoğun uğraşları sırasında dahil olma fırsatı bulamadıkları yenilikçi konuları ve tartışmaları yapabilmelerine olanak tanımak ve bilgi zeminini geliştirmek için RESLOG Türkiye Projesi’nde 12 toplantıdan oluşan “Yerel Yönetişim ve Göç Buluşmaları” toplantı serisini ve bu toplantıların çıktılarının kitaplaştırıldığı *Yerel Yönetişim ve Göç* isimli kitap dizisini tasarladık.

Yerel yönetimde bilgi zeminini güçlendirme konusunda öteden beri oldukça yetkin çalışmalar yapmakta olan Marmara Belediyeler Birliği, iki ayda bir gerçekleştirilen buluşmalarımıza ev sahipliği yapıyor.

Umuyorum ki, RESLOG Projesi ömrünü doldurduktan sonra da bir yönüyle Türkiye belediyelerinin bilgiye erişimini kolaylaştırma, diğer yönüyle belediyeler içinde üretilen bilgiyi kaydetme ve yaygınlaştırma hedefiyle gerçekleştirilen bu buluşmalar ve yayınlar, hem belediyelerimizin hem de belediye birliklerinin katkılarıyla gelenekselleşerek sürecektir.

Önsöz

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi

Dr. Gül Tuçaltan

Ulusal Proje Koordinatörü

RESLOG Türkiye Projesi

Son on yılda, Türkiye’de yerel yönetimler, giderek farklılaşan kentsel ve toplumsal sorunlara hızla yanıt üretmek gibi ciddi bir sınavla karşı karşıya kaldılar. Yerel yönetimlerin ilk sınavı zorunlu göç sonrası başka bir ülkede ikamet etmek durumunda kalan kırılğan bir nüfusu karşılamak ve buna yönelik insani yardım hizmetlerinin yereldeki koordinasyonunu sağlamaktı. Takip eden on yıllık dönemde ise, sürecin doğal bir sonucu olarak, farklı bir dile ve yaşam kültürüne sahip göçmenler ve mülteciler, emek piyasalarının ve gündelik yaşamın bir parçası haline geldiler. Bu da belediyeleri hem artan nüfus için altyapı planlaması hem de farklı kültürlerle beraber yaşamak, toplumsal uyumu sağlamak ve sürdürmek için gerekli hizmetlerin tariflenmesi gibi iki zorlu meselenin ana aktörü haline getirdi. Bununla beraber, kısıtlı finansal kaynaklar, personel yetersizlikleri, mevcut ulusal göç politikalarının yerel yönetimlerin göç ve kentleşme alanındaki ihtiyaçlarından çok merkezî idare düzeyindeki stratejilere odaklanması ve süregelen göç krizinin yarattığı belirsizlikler (örneğin, Türkiye’nin yakın gelecekte yeni bir kitlesel göç akınına maruz kalıp kalmayacağının kestirilemiyor olması) belediyelerin hareket kabiliyetini kısıtladı.

Özetle, uluslararası kitlesel göç ve Suriye mülteci krizi, Türkiye kentlerinde mekânı demografik, toplumsal, ekonomik, kültürel ve ekolojik açılardan köklü bir şekilde değiştirirken; kentleşme, altyapı ve belediye hizmet sunumu ve kent planlama meselelerini de yeniden ele alma ihtiyacını beraberinde getirdi. Belediyelerimiz, bu çok katmanlı ve karmaşık süreçleri yönetebilmek ve göç kaynaklı kentsel sorunlara yanıt verebilmek için, sahip oldukları hareket alanlarını anlamaya ve bu hareket alanı içinde kısıtlı kaynaklar ile yenilikçi çözümler üretmelerine olanak sağlayacak yeni bilgi, beceri ve uygulama araçlarına ihtiyaç duyuyorlar. Kentlerimizi planlamak için bugüne kadar kullandığımız geleneksel araçlar ve düşünce biçimleriye, içinde bulunduğumuz bu değişken durumu anlamak, ele almak ve değiştirmek için artık yeterli olmuyor.

İşte RESLOG Türkiye Projesi “bilgi zeminini geliştirme faaliyetleri” kapsamında ürettiğimiz bu dizi, belediyelerin tam da bu ihtiyacına yönelik bir çalışma olarak tasarlandı. RESLOG Türkiye *Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi*, göç, kent planlama ve yerel yönetişimin kesişiminde duran ve bu alanın var olan bilgisini yerel karar vericilerin bakış açısı ve uygulamalarını olumlu yönde etkileyebilecek yeni yaklaşımlarla harmanlamayı amaçlayan 12 özgün yayından oluşuyor.

Yayınlar üç temel alana odaklanıyor. Başka bir deyişle, bu dizi içerisinde üç grup kitap yer alıyor. İlk grup, Türkiye’nin göç deneyimini, göç ve yerel yönetişim alanındaki temel kavramları, mevcut yaklaşımları ve bu alandaki doğru bilinen yanlışları ortaya koymayı hedefleyen kitaplardan oluşuyor. Mülteci krizi bağlamında, belediyelerin kapsayıcı hizmet sunumunda karşılaştıkları mali sorunlar ve bu sorunlara yönelik kaynak yönetim modelleri ve alternatif fon kaynaklarıyla belediyelerin göçmen ve mültecilerle ilgili uygulamalarda insan hakları ve hukuki çerçeve bağlamında karşılaştıkları zorluklar ve idari yargı, denetim ve diğer kurumların düzenlemeleri ile ilgili bilgileri dizinin bu grubunda sizlere sunuyoruz. Göçten etkilenen belediyelerdeki mekânsal, sosyal ve ekonomik değişimlerin (konut, altyapı, sağlık, eğitim, açık yeşil alanlar gibi) tespiti için verilerin toplanması ve haritalanarak kalkınma, mekân ve kent planlama süreçleri ile ilişkilendirilmesi konusunda etkili bir araç olan kent profileme yaklaşımı ve de belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için somut ve gerçekleştirilebilir çözüm önerilerinin üretilmesine dair kitaplar da bu grubun içinde yer alıyor. Ele alınan konular aynı zamanda göç ve yerel yönetişim alanında belediyelerin müdahale ve uygulamalarının çerçevesini çizen ve hareket alanlarını belirleyen meseleler.

Yerel Yönetişim ve Göç kitaplarının ikinci grubu ise, Türkiye ve dünyada yerel yönetişim alanındaki yeni bakış açılarının ve müdahale araçlarının belediyelerimize tanıtılmasını hedefliyor. Adil, eşitlikçi ve tüm toplumsal grupları kapsayan kentlerin inşası için çeşitliliğin yönetişimi; belediyelerin, göçün devam eden veya devam etmesi muhtemel etkilerine karşı dayanıklı, hazırlıklı ve tedbirli olmasını sağlayacak göç ana planlarının hazırlanması ve yerel yönetişimin tüm aşama ve alanlarına entegre edilebilecek olan, kentsel sistemlerin zorluklar ve yıkıcı deneyimler sonrası toparlanma ve dönüşüm süreçlerini ele alan rezilyans yaklaşımını bu grup yayın ile belediyelerimize sunuyoruz.

Serinin üçüncü bölümü ise Türkiye belediyelerinin uygulama deneyimlerine odaklanıyor. Bu gruptaki yayınlarda göç alanında başarılı yerel uygulamalara imza atan belediyeler, kapsayıcı hizmet sunumu bağlamında, artan nüfusa, olası finansal kısıtlara ve personel yetersizliklerine rağmen insani yardım, kentsel planlama ve altyapı yönetimi, göçün yarattığı potansiyellerden faydalanma, alternatif finansman geliştirme gibi konularda iyi uygulama örneklerini paylaşıyor. Bu yayınların yazarları ise belediyelerimizin kendileri. Yani, RESLOG-Türkiye Yerel Yönetişim ve Göç kitaplarının bu kısmı, belediyelerin kendi alanlarının bilgisini üretmesi ve yaygınlaştırmasına yönelik mekanizmaları destekleyerek, deneyim paylaşımı ve bilgi alışverişinin ötesinde bir kazanç hedefliyor.

Yukarıda özetlediğim bu yaklaşım, proje ortakları olan Türkiye, Marmara ve Çukurova Belediye Birlikleri'nin ilgili birimleri ile yapılan derinlemesine görüşmeler, yine proje kapsamında pilot belediyelerle gerçekleştirilen sorun ve ihtiyaç analizi çalışmaları ve alanda hem profesyonel hem de akademik faaliyetler yürüten uzmanlarla yapılan mülakatlara dayanarak geliştirildi. Özellikle, Marmara Belediyeler Birliği Göç Politikaları Merkezi Uzmanı Sayın Merve Ağca'ya temaların belirlenmesi sürecinde sağladıkları değerli katkılar ve uzun soluklu fikir alışverişlerimiz için teşekkürlerimi sunarım.

RESLOG-Türkiye ekibi olarak, Yerel Yönetişim ve Göç yayınlarının, kapsayıcı ve barışçıl hizmet sunumunun ön koşulu olan yerel karar alma ve planlama mekanizmalarının inşası için gerekli entelektüel ve pratik zemine katkı sağlayacağı inancındayız. Umarız, yayınlarımız belediyelerimize göçün kentsel bağlamının ele alınmasında benimseyecekleri yaklaşımlarda ışıktır.



Yazarın Notu:

SKL International, İsveç'teki belediyeleri ve bölgeleri temsil eden bir kuruluş olan İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği'nin (SALAR) bir iştirakidir. SKL International, yerel yönetim ve yerel demokrasi, yönetimin yerelleştirilmesi ve yerel hizmet ve sunumu gibi alanlarda uluslararası kalkınma projeleri yönetmektedir. Çalışmaları, uluslararası kalkınma işbirliğinin bir parçası olarak genellikle İsveç hükümeti tarafından finanse edilmektedir.

Bu kılavuz, SKL International'ın Türkiye programının bir parçası olarak, yerel yönetimler, bölgesel belediye birlikleri ve ilgili diğer paydaşlar için hazırlanmıştır. Kentsel rezilyansla ilgili fikir ve uygulamaları analiz etmeyi amaçlamakta ve dünya kentlerinin maruz kaldıkları riskleri tarihsel olarak ele almaktadır.

Bu kılavuz, kentsel rezilyansla ilgili yaklaşım ve uygulamaların gelişimini, Türkiye'nin hem "doğal" hem de insan kaynaklı çok çeşitli risklerin etkisine açık olan bir ülke olduğu bilinciyle incelemektedir. Bunu yaparken amaç, belirli stratejileri ve eylemleri tasarlamak değil, uluslararası deneyimleri anlamak ve bunlardan dersler çıkarmaktır.

Kılavuz boyunca paydaşlar için referans oluşturabilecek ve kaynak sağlayabilecek, faydalı olduğu düşünülen kentsel rezilyans metodoloji ve yaklaşımları örneklerle ayrıntılandırılmış ve bilgi kaynakları dipnotlarda belirtilmiştir.

Kılavuzun başlıca mesajları şunlardır: İlk olarak, tüm kentler, farklı risk seviyelerine maruz kalmaktadır. Bazı riskler içinde yaşadığımız döneme ait gibi görüne de, çoğu risk tarihi kentleşme süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak, karmaşık olmakla birlikte, riskler saptanabilen ve ölçülebilen sistemlerdir. Risk haritalandırma ve ölçme süreçlerine tüm paydaşlar katılabilir ve katılmalıdır. Üçüncü olarak, stratejik, rezilyansa dayalı ve uzun vadeli kentsel gelişimin yönetsel ve bilinçli uygulaması ile, herhangi bir yerleşim, maruz kaldığı şoklar ve stresler karşısında daha rezilyant/dayanıklı hale gelebilir.

A. KILAVUZUN AMAÇLARI VE KAPSAMI

1. KILAVUZUN AMAÇLARI

Bu kılavuzun temel amacı, Türkiye belediyeleri için kentsel rezilyans stratejilerinin ve programlarının teorisine ve uygulamasına ilişkin daha kapsamlı bir bilgi zemini oluşturmaktır. Kılavuzun ikincil bir amacıysa, Türkiye kentlerinin rezilyansa dayalı kentsel gelişmeyi sağlaması ve bunu sürdürülebilir hale getirmesi için gerekli süreci başlatmak ve bu sürece rehberlik etmektir. Son olarak, kılavuz, Türkiye belediyelerini desteklemek için kaynaklar sunmayı amaçlamaktadır.

2. KILAVUZUN KAPSAMI

Kılavuz, uzun yıllardır evrilen ve gelişen uluslararası deneyimden faydalanmaktadır. İlk olarak, kentsel rezilyansı tanımlanmakta (Bölüm B) ve dünyadaki çeşitli belediyelerdeki mevcut uygulamaları şekillendiren üç temel faktör incelenmektedir. Bu faktörler şöyle sıralanabilir:

- Tarihsel olarak, kentleşme, insan yerleşimleri için hem olumlu hem de olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bu bölüm, kentleşme ve risk arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır (Bölüm 1 B.1);
- Acil duruma dayalı afet yönetiminden risk azaltma yaklaşımına geçiş pek çok ülkede belirgin bir şekilde sürerken (Bölüm B.2), bazı örneklerde entegre rezilyans yaklaşımı (Bölüm B.3) hem teorik çerçevesi ve hem de pratik örnekleriyle (Bölüm B.4) benimsenmiş durumdadır. Bu kısımda, düşünce ve pratiğin hem yerel hem de ulusal düzeyde dönüşümü ele alınmaktadır.
- Günümüzde, kent merkezleri, bütünleşik (entegre) sistemler olarak görülmektedir. Buna bağlı olarak rezilyant kentsel gelişim yönetimi de bütünleşik bir şekilde, tüm paydaş ve karar vericilerin katılımı ile sağlanmalıdır. Bu kapsamda, eylem planlama, uzun vadeli kentsel gelişimin ayrılmaz bir parçasını oluşturur (Bölüm D). Bu bölüm, evrensel kentsel sistem modelini, veri toplama ve düzenlemedeki kolaylaştırıcı rolünü ve bu çerçevede yapılacak eylem planlaması için “profilleme” veya rezil-



yansa ilişkin mevcut durum tespiti çalışmalarını ele almakta ve rezilyansın finansmanına ilişkin bazı tavsiyelerle son bulmaktadır.

Ayrıca, bu kılavuz, SKL International RESLOG Projesi kapsamında oluşturulan bir dizi kılavuzdan biridir.

B. GİRİŞ: KENTSEL REZİLYANS NEDİR?

“Rezilyans” kelimesinin etimolojisi: İlk olarak erken 17. yüzyılda Frances Bacon tarafından İngilizceye kazandırılan bilimsel bir terimdir ve bir nesnenin bazı basınç biçimlerinin ardından orijinal durumuna geri dönme özelliklerini tarif etmektedir. Zaman içerisinde, terim, malzeme bilimi ve psikoloji alanlarında kullanılmaya başlanmıştır. Son dönemlerde doğal ve insan kaynaklı tehlikelerin sağlık, altyapı, sosyal sistemler (“topluluk” gibi), çevresel ve ekolojik sistemler ile insan yerleşimleri gibi coğrafi veya mekânsal dağılımlar üzerindeki etkisiyle ilişkili olarak ele alınmaktadır. Günümüzde uzmanları “kentsel rezilyans” ile ilgili farklı yaklaşımları araştırmak üzere harekete geçiren işte bu son yaklaşımlardır.

Bir kent rezilyant hale gelebilir mi?” “Eğer gelirse, ne ölçüde ve nasıl rezilyant hale gelebilir?” kilit soruları, Türkiye’de daha rezilyant kentler inşa etme gayretlerinde yerel yönetimleri ve diğer paydaşları desteklemeyi amaçlayan bu kılavuzun temelini oluşturmaktadır.

Ancak, bir kentsel rezilyans stratejisi geliştirme sürecinde, hem bu kilit soruları hem de plancıların, müteahhitlerin, belediye başkanlarının, yerel yönetim personelinin, yatırımcıların ve ilgili vatandaşların kaygılarını elen alan metodolojiler kapsamında kaçınılmaz olarak daha başka sorular da ortaya çıkmaktadır.

Bir kent rezilyant hale gelebilir mi? Bir kentin rezilyant olup olmadığını nasıl bilebiliriz? Rezilyans ölçülebilir mi? Gelişmeleri ve ilerlemeyi nasıl takip ederiz? Bu, riski azaltmakla mı ilgilidir? Bu, masraflı bir süreçtir, değil mi? Bunlara benzer sorular, “Bir kent ne ölçüde ve nasıl rezilyant hale gelebilir?” sorusuna değin sürer.

Seçenekler mevcuttur. Günümüzde, yüzlerce seçenek vardır. Basit bir seilde, Sendai Afet Riski Azaltma erevesinde¹ tanımlanan normlar gibi bir dizi norm çerçevesinde tartışmalar yürütmek ya da Birleşmiş Milletler tarafından ulusal düzeyde bağlayıcılığı olan iklim gündemleri kapsamındaki bilimsel yaklaşımlar eresinde hareket etmek birer seçenek olabilir. Hatta altyapı, hareketlilik, kamusal alan, konut, kamu binaları, finans ve sigorta gibi daha karmaşık meselelerin ele alınması ya da iklim aşırılıkları, ekonomik zafiyet, trafik kazaları, politik ve sosyal krizler ve siber güvenliğe kadar bir dizi tehdit unsurunun değerlendirilmesi de bir yaklaşım olabilir. Bu çok çeşitli seçenekler, merkezi ve yerel idare yöneticileri, özel ve kamu sektör kuruluşları, sivil toplum ve “mahalli örgütlenmeler/topluluklar” (communities) tarafından masaya yatırılabilir seçeneklerden bazılarıdır.

Bu, açıkçası karışık ve karmaşıktır.

Rezilyans: “Tehlikelere maruz kalmış bir sistemin, topluluğun ya da toplumun risk yönetimi vasıtasıyla kendi esas temel yapılarının ve fonksiyonlarının korunması ve onarımı dâhil olmak üzere, bir tehlikenin etkilerini zamanlı ve etkin bir seilde karşılama, bunlara uyum sağlama, dönüşme ve iyileşme yeteneği.” (Bkz. dipnot 2)

Bu kılavuzdaki kapsayıcı rezilyans yaklaşımının çıkış noktası ise, 2016 yılında Birleşmiş Milletler Afet Riski Azaltma Ofisi (UNDRR) tarafından kentsel bağlama adapte edilen “rezilyans” teriminin içeriğindeki “afet” (hazard) teriminin “tüm afetler” anlamını içermesidir.² Bu bakımdan, bu kılavuzda, kentsel sistem üzerinde olumsuz etkisi olan herhangi bir şok veya stresi afet olarak göz önünde bulundurmaktayız.

Bu “tüm afetler” (all-hazards) yaklaşımı, yavaş veya hızlı, “doğal” veya yerküre ile ilişkili afetlere ek olarak kitlesel göç, çatışma, ekonomik baskı veya şoklar, teknik tehlikeler ve sosyal krizler gibi insan kaynaklı mese-

1 Sendai Afet Riski Azaltma erevesi (2015-2030), Japonya’nın Sendai kentinde 18 Mart 2015 tarihinde düzenlenen nc BM Dünya Konferansı’nda benimsenmiştir. Bakınız: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

2 AAnnex 1: UN General Assembly A/71/644 “Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction” (BM Genel Kurulu A / 71/644 “Açık uçlu hükümetler arası uzman çalışma grubunun afet riskinin azaltılmasına ilişkin göstergeler ve terminoloji üzerine raporu), Aralık 2016, s. 16-24.



lelerden etkilenmiş yerleşimlerde rezilyant kentsel gelişim stratejilerini belirlerken özellikle önemlidir. Buna istinaden, UNDRR tarafından yapılan tanımı bozmadan yapılacak ufak bir değişiklik, bu kılavuzun amacına daha etkin bir şekilde hizmet edecek bir rezilyans tanımlaması şu şekilde yapılabilir:

“Kentsel rezilyans”: Herhangi bir kentsel sistemin, herhangi olası bir afetin etkisini karşılaması ve bu etkinin ardından iyileşmesi ve kendi fonksiyonlarının devamlılığını sağlaması ile ilişkili ölçülebilir kapasitesidir.

Bu tanımlama, aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir ve kendi vatandaşlarının hayatlarını ve varlıklarını korumayı ve “Bir kent rezilyant hale gelebilir mi?” ve “Eğer gelirse, ne ölçüde ve nasıl rezilyant hale gelebilir?” kilit sorularını cevaplamayı amaçlayan tüm kentsel gelişim planları için bir temel oluşturmak açısından önemlidir.

Terminolojiyle ilgili bir not

Bu kılavuzda kullanılan terimlerinin birçoğunun başka bağlam ve yerlerde farklı anlamlara gelecek şekilde kullanılabileceğini belirtmek önemlidir. Örneğin, farklı uygulayıcı kuruluşlar “rezilyans” terimini pratikte farklı şekillerde kullanabilirler. Buna karşın, kentsel sistemlerin neredeyse tüm tanımlar içerisinde sabit olan temel prensipleri şöyledir: şokları ve stresleri “soğurma”; stresle karşılaşmadan öncekinden daha iyi bir duruma gelme; kentlerin fiziksel, sosyal ve ekonomik işlevlerinin “devamlılığını sağlama (veya koruma). Benzer şekilde “afet”, “risk”, “tehlike” gibi terimlerin tanımları, on yıllardır üzerlerinde tam bir muatabakata varılamadan tartışılmalıdır. Bu yayın bakımından, terimlerin tanımları, 2015 Sendai Afet Riski Azaltma Çerçevesi’ndeki göstergeler ve terminolojiyle uyumlu olarak, BM Genel Kurulu’na sunulan 2016 UNDRR raporundan alınmıştır.

C. KENTSEL REZİLYANS TEORİSİ VE UYGULAMASININ GELİŞİMİ

Kentleri daha rezilyant hale getirmeyi amaçlayan modern pratiklerin kökeninde başlıca iki tarihsel olay bulunmaktadır: 1950’lerden itibaren küresel ölçekte gerçekleşen hızlı kentleşme ve birçok ülkenin, acil du-

rum müdahale sistemlerinden insan yerleşimlerinde karşılaşılan (hem canlı hem de cansız varlıkları etkileyen) riskleri azaltmayı ve yönetmeyi amaçlayan programlama anlayışına geçişi. Bunların her ikisi de nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu kentsel ve kırsal alanlarda meydana gelmiş olup, risk yönetimiyle ilgili yeni yaklaşımları yönlendiren kritik faktörlerdir. Kentsel rezilyans kavramını ele alan erken düşünce akımları 2000’li yılların ortalarına kadar ortaya çıkmamıştır. Bu modern kavramlar, bazı durumlarda, yüzyıllardır kentleşen şehirlere uyarlanıp, buralarda uygulanmıştır.

1. KENTLEŞME VE RİSK

Kentleşme ve riskin bir araya gelişi karmaşıktır; ancak anlaşılabilir değildir. Basitçe, “risk”, belirli bir afete maruz kalma faktörü olup, insanların ve sahip oldukları varlıkların bu tehlikeye karşı savunmasızlıklarını ifade eder. “Kentleşme”, kentsel hizmetler için artan talebi karşılamak üzere yerleşim nüfuslarının artması sürecidir. Ancak, bugünün kentleri - yerleri, büyüklüğü, şekil ve işlevleri, büyük ölçüde “kentleşme” biçimlerinden ötürü - çok çeşitli riskleri aynı anda barındırmaktadır.

Küresel kentleşmenin kısa tarihi

Tarih boyunca, kentleşmeyi etkileyen dört kritik dönem vardır ve her dönemde risk faktörleri değişiklik göstererek kentleşme oranlarını etkilemiştir. Bu dönemler sırasıyla şöyle listelenebilir:

- Sanayileşme öncesi, 1760’a kadar olan dönem:
Tarihsel olarak insan yerleşimleri, liderlerini koruyan surların içerisinde veya çevresinde bir güvenlik ve emniyet düzeyi sağlamıştır. Endüstriyel dönem öncesi en büyük kentsel riskler, düşman kuvvetlerin saldırıları ve hijyen eksikliğinin neden olduğu bulaşıcı hastalıklardır. Ancak güvenlik ve ticari faaliyetlerin sağladığı ekonomik avantajlar, söz konusu yerleşimlere nüfus çeken olumlu unsurlardır. Zaman içerisinde, bu yerleşimler gelişti, büyüdü ve daha fazla nüfus çekmeye başladı. Bu da kentsel hizmet ve ekonomik faaliyetleri çeşitlendirdi ve sonuç olarak döneme uygun kentsel altyapı öğelerini yarattı. Ancak, bu “büyüme” genel olarak, tasarım açısından görece az planlı ve daha “organik” yerleşimlerin oluşmasına sebebiyet verdi. Böylesi Ortaçağ kentlerinin kalıntıları, bugün “antik dünyada” bulunabilir.



Ortaçağ kentleri büyüdükçe, tehlikeler ve risklerin çeşidi de değişti. Hijyen eksikliği sağlık risklerini ortaya çıkardı. Yoğun ahşap yapılar yangın riskini beraberinde getirdi. Aşırı kalabalıklaşma gecekondu semtlerini yarattı ve yoksulluk sosyal huzursuzluğa sebebiyet verdi. Örneğin, ilk pandemik dalgası Asya'da başlamış ve M.S. 1331-1353 yılları arasında Avrupa kentlerine hızlıca yayılmıştır. Viral olarak bulaşmanın hızlı ve aşırı derecede ölümcül olduğundan, çoğu kentsel alanda yüz milyonlarca insanı öldürerek 18. yüzyıla kadar devam etmiştir.

Bu dönemde, sınırlı sayıdaki kent ve küçük kırsal kasabalar dışında, kentleşme oranı düşüktü ve küresel ekonomi tamamen tarımsal üretime ve ürün ticaretine dayalıydı. Ancak, yangın, hastalık, yoksulluk ve sosyal gerilimler, bu yerleşim alanlarının sakinlerin karşı karşıya olduğu belli başlı kentsel risklerdi.

- 1760 - 1840 Sanayi devrimi;

1700'lerin ortalarında ilk olarak İngiltere'de başlayan ve daha sonra Avrupa, Kuzey Amerika ve diğer yerlerde de görülen hızlı sanayileşme ile birlikte, kentlerde karşı karşıya kalınan risk faktörleri de çoğaldı. Şehirler, göçle gelen binlerce işçi için ucuz konut sağlayan yoğun yerleşimler haline gelirken, yangınlar da temel risk unsuru haline geldi. Yüzlerce kent bin yıl boyunca kısmen veya tamamen tahrip oldu. Savaşlar esnasında kentlerin kasıtlı yakılması, ısınma ve yemek pişirme için kömür ya da odunun kullanıldığı ucuz ahşap yapılar, kömürlü buhar makineleri, dökümhaneler ve demir kazanlar gibi pek çok farklı sebepten dolayı çıkan büyük yangınlar dünyada pek çok kentsel alanı etkiledi. İlave olarak, kentlerin sanayileşme biçimleriyle ilgili bazı kısıtlamalar olduğu için hem yoksulluk hem de hastalık riski artırmaya devam etti. Bu tehlikelere rağmen, kentler de büyümeye devam etti ve endüstri devriminin balon ekonomilerinin kentleşme oranları arttı. 1800'lerin ortalarında, endüstriyel büyüme istikrara kavuştu ve İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar durağan bir kentleşme dönemi yaşandı.

- 1946 - 1973 - İkinci Dünya Savaşı Sonrası;

Sanayileşen dünyada kentlerin hızlı büyümesine rağmen, 20. yüzyılın dönümünde, küresel nüfusun yalnızca %10'u kentsel alanlarda yaşamaktaydı. Bu nüfus ağırlıklı olarak Avrupa ile Amerika kıtaları ve bazı Asya kentlerinde bulunmaktaydı. Ancak, dünyanın çoğunda kentleşme

oranlarının iki katına çıkmaya başladığı 1950’ler birçok ülke (Türkiye dâhil) için dönüm noktasıydı. Söz konusu dönemde, Türkiye nüfusunun %25’i kentlerde yaşamaktaydı; 34 yıl sonra bu oran, yaklaşık %50’ye çıktı ve 32 yıl sonra üç katına ulaşarak %75’e³ tırmandı. Bu model, Türkiye’nin kentsel nüfusunun küresel ortalamayı geçtiği 1980’lerin ortasına kadar, küresel kentleşmiş nüfus ortalamasının gidişatına benzerdir.

Kentler büyüdükçe, ekonomilerinin çeşitliliği de artmıştır. Bu, yeni sektörlerle yeni beceriler getiren çoklu göç dalgaları yaratmış ve kentleşme oranlarının daha da yükselmesine neden olmuştur. Hizmet endüstrileri, daha da çeşitlenmiş nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmış; inşaat ekonomileri, konut, altyapı, ticari ve kamu binaları inşa edildikçe gelişmiştir. Ürünlerle ilgili giderek artan talepler, hâlihazırda güçlü olan pazar ekonomilerini desteklemiş ve ekonomiler geliştikçe finansal sektör kentlere ve kent dışına sermaye akışını yönetmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Ancak, bu yeni sektörlerin her biri, kendi risk faktörlerini de beraberinde getirmiştir.

1950’den itibaren kentsel dokular hızla değişmeye başlamıştır. Kuzey Amerika’da kentlerin büyümesi ve banliyö alanlarının gelişimi 2. Dünya Savaşı sonrası dönemin belirgin özellikleridir. Düşük yoğunluklu konut alanları, bir ev, araba ve “mutlu bir hayat” için gerekli tüm modern kolaylıkları içeren banliyö rüyasını gerçekleştirmek üzere inşa edilen binlerce kilometrelik yollar, hizmet altyapıları ile görece olarak küçük kentleri çevreleyen kırsal alanlara yayılmıştır. Bu araba/emlak eksensiz kentleşme biçimi, 1973 petrol krizinin akabinde küresel ekonominin durağanlaştığı ve dünyanın enerji tüketimi için daha iyi ve daha etkili yöntemler aramaya başladığı 1970’lerin ortalarına kadar sürmüş ve günümüze değin devam etmiştir. Finansal balonlar ve yüksek enflasyon, kirlilik ve hastalık, kötü bir şekilde düzenlenmiş inşaat ve endüstri ve şişirilmiş arsa piyasasının neden olduğu kentsel yayılma dolayısıyla daha fazla kişi ve kentsel varlık, yeni risk unsurlarına maruz kalmıştır.

3 Dünya Bankası: “Rise of the Anatolian Tigers” (Anadolu Kaplanlarının Yükselişi), Turkey Urbanization Review, 2015, s.1.



2000'den günümüze

21. yüzyılın dönümünde, 1970 ortası petrol krizinin etkisi, petrolün daha etkili kullanılmasını tetiklemiş ve yenilenebilir enerji kullanımıyla ilgili yeni düşünceler ortaya çıkmıştır. Daha da önemlisi, hidrokarbonların kullanımına ilişkin sorunlar, özellikle kirlilik ve ilgili sağlık sorunları hakkında küresel farkındalık oluşmuştur. Aynı dönemde, bilim insanları küresel hava modellerindeki anormallikleri de gözlemlemeye başlamış ve bu da günümüzde devam etmekte olan tartışmaları alevlendirmiş, küresel petrol ve gaz üreticileri ile bilim insanları ve aktivistleri karşı karşıya getirmiştir. Bu dönem, dünyanın yeni teknolojilere bağımlılığının başlangıcına da tanık olmuştur. Özellikle internet vasıtasıyla alternatif bilgi kaynaklarına erişim, herkes tarafından erişilebilen küresel iletişim araçları, her şey ve herkes hakkında daha fazla veri üreten yüzlerce yeni işbirlikleri bunlara örnektir.

Günümüzde, dünyanın büyük bir kısmı kentleşmiştir. Afrika ve Asya'nın bazı kesimleri de bu ivmeye hızla ayak uydurmaktadır. 2007'den itibaren tarihte ilk kez, dünya nüfusunun %50'si kentsel alanlarda yaşamaktadır. Bu, 1800'de yaklaşık 1 milyar olan küresel nüfusun (%20'sinden daha azı kentlerde yaşamıştır) günümüzde –200 yıl içerisinde yaklaşık %800'lük bir artışla – tahmini olarak 7,7 milyara⁴ (%55'i kentlerde yaşamaktadır) yükseldiğini göstermektedir.

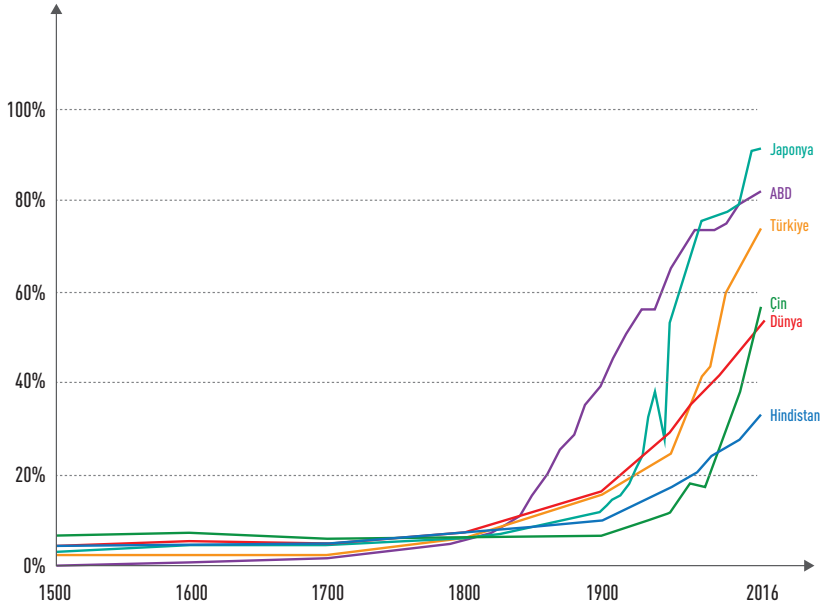
Yeni teknolojilere, bireylerin ve kurumların artan kapasitelerine, yoksulluğun azaltılmasıyla ilgili umut vadeden oranlara rağmen, risk profilleri artmaya devam etmektedir. Büyük ve küçük kent merkezleri, doğal afetlerden kaynaklı riskler yanı sıra meteorolojik tehlikelerin artan sıklığı ve şiddeti, siber suçlar, temiz suya erişim, asimetrik 4. nesil savaş, küresel ekonomik krizler, kitlesel göç gibi 21. yüzyıla özgü risklerle de karşı karşıyadırlar.

Aşağıdaki grafiklerin de gösterdiği gibi, kentleşme oranındaki artış ile afetler nedeniyle oluşan ekonomik zarardaki artış paralel gitmektedir.

4 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi, Nüfus Birimi 2019)'dan uyarlanmıştır. World Urbanization Prospects (BM Dünya Kentleşme Beklentileri): The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations."

Son 500 yılda kentleşme

Kentsel alanlarda yaşayan nüfus oranı. Kentsel alanlar ulusal mevzuata göre tanımlanmış olup, bu tanım ülkeden ülkeye değişebilir.



Kaynak: BM Dünya Kentleşme Beklentileri 2018 ve tarihi kaynaklara dayanan OWID (Bkz. Kaynaklar)

Şekil 1: Son 500 yılda kentleşme⁵

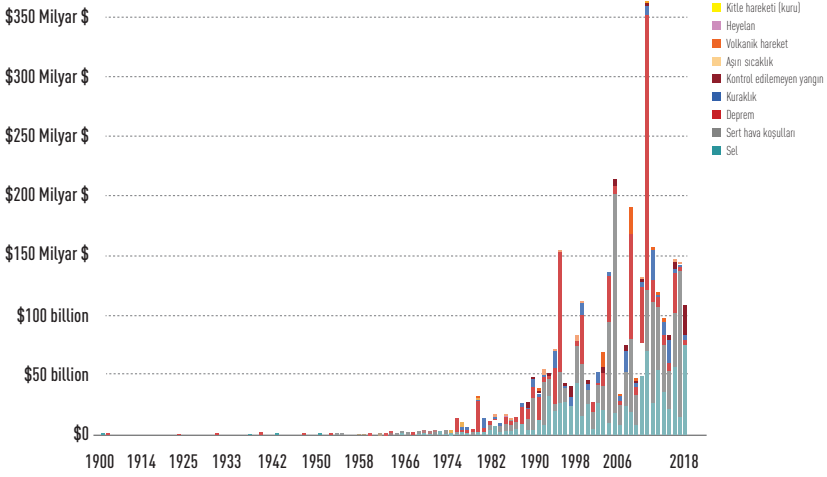
Bu grafik, küresel kentleşmenin 4 ana dönemini ortaya koymanın yanı sıra on yıllar içerisinde kentsel nüfusu ikiye katlayan birçok ülkede sanayi devrimi, İkinci Dünya Savaşının bitimi, ve yine, 1970'lerdeki çarpıcı değişimlerin etkilerini göstermektedir.

5 UN World Urbanization Prospects 2018, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations. Kaynak: <https://ourworldindata.org/urbanization>



Doğal afet türüne göre ekonomik zarar

Afet kategorisine göre ayrılmış ve Amerikan doları/yıl olarak ölçülmüş doğal afet kaynaklı küresel ekonomik zarar



Kaynak: EMDAT (2019); OFDA/CRED Uluslararası Afet Veritabanı, Université-catholique de Louvain – Brüksel - Belçika

Şekil 2: Doğal afet kaynaklı ekonomik kayıplar⁶

Riski anlamak için gerekli temel bir gösterge çeşitli tehlikelerin etkilerinden mustarip olmanın ekonomik zararıdır. Bu grafik, çeşitli afetlerin sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik kayıpları göstermektedir. Kentsel alanlardaki yoğunluğu gösteren önceki grafik göz önünde bulundurulduğunda, kentleşme ve risk arasındaki doğrudan bağlantı açıktır.

6 EMDAT 2019; OFDA/CRED Uluslararası veri tabanı, Kaynak: <https://ourworldindata.org/grapher/economic-damage-from-natural-disasters>

Ekonomik Coğrafyayı Şekillendirmek konulu 2009 Dünya Gelişim Raporu'nda belirtildiği üzere, kentleşme olmaksızın hiçbir ülke orta gelir seviyesine ulaşamamıştır ve hiçbir ülke canlı (vibrant) kentler olmaksızın yüksek gelir seviyesine erişememiştir.

Burada önemli olan, ancak stratejik olarak yönetilirse, kentleşmenin riskler yanında olumlu getirileri olacağının anlaşılmasıdır . “Riski planlama ve rezilyasın içselleştirilmesi” günümüzde dünya kentlerinde insanları ve sahip oldukları varlıkları korumanın temel ilkesidir.

2. Acil Durum Müdahalesinin Ortaya Çıkışından Risk Azaltma ve Rezilyansa

Dünya kentlerinin acil durum müdahalesinden, doğal risk ve risk azaltma yaklaşımına geçişi ve “rezilyans”ın arzu edilen bir durum olarak görülmeye başlanması yaklaşık 50 yıl sürmüştür.

Afet riski her zaman mevcut olsa da, bu risklere maruz kalmış ve risk altında olan kentsel ve kırsal alanların faydalanabileceği stratejik risk azaltma tedbirleri ihtiyacının küresel olarak kabulü 1960’ların başına kadar gerçekleşmemiştir.

Afet riski azaltma ile ilgili ilk ciddi akademik çalışma, 1970’lerin başında gerçekleştirilmiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun İran’da Eylül 1962’de meydana gelen Buin-Zara depremi sonrası afet yardımına ilişkin çalışmalarını takiben 1963 yılında Ohio Üniversitesi’nde ilk kez Afet Araştırma Merkezi (Disaster Research Centre - DRC) kurulmuştur.⁷

Akademik çalışmaların büyük bir kısmının temelinde, afetlerle ilgili merkezi idare ve yerel yönetim önceliklerinin afet/acil durum müdahalesi ile yardım kapasitesinin oluşturulması ve sürdürülmesine odaklandığı yönündeki genel kabulü vardı. Ayrıca, çoğu zaman, kritik olaylara mü-

7 Bkz.: 5 Ekim 1962 tarihli BM Genel Kurul Kararı A/RES/1753 (XVII): “Measure to be adopted in connexion (sic) to the earthquake in Iran”.



dahale ile sorumlu kurumların, bu afetlere maruz kalmış alanları inşa eden ve yöneten kuruluşlardan ve paydaşlardan izole olduğu da ortaya konmuştur. Genel olarak, bu kuruluşlar, kendi ülke liderlerine doğrudan raporlama yapmakta ve tüm müdahale sistemleri ulusal düzeyde çalışmaktaydı. Hatta birçok ülke, bu sorumluluğu ordusuna vermiş; yerel polis, itfaiye ile sivil savunma kuruluşları bir afet durumunda müdahale alanı dışında bırakılmış veya emir alır bir konuma yerleştirilmişti. Her hâlükârda, afete müdahale kurumlarının büyük bir kısmı, iyi finanse edilmişti. “Olağanüstü Hâl” ilan edilmesi halinde genellikle sınırsız örtülü bütçe tahsis edilen bu kuruluşlar bölgesel ve yerel düzeydeki kurumları kapasite artırımı için ya da finansal olarak destekleme konusunda istekli değillerdi. Küresel düzeyde yapılan çalışmalar da benzer bir yaklaşıma sahipti.

Uluslararası olarak, henüz 1971’de, doğal afetlerin neden olduğu artan zararın ölçeğini kabul eden, BM ve partnerleri tarafından alınan ve insani yardım gayretlerini destekleyen birden çok ayrı karara istinaden o dönemki BM Genel Sekreteri U. Thant, doğrudan Genel Sekreter’e raporlayan ve Afet Yardım Koordinatörü tarafından yönetilen daimi ofisin kurulmasına ilişkin 2816 No’lu (XXVI) Kararı⁸ onaylamıştır. Bu karar ile Birleşmiş Milletler Afet Yardım Ofisi’nin (UNDRO) misyonu şöyle tanımlanmıştı: afetzede bir ülkenin afet yardımı talebine karşılık olarak Birleşmiş Milletler sisteminin çeşitli kurumlarının yardım faaliyetlerini harekete geçirmek, yönetmek ve koordine etmek; diğer yardım kaynakları tarafından sunulan yardımlarla birlikte Birleşmiş Milletler’in yardımlarını koordine etmek; teknolojik gelişmelerle ilgili bilgilerin toplanması ve yaygınlaştırılması dâhil olmak üzere doğal afetlerin araştırılmasını, önlenmesini, kontrol edilmesini ve tahminini teşvik etmek; afet öncesi planlama konusunda hükümetlere tavsiyelerde bulunulmasına yardımcı olmak. Ancak, afet sonrası yardım taleplerinin sayısı ve ölçeği, özellikle doğal afetlerin “önlenmesi, kontrolü ve tahmini” ile ilgili olan sorumluluklar ile “afet öncesi planlamaya” kısıtlı zaman ayrılabilmesine neden olmuştur.

8 2816 No’lu (XXVI) BM Genel Kurul Kararı, 14 Aralık 1971.

Buna rağmen, pek çok ülke ve kentte, “risk azaltma” pratikleri 1970’lerin sonuna kadar başlamamıştı. Bu ancak onarıma yönelik bir kalkınma uygulamasıydı. Diğer bir deyişle, risk ve kırılganlık alanları inşa edilip, hizmet ve yerleşime açıldıktan -büyük veya küçük bazı afetlerle ilişkili yaralanma, ölüm veya yıkımlara yol açtıktan- sonra tespit edilmiştir. Akabinde, risk azaltma tedbirlerinin mevcut hassas alanlara yönelik olarak iyileştirilmesi süreci düşünülmüş ve (bazen) uygulanmıştır. Ancak, bu yaklaşım, pek çok bakımdan pahalı ve kısıtlayıcıydı. Genellikle değişim ancak kritik olaylar sonrası gerçekleşebiliyordu. Maalesef bu yaklaşım, kent ve kırdaki risk azaltımına ve dayanıklılık oluşturmaya odaklanmış teori ve uygulamalardaki önemli gelişmelere rağmen, günümüzde birçok dünya kentinde gizli bir kusur olarak hâlen sürdürülmektedir.

Bu sırada, yukarıda da belirtildiği üzere, kentler ve kasabalar, genellikle sakinlerinin sismik olaylar, sel, heyelan ve sert hava koşulları ile alakalı risklere savunmasızlığına görece çok az dikkat edilerek inşa edilmeye ve genişlemeye devam ediyordu. Kentsel büyümenin çeşitli faktörleri [acil talebe yanıt veren çareler veya finansal ya da politik getiriler dâhil olmak üzere], insanları risk altındaki kent ve kasabalarda yaşamaya zorlamaktaydı. Neredeyse tüm kentlerde, sabit bazı risk seviyeleri mevcuttur. Doğal tehlike riskinin sınırlı olduğu yerlerde bile, bazı risk biçimleri, örneğin, küresel sistemler (iklim, çevre, deniz seviyesindeki artış, küresel ekonomi, vs.), sosyal bağlamlar (psikolojik, ekonomik, kültürel, vs.) ve özel sistemler (büyük ölçekli toplu altyapı, fauna, su, vs.) ile alakalı kentsel çevrenin dışında ortaya çıkan risk türleri, doğal risklerdir ve kentsel sistemleri etkilemektedirler.

UNDRO’nun kurulmasından yaklaşık 20 yıl sonra, BM Genel Kurulu, 1990’ları Uluslararası Doğal Afet Azaltma On Yılı (IDNDR) olarak ilan ederek, hem doğal riskler hem de doğal afetlerin zarar ölçeği hakkında artan farkındalığa dikkat çekecek bir başka karar daha almıştır.⁹ Bu, belirli doğal afetlere maruz kalan ülkelerde geliştirilecek ve uygulanacak risk azaltma tedbirlerini destekleyen uluslararası işbirliği ile ilgili BM ve üye ülkelerinin gayretlerine odaklanan ilk uluslararası araçtı. Kendi yanıtı olarak, BM Genel Sekreteri’ne, kamu farkındalığını teşvik etmek,

9 44/236 No’lu BM Genel Kurul Kararı 22 Aralık 1989, s. 161.



destek programları planlamak, bilgi boşluklarını doldurmak, önemli destek sunmak ve IDNDR boyunca sırasıyla her kuruluşun faaliyetlerini koordine etmek üzere bir Üst Düzey Konsey, bir Bilim ve Teknik Komitesi ve bir Sekreter ataması talimatı verilmişti. Bu, UNDRO ile koordinasyon halinde hareket eden ancak ayrı görevleri olan dayanak kuruluşu ve zamanla BM Uluslararası Afet (Risk) Azaltma Stratejisi Sekreterliği, daha çok bilinen adıyla UNISDR, ve son olarak BM Afet Riski Azaltma Ofisi (UNDRR) haline gelmişti.

1993 Hokkaido Depremi'nin ardından, deprem ve artçı tsunamiler nedeniyle zarar konusunda deneyime sahip olan ve can ve mal güvenliğini korumak için afetten korunma mekanizmalarının inşasında uzun zamandır lider konumda bulunan Japonya, risk azaltmayla ilgili küresel ajandayı yönetmiştir. 1994'ün ortalarından itibaren, dünya çapında doğal afetler nedeniyle ortaya çıkan zarar ve kayıpların ölçeğini kabul ederek ve IDNDR'nin ara incelemesinin bir parçası olarak, UNISDR, Japonya'nın Yokohama şehrinin ev sahipliğinde Birinci Dünya Doğal Afetler Konferansı'nı düzenlemiştir. Bu konferansın sonucu Daha Güvenli Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi: Doğal Afet için Önlemler, Hazırlık ve Azaltma" ile ilk Eylem Planı ve devletlerin taahhütlerinin takibi, o senenin sonraki dönemlerinde BM Genel Kurulu tarafından benimsenmiştir. Yokohama Stratejisi'nin 10 Prensibi, şimdiye kadar, aşağıdakileri içeren bir dizi eylemle ilgili devletlerin ilan edilmemiş taahhütlerine değinmektedir: risk değerlendirmelerini uygulamaya yönelik güçlü politik taahhüt; hazırlık ve önleme mekanizmalarının kalkınma gündemlerine dâhil edilmesini sağlayarak yardıma ihtiyacın azaltılması; erken uyarı sistemlerinin oluşturulması ve sayıca artırılması; bilgi alışverişi için uluslararası işbirliği; çevrenin korunmasının sağlanması ve afetlerin önlenmesi ve azaltılması için yoksulluğun azaltılması mecburiyeti. Sonraki 20 yıl içerisinde, Japonya, 2 tane daha devam konferansına ev sahipliği yapacaktı ve tesadüfen her ikisinden hemen önce ülkede¹⁰ büyük deprem felaketleri yaşanmıştı. 2015'te Kobe kentinde düzenlenen İkinci Dünya Afet Azaltma Konferansı'ndan yalnızca haftalar öncesindeki ise büyük Hint Okyanusu Depremi ve yarattığı tsunami meydana gelmişti.

10 1995 yılında Kobe'deki Büyük Hanshin Depremi ve 2011 Tohoku Depremi ve Sendai yakınlarındaki tsunami.

2005'te, IDNDR'nin sonuçları üzerine derinlemesine fikir geliştiren üye devletler, konuyu tartışmış ve sonuç olarak Hyogo Eylem Çerçevesi (Hyogo Framework of Action - HFA): Ulusların ve Toplulukların Doğal Afetlere Karşı Dayanıklılığının Oluşturulması belgesini kabul etmiştir. Yokohama Stratejisi'ne göre daha ayrıntılı ve sağlam olan HFA, aynı zamanda ilk kez “rezilyans” terimini kullanmıştır. Üye Devletler için 5 Öncelik Eylemi belirlemiştir; Öncelik Eylemi 1, ilk kez “yerel” eylemin öneminden bahsetmiştir. Yokohama'nın önceki taahhüt dizisi “prensip-lere” odaklanırken HFA'nın eyleme daha fazla odaklanması önemlidir. Başlığına rağmen, Öncelik Eylemi 4'te de belirtildiği üzere, HFA, afetlerin kapsamını, “doğal” afetlerden “değişen sosyal, ekonomik, çevresel koşullar ve toprak kullanımı ile ilgili afet riskleri ile jeolojik olaylar, hava durumu, su, iklim değişkenlikleri ve iklim değişikliği ile ilgili tehlikelerin etkisi, sektörel kalkınma planları ve programları ile afet sonrası durumlar kapsamında ele alınmıştır” ifadesine kadar da genişletmiştir.

UNISDR Sekreterliği, ortaklarıyla birlikte, Öncelik Eylemlerini uygulamak üzere devletlerin gayretlerini destekleyecek önemli kılavuz ilkeler geliştirmeye başlamıştır. Bu öncelikler arasında öne çıkan bir tanesi, büyük afetlerin kentlerdeki ve kasabalardaki insanları etkilediğinin ilk kez kabulüydü. Müzakereler merkezi idare kontrolünde kalırken, yerel makamları desteklemek üzere çalışmalar yürütülmekteydi.

UNISDR tarafından teşvik edilen bazı belediye odaklı araçlardan ilki, Yerel Yönetim Öz Değerlendirme Aracı (LGSAT) idi. Öncelik Eylemi 5 ile uyumlu olarak “On Şart”a dayanan ve yerel yönetimler için oluşturulan LGSAT, yerel yönetimler ve/veya ortaklar tarafından afet riski azaltma gündemini oluşturmak, gündemin her düzeyde diyalogu ve politik taahhüdü geliştirmek, paydaşları işbirliği planlamasına dâhil etmek ve okullar ve hastaneler gibi temel altyapıları önceliklendirmek üzere kullanılabilirdi. Bu On Şart, 2010 yılında Şehirlerin Rezilyant Hale Getirilmesi Kampanyası'nın başlangıcı için temel oluşturmuştur. Kampanya sırasında ya da hemen öncesinde, Port au Prince Haiti ve Tacloban Şili'de (2010) büyük depremleri meydana gelmiş; hemen sonrasında, 2011'de ise Christchurch, Yeni Zelanda ve Sendai depremleri ve tsunamisi (bu afetlerin hepsi sırasında, ilgili kentlerde ve kasabalarda



ölümler ve yıkımlar kaydedilmiştir) dâhil olmak üzere tarihte kaydedilen en kötü afetlerden bazıları yaşanmıştır.

Kentsel Rezilyans için On Temel Şart:

- Şart Bir: Afetler karşı rezilyans için organize olun
- Şart İki: Mevcut ve gelecek risk senaryolarını tespit edin, anlayın ve kullanın
- Şart Üç: Rezilyans için finansal kapasiteyi güçlendirin
- Şart Dört: Rezilyant kentsel gelişim ve tasarımı takip edin
- Şart Beş: Ekosistemlerin koruyucu fonksiyonlarını artırmak için doğal tamponları koruyun
- Şart Altı: Rezilyans için kurumsal kapasiteyi güçlendirin
- Şart Yedi: Rezilyans için sosyal kapasiteyi anlayın ve güçlendirin
- Şart Sekiz: Altyapı rezilyansını artırın
- Şart Dokuz: Etkili afet müdahalesini sağlayın
- Şart On: Toparlanmayı hızlandırın ve daha iyisini inşa edin

Şehirlerin Rezilyant Hale Getirilmesi Kampanyası'nın başlamasıyla birlikte, yerel yönetimler, yardım ve bağış kuruluşları, merkezi idareler, akademi ve çok taraflı kuruluşlar için bunun aslında ne anlama geldiğini tanımlama konusunda yeni bir ilgi doğmuştur.

3. Uygulanabilir bir Konsept Olarak Rezilyansın Ortaya Çıkışı

Rezilyant kent kavramının dünya çapında belediye başkanlarının dikkatini çektiği açıktır. 2015 itibarıyla, 3.000'e yakın yerel yönetim ve onlarca merkezi hükümet kampanyaya katılmıştır. LGSAT, diyalogu teşvik edip politik taahhütleri pekiştirerek görevini yapmış ve şüphesiz ki rezilyans için gerekli yatırımların yapılmasını meşru kılan bir araç olmuştur.

Daha fazlası gerekliydi. Çeşitli üniversiteler, özel sektör kuruluşları, STK'lar ve teknik kuruluşlar; yerel yönetimlerin, kent ve kasabalarının rezilyans gündemlerini gerçekleştirmelerine yönelik artan yardım taleplerini karşılamak üzere çeşitli araçlar ve kılavuzlar tasarlamaya ve uygulamaya başlamıştır.

2015-2016 yılları aynı zamanda, eşi benzeri görülmemiş bir uluslararası konferanslar dizisi ile sürdürülebilir kalkınma ile ilgili taahhütlerin ortaya konulduğu bir dönem olmuştur. Sendai'deki Üçüncü Dünya Afet Riski Azaltma Konferansı, İstanbul'daki Dünya İnsani Zirvesi, Addis Ababa'daki Üçüncü Uluslararası Kalkınma Finansmanı Konferansı, New York'tan Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri, Paris'teki Taraflar Konferansı ve son olarak 2016 yılında Quito'daki Üçüncü Konut ve İnsan Yerleşimi Uluslararası Konferansı (Habitat III) ile başlayarak üye devletlerin herkes için daha iyi bir dünya inşa etme taahhütleri vermiştir. Tüm üye devletler, insanlığın karşı karşıya olduğu tehditler ne olursa olsun, rezilyans oluşturma'nın öneminden bahsetmiştir. Ancak, dünya rezilyant kentler geliştirmeye odaklansa da, konuyla ilgili uzman ihtiyacı, mevcuttaki uzman sayısından çok daha fazladır.

300 yıldan uzun bir süredir, dünya nüfusu yaklaşık 1 milyardan 7,7 milyardan fazlasına yükselmiştir. Günümüzde, dünya nüfusunun %54'ten fazlası, çeşitli ve artan risklere açık alanlarda inşa edilmiş kentlerde¹¹ yaşamaktadır. Tarihsel olarak, hükümetlerin riskleri ele almak için kullandığı yöntemler, acil durum müdahalesinin ve yardımların öncelikli olduğu fatalist perspektiften doğal riskleri azaltmayı amaçlayan programlara, riski daha iyi anlama, önleme veya azaltma stratejilerine evrilmiştir. Ancak günümüzde, önde gelen düşünürler, kentleşme sürecinin kendisini "kentlerde ve kasabalarda uzun vadede bir risk planlama ve rezilyansı içselleştirme" mekanizması olarak görmektedir. Bu hızla yeni bir kalkınma paradigması haline gelmektedir. Birçok yaklaşımın ortak noktası şehirlere, kentsel sistemler olarak odaklanmalarıdır.

4. Çoklu Tanımlar, Çoklu Yaklaşımlar - Vaka İncelemeleri

Birden fazla rezilyans yaklaşımının olmasının ardındaki eğilimler; yaklaşım, kaynağı ile beraber düşünüldüğünde anlamlı hale gelir. Örneğin, bağış politikaları, finansman uygulamaları, sigorta endüstrisi ve altyapı geliştirme şirketleri yatırımlarını korumak için rezilyans tanımını uyar-

11 Bkz. BM DESA Dünya Kentleşme Beklentileri 2018 ile ilgili yukarıdaki dipnot 4.



lamakta ve değiştirmektedir. STK'lar uzun vadeli hedeflerine yönelik finansman sağlamak; BM de 2015 sonrası kapsamlı sürdürülebilir kalkınma gündemine dahil edebilmek amacıyla, kavramı yeniden tanımlamaktadır.

Ancak, görece az tutarlı ve öznel rezilyans yaklaşımlarının, risk altındaki ülkeler ve kentlerde - tüm ülkeler ve kentler bir şekilde riskle karşı karşıyadır - siyasi taahhüdün artırılmasına hizmet edebileceği kabul edilmeli, bu açıdan, bu tür yaklaşımların savunuculuğu yapılabilir. Kentsel rezilyansla ilgili olarak tüm kentler ve kasabalar için hazır olan farklı yaklaşımlara dair örnekler şunlardır:

a) LGSAT - Yerel Yönetim Öz Değerlendirme Aracı:

UNISDR'nin "10 Temel Şartı": Yerel Yönetim Öz Değerlendirme Aracını ve Mart 2015'te Japonya'nın Sendai kentinde düzenlenen Üçüncü Afet Riski Azaltma Dünya Konferansı esnasında güncellenen ve yeniden onaylanan Rezilyans Karnesi'ni¹² desteklemektedir. Bunlar, risk azaltma tedbirleri oluşturmak ve rezilyansı artırmak için gerekli olduğu düşünülen tedbirlerin, aktörlerce kendiliğinden, gönüllü bir şekilde alınmasına örnektir. Bazı özel sektör kuruluşları da bunu kendi çalışmalarına adapte etmiştir. Buna karşın, 10 Temel Şart, 4.300'den fazla kent ortağının katıldığı UNISDR'nin küresel "Şehirlerin Rezilyant Hale Getirilmesi Kampanyasının" temelini de oluşturmaktadır ve dolayısıyla odaklanmış bir kent savunuculuğu girişiminin değerini ve çözümler için artan talebi göstermektedir.

UNISDR Yerel Yönetim Öz Değerlendirme Aracı'nı ve AECOM ve IBM TARAFINDAN GELİŞTİRİLEN Rezilyans Karnesi'ni kullanan kentlerle ilgili yüzlerce örnek bulunmaktadır. Her iki araç, tartışmayı, diyalogu ve planlamayı teşvik eden; teşhis koymak için yararlı kaynaklardır.

Rezilyans oluşturmak için LGSAT'ı kullanmak ile ilişkili, düzenli olarak kuraklık ve sel dönemlerinden mustarip Avustralya'nın New South Wa-

12 THem ilk hem de ayrıntılı değerlendirmeler için Referans Notları ve Excel çalışma sayfalarını içeren Rezilyans Karnesi araçları aşağıdaki bağlantıdan indirilebilir:
<https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/article/disaster-resilience-scorecard-for-cities>

les¹³ bölgesindeki bir grup küçük kasaba örnek verilebilir. Birçok vakada olduğu gibi, LGSAT, bu kasabalardaki koşullara uyarlanmış ve değerlendirme süreci kritik taşkın azaltma altyapısına odaklanmıştır. Öncelik tehlikeleri, akarsu dışı sel suları deposunun taşmasından dolayı işlenmemiş su kaynaklarının kirlenmesi ve bölgedeki iki kasabada yaşanabilecek kontrol edilemeyen taşkın ve üçüncü bir kasabadaki akarsu geçişlerinde yinelenen kayıplar/zararlar olarak tespit edilmiştir.

New South Wales Acil Durum Yönetimi Ofisi, üç eylem dizisine odaklanmış bir Rezilyant Varlık Yönetimi Stratejisi tasarlamak üzere LGSAT yaklaşımını kullanmıştır. İlgili eylemler şunlardır:

Rezilyans Önceliği 1: Ortaklıklar

Tüm paydaşların, artan sel tehlikelerinin başlıca etkilerini belirlemeye katılımının gerekliliğini göz önüne alan program; hükümet, sektörler arası paydaşlar ve yerel toplumlar ile kilit ortaklıklar kurmuştur.

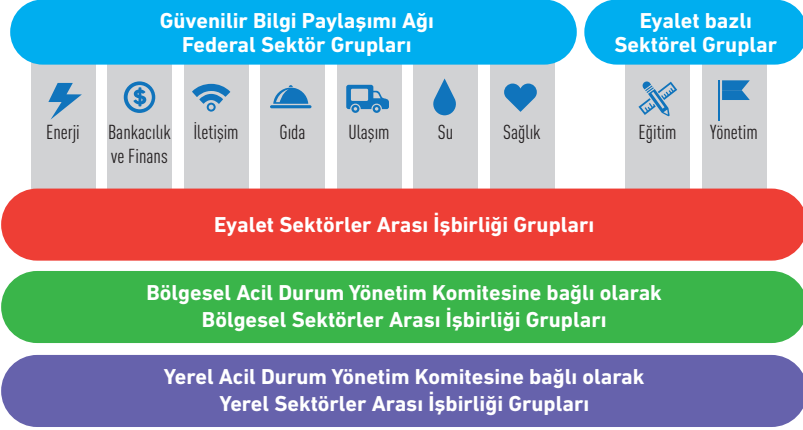


Şekil 3: Hükümet ortakları katmanları

13 Tam vaka incelemesi için bkz.: (<https://www.emergency.nsw.gov.au/Pages/emergency-management/local-government/nsw-critical-infrastructure-resilience-strategy/appendix-b-case-studies/resilient-asset-management-provide.aspx>)



Altyapı Sahipleri ve İşletmecileri



Şekil 4: Sektörler arası paydaşlar

Rezilyans Önceliği 2: Hazırlık

Bu üç kasaba için sel, kuraklık ve su temini risklerinin öncelikli alanlar olduğunun bilincinde olan program, bölgedeki kritik altyapı için tek riskin bunlar olmadığını da farkındadır. Bu nedenle, bu üç kasaba, doğal (örneğin kontrol edilemeyen yangınlar, fırtınalar ve seller), teknolojik (örneğin siber saldırı) ve kötücül (örneğin sabotaj veya terörizm) tehlikelerden kaynaklanan acil durumların azaltulmasını ve planlanmasını içeren “tüm afetler” yaklaşımını benimsemiştir. Bunun altında yatan mantık, tüm afetler yaklaşımı benimseyerek aksamının nedeninden ziyade altyapı aksamalarının sonuçlarına (örneğin insanların, işletmelerin ve topluluğun yaşam kalitesinin bozulması) odaklanabilmeleri idi.¹⁴

Rezilyans Önceliği 3: Tedarik

Hiçbir kritik altyapının afet etkilerine karşı tamamen rezilyant olamayacağı kabulünden yola çıkan bu önceliğin amacı, hizmet kesintilerini minimize etmek ve kesintilerin ardından hızlı bir iyileşmeyi maksimize etmektir. Bunu yapmak için,

¹⁴ <https://www.emergency.nsw.gov.au/Pages/emergency-management/local-government/nsw-critical-infrastructure-resilience-strategy/resilience-priority-two-prepare/all-hazards-approach.aspx> adresinden uyarlanmıştır.

“Yerel yönetimler varlıklarını etkili bir şekilde yönetmeli, değerlendirmeli ve tespit etmelidir, kendi varlıklarının birbirine bağlılığını ve bağımlılığını anlamalı ve bir olay meydana geldiğinde mümkün olduğunca kısa bir sürede hizmetleri eski durumuna geri getirmek için zararları hızlı bir şekilde değerlendirmelidir.”

Dolayısıyla Program, aşağıdaki 4 eylem noktasını desteklemektedir:

- Birbirine Bağlılık ve Birbirine Bağımlılık: Paydaşların ve karar alma hiyerarşisinin anlaşılması;
- Altyapı Rezilyansı - Varlık Yönetimi: Kritik altyapının (critical infrastructure) yer ve öneminin anlaşılması ve öncelik riskinin ele alınması;
- Entegre Planlama ve Raporlama: Tüm paydaşların katılımının ve bilgilendirilmelerinin sağlanması;
- Organizasyonel Rezilyans: Karar alma fonksiyonlarının ve kurumsal iş süreçlerinin devamlılığının sağlanması.

Bu Program, LGSAT’ı, bilgileri, veriyi, paydaşları, finansmanı ve operasyonları analiz ve organize etmek için bir araç olarak kullanmış; bu şekilde her bir kasaba için tespit edilen öncelikli risk alanlarında, kasabaların rezilyanslarını artırmayı amaçlamıştır.

b) Topluluk Rezilyansı: Uluslararası Kızıl Haç Örgütü ve Kızılay Toplulukları (IFRC/RC) gibi kuruluşlar, rezilyansa, tamamen farklı bir perspektiften, “topluluklar” bakış açısı ile yaklaşmaktadır. Neredeyse bir on yıl önce, 2008 yılında, IFRC/RC kendisinin ilk “Topluluk Güvenliği ve Rezilyansı Çerçevesi”ni¹⁵ yayınlamıştır. Çerçeve, Ulusal Kızıl Haç ve Kızılay Derneklerine proje oluşturma ve hâlihazırda yürüttükleri faaliyetleri artırma ve uyarılma ile ilgili bir yaklaşım sunmuştur. Bu Çerçeve, 2014 yılında, “rezilyant toplulukların güçlendirilmesine katkıda bulunan tüm IFRC/RC programlarının, projelerinin, müdahalelerinin ve eylemlerinin, her bağlamda oluşturulabilmesi, geliştirilebilmesi ve sürdürülebilmesi için bir temel” oluşturma amacıyla güncellenmiştir.¹⁶

Küresel olarak IFRC/RC’nin ve kendi ulusal derneklerinin çalışmalarına rehberlik eden bu kapsamlı çerçeve, aşağıdaki şekilde, Sendai Afet Azaltma Çerçevesi’nin temel prensipleri ile uyumlu hale gelmiştir:

15 <https://www.ifrc.org/Global/Case%20studies/Disasters/cs-framework-community-en.pdf>

16 A.g.e.



IFRC/RC Topluluk Güvenliği ve Rezilyansı Çerçevesi¹⁷:

Üç Kilit Unsur	Kesişen Beş Bileşen
Risk hakkında bilgilendirilmiş insani yardım.	Risk değerlendirmesi ve tespiti ve topluluk bazı erken uyarı ve tahmin sisteminin kurulması.
Ülkeye özel azaltma, önleme ve adaptasyon faaliyetleri.	Topluluk bazı afet hazırlığı.
Afet yönetim spektrumunda oluşturmak üzere sektör bazı programlama.	Savunuculuk, eğitim ve farkındalık yaratma faaliyetleri.
	Yerel ve ulusal yönetimlerle güçlü yardımcı ilişkiler.
	Uluslararası, hükümete bağlı kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve topluluk bazı kuruluşlar ile ortaklıklar.

“Topluluk” ölçeğine inerek ve yukarıdaki çerçevenin amaçlarına uygun olarak IFRC, bazı organizasyonel ve mekânsal seviyelerde dayanıklılık oluşturma çalışmalarına odaklanmaktadır. Bu seviyelerin büyük bir kısmı, küçük kasabalardır. Ancak, ara sıra mülteciler veya yerinden edilmiş gruplar gibi diğer aktörlere de odaklanabilmektedir.¹⁸

Avustralya’dan bir başka örnek de, Avustralya Kızıl Haç Derneği Brisbane Ofisi’nin desteğiyle Brisbane’e gelen sığınmacıların devam eden savunmasızlığına verilen yanıttır. Ofis, post-facto olarak, mülteci topluluğunun kırılğanlığına ilişkin dört risk faktörü tespit etmiştir:

Risk altındaki grupların belirli ihtiyaçları genellikle görmezden gelinir ve afet riski yönetim politikası ve uygulaması için hazırlıklar yeterli değildir. Bu bağlamda sığınmacılar, aşağıdaki nedenlerle afetlerden ağır bir şekilde etkilenme riski altındadırlar:

17 <https://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/document/a-framework-for-community-safety-and-resilience-in-the-face-of-disaster-risk-2008/> adresinden uyarlanmıştır.

18 Bkz.: <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/DRR-in-Action-Case-Studies-FULL-Final-v2-1.pdf>

1. Destek ağları dâhil olmak üzere azalan finansal kapasite;
2. Kötü sağlık ve refah seviyeleri;
3. Yerel topluluk ile ilişkilerinin olmaması ya da zayıf olması;
4. Kendi bölgelerindeki tehlike profilleriyle ilgili düşük farkındalık düzeyi.

“Çerçeve” yaklaşım kapsamında, yerel ofis, 900’den fazla kişinin katıldığı bir topluluk eğitim süreci gerçekleştirmiştir. Bu süreçte, bir yüksek-risk grubu, risklerle ilgili farkındalık geliştirme, kendilerini güvende kılmak için harekete geçme ve riskleri önleme ile risklere yanıt konusundaki resmi karar alma sürecine katılım alanlarında desteklenmiştir.

Sığınmacıların kendi ev sahibi oldukları ya da sığınmacı olarak bulundukları ülkelere katkıda bulunabilmesinin ve katılım gösterebilmesinin refaha olumlu etkileri olmuştur. Bu konudaki başarı, aşağıdaki konularda sahip olunan bilgi düzeyindeki değişikliklerle ölçülmüştür:

1. Bir acil durumda aranılacak numarayı bilmek (oturum öncesi %51, oturum sonrası %89),
2. Hangi afetlerin kendilerine zarar verebileceğini bilmek (oturum öncesi %35, oturum sonrası %89),
3. Bilgi için hangi radyo hizmetini açmaları gerektiğini bilmek (oturum öncesi %3,5, oturum sonrası %91),
4. Bir ev planı ve kiti hazırlamayı bilmek (oturum öncesi %3,5, oturum sonrası %80).

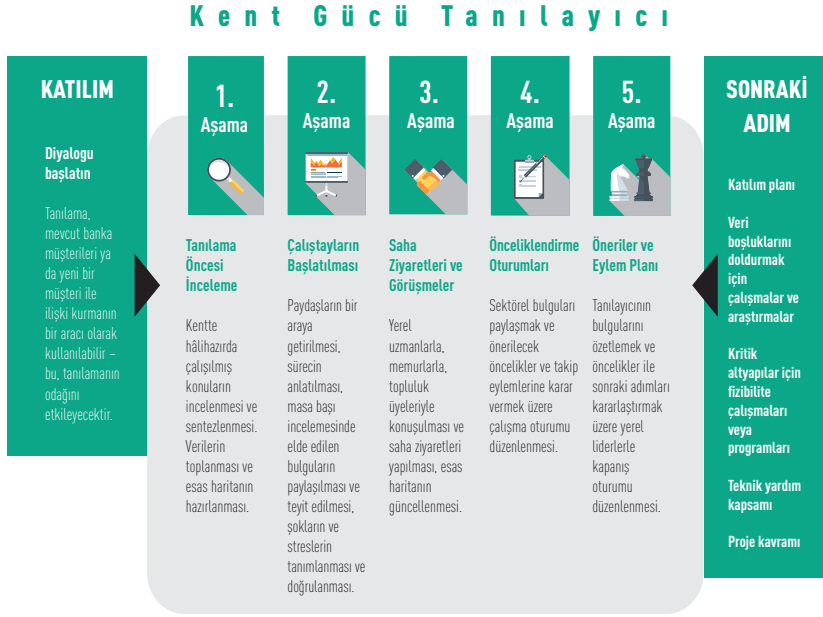
Bir kentsel bölgedeki yalnızca küçük bir topluluğa odaklanan bu yaklaşım, güçlendirme yoluyla rezilyans oluşturmaya hedeflemiştir.

c) Kent Gücü Tanılayıcı: Dünya Bankası, rezilyans-temelli kentsel planlama, kalkınma ve finansman tasarımı üzere bir tanılama ve planlama aracı olarak “Kent Gücü”¹⁹ aracını geliştirmiştir. Bu araç, bir uzmanlar ekibinin desteğiyle gerçekleştirilen ve eylem planlama, finans ve teknik yardım gibi tanılayıcı süreçlerin ötesine geçen beş aşamalı bir süreçtir.

19 Dünya Bankası, Ekim 2017 “Brief: The City Strength Diagnostic Promoting Urban Resilience”, bkz.:<https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/citystrength>



Kent Gücü Tanılayıcının Aşamaları



Şekil 5: Kent Gücü Tanılayıcının Aşamaları²⁰

Kent Gücü Tanılayıcı uygulaması ile ilgili bir örnek, Addis Ababa'nın kentsel taşkınlık, yangınlar, depremler, su kıtlığı, işsizlik ve sosyal zafiyet gibi, kendine özgü hızlı kentleşme süreçleri ile ilgili olarak kentin karşı karşıya olduğu potansiyel şoklar ve stresler olarak gösterilebilir.²¹

Kentte dayanıklılığı oluşturmaya yardımcı olmak amacıyla, Dünya Bankası ekibi, yerel yönetim, teknik danışmanlar ve diğer paydaşlarla birlikte, yatırımlar için öncelikleri ve eylemler için uygun alanları tespit etmek üzere “Tanılayıcı” ile çalışmışlardır. Özetle, bulguları şunlardır:

20 Dünya Bankası, Ekim 2017 “Brief: The City Strength Diagnostic Promoting Urban Resilience”, bkz.:<https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/citystrength>

21 Bkz.:<https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/publication/addis-ababa-ethiopia-enhancing-urban-resilience>

Öncelikli eylemler şunları içermektedir:

- Daha önce karşılaşılmamış nitelikteki kentsel gelişimin, kent için yeni Bütünleşik Kalkınma Planı'nın uygulanmasına hızlıca odaklanması yoluyla ele alınması
- Belediye kuruluşları arasında risk yönetimi girişimlerini güçlendirmek, teşvik etmek ve yaygınlaştırmak amacıyla belediye başkanı altında bir afet riski yönetim ve iklim değişikliği adaptasyon ve koordinasyon biriminin kurulması
- Bir Yağmur Suyu Drenaj Master Planı oluşturmak ve Addis Ababa Kent Yolları Yönetimini (AACRA) kentteki drenajı yönetmekle ilgili görevini yürütmede desteklemek sureti ile yüzey suyu akışı nedeniyle yerleşmiş taşkınlar ile mücadele
- Mevcut sosyal hizmet programlarına ve konut erişimine özel bir alaka göstermek suretiyle en kırılgan gruplarla ilgili kapsamlı bir çalışma yapılması ve farklı kırılgan grupların ihtiyaçlarını ele almak üzere kapsamlı bir strateji geliştirilmesi
- Afet riski yönetimini ve iklim değişikliği adaptasyonunun kullanılması bir başlangıç noktası oluşturacak şekilde vatandaşların katılım gayretlerinin güçlendirilmesi

Öncelikli yatırımlar şunları içermektedir:

- Mevcut tedarik sisteminin korunmasına odaklanarak etkinliğinin artırılması yoluyla kuraklığın ele alınması ve ilave su kaynaklarının araştırılması
- Transit-odaklı gelişme ve entegre belediye yönetimi yaklaşımı ile kentsel yoğunluğun yönetilmesi
- Nehir havzalarının ve ilgili ikincil drenaj ağının daha iyi yönetilmesi ve aşınmakta olan nehir yataklarının stabil hale getirilmesi ve meylli alanlarda taşkın önlenmesi
- Çevre yolunda drenajın iyileştirilmesi, alçak alanlardaki sel suyu drenaj sistemlerinin genişletilmesi, su toplama havuzlarının kurulması
- Mevcut elektrik trafo merkezlerinin güncellenmesi ve genişletilmesi
- Şoklardan etkilenmiş kırılgan grupları ve aileleri desteklemek üzere etkili bir güvenlik ağının oluşturulması



Addis Ababa Kenti, rezilyansa dair iki önemli faaliyetin (kentsel arazi kullanımı ve ulaşım ile ilgili 300 milyon dolarlık bir proje ile kentsel güvenlik ağlarıyla ilgili 550 milyon dolarlık bir proje) hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili olarak Dünya Bankası'ndan ve diğer kalkınma ortaklarından destek talep etmiştir. Buna ek olarak, ülke genelinde, kent ölçeğinde risk altındaki toplulukları, binaları ve altyapıyı daha iyi ele değerlendirmek ve gelecekte rezilyans oluşturmaya katkıda bulunacak planlamayı ve yatırımları teşvik etmek amacıyla bir risk değerlendirmesi çalışması yapılması da planlanmıştır.

d) Kent Rezilyans Çerçevesi ve Endeksi: Rockefeller Vakfı, 100 Rezilyant Kent Girişimine ilk olarak 100 milyon dolarlık bir katkı sağladı. Metodoloji aslında oturmuş olmasa da, eylem planlamasına girdi sağlayarak, yatırımları desteklemek ve rezilyansa dayalı kentsel gelişimin doğrudan ve ikincil faydalarını ortaya çıkarmak için bir tanılama (diagnostic) gerçekleştirme tüm 100 partner kentin stratejilerine iyi bir şekilde entegre edilmiştir. Rezilyansın 4 boyutundan – İnsan, Organizasyon, Yer ve Bilgi - oluşan bir çerçeveye dayanan Arup Kent Rezilyans Çerçevesi ve Endeksi (CRF/CRI)²² ile 12 rezilyans hedefi ve 52 ayrıntılı gösterge ile çalışan 100 Rezilyant Kent Programı oluşturulmuştur. Ancak, ilerlemek için yeterli bilgi ve kaynakları bulunan kentler uygulamalarına devam edebilmiştir. Eksik kalan tek şey, Arup tarafından geliştirilen tanılama ve planlama araçlarıdır. Şimdiye kadar Arup ve yerel ortaklar, küresel olarak 100 Rezilyant Kentin altısında kent yönetimi, özel sektör ve sivil toplum paydaşları ile bağlantıya geçmiştir²³: Kolombiya'dan Cali, Güney Afrika'dan Cape Town, Şili'den Concepción, ABD'den New Orleans, Endonezya'dan Semarang ve Hindistan'dan Surat. Toplamda, 86 görüşme, 35 odak grup tartışması ve dokuz çalıştay gerçekleştirilmiş ve altı kentte 450 kişiden veri toplanmıştır.

CRF/CRI'nin temel amacı, çalıştıkları kentlerdeki rezilyansı tanılamak ve ölçmek için mantıklı bir çerçeve oluşturmaktır. Bu yaklaşım, kilit (veya yinelenen) şokları ve stresleri ve bunları kötüleştiren ya da azaltan çeşitli “faktörleri” tespit ederek planlama için bir dayanak sağlamakta-

22 Bkz.: <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/city-resilience-index>

23 Araştırma Raporu Cilt 2, Saha Çalışması Veri Analizi: <https://www.arup.com/projects/city-resilience-index>

dır. Araştırma, görüşü alınan yerli ve yabancı kişiler tarafından yapılan aşağıdaki beş sorgulamaya dayanmaktadır:

- A. Kentsel rezilyans farklı paydaşlar için ne ifade eder?
 1. Kentin fonksiyonu bakımından, farklı aktörler kentten fiziksel ya da fiziksel olmayan ne talep eder?
 2. Günümüzde dünyadaki kentlerde şoklar ve stresler ne şekilde gerçekleşir?
- B. Kentsel rezilyans farklı paydaşlar tarafından nasıl gerçekleştirilir?
 1. Kentsel aktörler hangi faktörleri şok veya stres zamanlarında aksamayı önleyen ya da kentsel fonksiyonların toparlanmasını sağlayan faktörler olarak algılar?
 2. Ve bu faktörler arasından, hangileri öncelikli veya kritik faktörlerdir? Bunlar fiziksel midir, yoksa değil midir?
- C. Kentsel rezilyans nasıl ölçülür?
 1. Kentlerin günümüzde kentsel rezilyansı ölçmek için kullandıkları araçlar, metrikler veya yaklaşımlar nelerdir?
- D. Paydaş dinamikleri, rezilyans sonuçlarını nasıl etkiler?
 1. Rezilyansa katkıda bulunan faktörler kimin kontrolü ve/veya etkisi altındadır? Kim kazanır? Kim kaybeder?

Bu şoklara ve streslere hassasiyetle ilgili hiyerarşi ve söz konusu hassasiyet sonucunu doğuran veya bu hassasiyeti etkileyen faktörlere ilişkin bir örnek, Güney Afrika, Cape Town'dan verilebilir.

Tanılayıcı araştırmanın kilit bulguları, paydaşlara göre normalde şok olarak ele alınan Cape Town'daki yangınların ve sellerin paydaşlar tarafından stresler olarak düşünüldüğünü göstermektedir. Bunun nedeni, özellikle kendileri için Apartheid (ırk ayrımcılığı) döneminde belirlenen alanlarda yaşayan yoksul, beyaz olmayan kent sakinlerinin yaşadıkları bölgelerde ortaya çıkan tehlikelerin tekrarlayan doğasından kaynaklanmaktadır. Bu miras, Cape Flats gibi kentin oldukça yoğun ve alçak bölgelerinde yaşayan yoksul Cape Townluların büyük çoğunluğu için halen devam etmektedir. İkinci olarak, apartheid döneminde, yukarıda belirtildiği şekilde yangınlara ve sellere sürekli maruz kalma gibi kötü kentsel planlamadan etkilenen gruplar ayrıca sosyal streslere de maruz kalmıştır. Bunların dışavurumu yoksulluk, şiddet suçları, depresyon, toplumdan uzaklaşma, uyuşturucu ve alkol bağımlılığı, yaygın bir korku hissi ve sosyal uyum eksikliğidir.



İş dünyasından ve hükümetten görüşü alınan kişilerin ortak kararı, yerel yönetimin ihtiyaç sahibi kişilere ekonomik fırsatlar sunması ve yatırımları kilit kalkınma koridorlarına yönlendirilerek kent yoğunluk yönetimi için ortak bir vizyon ve plan geliştirmesi gerekliliğidir. Buna ek olarak, yerel yönetim, kent genelinde kaynaklara eşit erişimi sağlamak için kritik altyapı yönetimi ile enerji ve su gibi hizmetleri iyileştirmelidir.

Bunlar, son birkaç yılda ortaya çıkan ve kentlerde, kasabalarda ve diğer insan yerleşmelerinde rezilyansı sağlamaya yönelik çıktılara odaklanan inisiyatiflerdir. İlave referanslar ve vaka incelemeleri için BM Habitat'ın "Trends in Urban Resilience (2017)" (Kentsel Rezilyans Trendleri) çalışması önerilmektedir. Bu çalışma, küresel olarak kentsel rezilyans programlamasına katılan veya bu çalışmaları destekleyen 30'dan fazla kuruluş, donör, ağ ve özel sektör kuruluşunu ayrıntılandırmaktadır.²⁴

Ancak, kentlerin dönüşümünün zaman çizelgesi, sürdürülebilir değişimi finanse etmek için gereken sermaye yatırımları, kentleşmenin doğası ve hızı, şehir örgütlenmesinin her seviyesindeki politikalar ve uygulamalar gibi faktörler göz önüne alınırsa, karar alma süreçlerinde belirsizliklerin giderilmesi ve on yılları kapsayan bir taahhüdün gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bunu gerçekleştirmek için, veri toplamak, organize etmek ve karar vericileri bilgilendirmek konusunda yeni sistemik yaklaşımlara gerek duyulmaktadır.

D. KENTSEL SİSTEM - KARAR ALMA SÜREÇLERİNİ DESTEKLEMELİK İÇİN BİR YAKLAŞIM

1. Kentsel sistemin tanımlanması²⁵:

Kentleşme tarihi ve kentsel rezilyans kavramının evrimi, kentlerin sistemler olarak başarılı ya da başarısız olduğu anlayışına dayanmaktadır. Bir deprem ya da sel yalnızca kentlerdeki insanları, canlı ve cansız var-

24 BM Habitat, Kentsel Rezilyans Programı: "Trends in Urban Resilience 2017", Bölüm 4, s. 45-84.

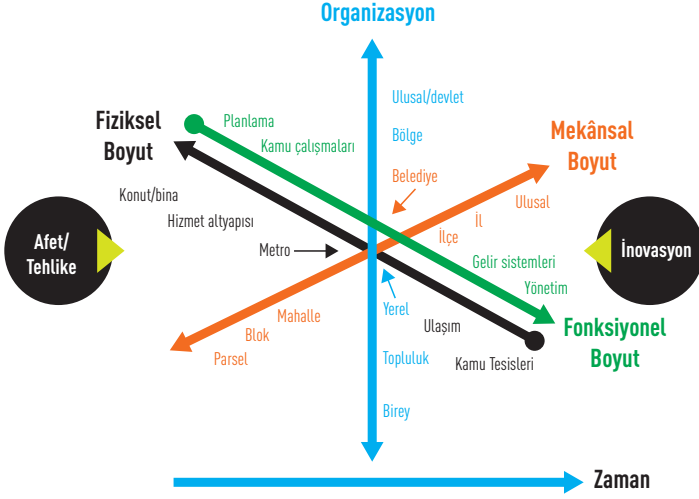
25 Bölüm D'deki tüm grafikler (Şekil 6-11), BM Habitat, Kent Rezilyansı Belirleme Programı'nın izniyle kullanılmıştır.

lıkları yok etmekle kalmaz, aynı zamanda kentlerin sosyal altyapılarına, ekonomilerine, kentsel ekolojiye zarar verir ve ulaşım, enerji, ticaret ve yönetim gibi kurumlarını aksatır. Bunların hepsi ve daha fazlası, tüm kentleri tanımlayan kentsel sistemlerin unsurlarıdır. Bunlar, şehirler kentleştikçe değişen dinamik sistemlerdir. Bu sistemler bilinçli, stratejik ve iyi planlanmış kalkınma ile herhangi bir tehlikenin veya birden çok tehlikenin etkilerini güçlü bir şekilde karşılayacak ve bu etkilere karşı dayanıklı olacak şekilde ele alınabilir.

Entegre kentsel rezilyans stratejisi geliştirmenin kilit başlangıç noktası, tüm insan yerleşimlerinin “sistemler” olduğunun kabulüdür ve tüm kentsel sistemlerin evrensel özellikleri şunlardır:

- **Fonksiyoneldirler:** Bütün insan yerleşimleri belirli işlevleri sağlamak üzere geliştirilmiştir. Bu fonksiyonlar, küçük bir köyde bir pazarın basit mevcudiyetinden, büyük kasaba ve şehirlerin birbiriyle iç içe geçmiş çoklu işlevlerine ve akışlarına kadar değişir.
- **Organizasyoneldirler:** Tüm insan yerleşimleri, insanlar arası ilişkilerden müteşekkildir ve bunlarca yönetilirler. Bireylerden enformel topluluklara, resmi kurumsal yapılara ve birden çok seviyedeki yönetimlere kadar, tüm insan yerleşimlerinin organizasyonel unsurları kendi paydaşlarını içerir ve onların karar verme kapasitelerini ortaya koyar.
- **Fizikseldirler:** Tüm insan yerleşimler, konut ve kamu binaları altyapı ve kamusal mekân ihtiva eden bir çevreye sahiptir.
- **Mekânsaldırlar:** Tüm insan yerleşimleri, gezegen üzerinde, genellikle o kasaba, şehir veya köye özgü mekânsal özelliklere sahip bir yerde bulunur. Genel olarak, bu özellikler düzenlenmiştir; ve,
- **Dinamiktirler:** Tüm kentsel sistemler sürekli olarak evrilmektedir. Kasaba, şehir ve köyler zaman içinde değişirken, genellikle, bu değişimi etkileyen birden fazla faktöre karşı duyarlı olmak yerine reaktiftirler.

Kent sistemleri, grafiksel olarak, aşağıdaki şekilde tarif edilebilir.



Şekil 6: Evrensel Kentsel Sistem Modeli

Yukarıda bahsedilen boyutlardan her biri, grafikteki bir eksen ile temsil edilmektedir. Bu eksenlerden herhangi birinin sabit tutulması ve diğerlerde değişiklik yapılması, çeşitli ölçeklerde sistemin rezilyansının analiz edilmesi sürecine olanak sağlar. Ancak, en pratik analiz, mekânsal ölçeği sabit tutmak suretiyle yapılabilir. Analize en küçük mekânsal birimde başlanır ve böylelikle belirli özellikler tespit edilir. Bunun ardından değerlendirmeye belediye ve ötesindeki mekânsal birimlerle devam edilebilir.

Mevcut durum planlaması amacıyla, “Zaman” ölçeği de teşhis sürecinin yapıldığı dönemde durdurulur.

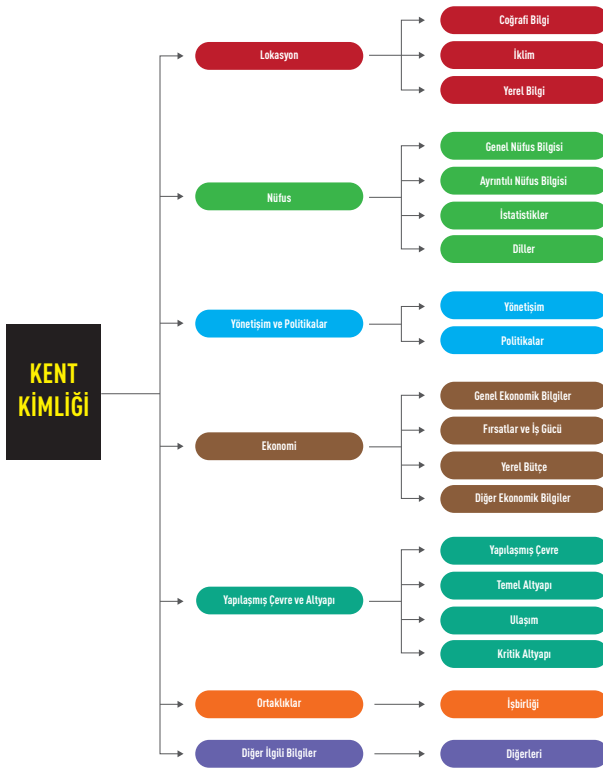
Yukarıdaki boyutlar, tüm kentlerde görülmektedir, fakat tüm kentler aynı değildir. Dolayısı ile, yerel yönetimlerin, yukarıdaki “afet/tehlike” okunda belirtildiği gibi, herhangi bir şok veya stresin etkilerine karşı kendi dayanıklılıklarını anlaması, ölçmesi ve kendi kentsel sistemlerine özgü özellikleri tariflemeleri gerekmektedir. Paydaşların organizasyonel yetkilerini ve birbirleri ile ilişkilerini, kentin çalışmasını sağlayan akışları ve fonksiyonları, kentin her bir bölgesinin coğrafi özelliklerini anlayarak, gelecek planlaması için bir dayanak oluşturmak ve kenti dayanıklı hale getirme hedefine zaman içinde ulaşmak mümkündür. Grafikte, bu “inovasyon” okuyla temsil edilmektedir.

2. Kentsel Sistem Modelinin (KSM) Kullanılması

Rezilyant kentsel gelişme için kullanılan metodolojiden bağımsız olarak, KSM, tüm kentin, kasabanın veya köyün kırılğanlıklarını kayıt altına almak, analiz etmek ve gelecekteki yönetim, planlama, finansman ve kalkınma faaliyetleri için bir temel oluşturmaya yönelik faydalı bir çerçeve oluşturur. Bu çerçeveyi sağlamak için aşağıdaki eylemleri tekrarlamak, yinelenen bir süreç olarak ele almak gerekir:

a) Kentinizi tanımak:

Pek çok kentsel rezilyans planlaması, kentin kilit özelliklerini ifade etme süreci ile başlamaktadır. Bunlar normalde büyüklük, yer, coğrafya vs. özellikleri içermektedir. Aşağıdaki şema “Kent Kimliği” olarak adlandırılacak temel kategorileri belirtir:



Şekil 7: Kent Kimliği



Bu alıştırmanın temel katkısı, tanılayıcı alıştırma esnasında kentin karşı karşıya kalabileceği çeşitli tehlikelerden etkilenebilecek bilgileri toplamaktır. Bu çerçevede kentin farklı yönleri hakkında olabildiğince ayrıntılı bilginin derlenmesi, hem paydaşlar arasında bir tanıma alıştırması olarak hem de gelecekteki planlama için bir dayanak olarak faydalı olacaktır. KSM eksenleri, temel fiziksel, fonksiyonel, organizasyonel ve mekânsal boyutlar kapsamında Kent Kimliği verilerinin toplanmasına imkân tanıyan bir yapı sunar.

b) Riski anlamak:

Tüm kentlerde, bir tehlike/risk profilinin geliştirilmesi, kentin deneyimleyebileceği herhangi bir muhtemel veya olası tehlike için planlama yapılması açısından önemlidir. “Tüm afetler” yaklaşımını benimserken ve kentsel sistemin zafiyetlerini analiz etmek için bazı referans çerçeveleri geliştirirken, kapsamlı bir risk atlası faydalı bir referans noktası olacaktır. “Olası tehlikeler” açısından bunun nasıl temsil edilebileceğiyle ilgili bir örnek, aşağıdaki grafikte görülebilir.



Doğal: Kuraklık, aşırı sıcaklık, ilave aşırı meteorolojik koşullar, kontrol altına alınamayan yangın, deprem, kitle hareketi, volkanik aktivite, sel, fırtına, dalga hareketi, deniz seviyesinde yükselme

Çevresel: Radyasyon, su-toprak kirlenmesi, hava kirliliği, erozyon ve sedimentasyon süreçleri, biyolojik çeşitlilik kaybı ve ekosistem bozulması

Biyolojik: Epidemik ve pandemik, infestasyon

Karışık: Tedarik yetersizliği

Teknolojik: Endüstriyel olaylar ve madencilik, endüstriyel olmayan olaylar, altyapı yetersizliği

Sosyal: Ekonomik tehlike, kültürel tehlike, kitlesel göç, politik tehlike, sağlıkla ilgili tehlikeler, suç, siber saldırı, silahlı/şiddetli çatışma, terörizm

Şekil 8: Tehlike Çemberi

Bu grafikte muhtemel tüm tehlikeler listelenmemiştir ve hepsi her durum için geçerli olmayabilir. Ancak, kentte uygun mekânsal ölçeklerde kapsamlı bir haritalandırmanın rezilyans temelli bir eylem planı geliştirilmesinin vazgeçilmez bir parçası olduğu bilinmelidir.

c) Riski analiz etmek:

Her ölçekte ve her bir tehlike için riski değerlendirmek ve tespit etmek için kilit etmenler vardır. Risk tespitine mevcut yaklaşım riskin, tehlike, kırılganlık ve maruz kalmanın ürünü olduğudur. **Afet riski**, can kaybı, yaralanma veya tahribat ve zarar ihtimali olarak ifade edilmektedir. **Kırılganlık**, bir bireyin, bir topluluğun, varlıkların ya da sistemlerin tehlikelerin etkilerine karşı hassasiyetini artıran fiziksel, sosyal, ekonomik ve çevresel faktörler veya süreçlerdir. **Maruz kalma**, tehlikelere yatkın alanlarda bulunan insanların, altyapının, konutların, üretim kapasitelerinin ve diğer somut insan varlıklarının durumudur. Basite indirgenmiş olmakla birlikte, bu, tüm kentin kapsamlı bir “Kentsel Risk Atlası”nı veya mekânsal risk/kırılganlık dağılımını oluşturmak için yararlı referans bir çerçevedir.

Ancak, risklerin birbirinden ayrı veya bağımsız olmadıklarını; kritik bir olayın tekrarlayan veya ardışık etkilerinden ayrı düşünölmeyeceklerini ve riskin kapsamlı olarak anlaşılması gerektiğini anlamak önemlidir. Bunlardan ilki, KSM boyutlarına uygun olarak fiziksel, fonksiyonel ve organizasyonel eksikliklerin ve zayıflıkların değerlendirilmesini ifade eder. İkincisi, belirli tehlikelerden etkilendikleri için bu boyutların birbirleriyle ilişkili olmasını ifade eder. Üçüncüsü ise bir tehlikenin ya da tekrarlayan veya ardışık etkilerinin birbirleriyle bağlantılı sonuçlarını ifade eder. Örneğin, taşkın riski analizi, su/toprak kirlenmesi gibi çevresel riskleri, altyapı yetersizliği gibi teknolojik riskleri ve sağlıkla ilgili etkiler gibi sosyal riskleri göz önünde bulundurmalıdır. Risk tespitinde fayda sağlayacak bir araç, UNISDR ve Deloitte tarafından geliştirilen Hızlı Risk Tahmini (HRT) Aracıdır²⁶. HRT, esas olarak, bir Kentsel Risk Atlasını bilgilendirebilen ve bir “Risk Özeti” ve “Zafiyet Raporu” üreten Excel temelli bir veri girişi aracıdır.

26 HRT, aşğıdaki link’ten indirilebilir: <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/article/quick-risk-estimation-qre>



d) Karar vericileri ve diğer paydaşları saptamak:

Kentler ve kasabalar için risk faktörlerinin herhangi bir düzeydeki karar verme mekanizması tarafından tam olarak yönetilmediğini anlamak önemlidir. Pratik ve uygulanabilir bir rezilyans stratejisi geliştirmenin ilk adımı, tüm karar verici kuruluşların taahhütlerini görüşmek üzere, karar vermekle yükümlü kurumları ve bireyleri saptamaktır. Amaç, ilk olarak kentlerin, karşılaştıkları tehlikelerin etkilerine - iklim değişikliğiyle ilgili olanlar dâhil olmak üzere - dayanıklılığını değerlendirmek ve güçlendirmek için siyasi ve kurumsal yetkileri tanımlamak ve kentsel planlama, kalkınma ve yönetimle ilgili kararların dayandığı temeli geliştirerek merkezi ve yerel yönetimleri güçlendirmektir. Bu aktörler, KSM'nin "Organizasyonel Boyutu"nu oluşturmaktadır. Buna göre, bir "paydaş", kent düzeyinde bir karara veya sürece dâhil olan ya da söz konusu karardan veya süreçten etkilenen herhangi bir birey, organizasyon, grup veya topluluktur. Paydaşlarla ilgili faydalı bir sınıflandırma şöyle olabilir:

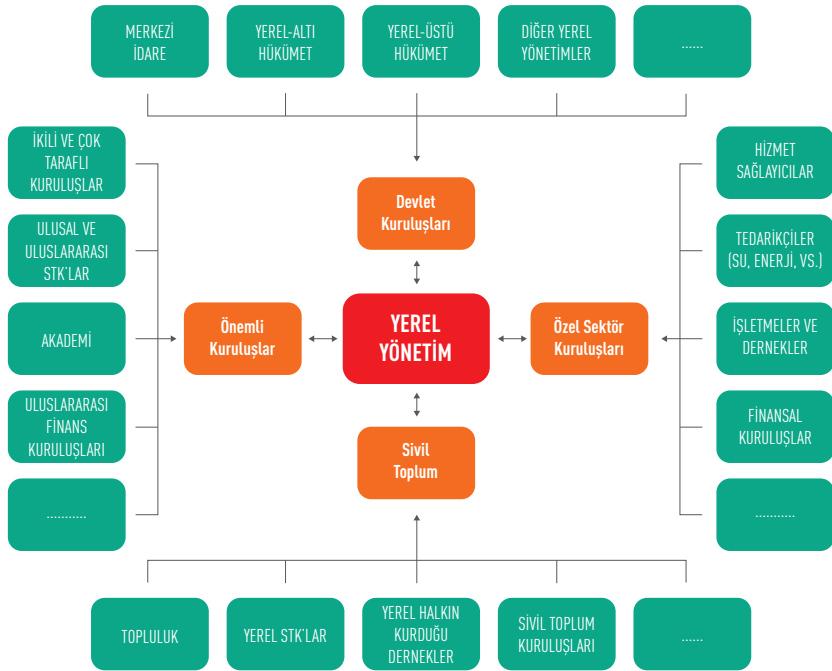
- Devlet Kuruluşları: yerel-altı, yerel, yerel-üstü (örneğin, bölge, il) ve ulusal kamu kurum ve kuruluşları;
- Özel Sektör Kuruluşları: yerelden uluslararası düzeye kadar kâr amacı güden işletmeler, şirketler veya kuruluşlar (örneğin, hizmet sağlayıcılar, endüstri, ticaret, finansal ve özel araştırma kuruluşları);
- Sivil Toplum: sivil toplum kuruluşları (örneğin semt dernekleri ve kültürel dernekler, yöreye özgü gruplar/yerli halk, yardım kuruluşları ve yerel sivil toplum kuruluşları), geleneksel liderler, topluluk liderleri ve konseyleri;
- Diğer Önemli Kuruluşlar: ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları, vakıflar ve finansal kurumlar, çok taraflı kuruluşlar (örneğin, Birleşmiş Milletler), uluslararası hükümet birlikleri (örneğin, Avrupa Birliği) ve diğer hükümetlerarası dernekler veya kuruluşlar (örneğin Afrika Birliği).

Karar verme süreciyle ilgili olarak farklı paydaşların yerel yönetime katılım düzeyi aşağıdaki şekilde kategorize edilmektedir:

- Mevcut veri yoktur ya da mevcut veri gerekli bilgiyi sağlamamaktadır: Katılım düzeyiyle ilgili veriye ulaşılamamaktadır veya yerel yönetim karar verme sürecinden sorumlu kuruluş tarafından bilgilendirilmemiştir.
- Bilgi sağlar: Paydaş, yalnızca yerel yönetime bilgi aktarır.

- Danışmanlık verir: Paydaş, bir karar vermeden önce yerel yönetimin fikirlerini dikkate alır.
- Ortaklık yapar: Paydaş, yerel yönetimle yakın çalışır ve karar verme sorumluluğunu paylaşır.

Paydaş saptamayla ilgili bu çerçeve, şunları tespit etmek için faydalıdır: Kararları kim veriyor?, Kararları kim vermelidir ve kim vermemelidir?, Karar verme sürecine kimler katılmıyor ya da katkıda bulunmuyor? Bu sorularla ve yukarıda tarif edilen risk değerlendirme süreci vasıtasıyla elde edilen bilgilerle sürdürülen rezilyans-temelli kentsel gelişmeyle ilgili karar alma süreçleri daha az belirsizdir, daha şeffaftır. Bu şekilde yapılan planlar tüm taraflar tarafından daha iyi “sahiplenilir”. Karar verme süreçlerini ve paydaşlarını saptamada yararlı olabilecek bir şemaya aşağıda yer verilmiştir:



Şekil 9: Paydaş Haritalama Şeması



Sonuç olarak, kentsel gelişim yatırımları masraflıdır ve kararlar genellikle gerekli dikkat verilmeksizin ya da çıkar için verilmektedir. Bunlar genellikle rezilyansı baltalayabilen gelecek yansımalarıyla sonuçlanabilir. Yukarıdaki gibi bir şema kullanmak karar verme sürecindeki engelleri ve eksiklikleri tespit etmeye yardımcı olur, şeffaflığı geliştirir ve belirsizliği ortadan kaldırır. Bu ayrıca, eylem planlamadaki ilişkisellikleri anlamada, karar vermeyi kaynağına kadar takip etmede ve riski azaltmak ve rezilyansı geliştirmek için kimin neye karar vermesi gerektiğini belirlemede faydalıdır.

e) Geleceği planlamak:

Bölüm B’de düzenlenen tanımı kullanırsak: KENTSEL REZİLYANS NEDİR?:

“Kentsel rezilyans”: Herhangi bir kentsel sistemin herhangi olası bir afetin etkisini karşılama ve bu etkinin ardından iyileşme ve kendi fonksiyonlarının devamlılığını sağlaması ile ilişkili ölçülebilir kapasitesidir.

Tanımın ortaya konulması, rezilyans stratejisinde hedef belirlemek açısından yardımcı olur. Anahtar kelimeler: **ölçme, kentsel sistem, karşılama ve iyileşme, herhangi bir olası tehlikede fonksiyonların devamlılığını sağlama ve Kentsel Rezilyansı** sağlamak üzere bunları gerçekleştirmek için gerekli başlangıç noktalarını belirlemektir.

Evrensel bir kentsel sistem modeli kullanarak **“herhangi bir kentsel sistemi”** tanımladıktan ve yukarıda tartışıldığı üzere risk atlası oluşturarak rezilyansı **“ölçme”** araçlarını belirledikten sonra“ ne ölçüde ve nasıl rezilyant” sorusu halen aklımızdadır:

“Tüm olası afetler” - kentsel bir sistemin herhangi bir olası tehlike, şok veya strese karşı rezilyant olup olmadığını gösterir. Ancak, planlanmış kentsel gelişimi önceliklendirmek ve bu gelişime risk azaltmayı sokmak için yeterli temellere sahip olmak ve yalnızca tek bir potansiyel risk alanına odaklanma zorunluğuna karşı koymak önemlidir. Planlı kentsel kalkınmada risk azaltımını önceliklendirmek ve kolaylaştırmak için yeterli temellere sahip olmak ve yalnızca bir potansiyel risk alanına odaklanmamak önemlidir. Bu sektör, afet veya tema temelli rezilyans programlamasının asimetrik yatırımlara (yatırımların daha yüksek risk alanlarına yönlendirilmesi) sebebiyet vermesini önlemede temel ilkedir. Bunun bir örneği olarak, günümüzde yıkıcı sismik, sosyal/politik ve/

veya ekonomik tehlikelere oldukça açık olan bir kentte (aynı şekilde, yüzlercesinde) kentsel gelişimi etkileyen temel unsur olarak iklim değişikliğinin etkilerinin azaltımı ve adaptasyona olan neredeyse saplantılı odaklanma gösterilebilir. Benzer şekilde, kentsel rezilyans projesi ekonomik getirisi yüksek olan enerji, iletişim, ulaşım gibi altyapılara odaklanmaktadır. Buna karşın, aşağıdaki “Rezilyansın Finanse Edilmesi” bölümünde aktarılacağı gibi, şimdilerde hazır olan iklim yatırımı sermayesi, daha kapsamlı risk durumları için faydalı bir başlangıç noktası olabilir.

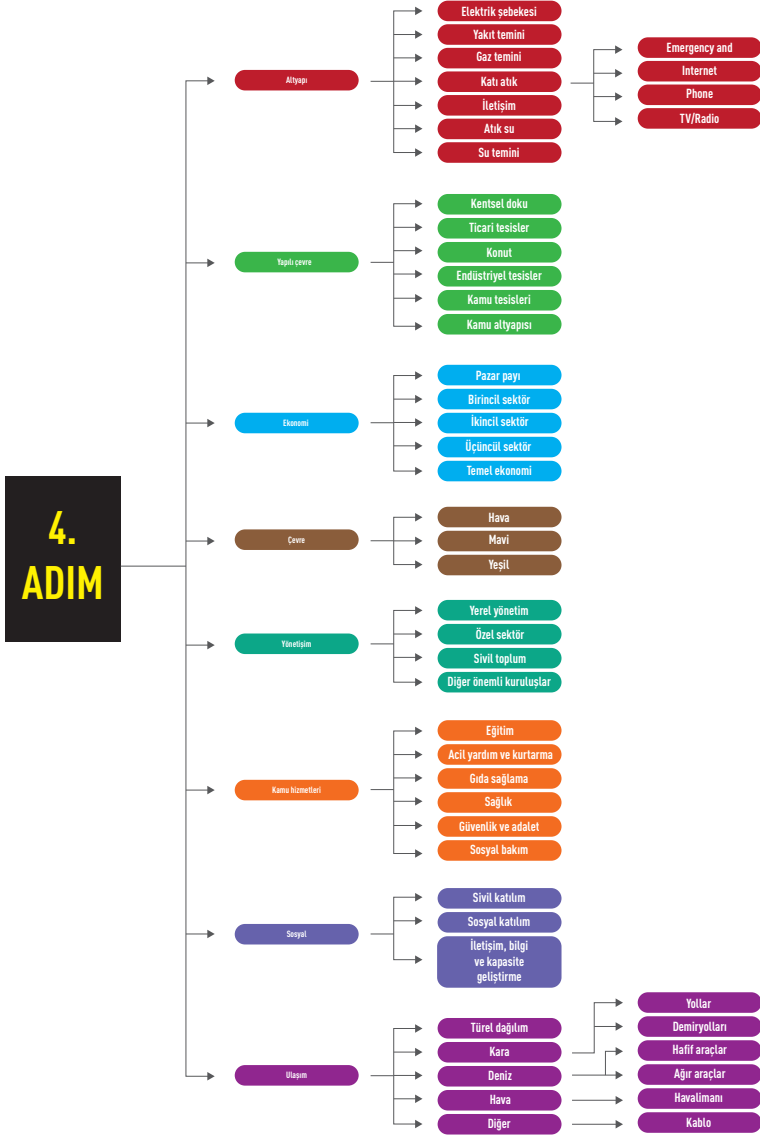
“Tüm tehlikeler” yaklaşımı, yukarıda belirtildiği üzere kapsamlı bir risk atlası oluşturmak, risk ve kırılganlıkları önceliklendirmek ve ekonomik getirisi yüksek ya da popüler alanlara yönelen asimetrik yatırımdan kaçınmak için temel oluşturur.

Kentsel sistem rezilyansının kilit etkenleri, **“hızlı karşılama ve iyileşme”** ile **“fonksiyonların devamlılığını sağlama”**dır. Bunlar, birbirlerini dışlayan özellikler değildir. Aslında, kentsel sistemin kendisi, her iki koşulu da sağlamak için hem esnek ve karşılama kabiliyeti yüksek hem de esnek olmayan ve dirençli birden çok alt sistem içermektedir. Örneğin, su şebekesi esnek olmayan ve bu nedenle bir depremin etkisine karşı dayanıklı olması gereken bir sistemdir. Temel ağın yetersizliğine kadar korunmuş ancak faal olmayan yedek dağıtım noktaları oluşturularak devamlılık sürdürülebilir ve böylece hem hızlı toparlanma hem de devamlılık sağlanabilir. Ancak, su dağıtımından sorumlu kurumun yedek şebekesi olmayabilir ve insanların hayatta kalmalarına ve kendi iş yerlerine erişimlerine güvenmek zorunda kalabilir – bunlardan hiçbirisi, deprem durumunda garanti edilemez ve bu da potansiyel bir “organizasyonel” kırılganlığa işaret etmektedir. Özetle, kentsel sistem rezilyansı, iki faktöre dayanmaktadır: sistem içerisindeki unsurların şoklara ve streslere “direnme” kabiliyeti ve/veya sistemin bu şokları ve stresleri “soğurma” kapasitesi ve her iki durumda da “devamlılık” sağlanması.

Bu etkenler, tüm kentlerin bütün kritik unsurları için geçerlidir. Bu kritik kentsel unsurların (bkz. aşağıda Şekil 7) risklere yanıt verme kapasitesi ve devamlılığını belirleyen öğelerin tariflenmesi, her bir unsur için bir rezilyans ölçüsü sunar. Böylelikle planlamaya altlık oluşturacak zayıflık ve eksiklikler belirlenmiş olur. Bu bilgiler derledindikten sonra, kentsel rezilyans profili ya da kentsel sistemin mevcut rezilyans kapasitesinin o anki durumu ortaya çıkmış olur.



Birçok kentte yaygın olan kritik altyapı bileşenlerini içeren çizelgenin bir örneği, bir afet durumunda risk altında olacak temel yapısal unsurları tespit etmeye yardımcı olabilir:



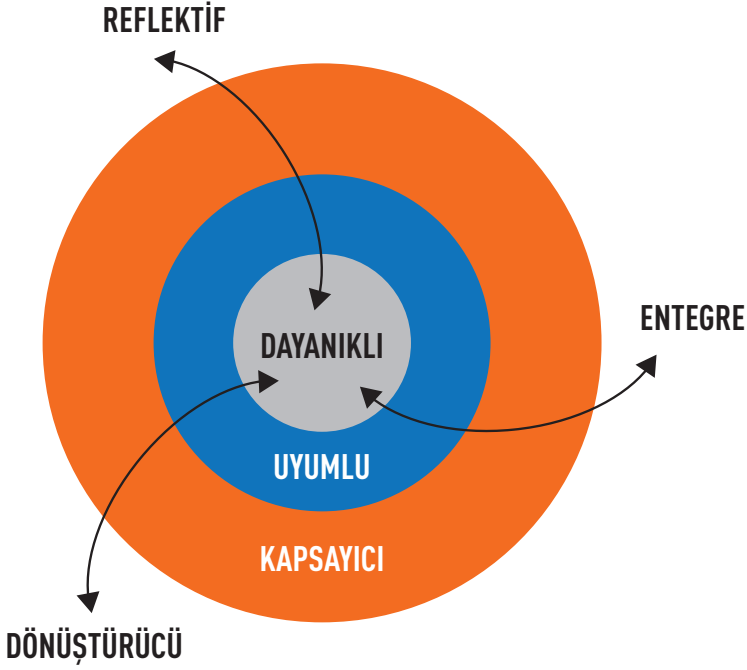
Şekil 10: Kritik Altyapı Çizelgesi

Yukarıdaki çizelgede sunulan 8 temel unsurdan her biri, kentsel sistemin sektör temelli alt unsurlarına ayrılabilir. Bu örnekte, fiziksel ve fonksiyonel unsurların bir karışımı bulunmaktadır. Ancak, tüm kentlerde benzer olmakla birlikte, Kritik Kentsel Unsurlar Çizelgesi, her kent için aynı değildir. Önemli olan, tüm kritik unsurların kaydedilmesinin sağlanmasıdır; çünkü bu, risk analizi, rezilyans ölçümü, gelecekle ilgili eylem plan ve programlaması için temel oluşturacaktır.

Diğer özellikler rezilyant bir kentsel sistemin içeriğini daha geniş bir şekilde tarif etmeye yardımcı olur. 2015 Sonrası Kalkınma Çerçevesi ile de ilişkili olarak, “rezilyans” ve “sürdürülebilirlik” kentsel kalkınmanın, birbirini tamamlayan iki paradigması olarak kabul edilmektedir. İkisi bir arada, geleneksel “risk azaltma” yaklaşımlarının ötesine geçerek, tüm insan yerleşimlerinin mekânsal, fiziksel, fonksiyonel ve organizasyonel boyutlarını kapsar ve kentlerle ilgili ileriye dönük, uzun vadeli kalkınma yaklaşımları sunar. KSM yaklaşımı, kentlerdeki karmaşıklıkları ve özgünlükleri, kentsel sistemin her parçasının doğasında bulunan birbirine bağımlılığı, afetlerin potansiyel etkilerini ve paydaş katılımının rolünü göz önünde bulundurur. Amaç, yerel yönetimlerin kent planlama ve tasarım, kalkınma ve yönetim fonksiyonlarını dönüştürerek “riskleri planlama ve rezilyansı içselleştirme” hususunda desteklemek ve bilgilendirmektir.

Benzer ancak daha karmaşık şekilde, mevcut kentlerde risk planlama ve rezilyans oluşturma, aynı şekilde amaçlarda netliği ve zaman taahhüdünü gerektirmektedir.

Bölüm C’de tartışılan örnekler dâhil olmak üzere tüm metodolojilerde, temsilciler, akademisyenler ve uzmanlar rezilyant kentlerin özelliklerini ölçme araçlarını tanımlamışlardır. Bu kılavuz kapsamında bu özellikler 6 temel ölçülebilir özellikte bir araya getirilmiştir. İlk üç özellik - dayanıklı, uyumlu ve kapsayıcı - rezilyant bir sistem oluşturma sürecinin sonuçlarını temsil ederken diğer üç özellik - entegre, reflektif ve dönüştürücü - sürecin kendisini nitelendirir. Bunların her biri, aşağıda ayrıştırılmıştır:



Şekil 11: Rezilyant Bir Kentin Özellikleri

f) Rezilyant bir kentsel sistemin özellikleri:

DAYANIKLI

Dayanıklı bir kent, mevcut ve gelecek şok ve streslere karşı hazırlıklı olmak için gerekli etki değerlendirme çalışmalarını gerçekleştirir. Zorluklara karşı koymak ve insanları ve sahip oldukları varlıkları korumak için gerekli mekanizmaları oluşturur. Hizmetlerin aksaması esnasında ve sonrasında güveni sağlayarak temel hizmetleri sürdürmek ve eski haline getirmek için yedek kapasite ve destek sağlanmasını teşvik eder.

UYUMLU

Uyumlu bir kent, sadece öngörülebilir riskleri değil, aynı zamanda mevcut ve gelecekteki belirsizlikleri de göz önünde bulundurur. Hizmetlerini, fonksiyonlarını ve süreçlerini alternatifler oluşturarak çeşitlendirir.

İnsan sermayesini, finansal ve fiziksel sermayesini alternatif amaçlara uygun hale getirme kapasitesi bakımından zengin kaynaklara sahiptir. Değişen koşullara dinamik bir şekilde yanıt vererek uyumu teşvik eden bir esneklik ile değişimi fırsata dönüştürür.

KAPSAYICI

Kapsayıcı bir kent, rezilyant olmanın heherkesi, herhangi bir olumsuz etkiden korumayı gerektirdiği bilinciyle bireylere odaklanır. Kırılgan grupların afetlerden en çok etkilenen gruplar olduğunu kabul ederek, sosyal eşitlik ve tarafsız insan hakları için aktif olarak çalışır. Sosyal uyumu ve rezilyansı güçlendirmek amacıyla tüm yönetim süreçlerine kapsamlı ve anlamlı katılımı destekler.

Rezilyant bir kentsel sistem oluşturma süreci:

BÜTÜNLEŞİKTİR

Bütünleşik bir şehir, birbirine bağımlı ve etkileşen sistemlerden oluştuğunun ve bunun etkilerinin farkındadır. Bütünsel, tutarlı ve ortak bir vizyon için pek çok yaklaşımı bir arada ele alır. Açık iletişimi teşvik eden ve stratejik koordinasyonu kolaylaştıran disiplinlerarası bir işbirliği çerçevesinde hareket eder. Şehrin kolektif işleyişini destekler ve geniş kapsamlı, olumlu ve kalıcı değişimi garanti eder.

REFLEKTİFTİR

Reflektif bir kent, kendi sisteminin ve çevresinin sürekli değiştiğinin farkındadır. Geçmiş eğilimlerin mevcut kentsel süreçleri şekillendirdiği, ancak kentin zaman içinde şoklar ve stresler nedeniyle dönüşme potansiyeli olduğunun bilincindedir. Bilgiden, geçmiş deneyimlerden ve yeni bilgilerden öğrenme kapasitesini taşır. Ayrıca yaparak öğrenir ve ilerlemeyi tekrar tekrar incelemek ve yapıları sistematik olarak güncellemek ve geliştirmek için mekanizmalar kurar.

DÖNÜŞTÜRÜCÜDÜR

Dönüşebilir bir kent, pozitif değişim üretmek için dayanıklılık oluşturmakla ilgili proaktif bir yaklaşım benimser. Zorlu koşulları gidermek ve ortadan kaldırmak için aktif olarak çalışır. Yaratıcılığı teşvik eder ve zamanla ürettiği, ileriye dönük, yenilikçi çözümleri benimser. Dönüştürücü bir şehir, rezilyant olmak için, kentin ortak vizyonuna odaklanır



ve hedefe yöneliktir. Ayrıca, yaptıklarından öğrenir, öğrendiklerini ilerlemeye yönelik kullanır ve tüm bileşenlerini ilerlemeden haberdar eder.

Bu özellikler ölçülebilirdir. Buna ek olarak, bu özelliklerin değerleri stres veya şoklara karşı ayarlanabilir ve birleşik veya ardışık etkilere göre ağırlıklandırılabilir olmalıdır. Çoğu şey (hepsi olmasa da) verilerle tespit edilebilir; sonuçlardaki belirsizlik ortadan kaldırılabilir ve kentsel planlama, gelişim ve yönetim bakımından daha gelişkin karar verme süreçlerine girdi sağlayabilir.

Bu süreç zaman alır, ve bu zamanın verilmesi gerekir.

g) Rezilyans Eylem Planı: Kentsel planlama, tasarım ve eylemleri etkilemek

Yukarıda açıklanan tanımlama ve analiz süreçleri, eylem planlaması için altlık oluşturabilecek niteliktedir. Kenti bilmek, güçlü ve zayıf yanlarını analiz etmek, karar vericilerin kim olduğunu anlamak ve rezilyant bir kentin 6 özelliğini göz önünde bulunduran hedefleri belirlemek, planıcıların öncelikli eylemleri ve bu eylemlerin maliyet ve zamanlarını belirlenmesine olanak sağlar.

Eylemi Tanımlayın: Eylem planlama, herhangi bir mekânsal ölçekte, kentlerin fiziksel, fonksiyonel ve organizasyonel boyutlarına ait unsurları değiştirebilen bir müdahale envanteri oluşturma sürecinden başka bir şey değildir. Ancak, tüm eylemler görünüşte birbirine bağımlıdır veya kentsel sistemin diğer unsurlarıyla da ilişkilidir. Bir eylem geliştirirken, söz konusu eylemin diğer eylemler üzerinde hangi etkileri olacağını saptamak ve her bir bağımlılık noktasını ele almak önemlidir. Ayrıca, kent sistemleri modeli, bir boyuttaki bir unsur değiştirildiğinde kentin diğer boyutlarında ne olduğunu belirlemeye yardımcı olur. Örneğin, selden etkilenmiş Avustralya kasabaları vakasında (yukarıda anlatılmıştır), risk analizi, kasabaların sel, kuraklık ve su temini risklerine maruz kalmış olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, bunları (ve bölgedeki diğer olası riskleri) azaltmak için eylem planlaması yapmak, analizi zenginleştirmek ve daha sürdürülebilir sonuçlar planlamak üzere yönetimden, özel sektörden ve halktan paydaşları bir araya getirerek katılımcı risk değerlendirmeye süreçlerinin başlatılması gerekmiştir.

Bu örnekte, yola çıkış noktaları, başlıca riske odaklanmak yerine “altyapı aksaklıklarını” ele almaktı. Eylem planlama süreçlerinin sonucunda, bir “eyleme” - örneğin, sel riskine karşı altyapıyı güçlendirmek yerine dört entegre eylem noktası oluşturmaya karar verilmişti. Bu dört entegre eylem noktaları şunlardı:

- Birbirine bağlılık ve birbirine bağımlılık: Paydaşları ve karar verme hiyerarşisini anlamak;
- Altyapı Direnci - Varlık Yönetimi: Çok tehlikeli bir ortamda kritik altyapının yerinin anlaşılması ve öncelik riskinin ele alınması;
- Entegre Planlama ve Raporlama: Tüm paydaşların katılımının ve bilgilendirilmelerinin sağlanması;
- Organizasyonel Rezilyans: Karar verme fonksiyonlarının ve kurumsal iş süreçlerinin devamlılığının sağlanması.

Bu örnekte, bölge yetkilisi ve ortakları, kendi topluluklarıyla ilgili riski analiz etmek için LGSAT çerçevesini kullanmıştır. Eylem planlamasıyla ilgili diğer analiz yöntemleri şunları içerebilir:

- Risk, kentsel tasarım ile nerede ortadan kaldırılabılır veya minimize edebilir? Kent peyzajını yeniden şekillendirme veya yeniden düzenleme seçenekleri maliyetli olabilir; ancak uzun vadede yatırımın geri dönüşü bunu, yapmaya değer kılabılır.
- Hangi eylem alanları altyapı, güçlü savunma önlemleri, yer değiştirme gibi “bir sert değişim” ya da bir kentsel varlığın gerçek fiziksel değişimini gerektirir ya da organizasyonel, fonksiyonel, normatif (politika ve düzenleme) veya sosyal hareketlilik gibi “yumuşak değişim” müdahaleleri gerektirir?
- Yatırımın geri dönüşü nedir? Her bir eylem veya eylemler dizisi için kentin sosyal, ekonomik ve fiziksel varlıklarının güvenliğini sağlamak ve güvenli yatırım ve sermaye potansiyelini artırmak için maliyetler önemlidir. Genel olarak, sert değişim gerektiren eylemler maliyetli olabilir; ancak yukarıda Rezilyansın Finanse Edilmesi bölümünde de belirtildiği üzere, bu maliyetler, yatırımcılar için daha ilgi çekici hale geldikçe, harcamalar zaman içerisinde genellikle telafi edilebilir. Alternatif olarak, genellikle eşit derecede önemli olan yumuşak değişim eylemleri, finansal açıdan çoğunlukla daha az maliyetli olabilir; ancak değişimi sağlamaları zaman alır.



- Bu eylem ne kadar acildir? Zaman, birçok karar verme sürecinde önemli bir faktördür ve kentin risklere maruz kalma olasılığı, kırılganlığı ve kritik olayların sıklığına bağlı olarak, rezilyans eylemlerinin seçiminde ve önceliklendirilmesinde belirleyici faktör olabilir.

Öncelikleri Belirleyin: Aciliyet, yukarıda belirtildiği üzere, eylemi önceliklendirmek için bir kriterdir. Ancak, en acil eylem, maliyet açısından gerçekçi değilse, ya da, insanların ve diğer varlıkların yer değiştirmesi gibi büyük büyük müdahaleler gerektiriyorsa, önceliğin seviyesi, söz konusu önceliği yerine getirmek üzere finansal veya sosyal koşullar oluşana kadar düşürülmelidir. Aciliyet, maliyet, mutabakat, fon, finansman, yatırım, politika, düzenleme, kapasite ve uzmanlık, bir eylemler dizisini diğer bir eylem grubuna göre ön planda tutma ya da tutmama konusunda belirleyici koşullardır. Yukarıda açıklanan bir başka vadede, taşkınların sonucu olarak kent fonksiyonlarında önemli aksama tehdidiyle karşı karşıya olan Barselona kenti, rezilyans temelli kentsel gelişimini yalnızca iki temel eylemle başlatmıştır. Bunlardan ilki, enerji, su, ulaşım, ekonomik ve sosyal aksamaların sonucundan artık mustarip olmayacak bir kent oluşturmak üzere siyasi taahhüdün sağlanmasıydı.

İkinci ve Barselona halkı için en önemlisi olan ise, belirli bir finansman ve sınırlı ihtiyat fonunun olmamasından dolayı, **“ellerinde olan ile ne yapabilecekleri”ne odaklanma kararıydı.** Bir başka deyişle, kısıtlı ya da olmayan kaynaklarla makul şekilde gerçekleştirebilecekleri eylemleri önceliklendirdiler ve bunu yaparak fon, finansman ve uzman gündemlerine dâhil olmayı umdular. Zaman içerisinde bunun, Barselona’yı diğer kentlerden ayıran ve hedeflerini gerçekleştirmek için gerekli yeni yatırımları çeken karar olduğu ortaya çıkmıştır. Hayata geçirilen ilk eylemler arasında, belediye'deki tüm departmanların temsilcilerinden oluşan departmanlar arası bir “Rezilyans Kurulu” oluşturma kararı bulunmaktaydı. Bu kurulun görevi, tüm yerel yönetim ve sivil toplum paydaşlarının, planlanması ve tasarımında yer aldığı ve tüm bu aktörlerce sahiplenilen bir eylem planı oluşturmaktır. Maliyeti son derece az olmasına karşın yapılan planlama çalışmasının etkisi günümüzde hâlen devam etmektedir. Bugün, su, iletişim, enerji, ulaşım gibi altyapı sağlayıcıları ve operatörleri; polis, sosyal kuruluşlar ve diğer paydaşlarla 2007 selleri öncesine göre daha etkili ve uygun maliyetli bir şekilde, işbirliği içerisinde çalışmaktadır.

Başlayın: Barcelona örneğinin gösterdiği şekilde, aslında en önemli eylem başlamaktır. Süreci başlatmak için gerekenler: rezilyans gündemine politik ve sosyal taahhüttün sağlanması, yerel yönetim departmanlarını daha işbirlikçi ve disiplinler-üstü bir şekilde çalışacak şekilde organize olması, katılımlı bir rezilyans profillemeye çalışmasının gerçekleştirilmesi - ki tüm bu eylemlerin maliyeti oldukça düşüktür – veya kentsel sistem modeli kullanarak yukarıda belirtilen sürecin başlatılmasıdır

Barcelona dışındaki şehirler de, kaynaklara erişerek ve bu kılavuzda tanımlanan araçları, standartları ve uluslararası normları kullanarak kentlerini daha dayanıklı hale getirmek için gerekli eylemlere başlama kararını almışlardır.

3. Rezilyansın Finanse Edilmesi

Kentsel yatırım, birden çok etmen tarafından yönlendirilmektedir. Bölüm C’de, kentleşme tarihi boyunca, yakın zamana kadar risklerin en önemli öncelik olmadığı aktarılmaktadır. Örneğin, Sanayi Devrimi’nin 80 yılı boyunca, endüstriyel altyapıya yapılan yatırım, günümüzün kent ekonomilerini yönlendiren fabrikalara ve dökümhanelere gelen binlerce işçinin güvenliğine çok az önem atfetmekteydi. Daha sonra, 1970’ler ve sonrasında, emlak ekonomisine dayalı kentsel büyüme, kırsal arazileri silip süpüren ve günümüzde tamamen sürdürülemez durumda olan, devasa, yayılmış kentler oluşturmuştur . Günümüzde bile, 19. ve 20. yüzyıllarda kurulan kasabalar, madencilik, balıkçılık, tarım ve ormancılık gibi tekil kaynağa dayalı ekonomileri kurudukça, amaçsız alanlar haline gelmektedirler. Bu kasabaların sakinleri, ülkelerindeki daha büyük kentlerde ve kasabalarda kendilerine yeni yerler ve iş olanakları bulmak için çaba sarf etmektedir.

Hayatta kalan ve refah içinde olan şehirler, sürekli olarak diğer kentlerden daha iyi performans göstererek ve gelişimlerine sürekli yatırım yaparak kentleşme süreçlerini devam ettirdiler. Bu yatırımlar, işlevlerini güçlendirir, yapıyı çevreyi geliştirir ve ekonomilerini daha da güçlendiren ve iş ve ticaret için sürekliliği garanti eden kurumsal performansı desteklemektedir.



Bu olaylar, tüm kentlerde meydana gelebilir. Ancak, riski daha iyi yöneten ve rezilyans prensibine dayalı kalkınma için açık bir stratejisi olan kentler, kentsel gelişimin finansmanı için sermaye çekme konusunda daha rekabetçidir.

Günümüzde uzun vadede kentlerinin potansiyellerini geliştirmeleri için yerel yönetimlere destek olabilecek yatırımları çekmek için çok fazla seçenek vardır. Bu bölüm, öz kaynaklar (örneğin, bütçe, belediye tahvilleri veya diğer iç stratejiler) yerine hibeler ve krediler gibi dış kaynaklara odaklanacaktır. Bu dış kaynaklar kentleri daha güvenli ve rezilyant ve dolayısıyla uzun vadede özel yatırımlar için daha çekici hale getirebilir.

a) Uluslararası yardım:

Esas olarak gelişen ve (bazı) orta gelir düzeyindeki ülkeleri hedef alan Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve uluslararası STK'lar gibi çok taraflı kuruluşlar, yeni kent gelişimi stratejileri veya bu stratejilerde inovasyonu hedefleyen projeler için uzmanlık ve finansman sağlamıştır. Yardımlar, afetlerle veya savaşta yıkılmış veya zarar görmüş kentler ve kasabalara yapılan konut, altyapı ve kamu tesisleri için doğrudan sermaye yardımları dışında, genellikle teknik yardıma odaklanır. Devletler ya da kentlerden gelen taleplere yanıt olarak sağlanan bu yardımlar çoğunlukla politika değişimi, bilgi transferi ve savunuculuğa odaklanır.

b) Yatırım bankaları:²⁷

Bölgesel Kalkınma Bankaları dâhil olmak üzere Dünya Bankası Grubu, çeşitli ürünler sunmaktadır: teknik destek, hibeler, sigorta ürünleri ve düşük ve yüksek faizli krediler.

Örneğin Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), kritik olayların/afetlerin hemen akabinde kullanabilecekleri bir kredi türü olan “Afette Kullanma Opsiyonuyla Kalkınma Politikası Kredisi”ni tekrarlanan risklere maruz kalan ülkelerdeki ulusal aktörlere sağlayabilmek-

27 Dünya Bankası Grubu Afet Finansmanı desteği hakkında kapsamlı bir inceleme için bkz.:https://olc.worldbank.org/system/files/DRF-Four-Pager-web_0%282%29.pdf
ve <https://olc.worldbank.org/system/files/Financial%20Protection%20Against%20Natural%20Disasters.pdf>

tedir. Genellikle pandemikler, epidemikler, hastalık ve ölüme sebebiyet vererek ömrü etkileyen hadiseler ile meteorolojik ve jeolojik afetlerden kaynaklı kayıpları karşılamayı amaçlayan bu yardım, Afet Poliçeleri, Afet Risk Sigortası ve türevlerini içermektedir.

İklim Değişikliği Kesişen Çözüm Alanları (CCSA) içerisinde Dünya Bankası tarafından finanse edilen Afet Azaltma ve İyileştirme Fonu (GFDRR), kalkınma ortaklarını bir araya getirir. Bu fon, afet riski yönetimi çerçevesini tanımlamaya yardımcı olmak için teknik çalışmalar ve bilgi çözümleri ile birlikte ilgili aktörlerin katılımını sağlamak amacıyla hibe ve başlangıç finansmanı (seed funding) sağlar.

Finans ve Piyasalar Küresel Uygulamaları kapsamındaki Afet Riski Finansmanı ve Sigorta Programı (DRFIP), ilgili aktörlerle doğal afet risklerinin finansal etkilerine ilişkin diyalogu yönetir ve ülkelerin kapsamlı afet riski finansmanı stratejileri tasarlamasına ve uygulamasına yardımcı olur.

c) İklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması ve adaptasyon için çok taraflı fonlar:

Belirli riskleri yönetmek için açık farkla en büyük sermaye kaynağı olan çok taraflı iklim değişikliğinin hafifletilmesi ve adaptasyonu fonunun, 2020 yılı itibarıyla yıllık 100 milyar dolara yükseltilmesi hedeflenmektedir. Bu hedef henüz gerçekleşmemiş olmakla birlikte, bugüne kadar sağlanmış ve kullanmaya elverişli fon seviyeleri 2014 yılından bu yana yükselmektedir. Heinrich Böll Stiftung'a (HBS)²⁹ göre, "Küresel iklim finansmanı yapısı, karmaşık olmanın yanında sürekli evrilmektedir. Fonlar çok taraflı kanallardan - hem UNFCCC (birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi) ve Paris Anlaşması finansal mekanizmaları içinden ve dışından - ve giderek artan şekilde ikili ve bölgesel ve ulusal iklim değişikliği kanallarından ve fonlarından akmaktadır." HBS Kuzey Amerika Ofisi, rehlinli kaynaklarda 23 çok taraflı veya çoklu bağış yapan ulusal kuruluşlardan yaklaşık 30 milyar dolar tutarındaki iklim değişikliğinin hafifletilmesi ve adaptasyonu fonlarını takip etmektedir.

28 Bkz.: <https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ibrd-financial-products/disaster-risk-management#3>

29 Bkz.: <https://climatefundsupdate.org/publications/the-global-climate-finance-architecture-2018/>



İklim değişikliği riskiyle ilgili en büyük finansman kaynağı olmasına rağmen, bahsedilen miktar, dünyanın en büyük şirketlerinin iklim değişikliği nedeniyle risk altında olduğunu belirttikleri 1 trilyon doların yanına bile yaklaşmadığını söylemeye gerek bile yoktur³⁰. Bu ticari bakış açısının olumlu yanıysa, yine aynı şirketlerin, iklim değişikliği ile ilişkili kalkınmayı ilgilendiren yeni iş hacminin 2,1 trilyon dolar seviyesinde olacağını tahmin etmeleridir.

Rakamlar şaşırtıcıdır ve kentlere, rezilyans ile ilgili çalışmaları finanse etmekle ilgili büyük fırsatlar sunmaktadırlar. “Rezilyant Kenti Finanse Etmek”³¹ adlı makalesinde Jeb Brugmann, iklim finansmanının rezilyansı finanse etmek için kullanılabileceği ile ilgili ilginç bir argümanda bulunmaktadır. Bunun doğrudan finansman yoluyla değil, özel sektör kazançlarında beklenen 2,1 trilyon doların bir kısmının kullanılmasıyla gerçekleştirilebileceğini ileri sürmektedir. Ayrıca, risk azaltmakla ilgili belirgin bir yatırımın bir malın, alanın veya kentsel sistemin finansal performansını artırabileceğini ve bir yatırım fırsatı içerisinde kentsel risk azaltımının yeniden ele alınması gerektiğini öne sürmektedir. Bu şekilde, yatırım getirilerinin güvenilirliği, “rezilyans seviyesinin yükseltilmesi” süreci vasıtasıyla artırılır ve yatırım çekmekle ilgili tartışmalar da netlik kazanır. Çeşitli iklim fonları vasıtasıyla başlangıç finansmanı, önceki bölümlerde önerildiği şekilde geliştirilen kentsel rezilyans stratejisi vasıtasıyla planlanmış daha küçük projelerin finanse edilmesi suretiyle bu süreç başlatılabilir.

E. KAYNAK GELİŞTİRME

Rezilyans temelli kentsel gelişimin başarılı olmasını sağlamak için başka kaynaklar da kullanılabilir. Ulusal ve uluslararası düzeylerde bilgi alışverişini, bölgedeki bir kentin diğeriyle deneyim ve strateji paylaşımı bunlara örnek olabilir. Diğer stratejiler, kentsel rezilyansı teşvik eden bazı ağlar ve derneklerle bağlantı kurmayı ve plancılar, mimarlar, mühendisler, araştırmacılar ve hatta birçok ülkede var olan gençlik, sanat, kültür

30 Bkz.: <https://unfccc.int/news/major-companies-face-usd-1-trillion-in-climate-risks>

31 2012’de Environment and Urbanization, Cilt24-1 s. 215-232, IIED and Sage Publications tarafından yayınlanmıştır.

ve sosyal bilim derneklerini de içeren profesyonel kuruluşlarla bağlantı kurmayı kapsamaktadır. Bunların hepsi, anlayış, bilgi ve ortak bir amaç için bir platform sunar.

1. Mükemmellik merkezleri:

Kentsel rezilyans programı başlatma ve geliştirme konusunda deneyimli kentler, rezilyans oluşturmaya yeni başlayan veya bununla ilgilenen diğer kentler için öğrenme merkezleri olarak hizmet verebilir. Bunun bir örneği, İspanya'nın Barselona kentidir. 2007 yılında, eş benzeri görülmemiş bir yağışın ardından kent taşkınlar ile karşı karşıya kalmış ve bu felaketin ardından, enerji, ulaşım ve kentsel temizlik sistemlerinin tekrar devreye girmesi üç gün sürmüştü. İşte bu olay, yerel yönetimin kentlerinde rezilyansı nasıl oluşturacaklarını ciddi biçimde düşünmeye başlamalarına neden olmuştur. Kentsel rezilyans açısından uluslararası bir mükemmellik merkezi olma yolculukları, önemli yatırımlar ve önemli altyapı projelerine başlamadan on yıl önce başladı. Mekânsal yeniden yapılanma, organizasyonel değişiklik ve yeni uzmanlıklar tariflendi. Sonuç olarak, güvenilir politika çerçeveleri geliştirildi. Günümüzde, Barselona'nın çalışmaları devam etmektedir ve kent, risk planlama ve rezilyans konusunda uluslararası bir vitrin haline gelmiştir.

Diğer birçok kent, Türkiye'deki bazı kentler de dâhil olmak üzere, aynı gidişattadır. Örneğin İstanbul, 100 Rezilyant Kent'ten biridir ve Gaziantep UNISDR'nin Şehirlerin Rezilyant Hale Getirilmesi Kampanyası'na tamamen katılmakla birlikte kendi rezilyans ajandalarının başlangıç noktası olarak LGSAT'ı tamamlamıştır. Diğer kentler de zaman içerisinde bu iki kentin bilgilerinden faydalanabilirler.

2. Yerel Makamlar için Ulusal ve Uluslararası Dernekler

a) Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler (UCLG): UCLG, kentler, yerel ve bölgesel yönetimler ve bunların dernekleri için 193 Birleşmiş Milletler üye ülkesinin 140'ından fazlasının üyesi olduğu bir şemsiye kuruluştur. Ayrıca, 95 ülkeden 1,000'in üzerinde kent UCLG'nin doğrudan üyesidir. Ayrıca 112 Yerel Yönetim Birliği de UCLG üyesidir ve neredeyse dünyadaki mevcut her yerel yönetim birliği UCLG bünyesinde temsil edilmektedir. UCLG'nin temel amacı çift yönlüdür. Bunlar,



yerinden yönetim ilkesinin teşviki - örneğin yerel makamlara, yerelleşme ilkesinin tanıtılması - ve yerel yönetimlerin seslerinin küresel alanda duyurulmasıdır. Kuruluş, politika ve savunuculuk desteğinin yanı sıra üyeleri için eğitim imkânları da sağlamaktadır.

b) ICLEI Sürdürülebilirlik için Yerel Yönetimler: ICLEI, sürdürülebilir kentsel gelişime adanmış 1,750'den fazla yerel ve bölgesel yönetimden oluşan küresel bir ağıdır. 100'den fazla ülkede faal olan ICLEI'nin amacı, sürdürülebilirlik politikasını etkilemek ve düşük emisyonlu, doğa temelli, eşit, rezilyant ve döngüsel kalkınma için yerel eylemi yönlendirmektir. ICLEI, kentsel sürdürülebilirlik için sistemik değişim yaratmak üzere deneyim değişimi, ortaklıklar ve kapasite geliştirmeye olanak sağlayarak üyelerine hizmet verir.

c) Avrupa Belediyeleri ve Bölgeleri Konseyi (CEMR): CEMR, en eski ve en kapsamlı yerel ve bölgesel Avrupa derneğidir. 41 Avrupa ülkesinden ulusal, yerel ve bölgesel yönetim derneklerini bir araya getiren tek kuruluştur ve bunlar vasıtasıyla tüm düzeylerde temsil sağlamaktadır. UCLG'nin Avrupa kolu olarak kendi üyelerini de temsil etmektedir. Platform, iki temel alana odaklanmıştır. Bunlar:

- Belediyeler ve bölgelerle ilgili Avrupa politikalarına katkı sağlanması,
- Yerel ve bölgesel yönetimler arasında bir iletişim platformu sağlaması.

d) Türkiye Belediyeler Birliği (TBB): Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), Avrupa Belediyeleri ve Bölgeleri Konseyi'nin (CEMR) bir üyesidir. Ayrıca, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Türkiye Ulusal Delegasyonu'nun sekreterliğini yürütmektedir.

Yukarıdaki ağların hepsi, yerel yöneticiler için bilgi, savunuculuk ve destek sağlamaktadır ve diğerlerinin yanı sıra, sürdürülebilir rezilyant kentsel gelişim beklentisi, hepsinde ortaktır.

3. Uluslararası uygulayıcı topluluklar:

a) Medellin Kentsel Rezilyans için İşbirliği (Medellin Collaboration for Urban Resilience - MCUR): MCUR, dünyadaki kentlerin rezilyans hedeflerini gerçekleştirmesine destek olma ortak amacı için bilgilerini

paylaşma taahhüdünü veren 10 uluslararası kurum ve kuruluş³² tarafından, Kolombiya'nın Medellin kentinde 2014 yılındaki Dünya Kent Forumu esnasında kurulmuştur. 2 milyar dolardan fazla mevcut yıllık fondan faydalanan Medellin İşbirliği, risk farkındalığının artırılması ve risklerin azaltılmasına en çok ihtiyaç duyulan alanların kentler olduğu kabulüyle küresel olarak 4,000 kentte çalışmakta ve problemlere yanıtlar üretmektedir. Zaman içerisinde, üyelikle ilgili değişiklikler olmakla birlikte, temel amaçlar aynı kalmıştır. Bu işbirliğinin bütün çalışmaları, ilgilenen kent ortaklarına açıktır. MCUR, faydalı rehberlik ve kaynaklar içeren “Local Governments Pocket Guide to Resilience (Yerel Yönetimler için Rezilyans Cep Rehberi)³³” adlı bir çalışma yayınlamıştır.

b) Kentsel Krizler Küresel İttifakı (Global Alliance for Urban Crises - GAUC): GAUC, kentsel alanda insani krizleri önlemek, bu krizlere hazırlanmak ve etkin bir şekilde yanıt vermek için çalışan çok disiplinli ve işbirlikçi bir uygulayıcı topluluktur. Akademi, yapıllı çevre profesyonelleri, yerel yönetimler, merkezi hükümetler, bağış yapan kişiler, insani kurumlar ve kalkınma kuruluşları ile sivil toplum/tabana örgütlerinden 70'ten fazla temsilciden oluşmaktadır. Tüzükleri³⁴ kapsamında, İttifak, aşağıdakileri içeren 4 temel bilgi ürününe odaklanmaktadır:

- Kentsel araçların uyarlanması: Kent profileme, ortak analiz ve koordinasyon mekanizmalarının uyarlanması;
- Kentsel deneyimin harekete geçirilmesi: Yerel makamları desteklemek için mevcut ağlarla ve profesyonellerle çalışma;
- Kentsel yer değiştirmenin yönetilmesi: Hassas grupların korunması, barınma ve sürüncemeli kentsel yer değiştirme alanlarında temel hizmetler ve altyapılar bakımından uygun maliyetli yanıtların tasarımına katkıda bulunulması;
- Kentsel rezilyansın oluşturulması: Kriz sonrası durumlarda insani yardım sağlamak üzere “rezilyans ile yanıt ve iyileştirme” protokollerinin tasarlanması ve uygulanması büyük, olumlu, uzun vadeli etkilere sahiptir.

32 Bu kurum ve kuruluşlar şunlardır: BM Habitat, UNISDR, Dünya Bankası Grubu, Küresel Afet Azaltma ve İyileştirme Fonu, Uluslararası Kalkınma Bankası, Rockefeller Vakfı, 100 Rezilyant Kent, C40 İklim Liderliği Grubu, ICLEI ve (daha sonra) Kentler İttifakı.

33 <http://urbanresiliencehub.org/medellin-colaborationbaglanti> adresinden indirebilirsiniz

34 Bkz.: Global Alliance for Urban Crises, “Urban Crises Charter, Adapting to an Urbanized World” 2014, bkz.: <http://urbancrises.org/wp-content/uploads/2019/02/1.-Urban-Crises-Charter.pdf>



Yukarıdaki bütün kuruluşlar ve ağlar, kentlerinde rezilyans ile ilgili kavramlar hakkında yeni yeni bilgi edinmeye başlayan belediyelere yardım edebilecek kaynaklar sağlamaktadır. Bu kaynakların çoğu, çevrimiçi olarak bulunmaktadır ve bunlara yukarıdaki dipnotlarda belirtilen URL adreslerinden erişilebilir. Uluslararası uygulayıcı toplulukların bir parçası olan ulusal dernekleri içeren diğer kuruluşlar da vardır. Türkiye örneğinde, bu kuruluşlar şöyle sıralanabilir:

- Şehir Plancıları Odası;
- Mühendisler ve Mimarlar Odası Birliği;
- Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliği;
- Sosyal Bilimler Derneği;
- Coğrafyacılar Derneği.

Yerel bilgiye sahip olan bu kuruluşlar, Türk normları, kanunları ve düzenleyici sistemlerine aşinadır ve Türkiye çapında rezilyans oluşturmakla ilgili tanılama, planlama ve uygulama konularında uzmanlık sağlayabilirler.

F. TÜRKİYE BAĞLAMI

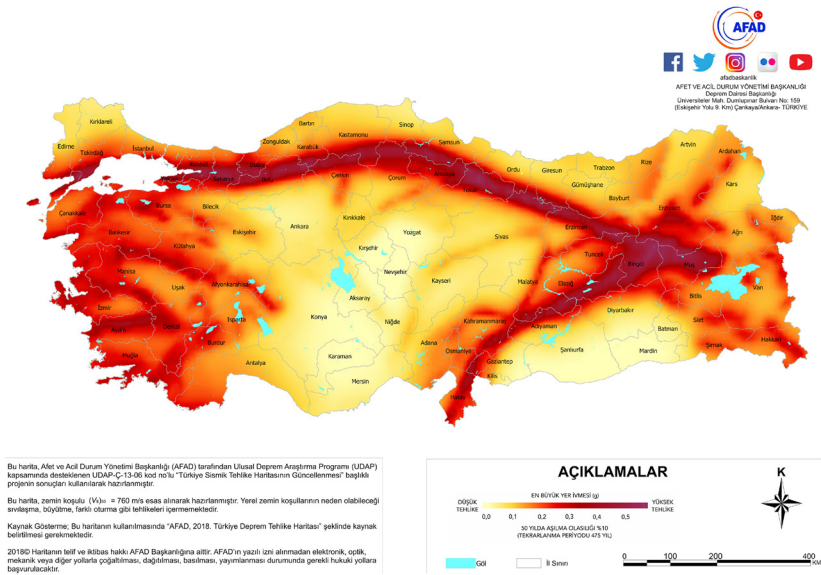
Dünyanın diğer bölgelerinde olduğu gibi, Türkiye de son 70 yılda eş benzeri görülmemiş bir kentleşme deneyimi yaşamıştır. Ancak, diğer hiçbir ülke, Türkiye'nin kentleşme oranının üzerine çıkamamıştır. 1950'de kentlerde yaşayan nüfus yaklaşık %25'iken, bugün Türkiye'nin 81 milyonluk nüfusunun %75'inden fazlası kentlerde yaşamaktadır. Dünya Bankası'nın 2015 tarihli "Anadolu Kaplanlarının Yükselişi, Türkiye Kentleşme İncelemesi"³⁵ adlı yayınına göre, bu sürece "pazarların çalışmasını sağlayan kamu politikalarını ve düzenleyici unsurları devreye sokan, ölçülebilir ekonomik ve sosyal kazançlar üreten, kişi başı geliri artıran, yoksulluğu azaltan, konut ölçeğini büyüten ve belediye hizmetleri kapsamında önemli gelişmeler sağlayan" bilinçli bir politika çerçevesi olarak tanımıştır. Diğer bir deyişle, Dünya Bankası'na göre, Türk hükümeti kentleşmenin sağlayabileceği olumlu değerleri kucaklamış ve devleti ve yerel yönetimleri kentsel gelişimi ilerletmeye, hizmet-

35 Bkz.: <https://www.worldbank.org/en/country/turkey/publication/turkey-urbanization-review>

lere erişim için ulusal hedefleri karşılamaya, konut tedarikini artırmaya ve mallar ve hizmetler için yeni pazarlar açmaya teşvik eden bir dizi düzenleme, norm, mali ve finansal girişimi devreye sokmuştur.

Ancak Türkiye kent ve kırsal - esas olarak depremler ve heyelanlarla ilgili riskler ve giderek artan bir biçimde taşkınlar ve kuraklık olmak üzere - kırsal taşkınları, deniz seviyesinde yükselme, aşırı sıcaklık ve kontrol edilemeyen yangınlar gibi değişen iklimden kaynaklı doğal afetlere açıktır.

2018 yılında AFAD tarafından yayınlanan en güncel deprem risk haritası³⁶ (bkz. Şekil 12), tüm ülkenin yaklaşık %50'sinin sismik tehlikeler nedeniyle yüksek risk altında olduğunu göstermektedir. Yalnızca 2019 yılı için 23.000'in üzerinde sismik olay kaydedilmiştir.



Şekil12: Deprem Risk Haritası - Türkiye³⁷

36 Bkz.:<https://deprem.afad.gov.tr/?sessionid=786E7CCDCD9F3BEEBC8C8F71311A308B?lang=en>

37 TÜRKİYE CUMHURİYETİ BAŞBAKANLIK, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Deprem Dairesi Başkanlığı (AFAD), 2019.



Son dönemlerde, Türkiye, yaklaşık 4 milyon mülteciyle dünyanın en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülkelerinden biri haline gelmiştir. 3,7 milyon Suriyeli, Türkiye'nin koruması altındadır ve bu mülteciler, düzinelerce kente ve kasabaya yerleşmiştir³⁸. Belediye sistemlerini zorlamakla birlikte, yoğunlukla Türkiye, mültecileri kendi kent merkezlerine entegre etme ve kamp inşasını sınırlandırma pozisyonu almıştır. 2016 yılından bu yana, Suriyelilerin yasal olarak çalışması için fırsatlar sunulmuş ve bazı Suriyeliler oturma hatta vatandaşlık hakkı kazanmıştır. Göç dalgaları, kentler ve kasabalar için önemli risk faktörlerini temsil etmektedir. Bu dalgalar, tehlike/risk haritalamasıyla ilgili herhangi bir çalışmada göz önünde bulundurulmalıdır. Fakat, bu başlık başka bir SKL International raporunun konusudur (Yerel Yönetim ve Göç Serisi Yayın 5 – Göç Ana Planı: Göçle Karşı Karşıya Kalan Belediyeler için Planlama). Bu başlığı dikkate almakla birlikte, bu kılavuz göç dalgalarının etkilerini vurgulamamaktadır.

1. Türkiye’de Afet Riskini Azaltma³⁹ Tarihi

Yukarıda belirtildiği üzere, birçok ülkede tamamen reaktif acil durum müdahalesi olarak algılanan afet risklerini azaltma ve rezilyansı kavramının küresel düzeydeki dönüşümünü anlamak önemlidir. Riski azaltmayı amaçlayan ve sonuç olarak rezilyansı insan yerleşimleri için bir kalkınma hedefi olarak göz önünde bulunduran bir rejime doğru yaşanan bu dönüşüm; maruz kalabilecekleri tüm tehlikelerin etkilerine karşı koymaya ve hızlı toparlanma kapasitelerini geliştirmeye çalışan günümüz dünya kentlerinin durumunu anlamak açısından kritiktir.

Türkiye’de, bu gidişat, ilk ulusal deprem imar planı ve yapı yönetmeliği dâhil olmak üzere afet yönetimiyle ilgili yeni kanunların ilanı ile 1950’lerin sonunda başlamıştır. Bu yeni normlar, 1944 yılında tepki ve afet sonrası yardıma odaklanarak geliştirilen 1923 tarihli “İstanbul’da Yerleşim Kuralları” ile yerel yönetimleri düzenleyen 1580 sayılı ilk Belediye Kanunu (1930) üzerine inşa edilmiştir. 1959-1999 döneminde, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapı-

38 UNHCR Global Focus, 2020 Planning Summary – Türkiye (Aralık 2019), bkz.:<http://reporting.unhcr.org/node/2544>

39 Kaynak materyalleri şu belgelerden elde edilmiştir: Kerem Kuterdem’in İsveç’in Göteborg kentinde Ekim 2010’da düzenlenen 1. Avrupa Afet Riski Azaltma Forumu (EFDRR) Toplantısı esnasında yaptığı sunum ve AFAD’dan Çiğdem TETİK dâhil olmak üzere daha güncel diğer kaynaklar.

lacak Yardımlara Dair Kanun (1959) ile konuyla ilgili bir devlet kurumu ve 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu (1958) ile İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Bahsi geçen son iki kanunda yapılan değişiklikler ve esas olarak kentsel gelişimin yönetimini (temel olarak) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı yetki alanı içerisinde tanımlayan 3194 sayılı İmar Kanunu'nu (1985), 1999 tarihli feci Kocaeli ve Düzce depremlerine kadar afetlerle ilgili ulusal yapıları yönetmiştir.

1999 yılı itibariyle, Türkiye'de afetle ilgili kuruluşların genel yapısı çok katmanlı bir hal almıştır. Bu yapı, her bir bakanlığın altında birden çok alt kuruluşla birlikte 3 bakanlıkta yer almaktaydı. Ağustos ve Kasım 1999 depremleri, Türkiye'de tüm düzeylerde kurumsal düzenlemelerin temel zayıflıklarını gözler önüne sermiştir. Ortaya çıkan yetki çakışmaları etkisiz koordinasyon ve iletişime sebebiyet vermesinin yanı sıra afete verilen genel yanıtın etkisini baltalamıştır.

Diğer birçok ülkede olduğu gibi, kötü sonuçları olan bu felaket, Türkiye'de bazı olumlu değişimleri de tetikledi. Yeni yasaların, kararnamelerin ve yönetmeliklerin yayımlanmasıyla süreç hızlandırıldı ve doğrudan Başbakanın yetkisi altında Ulusal Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) 2009 yılında kuruldu.

Özellikle kentsel riske odaklanan ancak kısmen tartışmalı yasalar dizisi, 2012 yılında çıkarılan “Kentsel Dönüşüm Yasası”, resmi adıyla Afet Riski altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”dur (6306 sayılı Kanun, Mayıs 2012). E. Candaş ve diğerleri, “Understanding Urban Regeneration in Turkey, 2016”⁴⁰ (Türkiye’de Kentsel Dönüşümü Anlamak) adlı makalelerinde “Kentsel dönüşüm, afet riskini azaltmak ve halk için yaşanabilir çevreler tasarlamak üzere yerel ve merkezi hükümetler tarafından uygulanan önemli bir planlama aracıdır” yazmışlardır. Yazarlara göre, bu yasanın amacı “teknik ve artistik normlar ve standartlar bakımından (metinde aynen belirtildiği haliyle) uygun olan sağlıklı ve güvenli konut ve çevre oluşturmak için riskli alanların ve riskli binaların ıslahı, temizliği ve yenilenmesi ile ilgili prosedürleri ve prensip-

40 E. Candaş, J. Flacke, T. Yomralıoğlu, “Understanding Urban Regeneration in Turkey”, The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, Cilt XLI-B4, 2016, s. 669. Bkz.: <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XLI-B4/669/2016/isprs-archives-XLI-B4-669-2016.pdf>



leri tanımlamaktır.” Ancak, yönetmelik izinleri, kuruluşlara, risk altında olduğu veya diğerleri için riskli olduğu düşünölen mülkleri kamulaştırma, el koyma ve/veya bu malların türünü ve yerini değiştirme yetkisi vermişti, dolayısı ile mülkiyet hakları için ciddi sonuçları vardı. Belirtil-diği üzere kentsel dönüşüm, çeşitli nedenlerle kentleri dönöştürmek için önemli ve yararlı bir araçtır ve daha adil yollarla arsa istimlakının birçok alternatifi bulunmaktadır, bunlardan biri de arazi düzenlemesidir (land readjustment)⁴¹.

2. Türkiye’de mevcut politikalar ve uygulamalar

a) Türkiye’de devam eden planlar ve programlar

Eleştirilenler, Türkiye’de bina güvenliği bakımından kalite kontrol (eksikliğine) sürekli olarak gönderme yapmaktadır. Ancak, yukarıda belirtildiği şekilde, kendi vatandaşlarının refahını yükselten ölkedeki kentsel büyüme hızı, aynı zamanda planlıları ve müteahhitleri doğru şekilde denetleme ve onlara yaptırım uygulama konusunda hükömetin ve bağlı kuruluşların kapasitesinin de ötesine geçmiştir.

UNDRR tarafından yıllık olarak hazırlanan 2013 Küresel Değerlendirme Raporu için kaleme alınan “Obstacles in the adoption of international DRR policies: The case of Turkey”⁴² (Uluslararası Afet Risk Yönetimi Politikalarının Benimsenmesinde Karşılaşılan Engeller: Türkiye Örneği) adlı arka plan belgesinde Prof. Dr. Murat Balamir, Türkiye politikasına afet riski azaltımının entegrasyonunun zorluklarına ayrıntılı bir biçimde değinmiştir. Afet ve planlama yasalarına ilişkin tamamen farklılaşan gözetim, kamu fonlarına uygun erişim için baskı yapan çeşitli lobi gruplarının öncelikli çıkarları, müteahhit ve inşaatçıların bina yönetmeliklerine uyumu, kendilerini belgelendirmek için özel bina denetçileri istihdam etmeleri, ve zorunlu bina sigortasından doğan hak kültürü, bu zorluklar ve engellere örnektir. Sonuç, bazı konut inşaatları yakın inceleme altındayken birçok kamu binası hiç denetlenmemektedir. Dünya Bankası, büyük bir deprem durumunda tüm okulların üçte birinin risk altında olacağını tahmin etmektedir.⁴³

41 Arazi düzenleme araçları ve metodolojileri için bkz.: <https://gltm.net/land-management-and-planning/>

42 Bkz.: <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/bgddocs/Balamir,%202012.pdf>

43 GFDRR ÜlkeProfili – Türkiye, 2017. Bkz.: <https://www.gfdrr.org/en/turkey>

Buna karşın, ülke, bazı durumlarda yurtdışındaki süreçte ve diğer durumlarda yurtdışı temelli kuruluşlarla ortaklık yaparak yeni politikalar, mevzuatlar ve düzenlemeler geliştirmeye devam etmektedir. Bu kuruluşlardan bazıları şunlardır:

Dünya Bankası Grubu:

Küresel Afet Riski Azaltma ve İyileştirme Fonu (GFDRR), 2007 yılından itibaren kentsel risk azaltma konusunda Türkiye’de faaliyet göstermektedir ve bu konuyu aktif bir şekilde desteklemektedir. Bu dönemde Dünya Bankası yoluyla, 251,2 milyon dolar tahsis edilmiştir ve 10 proje tamamlanmıştır veya tamamlanmak üzeredir⁴⁴. Genel strateji, aşağıdakileri desteklemek üzere Türkiye Hükümetinin devam eden taleplerine yanıt vermektedir:

- Afete dayanıklı eğitim tesislerinin inşası, tadilatı veya değişikliği vasıtasıyla daha güvenli okullar gündeminin genişletilmesi;
- İş sürekliliği planlamasının geliştirilmesi;
- Sektörler arasında afet ve iklim riski karar verme sürecini desteklemek için analitik bir temel oluşturulması;
- Ulusal Afet Müdahale Planı ve Ulusal Afet Riski Azaltma Planı’nın uygulanmasının desteklenmesi;
- Sismik ve iklimle ilgili riskleri yönetmek için kentsel rezilyans ve adaptasyon kapasitesinin artırılması⁴⁵.

Birleşmiş Milletler:

Türkiye’de Birleşmiş Milletler Sistemi, 14 kuruluştan oluşmaktadır: Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Birleşmiş Milletler Güvenlik ve emniyet Departmanı (UNDSS), Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), Birleşmiş Milletler Bilgi Merkezi (UNIC), Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu (UNICEF), Birleşmiş

44 A.g.e.

45 Türkiye’deki sel ve deprem riskiyle ilgili Dünya Bankası Grubu ve GFDRR tarafından yapılan daha fazla analiz için ayrıca bkz. Deprem ve Sel Risk Haitası, Türkiye (2015): <http://pubdocs.worldbank.org/en/415331483041895588/turkey.pdf>



Milletler Endüstriyel Gelişme Örgütü (UNIDO), Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi (OCHA), Birleşmiş Milletler Gönüllüleri (UNV), BM Kadın Birimi, Dünya Gıda Programı (WFP) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO). İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi (OHCHR) ve BM Siyasi İşler Departmanı, kayıtlı olmamakla birlikte, Türkiye’de aktif olarak çalışmaktadır.

BM Türkiye Kalkınma İşbirliği Stratejisi, Türkiye Hükümeti ve Türkiye’deki Birleşmiş Milletler tarafından onaylanmış dört stratejik işbirliği alanı tespit etmiştir: 1) Sürdürülebilir, Kapsayıcı Büyüme ve Gelişme, 2) Demokratik Yönetişim ve İnsan Hakları 3) Cinsiyet Eşitliği ve Kadınların Güçlendirilmesi 4) Göç ve Uluslararası Koruma. Birinci stratejik alan kapsamında, BM Ülke Ekibi, hükümeti “en hassas üyeleri dâhil olmak üzere topluluklarda rezilyans oluşturma ve Sendai Afet Riski Azaltma Çerçevesi’ne uygun olarak, afetlere hazırlıklı olma durumunu ulusal düzeyde sağlama gayretleri⁴⁶” kapsamında desteklemeyi taahhüt etmiştir. Bu bakımdan, birkaç şehir, UNDRR’nin Şehirlerin Rezilyant Hale Getirilmesi Kampanyası’na⁴⁷ katılmıştır.

Ancak, Türkiye’deki en büyük BM programı, UNHCR’a aittir. UNHCR, Haziran 2019’da, tahmini bütçesinin 400 milyon dolar olduğunu raporlamıştır. O dönemde kısmen finanse edilmekle birlikte (%22), 4 milyon kişiyi ilgilendiren faaliyetlerin sürdürülmesi bakımından BM’nin Türkiye’deki program ailesinin en büyüğüdür.

Buna ek olarak, BM İnsani İşler Koordinasyon Ofisi (OCHA), çeşitli BM kuruluşlarının, Türkiye’de bulunan uluslararası, Türk ve Suriyeli STK’ların sınır ötesi operasyonlarını koordine etmektedir ve Suriye’de ya da Türkiye ve Ürdün’deki göçmenlerle çalışmaktadır.

Avrupa Birliği:

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) vasıtasıyla ve AB Bölgesel ve kentsel gelişme politikası kapsamında Avrupa Komisyonu (AK), hükümeti için üç kilit destek alanını finanse etmektedir. Bunlar, Çevre ve

46 BM Türkiye Kalkınma İşbirliği Stratejisi, s. 30. Bkz.:http://www.un.org.tr/wp-content/uploads/UNDCS-FInal_2016_1.pdf

47 Bu kentler Antalya, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Yalova’dır. Bkz.:<https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/cities/turkey>

Ormançılık, Ulaştırma ve Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları ile işbirliği içerisinde Çevre Operasyonel Programı'nı (EOP), Ulaşım Operasyonel Programı'nı ve bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı'nı (RCOP) içermektedir. Bunlar, zaman geldiğinde AB'ye katılım yolları açısından Türkiye'nin odaklanması gereken alanlar olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Bu üç program, 2007-2013 döngüsünde yatırım yapılan neredeyse 1,9 milyar Euro'ya tekabül etmektedir. IPA II (2014-2020), Türkiye'de devam eden çeşitli girişimlerde 3.533 milyar Euro tutarında ilave bir ek taahhütte bulunacaktır (Sınır Ötesi İşbirliği bu miktara dahil değildir)⁴⁸.

AB/AK'nin diğer girişimleri, BM ve Dünya Bankası'nın yanı sıra esas olarak göçmenlerle ve mültecilerle çalışan bazı uluslararası STK tarafından sunulan projelerin ve programların desteklenmesiyle gerçekleştirilmiştir.

SKL International ve RESLOG:

"Yerel Yönetişimde Rezilyans" (RESLOG), Suriye krizinden ciddi biçimde etkilenen iki ülke olan Türkiye ve Lübnan'da huzur ve kapsayıcılık prensiplerine uygun olarak rezilyansı artırarak yerel yönetim sistemlerinin kapasitelerini güçlendirmeyi amaçlayan bir projedir (2018-2020). RESLOG Projesi, iştiraki SKL-International vasıtasıyla İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (SALAR) tarafından gerçekleştirilmektedir.

RESLOG'un Türkiye bileşeni, RESLOG Türkiye'nin temel amaçları şunlardır:

- Belediyeler arası öğrenmeyi güçlendirmek ve bölgesel birlikler vasıtasıyla yapıları desteklemek;
- Belediye seviyesinde bütüncül planlama ve yönetimi geliştirmek;
- Yerel gerçekleri ve ihtiyaçları yansıtmak üzere ulusal göç politikalarını geliştirmek.

48 Bkz. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/turkey_en⁴⁸



Bu amaçları gerçekleştirmek için SKL International, Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara Belediyeler Birliği ve Çukurova Belediyeler Birliği ile ortaklık kurmaktadır ve bu bölgelerdeki mülteci krizinden etkilenen belediyelerde kapsayıcı ve barışçıl hizmet sunumunu desteklemek üzere belediye ve bölgesel belediye birlikleri ile çalışmaktadır. RESLOG Projesi'nin ana faaliyet düzeyi yerel düzeydir. Örneğin, pilot belediyelerin proje kapsamında hazırladığı Göç Ana Planları, altyapı, kentsel hizmetler, ekonomik kalkınma ve sosyal uyum gibi çeşitli belediye hizmet alanları üzerinde uluslararası göçün etkisini analiz etmekte ve en çok etkilenen hizmet alanları için cinsiyete ve çatışmaya duyarlı çözümler sunmaktadır.

Buna ek olarak, RESLOG Türkiye göçle alakalı kentsel meseleleri ele alan bir dizi yayın vasıtasıyla (RESLOG Yerel Yönetişim ve Göç Serisi), bilgi üretimi ile yerel, ulusal ve uluslararası seviyelerde göç, entegrasyon ve rezilyans ile ilgili deneyim paylaşımı ağlarını güçlendirmeyi hedeflemektedir.

Bu kılavuz, RESLOG Türkiye Projesi kapsamında SKL International tarafından hazırlanan yayınlardan biridir.

G. ÖZET VE SONUÇLAR

Kritik şoklardan etkilenen kent ve kasabalarda, can, mal ve fonksiyon kayıpları yaşanır. Hatta kronik stres, kentlerin ve kasabaların bina ve altyapılarından çok daha fazlasını etkiler. Günümüzün bağlantılı dünyası, tüm risk türlerinin etkisi hakkında daha fazla bilgi sahibi olmamız anlamına gelmektedir. Bu sorunların üstesinden gelmek ve rezilyans oluşturmak ile ilgili araç, yaklaşım ve metodoloji talepleri artmaya devam etmektedir. Giderek artan sayıda yerel yönetim, yönettikleri ve içinde bulundukları kentsel sistemleri daha iyi anlamak, riskleri planlamak ve dönüştürücü süreçleri kolaylaştırmak amacıyla hareket etmektedirler. Bunun zaman alacağını fakat günümüzün ve geleceğin vatandaşları için daha iyi ve güvenli bir gelecek sağlayacağını kabul eden yerel yönetimler, kentlerini daha kapsayıcı, güvenli, rezilyant ve sürdürülebilir hale getiren araçlar, kılavuzlar, eğitim ve teknik destek talep etmektedirler. Bu, Türkiye için olduğu kadar, dünyanın geri kalanı için de doğrudur.

Bu kılavuzun temel amacı, Türkiye’deki belediyeler için kentsel rezilyans stratejilerinin ve programlarının teorileri ve uygulamaları hakkında daha kapsamlı bir bilgi zemini sağlamaktır. İkinci amaçsa, Türkiye kentlerinde rezilyans temelli kentsel gelişim taahhüdünü başlatma ve sürdürme konusunda rehberlik sunmaktır. Son olarak, kılavuz, Türkiye belediyelerine destek sağlayacak kaynaklar sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaçlar kapsamında, kılavuzla verilen kilit mesajlar şunlardır:

1 Tüm kentler, çeşitli risk seviyelerine maruz kalır: Bazı riskler, günümüze özgüdür; ancak kentlerdeki doğal risklerin çoğu, tarihsel kentleşme süreçlerinin bir sonucudur. Son yüzyıldaki kentleşme, artık sürdürülebilir değildir. Kentleşme, yoğun bir risk birikimi ile sonuçlanmıştır ve sonraki yüzyılda kapsayıcı, güvenli, rezilyant ve sürdürülebilir kentsel yerleşimler sağlamak için önemli dönüşümler gerekmektedir. Türkiye’de, son on yıllardaki eşî benzeri görülmemiş kentleşme oranı, yönetimin sürdürülebilirliği ve rezilyansı düzenlemekle ilgili kapasitesini aşmıştır.

2. Kentler ve kasabalar kompleks sistemlerdir: Kentler, çeşitli, genellikle ardışık risk etkileri altında sistematik olarak başarılı ya da başarısız olurlar. Ancak, kentler haritalandırılabilen ve ölçülebilen sistemlerdir ve haritalama ve ölçme süreci, tüm paydaşların katılabileceği (ve katılmaları gereken) bir süreçtir. Tüm insan yerleşimlerinin temel evrensel boyutları şunlardır:

a. Mekânsal Boyutlar: tüm insan yerleşimlerinin bir coğrafyası vardır ve genellikle arsalardan mahallelere, belediye sınırlarına ve ötesine farklılık gösteren sınırlarla mekânsal birimlere göre düzenlenmişlerdir. İnsan yerleşimlerinin mekânsal boyutu ve ölçeği, maruz kalma, kırılganlık ve tüm sistemin “rezilyansı” bakımından diğer boyutların etkisini belirlemek için yararlıdır.

b. Organizasyonel Boyutlar: İnsan yerleşimlerinin organizasyonel boyutları, kararların nerede, nasıl ve kimler tarafından verildiğini anlamak açısından önemlidir. En küçük organizasyonel birim bireydir; ancak herhangi bir kent veya kasaba, diğer insanları da içeren topluluklar - hükümet, iş veya profesyonel, topluluk veya sivil toplum - tarafından temsil edilmektedir. İşte bu topluluklar, kentleri daha güvenli ve rezilyant hale getirme konusunda paydaşları temsil etmektedir. Bazen, olumlu işbirli-



ğini, daha etkili programlamayı ve şeffaflığı ve kritik kararların sahiplenilmesini sağlamak, kentsel gelişimle ilgili yeni metodolojilere ve yaklaşımlara uyum sağlamak organizasyonel değişiklikler gerektirir.

c. Fiziksel Boyutlar: Bir kentin veya kasabanın yapılı çevresi, barınma, ulaşım, enerji, sosyal, ekonomik ve ticari hizmetler sağlamak için oluşturulan özel ve kamu varlıklarının tipolojisi ve mekânsal dağılımı ile belirlenir.

d. Fonksiyonel Boyutlar: Tüm insan yerleşimleri, bir dizi amaç için var olur. Bunlar, her kentin var olması ve gelişmesiyle ilgili benzersiz nedenleri tanımlayan kentsel fonksiyonlardır. Genellikle dinamik “akışlar” olarak tarif edilen kent fonksiyonları, malların ve hizmetlerin hareketi için kentin kullanımını, karar vericilerin idari ve ekonomik akışlarını, pazarların, limanların ve ticari merkezlerin kullanımını ve insanların günlük yaşamlarının etkileşimsel akışlarını içermektedir.

e. Zaman: İnsan yerleşimleri dinamiktir; mekânsal olarak genişledikleri veya daraldıkları için sürekli değişmektedirler. Yeni varlıklar inşa edilir veya eski varlıklar yıkılır; yeni karar vericiler devreye girer ve fonksiyonlar değişir. Sistemi ve zaman içerisinde rezilyansı artırmak için bilinçli olarak nasıl etkilenebileceğini anlamak, kentleşmeyi sağlamanın önemli bir sürecidir veya kentsel gelişme süreçleri, tüm paydaşların rezilyansını arttırmakta ve eş faydalar üretmektedir.

Bu evrensel kentsel sistemler temelli yaklaşım, belirsizliği ortadan kaldıran, daha iyi, etkili ve şeffaf karar verme sürecini destekleyecek şekilde kent hakkında bilgi toplayan, düzenleyen ve anlayan; uzun vadeli ve rezilyans temelli kentsel gelişim için bir planlama ve uygulama aracıdır.

3. Herhangi bir insan yerleşimi daha rezilyant hale gelebilir:

stratejik, rezilyans temelli ve uzun vadeli kentsel gelişimin yönetsel ve bilinçli uygulamaları bakımından, herhangi bir insan yerleşimi maruz kaldığı şoklara ve streslere karşı daha rezilyant hale gelebilir. Dünya, riskleri kabul eden ve yanıt ve yardım sağlayan geçmiş konumundan; acil durum müdahalesi ve yardım ihtiyacını minimize etmeyi amaçlayan yeni kalkınma yaklaşımlarına yönelmektedir. Merkezi ve yerel yönetimlerin daha rezilyant kentler, kasabalar ve bölgeler geliştirme gayretlerine

destek olmak amacıyla yeni araçlar ortaya çıkmaktadır. Öznel ve nitelikli araçlar, diyalog başlatma, paydaşları belirleme ve erken planlamaya rehberlik etmek üzere uluslararası deneyimleri ve çerçeveleri kullanma konusunda yararlıdır. Daha titiz araçlar, kentsel sistemin derinlerine iner, bir tehlike durumundan diğerine krizleri kademelendirir, birbirlerine bağımlılıklarını daha iyi anlamak için bilgileri ve verileri analiz etmek üzere en iyi gayreti gösterir. Diğerleri, zaman içerisinde rezilyansı artıracak bir şekilde kentsel tasarım ve planlamaya girdi sağlayarak, sadece teşhis koymanın ötesine geçer. Bunların birçoğu, hatta hepsi kamu alanındadır; bazılarını önceki, bölümlerde gönderme yapılmıştır ve diğer teknikler sürekli olarak geliştirilmekte ve iyileştirilmektedir.

Ancak, tanılama tematik olsun ya da olmasın, yalnızca iklim değişikliğini veya sismik ya da sosyal riski ele alan tüm çalışmalar – daha yüksek riskli veya diğer risk alanlarının göz ardı edilmesi pahasına – yalnızca bir risk alanına odaklanarak asimetrik yatırımlara sebebiyet vermektedir. “Tüm afetler” yaklaşımına aykırı olan bu parçacıl yaklaşım, bu kılavuzun temel dayanağı olan kentsel rezilyans tanımına da zarar vermektedir. “Tüm afetler” yaklaşımını benimseyen rezilyans tanımıysa unutulmamalıdır:

“Kentsel rezilyans”: Herhangi bir kentsel sistemin herhangi olası bir afetin etkisini karşılama ve bu etkinin ardından iyileşme ve kendi fonksiyonlarının devamlılığını sağlaması ile ilişkili ölçülebilir kapasitesidir.

YAZAR HAKKINDA

Daniel Lewis

Dan Lewis kentsel gelişim, konut, finans, politika ve stratejik planlama alanlarında hizmet veren kıdemli bir uluslararası danışmandır. Uzmanlığı, 20 yıllık Birleşmiş Milletler deneyimine; farklı sosyal, çevresel ve ekonomik bağlamlar ve kent, ülke, bölge ve küresel düzey gibi farklı ölçeklerdeki iş tecrübesine dayanmaktadır. Daniel, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programının (UN-Habitat) kentsel insani yardım ve iyileştirme politika ve uygulamalarından sorumlu olup, yerel yönetimlerin daha dayanıklı kentler oluşturma hedeflerini desteklemek ve uygulamak için büyük ortaklık ağları geliştirmiş ve bu ağları yönetmiştir. Dünya çapında düzinelerce ülkede UN-Habitat Risk Yönetimi ve Kentsel Rezilyans Programları'nı yönetmeden önce, Şili, Güney Afrika, Somali ve Kosova'da çalışmış, Kanada'da kentsel gelişim ve sosyal konut programları yürütmüştür.



www.reslogproject.org
www.sklinternational.se