

Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetim Uyumsuzluğunda Dirençli Kentler Kritiği

Özgür Önder¹

Erdal Güler²

Özet

Son yıllarda yaşanan doğal felaketler, iklim krizi, kentsel yıkımlar, salgın hastalıkların artmaya başlaması afet yönetiminde geleneksel strateji ve yaklaşımların yetersiz kaldığı görüşünü güçlendirmiştir. Yönetişim çerçevesinde ortaya çıkan yeni afet/risk yönetim yaklaşımı, iki önemli unsur olan belirsizliği kabul etme ve buna yönelik öngörü ve senaryolar geliştirme üzerine dizayn edilmiştir. Bu kapsamda kentler planlarını oluştururken herhangi bir afet durumunda mekânsal, sosyal, ekonomik, çevresel vb. birçok unsuru dikkate alarak işlevlerini yerine getirebileceğine ve riskleri göz önüne alarak kentlerin ve toplumun sürdürülebilirliğine ilişkin dirençliliği sağlayabileceğine dair yaklaşımlar önem kazanmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de son dönemde yaşanan salgın hastalıklar ve afetlerden sonra dirençli kent kavramı hakkında akademik ve politik tartışmaların arttığı görülmüştür. Dirençli kentler sayesinde, merkezi idare ve yerel yönetimler arasında koordinasyon ve işbirliğiyle hızlı çözümler sunularak kentsel şoklara karşı kentlerin yönetsel ve örgütsel işlevleri yerine getirmesi beklenmektedir. Bu çalışmada, Türkiye’de merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerde hukuksal, yönetsel ve politik unsurlar ve özellikler dikkate alınarak dirençli kent politikalarının ve ilkelerinin uygulanması hem mevcut haliyle hem de eleştirel olarak değerlendirilmiştir.

1 Prof. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, e-posta: ozgur.onder@dpu.edu.tr, ORCID No: 0000-0001-8716-4769.

2 Öğr. Gör. Dr., Bartın Üniversitesi, Ulus Meslek Yüksekokulu, e-posta: e.guler@bartin.edu.tr, ORCID No: 0000-0002-4787-4800.

1. GİRİŞ

Günümüzde kentlerdeki hızlı nüfus artışı ve kentlere doğru yaşanan yoğun göç olayları, demografik bozulmalar, ekonomik krizler, doğal-çevresel felaketler, iklim değişikliği ve salgın hastalıklar gibi unsurlar dirençli kentlerin gelişmesine neden olmuştur. Gelecekteki belirsizlik ve beklenmedik felaketler, dirençlilik kavramını yaygınlaştırmıştır. Kent türleri, özellikleri ile ilgili birçok sınıflandırma yapılmakta ve günümüzde alana yeni kent tipolojileri kazandırılmaya devam etmektedir. Bu kapsamda dirençli kentlerde özellikle akıllı kent ve sürdürülebilir kentlerle anılarak terminolojide ivme yakalamıştır.

Birleşmiş Milletler Raporuna göre, siyasi istikrarsızlığın yaşandığı, yerel yönetimlerin ve büyükşehir hizmetlerinin yetersiz kaldığı, kamu ve özel sektör arasındaki koordinasyonun sınırlı olduğu, merkezi ve yerel yönetimlerin gündeminde iklim değişikliği politikalarının yer almadığı, kent planlarının kısa vadeli çıkarılara göre gerçekleştiği ve yerel yönetim sisteminin zayıf kaldığı kentlerde, dirençlilik ilkelerinin hayata geçirilmesinde zorlukların yaşandığı tespit edilmiştir (Cartails, 2014: 262). Dolayısıyla dirençli kentler, bir anda planlanıp, uygulamaya geçilecek kısa vadeli bir politika ile değil, kentin sosyo-ekonomik, toplumsal, yönetsel, çevresel bileşenleri ile oluşacak güçlü bir yönetim ağının varlığı ile gerçekleşecektir.

Türkiye’de 31 Mart 2024 yılı Mahalli İdare seçimlerine doğru siyasal aktörler, dirençli kent kavramını sıklıkla politik bir konu olarak gündeme getirmişlerdir. Bu çalışma, Türkiye’de dirençli kent kavramının seçim zamanları hatırlanan politik bir alan olmasının ötesinde daha kalıcı çözümlere yol açacak yönetsel alanlara temas etmektedir. İlk olarak çalışmada, dirençlilik ve dirençli kent kavramları açıklanmış daha sonra dirençli kentlere yönelik belirli ilkeler, kriterler ve öneriler sunulmuştur. Diğer kısımda ise Türkiye’de dirençli kent politikalarının merkezi ve yerel yönetim çerçevesinde uygulanabilirliği, dirençli kent ilkeleri kapsamında değerlendirilmiştir. Çalışmada, merkezi ve yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyonun geliştirilerek kentlerdeki ekonomik, kültürel, toplumsal ilişkiler de göz önüne alınarak dirençli kentlerin geliştirilmesi gerekliliği ileri sürülmektedir.

2. DİRENÇLİ KENT KAVRAMI

11 Eylül 2001 yılında New York kentine yapılan saldırılardan sonra kurumlarda, acil durumlara hazırlık ve güvenlik alanlarına yönelik politika tedbirleri artarken günümüzde politika oluşturma süreçlerinde kent metaforu merkezinde dirençlilik kavramı yer almaya başlamıştır. 11 Eylül 2001 (New York), 11 Mart 2004 (Madrid), 7 Temmuz 2005 (London), 26 Kasım 2008 (Mumbai) gibi olaylar, kentlerin güvenliğine yönelik sadece merkezi

yönetimin değil yerel yönetimlerin ve kentlilerin de merkezde olduğu yeni politikaların oluşturulmasına zemin hazırlamıştır (Coaffee, 2013: 240).

Dirençlilik hakkında 1970'lerden bu yana farklı tanımlar verilmektedir. 1973'te dirençlilik kavramını özgün olarak ekolojik açıdan Holling şu şekilde tanımlamıştır: “Kriz durumlarında değişime uyum sağlama yeteneği olarak bir sistemdeki ilişkilerin ve karakteristik özelliklerin sürdürülebilirliğidir” (Holling, 1973: 17). Dirençlilik kavramı, ekoloji, psikoloji, sosyoloji, örgütlenme ve kent çalışmaları, politika gibi çeşitli bilim alanlarına göre hızlıca yayılmıştır. Dayanıklılık hakkında birçok yaklaşım ve tanım olması ile birlikte Henstra vd., (2004) kavrama: “Şoklara karşı hızlı şekilde yanıt verebilme ve uyum sağlama kapasitesi” olarak anlam önermişlerdir. Dirençlilik üzerine yapılan birçok çalışmada, dirençliliğin şokları, krizleri absorbe etme ve hala işlevlerini koruma yeteneğinin belirleyici özellik olarak karşımıza çıktığı görülür. Folke ise dirençliliği yenilenme, yeniden yapılanma ve gelişme kapasiteleri ile ilişkilendirmiştir. Aynı zamanda sosyal ve ekolojik dirençlilikte krizlerin buluş ve gelişme için yeni fırsatlar oluşturma potansiyeli sağlaması da söz konusu olabilmektedir (Folke, 2006: 253).

Dirençliliğin “mekânsal planlama” ile doğrudan ilişkisi bulunur. Avrupa’da mekânsal planlama, bölgesel ölçekte dayanıklılığı sağlamak amacıyla tek tip planlardan oluşmamaktadır. Yani mekânsal planlar bağlamında, kent ölçeğinde dirençliliği oluşturacak alanlar sadece riskli, tehlikeli bölgeleri değil, kentin bütün bileşenlerini dikkate alarak oluşturulması gerekir. Nitekim Avrupa Komisyonu, 2013 yılında kentleşme süreçlerinde yaşanan sorunlara karşı yerel politikalar geliştirmişken iklim değişikliğine uyum stratejilerini de mekânsal planlara eklemiştir (Cartails, 2014: 262). Bu kapsamda merkezi ve yerel yönetimler düzeyinde iklim değişikliğine yönelik stratejiler ve politikalar geliştirilmeye başlanmıştır (Ay ve Akıncı, 2020).

Kentlerin sosyal, ekonomik ve mekânsal sistemleri arasındaki ilişkisi ve doğal afetler, terör ve hatta savaş gibi beklenmedik problemler durumunda yanıtları, toparlanma süreleri ve çözüm önerileri çeşitlilik göstermektedir. Her kentin güçlü ve zayıf yönleri değişkenlik gösterdiğinden herhangi bir tehdit ile karşı karşıya kalma durumunda tek tip bir yöntemi ve modeli uygulamak söz konusu değildir. Çünkü kentler, coğrafi ve fiziksel mekânlar olduğu gibi herhangi bir felaket durumunda kent kimliğini ve yeniden uyarlanma sürecini etkileyen toplumsal yapılardan (kentlilerden) oluşmaktadır (Hayrulloğlu vd., 2018: 291). Yani insanlar da kent sistemi bileşenlerinin bir parçasını oluşturduğundan dirençli kentlerin planlanması ve tasarlanmasında toplumsal değişim ve dengeler de dikkate alınmalıdır.

Dirençlilik, iki nedenden dolayı önemlidir. Birincisi, teknolojik ve sosyal sistemlerin kırılabilirlikleri tamamen tahmin edilemez. Yani felaketlerin ne zaman, nerede, nasıl gerçekleşeceğini bilseydik onlara dayanıklı yapılar, sistemler tasarlayabilirdik. Bundan dolayı, felaket durumlarını planlayanlar, belirsizlikleri ve beklenmedik durumları göz önüne alarak tasarımda bulunmalıdır. İkinci olarak ise insanlar, dirençli kentlerde değişime karşı daha az duyarlı olan yerlere göre daha iyi durumdadırlar. Çünkü insanlar, daha az bina hasarları ile karşı karşıyadır. Daha az elektrik kesintileri, daha az ev ve işyerleri kazaları, daha az insan kayıpları ve yaralanma, daha az koordinasyon sorunu yaşanmaktadır (Godschalk, 2003: 138). Dolayısıyla dirençlilik kavramı, sürdürülebilir kentler ve gelecek içinde oldukça önemli bir unsurdur.

Tablo 1. Dirençlilik Stratejileri

| | |
|---|--|
| Değişimi ve belirsizliği kabul etmek | Krizleri çağrıştırmak Stratejik öngörü oluşturmak Krizlerden ders çıkarmak Değişime karşı duyarlı planlar geliştirmek |
| Krizden sonra yenilenmek ve koşulları iyileştirmek | Sosyal sermaye Ekolojik çeşitlilik |
| Öğrenmek için farklı bilgi türlerinden yararlanmak | Yaşanılan olayları, deneyimleri analiz etmek Sık sık geribildirimler almak |
| Kendi kendini yönetme koşullarını sağlamak | Birden fazla network ve bağlantı kaynakları oluşturmak |

Kaynak: (Desouza vd., 2013: 91).

Dirençli kentler, kenti oluşturan sosyo-ekolojik, sosyo-teknolojik ağların zamansal ve mekânsal olarak herhangi bir kriz karşısında istenilen işlevleri hızlıca geri getiren, şu anda ve gelecekte ortaya çıkabilecek krizlere karşı yeteneklerini belirleyen, hızlı dönüşüm sağlayan kent yönetim sistemleridir (DeVerteuil vd., 2021: 78). Dirençli kent, hiçbir zaman sorunla veya krizle karşılaşmayan kent değil tersine herhangi bir anda beklenmedik sorunları ve kriz anlarını tahmin edebilen ve bu tür sorunlara rasyonel yöntemlerle çözüm sunan, hazırlıklı olan ve alternatif üretebilen kentlerdir (Öztürk ve Demirel, 2021:26). Dirençli bir kentin yapısında olması gereken özellikler; kentsel hasarları yok edebilme, bozulmaların olumsuz etkilerini aza indirebilme, değişimlere entegre olabilme ve kentsel kapasiteyi sınırlandıran öğelerden hızlı bir şekilde olması gereken duruma dönüşebilme yetileridir (Erdem, 2022: 194). Dirençli kentler tabii ki doğal afetlerin oluşumunu değil, afetten

sonraki ortamın kontrol edilemezliğini engellemeye çalışmaktadır (İrdem ve Mert, 2023: 248). Dolayısıyla dirençli kentlerin diğer kent özelliklerinden en önemli farkı, herhangi bir kriz sonrası olağanüstü duruma karşı entegre olabilmesi ve toplumsal, ekonomik, çevresel gibi unsurlarla yeniden toparlanma sürecinin planlanmasıdır. Bu nedenle dirençli kentlerin yapısal ve teknik unsurlarını hayata geçirmesinin, çok aktörlü kentsel aktörlerin ilişkisine ve dayanışmasına bağlı olduğu söylenebilir.

Dirençli kentler, fiziksel sistemler ve insan toplulukları ağının sürdürülebilir bir ağıdır. Fiziksel sistemler, kentin doğal çevresel bileşenleridir. Yani inşa edilmiş yollar, altyapı, iletişim ve enerji tesislerinin yanı sıra su yolları, topraklar, jeoloji ve diğer doğal sistemlerden oluşmaktadır. Özetle, fiziksel sistemler kentlerin kasları, atardamarları ve kemikleri olarak kentlerin bedeni gibi hareket ederler. Bir felaket sırasında aşırı stres altında fiziksel sistemlerin yaşaması zorunludur. Eğer fiziksel sistemler yeterli şekilde onarılmazsa, kayıplar artar ve iyileşme yavaşlar. Bu nedenle bir kentin dirençli fiziksel sistemleri olmazsa tehlikelere karşı savunmasız olacaktır. İnsan toplulukları ise bir kentin sosyal ve kurumsal bileşenleridir. Bu tür bileşenler resmi ve resmi olmayan kentsel alanlardaki topluluklar yani okullar, mahalleler, görev ekibi, işletmeler ve kuruluşlardır. Özetle, insan toplulukları şehrin beyni gibi hareket ederler, onların deneyimlerinden öğrenilir ve ihtiyaçlara yanıt verilir ve faaliyetler yönlendirilir. Bir felaket sırasında dirençli kentlerin yaşaması topluluk ağlarının hayatta kalmasına bağlıdır (Godschalk, 2003: 137).

Tablo 1. Dirençli kentler için Bazı Kriterler

| Tema | Alt Tema | Kriterler |
|---------|-------------------|---|
| Altyapı | Su | Kentsel ağaç gölgesi, geçirgen kaldırımlar ve biyo-hendekler, sulak alanların korunması, su talebi ve koruma sistemleri, su miktarı ve kalitenin izlenmesi, yüksek-verimli sulama |
| | Enerji | Yenilebilir enerjinin payını arttırma, enerji talebini azaltma, enerjiyi izleme |
| | Mekân ve Konum | Sokak bağlantıları, yaya yolu bağlantıları, toplu ulaşımdaki yürüyüş yerleri, tahliye yollarına erişebilirlik, taşkın ovalarından kaçınma, binaların bütünlüğü |
| | Taşımacılık | Toplu taşımanın yaygınlaştırılması |
| | Yeşil Altyapı | Parkların, ormanların korunması, atık yönetimi |
| | Savunma Yapıları | Kıyı savunma yapıları (hendekler, setler, kum tepeleri) |
| | Korunma | Korunma/barınma için açık alan sağlanması, alan başına düşen otel/motel sayısı, tahliye yolları |
| | İnşaat ve Tasarım | Bina yalıtımı, binaların düzeni ve yönelimi, hava sızmalarının azaltılması, doğal havalandırma, konutların korunması, bina kodları ve bina yaşları |

| | | |
|-----------------------------|--------------------|---|
| | Teknoloji ve Bilgi | Bilginin üretilmesi ve kullanılması, coğrafi bilgi ve iletişim teknolojisi kullanımı, uyarı ve acil durum sistemleri geliştirmek, e-ticareti yaygınlaştırmak |
| Güvenlik | | Savunma/koruma alanları, güvenlik altyapısının varlığı, kent çevresinde kontrol/gözetim ağları, güvenlik kameraları |
| Çevre | Ekosistem | Biyçeşitliliği, hidrolojik akışların (su döngüsünü) ve ekolojik alanların korunması, erozyonların farklı habitatlara yakınlığının belirlenmesi |
| Ekonomi | | Kendi kendine yeterlilik, kentsel tarım uygulamaları, kentsel yeşil ortak alanlar, çeşitlendirilmiş yaşam kaynakları, istihdam, turizm çekmesi, işletmelerin büyüklüğü, destekleyici para birimleri |
| Kurumlar | Planlama | İmar düzenlemeleri, tehlikeli alanların haritalandırılması, izinsiz gelişmeleri kontrol etmek, işbirliği şeklinde ve senaryo bazlı planlamalar geliştirmek, proaktif planlamalar, şeffaf şekilde arazi ve mülk edinme |
| | Yönetişim | Halkın katılımı, sorumluluk ve özerklik dengesi, kişiler, kurumlararası güven, kuruluşlararası işbirliği, politik istikrarın sağlanması, tahliye ve acil durum tatbikatlarının yönetimi, farklı düzeylerde kent ağlarının oluşturulması (bölgesel-ulusal ve uluslararası), şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması |
| Sosyal ve Demografik | | İşbirliği kültürü, dengeli demografik dağılım, nesiller arası ilişkiler, kültürel çeşitlilik ve sosyal uyum, sosyal ağlar, örgütlenme ve eğitim farkındalıklarının, yüz yüze iletişim yüksek olması |
| | Sağlık | Duyarlı sağlık sistemi, sağlık erişiminin sağlanması |

Kaynak: (Sharifi and Yamagata, 2014: 1493-1494).

Dirençli kentleri oluşturulabilmek amacıyla birçok farklı modellerde yapısal unsurlar önerilmektedir. Sharifi and Yamagata tarafından dirençli kentler modeli, başlangıç aşaması olarak ileri sürülmüştür. Bu modelin daha fazla kriterlerin geliştirileceği ve her bir kriter arasında uyum ve ilişki düzeylerinin belirlenmesi, dirençli kentlerin ne gibi katkı sağladığı, hangi kriterlerin ağırlığının olduğu ölçülebileceği önerilmiştir (Sharifi ve Yamagata, 2014: 1495). Cartails (2014: 263) tarafından yapılan çalışmada, dirençli kentlerin oluşturulması için rehber niteliğinde bazı özellikler sıralanmıştır:

1. Riskli alanları yerinde tespit edebilmek için koordinasyon ve işbirliği sağlanmalı,
2. Tüm kurumlar, afet risklerine karşı dayanıklılık planlarını oluşturmalı ve farkında olmalı. Kurumlar arasında sorumlulukların çakışmasından kaçınmalı,

3. Afet ve dayanıklılık planlamaları için bütçe ayrılmalı,
4. Hem mekânsal hem zamansal ölçeklerde riskleri değerlendirmeli. Nüfusun en yoksul riskli kesimlerine öncelikli planlar oluşturmalı,
5. Risk değerlendirmeleri, kentsel planlara entegre etmeli. Riskleri tahmin eden ve öngörebilen acil planlar hazırlamalı,
6. Riskleri azaltan ve dayanıklılığı arttıran altyapı tanımlanmalı,
7. Zamanında karar verebilmek için erken uyarı sistemleri geliştirilmeli,
8. Mekânsal planları ve bina yapılarını, dirençlilik planları ile ilişkilendirmeli. Yüksek riskli alanlarda onarımlara öncelik verilmeli,
9. Dayanıklılık planlarında tehlikelerin etkilerini düşürecek unsurlar dikkate alınmalı,
10. Afet risklerine karşı koruma ile dayanıklılık planlamasına ilişkin eğitim ve öğretim teşvik edilmeli,
11. Afet sonrası kentin sosyal ve ekonomik olarak yeniden hızlıca hazırlanması için kentsel planlar geliştirilmeli,
12. Afet sonrası kentsel planlamada uzun vadeli dayanıklılık planlamasının gerekliliklerini entegre etmeli.

Dirençli kentler, 2020 yılında dünyada yayılan Covid-19 salgını ile kent plancılarının, araştırmacıların ve politikacıların dikkatini çekmiştir. Çünkü doğal felaketler gibi salgın hastalıklar da sosyal, yönetsel ve ekonomik kırılmalara sebep olmaktadır. Doğal felaketlerin aksine pandemiler, çevreyi, binaları veya altyapıyı değil, doğrudan insanları ve ekonomiyi tehdit etmektedir (Amirzadeh vd., 2023:1) Covid-19 kentlerde yayılmaya başlayınca politikacılar salgın risklerini azaltmak için daha çok şehrin karantinaya alınması, sosyal mesafenin arttırılması gibi kısa süreli tedbirlere odaklanmışlardı. Dolayısıyla salgından sonra kent planlarında daha uzun süreli tedbirler ve dirençlilik özellikleri yer almaya başlamıştır. Amirzadeh vd. (2023), pandemiye karşı dirençli kentlere doğru bir dizi ilkeler sunmaktadırlar. Dirençli kentler, salgınlara karşı kentlilerin sağlık taleplerine yanıt verebilmelilerdir. Psikolojik ilkeler, pandemide ortaya çıkan toplumsal stresi azaltmak için gereklidir. Diğer bir unsur ise akıllı kentler bağlamında dirençlilik ilkelerinin kentte uygulanmasını ifade etmektedir.

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE AFETLE MÜCADELENİN YENİ ARAYIŞI: DİRENÇLİ KENTLER

3.1. Kamu Yönetiminin Kronikleşen Sorunları ve Merkezden-Yerinden Yönetim Kopukluğu

Türk Kamu yönetimi sistem, mevzuat, personel ve işleyiş olarak afet yönetimine entegre olmaya odaklanmıştır. Dünyada, bölgede ve Türkiye’de insan kaynaklı olan ya da olmayan afetlerin sıklaşması bu entegrasyonun klasik yöntem ve usullerle olamayacağını göstermiştir. Afet yönetiminin disiplinler gelişimi ile birlikte tartışılmaya başlanan yeni kavram, yöntem ve kuramlar klasik yönetim anlayışını tartışmaya açmakta ve içinde taşıdığı geçmişten gelen sorunların da reforme edilmesi gereğine gönderme yapmaktadır. Türk afet yönetim sisteminde 1999 sonrası başlayan yapısal ve işlevsel reform adımlarının Kahramanmaraş Depremi sonrası oldukça yetersiz, sınırlı, parçalı, kağıt üzerinde ve eşgüdümünden uzak olduğu gerçeği stratejik olarak bir değişim sürecine ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Dirençlilik ve bu kavram çevresinde gelişen dirençli kentler yaklaşımı; hem bu stratejik dönüşümün önemli bileşenlerinden olmuş hem de Türk kamu yönetiminin mülki idareden yerel yönetimlere kadar afet öncesi, anı ve sonrasında risk ve afetle birlikte saha yönetiminin nasıl olması gerektiğine dair yeni bir söylem geliştirmeye yardımcı olmuştur.

Afet yönetim süreçlerine hazırlıkta önemli bir yere sahip olan dirençli kentler söylemi kent ve kent hizmetleri yönetimi açısından Türk kamu yönetimi sisteminin yeniden düşünülmesini gerektirmektedir. Kent dirençliliği noktasında birçok kamu hizmetine dair büyük yatırım kararları yetki ve görev dağılımı anlamında merkezi hükümet ve onun taşra yönetimi olarak mülki idare amirliği sistemi ile yerel yönetimler arasında yeni bir afet yönetim modelini zorunlu kılmaktadır. “Merkezi idarenin yerel yönetimlere karşı geleneksel bakış ve politik bir kısım tercihleri afet yönetim sürecini olumsuz etkileyebildiği gibi TAMP gibi politika belgelerinde yerel yönetimlerin statü ve konumunun çok silik kalması da etkileyebilmektedir. Belediyelerin afet yönetim süreçlerinde etkinliğini arttırmak ve kapasitesini yüksek düzeyde kullanmak için onların hem merkezi idare ile hem de yerel yönetimlerle eşgüdüm ve işbirliğinin tanımlanmaya ve oluşturulmaya ihtiyaç vardır” (Önder, 2023:179).

Türk kamu yönetiminin kronik sorunları; afet ve krizlere karşı dirençliliği test edilen kentlerin yönetimi, planlaması ve güncel gelişmelere (dijitalleşme vb.) uyumlu hale getirilip dönüştürülmesinden bağımsız ele alınamaz. Tarihsel olarak merkeziyetçilik sorunsalı ve merkezden ve yerinden yönetim

ilişkilerinin afet yönetimi bağlamında yeniden düşünülmesi idari reform metinlerine ve mevzuatına konu olmuştur. Türk kamu yönetiminin üniter devlet ilkesi temelinde sürdürülebilirliği; idarenin kuruluş ve görevleri itibarıyla bütünlüğü, kamu hizmetinin sosyal adaletin gereği tüm vatandaşlara yerinde ve zamanında ulaştırılması ve kamusal planlamada planların kademeli birlikteliği ilkesinin icrasıyla yakın ilişkili olduğundan afet yönetimi reformları bu temel değerlerle uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. TAMP (Türkiye Afet Müdahale Planı), TARAP (Türkiye Afet Azaltma Planı) ve TASİP (Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı) ve bunların illerdeki alt planları hazırlanırken Türk kamu yönetiminin temel değer ve ilkeleri esas alınmıştır.

Uygulama sorunlarının varlığına rağmen politika ve uyum belgeleri olarak bu planlar kriz zamanlarında öncelikle merkezi hükümet ve mülki idare eliyle hayata geçirildiğinden afet yönetimi merkezîyetçi anlayışın çözülemeyen sorunları ile maluldür. “Türk kamu yönetiminin hiyerarşik, merkezîyetçi, inisiyatif almaktan çekinen ve formal özelliklere sahip geleneksel yapısı da afetler karşısında uzun bir dönem etkisiz kalabilmiştir” (Önder, 2023: 156). Sorunlar sadece yönetsel değil politik olarak da kendini göstermektedir. Merkezden yönetimin egemenlik alanının asli unsuru olarak kamu politikası üretme ve icra etme sorumluluğu katı bir merkezîyetçiliğin sınırlarını aşarak yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluk alanında gerilim yaşayabilmektedir. Halbuki kentsel alanların planlanması, yönetimi ve sürdürülebilirliği ile yakın bir ilişki içinde olan kent dirençliliği yaklaşımı merkezden ve yerinden yönetimin kendi sınırları içinde ve uyumlu bir işbirliğine ihtiyaç duymaktadır.

İdari reformların temel tartışma başlıklarından olan merkezden ve yerinden yönetim ilişkilerinin düzenlenmesi bütünlük ve sürdürülebilir bir afet yönetimi sürecine geçişte de büyük önem arz etmektedir. Risk, afet ve kriz yönetiminde dış dinamiklerin etkileri tartışılmaz bir gerçektir. Merkezden ve yerinden yönetimlerin idari reformlara muhatap olmasında küresel boyuttaki gelişmelerin etkileri göz ardı edilemez. Türk kamu yönetimi gerek 2003 sonrası içine girdiği idari reform süreçlerinde gerekse de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası idari ve yasal dönüşüm içinde afet yönetimini politika belgelerinde de kabul ettiği evrensel ilkelere uyumlu hale getirmeye çalışırken kurumsal yapı ve idari örgütlenmede bir değişim baskısı ile karşı karşıya kalmıştır (Önder, 2023: 161). Türk kamu yönetiminin geleneksel anlayışı ve yerel gerçekliklerle evrensel ilkeler arasında uyum sağlama çabası yönetişim ve sürdürülebilirlik gibi kavramlar üzerinden de yaşanmıştır. Bu bağlamda üretilen yerel yönetişim, risk yönetişimi, küresel yönetişim gibi kavramları dolaşıma sokanlar afet ve krizlerden kimler etkilendiyse onları

da çözüm sürecine bir paydaş olarak dahil etme ve çözüm ortağı olarak kabul etme eğiliminde olmaktadır. Örnek olarak afetlere devletten önce ilk müdahale eden etme kabiliyeti olan STK’lar Yaman ve Düğür’in de (2020: 101) ifade ettiğı üzere afet sürecinde güvenlik, barınma, sağık ve eğitim gibi kamusal nitelikleri de olan hizmetleri insan onuru ve değeri temelinde insana yararlı bir düzeyde sunarken hem yönetişimin bir parçası olmakta hem de kaotik bir ortamda sorumluluk üstlenmektedir. Bununla birlikte afet yönetişim sürecinin bir parçası olarak yerel yönetimler, STK ve özel sektör TAMP’ta destek çözüm ortağı ve TARAP’ta ise ilgili kuruluş olarak ele alınırken kamu hizmetlerinin yürütülmesinin asıl sorumluları olarak çalışma gruplarında ilgili bakanlık belirlenmiştir (TAMP, 2022 ve TARAP, 2022). Merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin temel sacayağı olarak mülki idare amirleri yönetim, gözetim, denetim, eşgüdüm ve işbirliğı süreçlerinin başı sıfatıyla yer almışlardır. Kriz ve afete maruz kalmış toplum olay mahallinde öncelikle devleti ve devleti temsil edenleri görmek istediğinden Türk afet yönetim sürecinde mülki idare sistemini bilgi, personel, teknoloji, mevzuat ve liderlik düzeyinde dirençli hale getirmek önemli görülmelidir. Afete dirençlilikte Pelling’in (2003) altını çizdiği ve afet öncesi hazırlık ve işleyen süreçte etkin mücadeleyi geliştirmeyi ifade eden “proaktif yaklaşım”, özellikle ve öncelikle yerel bilgi ve kurumsal bilginin bütünleşmesi ve toplumsal işbirliğinin geliştirilmesini içerir bir bilginin üretimi, yaygınlaştırılması ve yerinde kullanımı açısından genel anlamda kamu yönetimini ve daha özel anlamda ise mülki idare amirliğı sistemi ile entegre olmuş yerel yönetimleri güçlendirmeyi gerektirmektedir (Akt. Özyetgin Altun, 2023: 94). Yerel yönetimlerin sahip olduğu yerel bilgi, birikim ve kapasitesi ile atıl bir konumda bırakılması afet yönetim sürecinin aşılması gereken bir sorun alanıdır.

Gerek merkezden yönetim ve onun taşra örgütlenmesi gerekse de yerel yönetimler, hazırlanan ve uygulamaya konulan kamu politika belgelerinde iş ve görev tanımları ile yer alırken yerel yönetimler özellikle kentlerin mekânsal ve işlevsel planlanması, kentsel dönüşüm, yapı stoğunun yönetilmesi ve depreme dayanıksız yapıların yenilenmesi gibi konu başlıklarıyla ve sorumlu olarak öne çıkmaktadır. İklim değışikliğı, kitlesel göç hareketleri, deprem, sel ve taşkın gibi afetleri yerelde en yakın hisseden yerel yönetimler 3194 sayılı İmar Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 6306 sayılı afet kanunu çerçevesinde kentlerin altyapısından imar yapısına kadar kentlerin dirençliliğini geliştirecek birçok araca sahiptir. TAMP’da destek çözüm ortağı olarak görev alan ve kentsel dirençliliğı sağlama noktasında TARAP’ta öne çıkarılan yerel yönetimlerin risk azaltma konusuna odaklandırıldığı dikkat çeker: “Afet risk azaltma çalışmalarında başarıya ulaşmak için yerel

yönetimlerin yapacakları plan ve projelerde afet risklerini azaltma konularına öncelik vermeleri ve risk azaltma çalışmalarının TARAP'ta yer alan amaç, hedef ve eylemler ile uyumlu yürütülmesi önem arz etmektedir" (TARAP, 2022: 31). Hem politika belgeleri üretmeleri hem de bunları eyleme dönüştürmeleri anlamında belediyelerin hazırladıkları stratejik plan, yıllık program ve faaliyet raporlarının üst kamu politika belgelerine uyumu afet ve risk yönetişimi anlamında da kentin teknik ve yönetsel dirençliliğine büyük katkılar sunacaktır.

TARAP'taki "*Stratejik Öncelik A: Afet Risklerini Anlamak*", "*Stratejik Öncelik B: Afet Risklerinin Yönetilmesi İçin Afet Risk Yönetişimini Güçlendirmek*", "*Stratejik Öncelik C: Afetlere Karşı Direnç Geliştirmek İçin Risk Azaltma Faaliyetlerine Yatırım Yapmak*" ve "*Stratejik Öncelik D: Etkili Müdahale İçin Afete Hazırlığı Geliştirme ve İyileştirme, Rehabilitasyon ve Yeniden İnşaatada Öncekinden Daha İyisini Kurmak*" olmak üzere dört stratejik öncelik bağlamında 17 stratejik amaç başlığı altında sorumlu kuruluş olarak çok az ama ilgili kuruluş olarak yaklaşık 100 ayrı eylem ve çıktı ile ilişkilendirilen yerel yönetimlerin hedefler altındaki eylemleri diğer birçok bakanlık ve kamu kuruluşu ile paylaştığı görülmektedir (TARAP, 2022). Söz konusu politika belgesi yerel yönetimleri sadece mevzuatı esas alarak üç eylem başlığında sorumlu kılmıştır. Geriye kalan 97 eylem başlığında yerel yönetimler ilgili kuruluş olarak tanımlanmıştır. Yine TARAP'ta "*Yeni yapılan yerlerde bisiklet yolları zorunluluğunun getirilmesi. Eski yerleşimlerde bisikletler için düzenleme ve kanuni teşvikler getirilmesi*" çıktısı bağlamında kısa vadede (2022-2024) "*Yaya ve bisiklet yolculuklarını cazip seçenekler haline getirmeye yönelik standart kent planlama yaklaşımlarının uygulanması*"; "*Afete dirençli yapılaşma*" çıktısı çerçevesinde orta vadede (2022-2028) "*can ve mal kaybına sebep olabilecek eylemlere ilişkin cezai yaptırımların uygulanması*" ve son olarak "*Muhtemel taşkın alanlarının yapılaşmaya açılmaması Kanalizasyon ve atık su vb. sistemlerinin ayrık olarak projelendirilmesi. Akarsu yataklarına deşarj edilecek tüm bağlantıların uygun standartlarda ve uygun noktalarda yapılması*" çıktıları çerçevesinde ise uzun vadede (2022-2030) "*Sel-taşkına neden olan akarsu yataklarına müdahalelerin engellenmesi*" eylem planlarından doğrudan sorumlu kılınan yerel yönetimlere bu iş tanımlarının mevzuat çerçevesinde ve kentin altyapı, ulaşım ve yapılaşması gibi teknik belediyeçiliğe gönderme olarak yapıldığı anlaşılmaktadır (TARAP, 2022). Dirençli kent anlayışının geliştirilmesi çerçevesinde kentin mekânsal planlama ve yapılaşmasında en önemli söz sahibi olan belediyeler yukarıda da ifade edildiği üzere aslında risk azaltma çalışmalarının en önemli paydaşdır.

Risk azaltma anlamında TARAP'taki eylem başlıkları yerel yönetimleri "*Bütünleşik afet tehlike haritalarının hazırlanması*", "*Afet tehlike haritalarına*

uyumlu mekânsal planların yapılması ve arazi kullanım politikalarında afet risk değerlendirmelerinin gözetilmesi”, “Genel, özel ve konutlarda sığınak yapımının gerçekleştirilmesi ve takibi”, “Afet risklerinin azaltılmasına ilişkin mevzuatın gözden geçirilmesi”, “Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin stratejik planlarında afet risk azaltma stratejilerine yer verilmesi”, “Yapıların afetlere dirençli ve çevreye duyarlı biçimde tasarlanmasına yönelik geliştirilmesi”, “Hava ve su kalitesinin bozulmasını ve çevrenin zarar görmesini önleyecek şekilde alt yapı tesislerinin afetlere dirençli hale getirilmesi”, “Önem derecesi ve öncelik sırasına göre bütün kritik yapıların afete dayanıklı hale getirilmesi ve güçlendirilmesi”, “Kritik alt/üst yapıların afetlere dirençli duruma getirilmesi için teşvik desteği verilmesi” (TARAP, 2022) gibi kentlerin altyapıdan ulaşım, çevreden yapılaşmaya kadar birçok başlıkta görevli hale getirirken aynı zamanda teknik, hukuki, idari ve mali alanda uzmanlık konularıyla da muhatap ederken belediyelerin bilgi, personel ve kapasite sınırlılıklarını göz ardı etmektedir. Dirençli kentler için kendi içinde dirençli yerel yönetimlere olan ihtiyacı da karşılamak gereği ortaya çıkmaktadır.

Dirençli kent yaklaşımının kemale ermesinde risk yönetişimi ve risk azaltmada etik ilke ve esaslar merkezi idare ile yerel yönetimlerin her ikisi için de geçerli ve risk yönetişiminde aralarındaki ilişkileri düzenleme potansiyeli taşımaktadır. BM Risk Azaltma çalışmaları kapsamında risk yönetişimi; sorumluluk, yasallık, tarafsızlık, izlenebilirlik, katılım, eşgüdüm, hizmette halka yakınlık (subsidiarite), etkililik ve eğitim farkındalığı başlıklarını içermektedir (Karaman, 2017: 239). Kamusal otoritelere öncelikle seslenen ve risk yönetişiminin kamusal nitelik taşıdığını gösteren bu unsurlar ne sadece merkezi idare ne de sadece yerel yönetimlere özgü ele alınabilir. Yasallık unsuru demokratik parlamento süreçlerine gönderme yaparken sorumluluk unsuru öncelikle yetki ve görev kapsamında kamusal otoritelerden sivil topluma ve hatta bireylere kadar afete muhatap herkesi kuşatan bir göndermeyi içerir. Yerel yönetimler bu unsurlar açısından yereldeki odağı oluşturmaktadır. Risk azaltmada etik ilkeler olarak dayanışma, ortak sorumluluk, ayrımcılık yapmama, insanlık, objektiflik-tutarlılık, tarafsızlık, iş birliği, araziyi kontrol edebilme ve iletişim konuları sayılırken de (Karaman, 2017: 239) kamusal nitelik öne çıkmakta ve yerel yönetimler kadar merkezi idare de bunlardan sorumlu olmaktadır.

3.2. Dirençli Kentlere Dönüşümde Hukuki Tartışmalar

Dirençli kentler afet ve risk yönetim sürecinde kullanılan bir kavram ve söylem olmanın ötesinde teknik kapasite ve uzmanlık, mevzuatla tanımlanmış idari ve mali yetki/görev sahası ve hukuki olarak hak ve ödevleri tanımlanmış muhatapları içeren bir kavramdır. Sharifi ve Yamagata’nın (2014) yukarıda

da sınıflandırdığı üzere enerji, lojistik, güvenlik, ekonomi, çevre, yeşil altyapı, teknoloji ve sağlık gibi alt bileşenlerden oluşan dirençli kentlerin hazırlık süreci kamu yönetimi ve kamu hukukunun düzenleme, gözetleme, denetleme ve yaptırımlarına ihtiyaç göstermektedir.

1950'lerden günümüze plansız ve kaçak yapılaşma ile mücadele edilirken isabetsiz ve hatalı kentleşme politikasının bedeli ağır olmuştur. Demokratik siyasetin popülist boyutları ile sürekli beslediği imar afları kamu otoriteleri eliyle kentlerin geleceğine ipotek koymuştur. Merkezi hükümet ve parlamentonun öncülüğünde çıkarılan kanunlar kentlerin planlama dinamiğini ve bütünlüğünü bozarken yerel yönetimler ve yerel siyaset eliyle de farklı ölçeklerdeki kentlerde kaçak yapılaşmaya göz yumulmuş ve yapı ruhsatlandırma süreçleri etkinliğini yitirmiştir.

İmar Barışı olarak adlandırılan imar afları afet yönetimi konusunda birçok tartışmayı ve sorunu içinde taşımaktadır. Öncelikle afet yönetiminin önemli bir sacayağı olan risk yönetimi bağlamında idarenin bir kolluk faaliyeti olan yapı denetimini devre dışı bırakarak ve yapı malikini bundan sorumlu tutup yetkili mercilerin risk yönetimi konusundaki sorumluluğunu dikkate almamaktadır. İkinci olarak, denetim mekanizmalarının yetersiz olduğu bir düzlemde kaçak yapılaşmayı teşvik edecek ve depreme dirençli olmayan yapıların varlığını sürdürecektir. Çünkü yapı kayıt belgesini alan yapı malikinin önceden herhangi bir hak iddia edemediği taşınmaz üzerinde hem hak sahibi olacak hem de bu hakkı yoluyla yapının yeniden yapılmasını veya iyileştirilmesini istemeyebilecektir (Ceylan ve Şengün, 2023: 198). Dirençli kent hedeflerine giden süreci yapı denetimini aksatarak yavaşlatan/bozan bu hukuki sorunlar kamu hukuku anlamında idarenin de elini zayıflatmakta ve yeni hukuki ihtilaflara yol açmaktadır. Risk azaltmanın hukuki dayanaklarının boşa çıkması genel anlamda afet yönetim anlayışını olumsuz etkilemektedir.

Dirençli kentlerin yapılaşma ile de yakın ilgili olan bir başka boyutu, ekosistemi sürdürülebilir kılan ekolojik kentsel bir planlama ve yapılaşmanın sağlanmasıdır. Kentlerde kişi başına düşen yeşil alan miktarının gerekli ve yeterli şartları sağlamaması göz önünde bulundurulduğunda, ölçekler arasında yapılabilecek bir değişiklikte yapı ölçeğinde geliştirilebilecek stratejilerin ekolojik planlama anlayışına hizmet edebileceği açıktır (Baş ve Partigöç, 2023: 195).

İklim değişikliğinin ortaya çıkardığı kuraklık, kıtlık, gıda güvenliği, yanlış tarım politikaları, göç hareketleri vb. yeni sorunlar da kentlerin afetlere karşı direncini kıran güncel gelişmeler arasında yer almaktadır. TARAP'ta (2022:19) "su talebinin sürdürülebilir şartlarda su kaynaklarından temin edilebilecek su miktarından fazla olması" olarak tanımlanan "kuraklığa

bağlı olarak ortaya çıkan su stresi”nin çok ciddi ekonomik, çevresel ve sosyal etkileri beklenmekte ve bunun sonucunda da insan sağlığı ve gıda güvenliği de olumsuz etkilenebilmektedir. Kent dirençliliği iklim değişikliğinin sonuçlarından ciddi şekilde etkileneceğinden burada Sendai ve Kyogo belgelerinde de belirtildiği üzere sorunun çözümü olarak yönetim anlayışı önerilmektedir. Türk kamu yönetimi teşkilatlanması içinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak sadece ismi değil yetki, görev ve sorumlulukları da güncellenen merkezi hükümet teşkilatı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kamu tüzel kişiliğine haiz yerel yönetimlerle işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışma durumundadır. Kentlerde planlamadan aboneliğe kadar su yönetimi konusunda önemli yetkilere sahip belediyelerin kentleri gelecekte bekleyen afetlere karşı dirençli hale getirmesi iklim değişikliği sürecini yönetebilmesine bağlıdır.

İklim değişikliği yönetimi kavramı, iklim değişikliği konusunda uluslararası ve ulusal gelişmelerin ortaya konulması ve kentsel yönetim sürecinde iklim değişikliği yönetimi ile şehir planlama disiplininin ilişkisi bağlamında ele alındığında; merkezi yönetimi tarafından yürütülen çalışmalar ile uluslararası ve ulusal düzeyde iş birliği adımları, yerel yönetimlerin desteği ve katkısı olmadan kentsel alanlarda tam anlamıyla etkin ve uygulanabilir hale gelemeyecektir. 21. yüzyılda kentlerin rekabet ettiği düşünülürse, yerelden bağımsız bir iklim değişikliği yönetimi anlamlı olmayacaktır (Parlak ve Partigöç, 2022: 332). “Afetler yereldir” ilkesi mevcut merkezizetçi yapının afet/risk yönetim sürecindeki etkisini sorgulattığı gibi (Sunar, 2023: 230) küresel ölçekteki felaketlerin dahi çözümünün yerelden başladığı gerçeğinin altını çizmektedir.

3.3. Yerel Yönetimlerde Dirençli Kentler Politikası ve Çok Aktörlülük Sorunsalı

1982 Anayasa’sının 127. maddesine göre yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. 31 Mart 2019 yerel seçimlerinde yerel siyasetin propaganda araçlarındaki esas konular, Cumhuriyet ve Millet İttifakının daha çok belediye kazanma yarışı adına yerel odaklı projeler olmuştur. Fakat, 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan asrın felaketinden sonra 31 Mart 2024 yerel seçimlerine doğru dirençli kent söylemi ve politikası merkezi ve yerel siyasal mekanizmanın ana temasını oluşturmuştur.

Dirençli kentler, merkezi ve yerel yönetim işbirliği çerçevesinde kentleri ekonomik, toplumsal, kültürel sürdürülebilirliğini sağlamak üzere herhangi

bir afet sonrasında en az maliyetle bir önceki sürece dönmeyi amaçlamaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler daha çok afet öncesi risk ve zarar azaltma çalışmaları konusunda yapı denetim, imar mevzuatı ve kentsel dönüşüm gibi uygulamalara ilişkin yetki ve sorumluluklara sahiptir. Yaşanan felakette, en azından afetin ilk müdahale sürecine ilişkin kriz yönetimi aşamasında yerel düzeyde yetkilerin ve idari, teknik ve kurumsal kapasitenin artırılmasının önemi anlaşılmıştır (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 132).

5393 sayılı Belediye Kanununun 14’ncü maddesinde “*acil yardım, kurtarma ve ambulans*” mahalli ortak hizmet olarak sayıldığından belediyenin görevleri arasında yer alır. Aynı kanununun 53’ncü maddesinde acil durum planlaması düzenlenmektedir. Bu maddeye göre; “*Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar*” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla bu madde de genel olarak belediyeye önemli görevler ve yetkiler vermektedir (Esen, 2023: 72). Nitekim 6 Şubat depremlerinde Hatay ili Erzin ilçesinin afet bölgesinde yer almasına rağmen hiçbir yıkım ve can kaybına uğramaması, belediye yönetimlerinin dirençli kentlilik açısından önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Diğer bir ifadeyle Erzin belediyesinin imar planları, politika ve uygulamalarıyla kentin mekânsal gelişimini doğru yönlendirmeleri, yasal mevzuata ve kurallara uygun faaliyetlerini sürdürmeleri, depreme dirençli kentin oluşturulmasında önemli faktörler arasında yer almıştır (Dursun ve Bozcuk, 2024: 387).

6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan Kahramanmaraş merkezli 11 ili etkileyen depremlerde, bütün kentler seferber olmuş ve dirençli kentlerin önemi bir kez daha anlaşılmıştır. Ülkemizde yaşanan afetler, sağlıktan, eğitime, ulaşım ve ekonomiye kadar herkesi etkilemiştir. Maalesef 50 binin üzerinde insanımız hayatını kaybetmiştir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının raporuna göre, bu depremlerin Türkiye ekonomisine etkisi toplam 2 trilyon liradır ve bu miktar Türkiye’nin 2023 yılı milli gelirinin yaklaşık yüzde 9’unu tekabül etmektedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 130). Bu felaketten sonra ülkemizdeki afet yönetimi konusu tekrar gündeme getirilmiş ve bu konuda akademik çalışmalar ve idari iyileştirmeler artmaya başlamıştır. Özellikle son yıllarda büyükşehir belediyelerinde dirençli kent çalıştaylarında artışlar yaşanmıştır. Her kentin kendine ait farklı kaynak ve imkânları bulunmaktadır. Bu bağlamda, kentlerin kendi güçlerinin farkında olabilmeleri, kapasitelerini ve sınırlarını bilebilmeleri ve buna karşı hazırlıklarını kentin tüm paydaşları ile birlikte çözmeye çalışabilmeleri yani

dirençli kentlerin gerekliliği bir kez daha anlaşılmıştır (Erdoğan ve Babaoğlu, 2024).

Dirençli kentler, siyaset üstü bir konudur. Diğer bir ifadeyle, afetler, idari ve siyasi sınırları aşarak tek bir ille veya ülkeyle sınırlandırılmamaktadır. Deprem, sel, heyelan, salgın hastalık gibi doğal afetler hiçbir insan ayrımı gözetmeden herkesi etkileyebilmektedir. Özellikle Covid-19 ile kentlerin kırılabilirliği ve dirençliliği test edilmiştir. Özbilgin vd., tarafından yapılan çalışmada, Türkiye’de afet yönetimi ve buna bağlı olarak sosyal politikaların iktidar ve muhalif güç ilişkilerine bağlı olarak geliştiği üzerinde durulmuş ve sorumluluğun yeniden inşa edilmesi gereği önerilmiştir (Özbilgin vd., 2023).

2020 yılında başlayan küresel salgın karşısında merkezi ve yerel yönetim arasındaki siyasal rekabet ve uyumsuzluk, afet yönetimi sorununu da politikleştirme eğilimine yöneltmiştir. Tabii ki merkezi ve yerel yönetim örgütlenmesinde farklı siyasal parti temsilcileri bulunabilir. Türkiye’de iktidar ve muhalefet partileri arasındaki kutuplaşmaya yönelik keskin siyasal söylemin dirençli kent kavramı üzerinden de gerçekleştiğini söyleyebiliriz. 31 Mart 2024 Yılı Mahalli İdare Seçimleri yaklaşırken “*dirençli kent*” söylemi hemen hemen her siyasal parti tarafından siyasal propaganda aracı olarak kullanılmıştır. Bu kapsamda siyasal partiler, bu yerel seçim döneminde seçim beyannamelerine ayrıca “dirençli kent” başlığı açarak detaylı şekilde vaat edilen bir sloganla halka seslenmişlerdir. Ak Parti, CHP, MHP gibi siyasal partilerin özellikle 31 Mart Mahalli İdare Seçim Beyannamelerinde dirençli kentlere yönelik kentsel dönüşüm, afet risk yönetimi kapsamında kentlerin ekonomik, yönetim, toplum ve çevre unsurlarını işledikleri görülmektedir. Seçim meydanlarında özellikle dirençli kentleri inşa etmek, siyasi liderler tarafından telaffuz edilmiştir. Fakat, kentlerin doğal afetlere, iklim ve su krizlerine, çevre kirliliğine, sosyo-ekonomik etkilere, yoksulluğa ve kültürel ayrımcılığa karşı ekosistemin oluşturulması ve dirençli kentlerin kurulması politik destekle gerçekleşmektedir. Dolayısıyla merkezi ve yerel yönetim arasındaki politik ilişki düzeyi aynı zamanda dirençli kentlerin planlanmasını ve uygulanmasını etkileyen unsurlardan birini oluşturmaktadır. Yani kentsel direnç oluşturulması gereken konuların ülke içinde politik istikrar ile ilişkilendirilmesi de uygulamalarda sınırlılıklara yol açabilmektedir (Ersavaş, 2020: 19).

2023 yılındaki büyük felaketten sonra İstanbul’da Afet ve Acil Durum İl Müdürlüğü’nde yapılan deprem konulu toplantıya yerel yönetim temsilcilerinden Büyükşehir Belediye Başkanı’nın davet edilmemesi dirençli kentlerin kurulmasında aktörler arasındaki koordinasyon sorununu

hatırlatmıştır. Deprem sırasında ve sonrasında karşılaşılan sorunlar evrensel olmakla birlikte sorunların büyüklüğü ve kendini gösterme biçimi her kentte aynı olmamaktadır. Bu bilinçle yerel ve merkezi idareler zayıf yönlerine odaklanarak özellikle deprem sonrasında hızlı bir şekilde toparlanmalarına yönelik çalışmalara ağırlık vermelidirler (Hayrulloğlu vd., 2018). Dolayısıyla dirençli kentlerin oluşturulmasında merkezi ve yerel yönetimlerin işbirliği bir zorunluluk olarak durmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının hazırladığı Kahramanmaraş ve Hatay Depremlerine Raporuna göre de afet risklerine karşı dirençli yaşam alanlarının ülke genelinde yaygınlaştırılması için çok boyutlu ve bütüncül bir yaklaşımla oluşturulan önlemlerin hayata geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda tedbirlerin doğru uygulanmasında azami titizliği ön plana alan ve tüm paydaşların (vatandaş, yerel yönetimler, genel devlet, meslek odaları, akademik çevreler vs.) işbirliğine dayanan bir kültürün yaygınlaşması için sistemsel değişiklikler önerilmektedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 131). Doğal afet öncesindeki süreçte merkezi ve yerel yönetimleri suçlamanın kolaylığı ile kentsel dönüşüm politikalarına ilave olarak toplumsal davranışta değişikliğe de ihtiyaç olduğu hatırlanmalıdır (Müderrişoğlu, 2023).

Dirençli kentler, çok paydaşlı iş birliği ile oluşturulan yönetim modellerini içermektedir. Kentlerde yaşanabilecek beklenmedik durumlar veya riskler karşısında kapsamlı, esnek, mücadeleci ve geleceğe dönük çözümler üretebilen planların oluşturulmasının ve uygulanmasının temelini oluşturmaktadır. Kentin direnç kapasitesinin artırılmasında iş birliği yapılması, toplumun bütün kesimleri sürece dahil edildiğinde toplumun bilgilenmesi ve hazırlı olmasını ve toplumunda dirençli olmasını sağlamaktadır (Ersavaş, 2020: 17). Katılımcı anlayışla oluşturulan dirençli kent planları, esnek, kapsayıcı koşullara uyum sağlayabilen, alternatifleri olan, geçmiş deneyimlerden elde edilen bilgileri geleceğe yansıtabilen, sağlam kurgulanmış olmalı ve sorunlar karşısında hızlı ve etkili çözümler üretebilecek yeteneğe sahip yöneticiler tarafından uygulanması gerekmektedir (BM-Habitat, Local Governments Pocket Guide to Resilience, 2015: 99). Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu ortaklığında çok aktörlülük ile kentlerin dirençlilik hareketi desteklenecektir (Şolt, 2021: 815). Ancak dirençli kentlerin oluşturulmasında engellerden biri de paydaşlar arasındaki koordinasyon ve yönetimdeki yaşanan eksiklikler gelmektedir (Öztürk ve Demirel, 2021:40). Türkiye’de merkezi ve bazı yerel iktidar arasındaki yaşanan siyasal çatışmalar devam ettiği gibi yerel yönetimler ve kent konseyleri gibi paydaşların arasında da katılım ve koordinasyon sorunu yaşanabilmektedir. Dolayısıyla toplumun

ve kentlerin dirençliliğini güçlendirmek toplumsal tabanı parti ve sosyal farklılıklarına göre ayırarak gerçekleştirmek zorlaşacaktır.

Sezik ve Akıncı (2024) tarafından yapılan çalışmada, ülkemizde yerel yönetim sisteminin dirençli kent kurulmasındaki yapısal sorunlarından bahsedilmektedir. Bu kapsamda kentlerde yetkili ve seçilmiş kişilerin şahsi menfaatlerini “mahalli müşterek ihtiyaçların” üstünde görmelerini engelleyecek sistem oluşturulması önerilmiştir. Diğer bir ifadeyle, dirençli kent sisteminin inşa edilmesinde belediye organlarının yeniden yapılanarak belediye başkanlarının güçlü tek adam modeli yerine, profesyonel yöneticili meclis sistemi ve kent komisyonu modeli önerilmiştir (Sezik ve Akıncı, 2024: 192). Dolayısıyla dirençli kentleri kurmanın önceliklerinden biri de yerel siyaseti rant ilişkisinden arındırmak olmalıdır.

Ancak depreme dirençli kent, kentin tüm paydaşlarının katılımlarıyla deprem öncesi ve sonrasında yapılacak çalışmaları içerisine alan bilimsel görüşleri baz alan, şehircilik, mühendislik ve mimarlık ilkelerine sadık kalarak depreme dayanıklı yeni yaşam alanları oluşturmakla mümkündür (Erdoğan ve Babaoğlu, 2024). 2024 yılı mahalli idare seçimlerinde “dirençli kent” kurma vaadi, siyasi iktidar ve muhalefet partileri arasında yerel seçimi kazanmak üzere öncelikli söyleme dönüşmüştür. Bu söylem, sorunlu görülmektedir çünkü “dirençli kentler” siyasi kazanımların ötesinde kamu yararı çerçevesinde devletin, toplumun istikrarı çerçevesinde görülmelidir. Yerel seçimlerden sonra Türkiye’nin politik konuları arasında dirençli kentler kurma vaadinden iyice uzaklaşarak genel nitelikteki kamu hizmet alanları olan ekonomik, toplumsal alanlara yoğunlaştığı görülmektedir.

4. SONUÇ

Dirençli kentlerin kurulması ve sürdürülebilirliğinde kamu yönetiminin; kamu politikası oluşturma, mevzuat, demokratik meşruiyet, uzmanlık, personel, uzmanlık, bilgi yönetimi, teknoloji ve teknik kapasite anlamında liderliğine ihtiyaç olduğu tartışmasız bir gerçektir. Kriz ve afet zamanlarında devlete ve onun imkanlarına olan ihtiyacın kendini çok net göstermesi sadece afet anı ve sonrası değil afet öncesi için de geçerlidir. Risk yönetimi ve risk azaltma olarak kamu politika belgelerinde kendini gösteren bu kavram ve olgular merkezden ve yerinden yönetimlere birçok sorumluluk yüklerken ortaya eşgüdüm, işbirliği ve uyum sorunları da çıkarmaktadır. Türk kamu yönetiminin sorun çözme noktasındaki geleneksel yaklaşımları sorunları derinleştirirken afet yönetiminde yeni bir strateji ve taktik olarak “proaktif yaklaşım” dikkate alınmamakta ve kağıt üstünde kalmaktadır. Özellikle afet yönetim süreçlerinde liderliğine ihtiyaç durulan mülki idare amirlerinin

kriz yönetim tecrübesizliği ve afet müdahalede klasik bir yönetici rolüne bürünmeleri sorunları büyütülmektedir.

Risk azaltmanın önemini kavrayan ve risk yönetim süreçlerine özellikle yerel yönetimlerle uyum içinde hazırlanan vali ve kaymakamlar, afet yönetiminin aslında risklere karşı test edilmiş ve dirençli kent olmayı başarmış mekan yönetiminde olduğunu fark etmektedirler. Risk azaltma planlamadan altyapıya, ulaşımdan su ve enerji güvenliğine kadar geniş bir alanda sağlandıkça kentlerin dirençliliği de artmaktadır. Dolayısıyla risk yönetimine geçtiğini ilan eden AFAD ve destekleyici kuruluşların TAMP, TARAP ve TASİP gibi politika belgelerinde görev tanımlarının yeniden yapılmasına ihtiyaç vardır. Kentin yerelde tarihini, topoğrafyasını, demografik yapısını, ekonomisini ve toplumsal özelliklerini en iyi bilen yerel yönetimlerin afet yönetim sürecinde etkinliğinin artması dirençli kent dinamiğinin de yakalanmasına bağlıdır. Bu kapsamda merkezi ve yerel yönetim arasındaki işbirliği ve koordinasyonun boyutu, yerel yöneticilerin afet yönetimine yaklaşımı ve politikaları, kamu yönetimindeki reformların hazırlanmasında çok aktörlü paydaşların katılım durumu, politik kültürün kamu politikası süreçlerindeki yaklaşım ve tutumu dirençli kentlerin kurulmasını ve uygulanacak politikaların işlevselliğini etkileyen önemli unsurlar olmaktadır.

Kaynakça

- Ay, Hatice ve Berat, Akıncı (2020), “Türkiye’de İklim Siyaseti”, *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 7(64), 4046-4072.
- Baş, Esin ve Nur Sinem Partigöç (2023), “İklim Değişikliğine Karşı Dirençli Kentler: Kentsel Isı Adası Etkisi Bağlamında Bir İnceleme”, *Resilience*, 183-198.
- Birleşmiş Milletler-Habitat, Local Governments’ Pocket Guide to Resilience, (2015), United Nations Human Settlements Programme, <https://unhabitat.org/local-government-pocket-guide-to-resilience>, Erişim: 10.07.2024.
- Cartails, Constantinos (2014), “Toward Resilient Cities- A Review of Definitions, Challenges and Prospects” , *Advances in Building Energy Research*, 8(2): 259-266.
- Ceylan, Mehmet Emin ve Hayriye Şengün (2023), “Afet, Mevzuat ve Hukuksal Boyut”, *Afet Yönetimi ve Politikaları*, Ed. Hayriye Şengün, Özgür Önder ve Murat Yaman, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Coaffee, Jon (2013), “Rescaling and Responsibilising The Politics of Urban Resilience: From National Security to Local Place Making”, *Politics*, 33.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023), 2023 Kahramanmaraş Ve Hatay Depremleri Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaraş-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf>, Erişim: 29.04.2024.
- Desouza, Kevin C. ve Trevor H. Flanery (2013), “Designing, Planning and Managing Resilient Cities: A Conceptual Framework”, *Cities*, 35: 89-99.
- Dursun, Defne ve Canan Bozuk (2024), “Depreme Dirençli Kentlerin Oluşturulmasında Belediyelerin Rolü: Erzin Örneği”, *Kent Akademisi Dergisi*, 17(2), 369-392.
- Erdem, Nurgül (2022), “Dirençli Kent ve Kompakt Kent Modellerinin Sürdürülebilirlik Çerçevesinde Değerlendirmesi”, *Eurasian Journal of Forest Science*, 10/3, 183-206.
- Erdoğan Oğuzhan ve Cenay Babaoğlu (2024), “Türkiye’de Afet Yönetiminde Dirençlilik ve Dirençli Şehirler”, Ankara: Seta Yayınları.
- Ersavaş, Suna (2020), “Kentsel Direnç Kavramı Üzerine”, *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 2/1, 5-24.
- Esen, Adem (2023), “Dirençli Şehirler Oluşturma ve Afet Zararlarını Azaltmada Kamu Yönetiminin Yeri”, *Avrasya Dosyası Dergisi*, 14/1, 8-88.
- Folke, Carl (2006), “Resilience: The Emergence of A Perspective for Social-Ecological Systems Analyses”, *Global Environmental Change*, 16: 253-267.
- Geoff DeVerteul, Oleg Golubchikov, Zoe Sheridan (2021), “Disaster And The Lived Politics Of The Resilient City”, *Geoforum* 125, 78-86.

- Godschalk, David R. (2003), “Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities”, *Natural Hazard Review*, 4(3): 136-143.
- Hayrullahoğlu, Gizem, Aliefendioğlu, Yeşim ve Harun, Tanrıvermiş (2018), “Deprem Sonrası Kentte Oluşacak Sorunlara Dirençli Kent Yaklaşımı İle Çözüm Aranması: Marmara Depremi Örneği”, *Uluslararası Kentsel Politikalar Konferansı* (International Conference on Urban Politics), Gazimagusa, Kıbrıs (KKTC), 18 - 19 Eylül 2017.
- Holling, C.S. (1973), “Resilience and Stability of Ecological Systems”, *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4: 1-23.
- İrdem İbrahim ve Efe Mert (2023), “Deprem, Dirençli Kent ve Acil Afet Yönetimi: Türkiye Örneği”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 4/2, 241-276.
- Karaman, Zerrin Toprak (2017). “Afet Yönetimi ve Türkiye’de Kamuda Örgütlenme”, *Temel Afet Bilgisi*, Ed. Muammer Tün, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Melika Amirzadeh, Saideh Sobhaninia, Stephen T. Buckman, Ayyoob Sharifi (2023), “Towards Building Resilient Cities To Pandemics: A Review Of COVID-19 Literature”, *Sustainable Cities and Society*, 89, 1-12.
- Müderrişoğlu, Okan (2023), “Coğrafya Kaderdir ama Keder Olmamalıdır”, *Kriter*, 7/77.
- On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf, Erişim: 29.04.2024
- On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), https://onikinciplan.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/11/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028.pdf, Erişim: 29.04.2024.
- Önder, Özgür (2023), “Türk Kamu Yönetiminde Afet Yönetiminin Kurumsal Yapısı ve İdari Dönüşümü”, *Afet Yönetimi ve Politikaları*, Ed. Hayriye Şengün, Özgür Önder ve Murat Yaman, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Özbilgin Mustafa, Cihat Erbil, Kübra Şimşek Demirbağ, Orkun Demirbağ, Veysi Tanrıverdi (2023), “Afet Yönetiminde Sorumluluğun Yeniden İnşası: Deprem, Sosyal Dramalar, Sosyal Politikalar”, *Sosyal Mucit Academic Review*, 4/1, 71-112.
- Öztürk, Namık Kemal ve Özge Demirel (2021), “Çok Paydaşlı İş Birliği ve Dirençli Kent Açısından Montreal Şehri”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 10/2, 24-44.
- Özyetgin Altun, Ayşe (2023), “Dirençli Toplum Yaklaşımında “Bilinç” Olgusu ve Kent Planlama ile İlişkisi”, *Resilience*, 93-110.
- Parlak, Ceyhan ve Nur Sinem Partigöç (2022), “İklim Değişikliği ile Mücadelede Yerel Yönetimlerin Rolü: Yetki ve Sorumluluklar Üzerinden bir İnceleme”, *Resilience*, 321-334.

- Sezik Murat ve Akıncı Berat (2024), “Deprem Dirençli Kentler İçin Belediyelerde Yeniden Yapılanma”, *Akademik Yaklaşım Dergisi*, 15/1, 192-214.
- Sharifi, Ayyoob ve Yoshiki Yamagata (2014), “Resilient Urban Planning: Major Principles and Criteria”, *Energy Procedia*, 61:1491-1495.
- Sunar, Sinan (2023), “Afet Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Rolü”, *Afet Yönetimi ve Politikaları*, Ed. Hayriye Şengün, Özgür Önder ve Murat Yaman, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Şolt, Burçin Henden (2021), “Dirençli Kent Yaklaşımında Yerel Yönetimlerin Rolü”, *1st International Architectural Sciences and Application Symposium*, 27-29 October 2021.
- Yaman, Murat ve Yunus Düğer (2020), “Afet Yönetimi ve Sivil Toplum Kuruluşları”, *Farklı Boyutlarıyla Afet Yönetimi*, Ed. Murat Yaman ve Erkan Çakır, Nobel Yayınevi, Ankara.