

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE KARŞI KENT YOKSULLARINA KENTSEL DİRENÇ KAZANDIRMA

BUILDING URBAN RESILIENCE TO CLIMATE CHANGE FOR URBAN POOR

Doç. Dr. Duygu GÖKCE

Süleyman Demirel Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü,
Isparta / Türkiye

ÖZ

Kent yoksulları, zor ve kötü yaşam koşulları yanı sıra giderek artan oranda iklim değişikliği risklerine ve olumsuz etkilerine maruz kalmaları nedeniyle oldukça savunmasız ve kırılgan gruplardır. Kent yoksullarının iklim değişikliğine karşı dirençlerinin artırılması adaptasyon politikalarından biri olmakla birlikte, bu konudaki çalışmalar sınırlı sayıdadır. Söz konusu çalışmalar, kent yoksullarının iklim değişikliğine karşı savunmasızlıklarının azaltılması için kurumsal kapasitenin artırılmasına, risk azaltımının kent planlamaya entegrasyonuna, yerel katılıma, yerel yönetimlerle topluluklar arası ortaklıklara, toplulukların varlık adaptasyonuna vb. vurgu yapmaktadır.

Bu makale, kent planlama penceresinden kent yoksullarının kırılganlıklarını değerlendirmektedir. Kent yoksullarının yaşadığı gecekondulu mahalleleri; savunmasız ve tehlikeli alanlarda konumlanmaları, yoğun yerleşme dokusu, yetersiz altyapı, dar ve düzensiz sokak ağları, standart altı ve kalitesiz konutlar, güvencesiz mülkiyet nedeniyle yüksek kırılganlık ve düşük uyum kapasitesine sahiptir. Makalede, kent yoksullarının kırılganlıklarını azaltmayı, dirençlerini ya da uyum kapasitelerini artırmayı hedefleyen "esneyebilirlik düşüncesine" temelli bir planlama yaklaşımı çerçevesinde, yerel katılımı plan yapılması; "yerel esneklik eylem planları" ve kaynak yönetiminin bu planın ayrılmaz parçaları olması gerektiği vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: kent yoksulları, iklim değişikliği, direnç, kırılganlık, uyum kapasitesi, kent planlama

ABSTRACT

The urban poor are quite vulnerable groups because of the difficult and poor living conditions as well as their exposure to the increasing risk of climate change and its negative impacts. Increasing the resilience of the urban poor to climate change is one of the adaptation policies, but the studies on this issue are limited. These studies emphasize increasing the institutional capacity, integrating risk reduction into urban planning, local participation, community partnerships with local governments, adaptation of community's assets, etc. to reduce the vulnerability of the urban poor to climate change.

This article assesses the vulnerability of the urban poor from the urban planning window. The slums of the urban poor have high vulnerability and low adaptation capacity due to being located in vulnerable and dangerous areas, intensive settlement structure, inadequate infrastructure, narrow and irregular street networks, substandard and poor quality housing, precarious property. This article is emphasized that a plan should be made with local participation in the framework of a planning approach based on "resilience thinking" which aims to reduce the vulnerabilities of the urban poor, increase their vulnerability or adaptation capacity, and "local resilience action plans" and resource management should be integral parts of this plan.

Keywords: urban poor, climate change, resilience, vulnerability, adaptation capacity, urban planning

1.GİRİŞ

Kentlerin gecekondulu bölgeleri gibi enformel yerleşim yerlerinde yaşayan yoksullar, iklim değişikliği riskleri ve bunun olumsuz etkilerine karşı oldukça savunmasızdır. Bu savunmasızlık, yüksek kırılganlıkla ilişkilidir ve can kaybı, ciddi yaralanmalar, mülkün zarar görmesi, geçim kaynaklarına olumsuz etkiler vb. ile sonuçlanmaktadır. Kırılganlık, bir sistemin maruz kalma, duyarlılık ve uyarlanabilir kapasitesinin bir fonksiyonu olarak (IPCC, 2001) tanımlanmaktadır. Maruz kalma, bir sistemin iklim değişikliğiyle (iklim değişkenliği ve aşırılıkları da dahil) karşı karşıya kalma derecesi; duyarlılık, bir sistemin olumlu ya da olumsuz olarak iklim değişikliğinden etkilenme derecesi; uyarlanabilir kapasite, bir sistemin iklim değişikliği veya etkilerine uyum sağlama, potansiyel zararları hafifletme, fırsatlardan yararlanma veya sonuçlarla başa çıkma becerisidir. Bir insan sistemi olarak kent yoksulları, tehlike altındaki arazilerde konumlanmaları, standart altı

yaşam koşulları, sınırlı kaynakları, temel hizmetlere erişim sorunları, güvencesiz mülkiyet vb. göz önüne alındığında, iklim değişikliği risklerine doğrudan maruz kalmaları; olası olumsuz etkileri orantısız şekilde yaşamaları; uyum sağlama ve afet sonuçlarıyla başa çıkma yeteneklerinin kısıtlı olması nedeniyle yüksek düzeyde kırılganlığa sahiptir.

Gelişmekte olan ülkeler doğal kaynaklara yüksek bağımlılık, kurumsal ve finansal açıdan sınırlı uyum yeteneği (Beg, vd. 2002), düşük kişi başı GSYİH, yüksek yoksulluk ve güvenlik ağı eksikliği (Desanker ve Magadza 2001; IPCC, 2001) gibi bir dizi faktöre bağlı olarak yüksek kırılganlık ve düşük adaptif kapasite ile karakterize edilmektedir (Burton, 1996; Smit ve Pilifosova, 2001). Bu ülkelerde kentsel yoksulluğun ölçeği ve kapsamı son yıllarda hızla artmakta ve kent yoksulları orantısız olarak, değişen hava koşulları ve doğal felaketlerin yükünü taşımaktadır. Kent yoksullarının sahip oldukları sınırlı kaynaklara bağlı olarak iklim değişikliği ile başa çıkmak için adaptif kapasiteleri yetersizdir. Hızlı kentleşme ve etkin olmayan arazi kullanım planlaması bu sorunları daha da şiddetlendirmektedir. Hızla artan nüfusla aşırı yüklenmiş olan kentlerde, kısıtlı finansman olanaklarına bağlı olarak yerel yönetimlerin iyi konut ve temel hizmet sunumunu tüm kentlilere sağlayamaması, iklim değişikliği ve afet riski azaltma politikalarının kentsel planlamayla bütünleştirilmemiş olması bunun nedenlerindedir.

Afetlerin iklim değişikliği ile ilişkili sıklığı ve şiddeti arttıkça, uluslararası kalkınma toplulukları ve politika yapıcılar, özellikle, grupların baş etmesine yardımcı olacak müdahaleleri oluşturmak için nüfus içindeki alt grupların belirgin zayıf noktalarını belirlemenin önemini fark etmeye başlamıştır (Baker, 2012: 125). Nitekim, İklim Değişikliği Hükümetler Arası Panelin Dördüncü Değerlendirme Raporu (IPCC, 2007), özellikle gelişmekte olan ülkelerde aşırı hava koşullarından ötürü en çok ölen veya zarar gören insanların gecekondulu mahallelerinde yaşayan yoksullar olduğu konusunda uyarıda bulunmaktadır. Konunun önem ve aciliyetine rağmen, insan sistemlerinin zayıf yönleri ve uyum potansiyelleri üzerine yapılan araştırmalar, fiziksel çevre sistemleri, ekolojik etkiler ve hafifletme konusundaki araştırmalara oranla daha azdır (IPCC, 2007). İklim değişikliği, kentleşme ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi ele alan temel belgelerden bazıları, İklim Değişikliği Hükümetler Arası Panel Değerlendirme Raporları (Inter-Governmental Panel on Climate Change –IPCC-Assessment Reports), Dünya Bankası Dünyası Kalkınma Raporu 2010: Kalkınma ve İklim Değişikliği (the World Bank's World Development Report 2010: Development and Climate Change) dir. Bahsi geçen belgelerde, kent yoksullarının iklim değişikliğine karşı savunmasızlıklarının ya da yüksek kırılganlıklarının nedenleri, iklim değişikliğinin kent yoksulları üzerindeki olumsuz etkileri, bunda plansız kentleşmenin rolü gibi konulara genel hatlarıyla değinilmiştir.

İklim değişikliğinin sosyal boyutlarını ele alan ve bu kapsamda kent yoksullarının savunmasızlıklarını azaltacak adaptasyon yollarını genel hatlarıyla değerlendiren (Mearns ve Norton, 2010), iklim değişikliğine adaptasyonun yoksulluğun azaltılması ve sürdürülebilir kalkınma çabalarıyla entegrasyonunun yollarını tartışan (Abeygunawardena vd. 2009), kent yoksullarının iklim değişikliğine adaptasyonunu etkileyen güçlükler ve engelleri açıklayan (Ahammad, 2011), kent yoksullarının uyum kapasitesinin artırılmasında ya da savunmasızlıklarının azaltılmasında "doğal, fiziksel, sosyal, mali ve beşeri sermaye" varlıklarının rolünü ve farklı müdahale düzeylerini inceleyen (Moser ve Satterthwaite, 2008), kent yoksullarının kırılganlığını azaltacak / dirençlerini artıracak stratejileri ve finansman olanaklarını tanımlayan (Baker, 2012), kent yoksullarının iklim değişikliğine karşı savunmasızlığını azaltmada kurumsal kapasitenin rolünü ortaya koyan (Dodman ve Satterthwaite, 2008) vb. çalışmalar bulunmaktadır.

Kent yoksullarının iklim değişikliğine karşı direncini artırma stratejilerinden biri olarak “afet riski azaltım ya da adaptasyon politikalarının kent planlamayla bütünleştirilmesi” gerekliliğini vurgulayan ve bazı politika önerileri sunan çalışmalar bulunmakla birlikte (örneğin, Dodman ve Satterthwaite, 2008; Ahammad, 2011; Baker, 2012), bunun nasıl bir planlama yaklaşımıyla ve hangi çerçevede ele alınabileceğine ilişkin öneriler geliştiren çalışmalara rastlanılmamıştır. Literatürdeki bu boşluktan hareketle makalede, ilgili literatürden yararlanarak, gelişmekte olan ülkelerdeki kent yoksullarının iklim değişikliği risklerinden kaynaklı kırılganlıklarını incelemek ve bu kırılganlıklarını azaltacak ya da dirençlerini / esnekliklerini artıracak bir kentsel planlamanın çerçevesini oluşturmak amaçlanmıştır.

2. KENT YOKSULLARININ ÖZEL KIRILGANLIĞI

İnsanların, varlıkların ve ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı merkezler olarak kentler, hızlı nüfus artışı ve kentleşme ile iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine artan oranda maruz kalmaktadır. Deniz seviyesi yükselmesinin, fırtına dalgalanmalarının, sel baskınlarının, kuraklığın ve aşırı sıcaklık riskinin kentsel sistemler ve kent sakinleri üzerinde pek çok olumsuz etkilerinin olacağı öngörülmektedir. Örneğin, yol erozyonları, altyapı sistemleri üzerinde stres, kentsel ısı adası etkisinin ve hava kirliliğinin artması, enerji ve

su talebinde artış, bina temelleri üzerindeki stres, konutların dayanıksızlığı, su kaynaklarının tuzlaşması, yeraltı suyunun azalması, kıyı erozyonu, eğim değişikliği, kentsel tarım da dahil olmak üzere yeşil alan ve büyüme koşullarındaki azalma, temel hizmet sunumunun kesintiye uğraması, vektör kaynaklı hastalıkların artması, mal kaybı ve yer değiştirme, geçim kaynaklarının kaybı, topluluk parçalanması, taşkınla ilişkili toksinler ve atıklara maruz kalma, su kıtlıkları, gıda kıtlığı ve yüksek gıda fiyatları vb. (Wilbanks vd. 2007; Dodman ve Satterthwaite 2008; Carmin ve Zhang, 2009; Dickson vd. 2012).

Söz konusu etkilere maruz kalmanın büyüklüğünü tahmin etmeye yönelik yapılan çalışmalar; farklı kentleri, farklı tehlike türlerini, farklı zaman dilimlerini ve farklı varlık ölçümlerini ele alarak kentsel riske genellikle makro düzeyde bakmakta, hiçbir kent yoksullarına yönelik riski açıkça içermemektedir. Bununla birlikte, tüm çalışmalar bu riskin arttığını ve iklim değişikliğinin artan göstergeleriyle önümüzdeki on yıllarda önemli ölçüde kötüye gideceğini doğrulamaktadır (Baker, 2012). Bu risklerin kapsamı ve yoğunluğu göz önüne alındığında, kent yoksullarının savunmasızlığının şiddetlenerek artacağı, bunun hayatlarını, varlıklarını ve gelecekteki refahlarını tehdit edeceği muhtemeldir.

Arazi kullanım planlaması yoluyla geliştirilecek daha iyi politikaların risk azaltımı ve uyum kapasitesinin güçlendirilmesi açısından en büyük etkiye sahip olacağı belirtilmektedir (Baker, 2012). Bu kapsamda kent yoksullarının yaşadığı bölgelerin kent içindeki konumu, yerleşme dokusunun ve konutun özellikleri, altyapı ve temel hizmetlerin durumu ve mülkiyet güvencesinin, kent yoksullarının söz konusu risklere maruz kalmalarını ve dolayısıyla kırılganlıklarını nasıl etkilediği incelenerek, arazi kullanım planlaması politika ve kararlarının belirleyiciliği ortaya konulabilir.

Yer seçimi:

Kent yoksullarının kent içinde nerede yaşayacaklarının seçimi; ödenebilirlik, işe yakınlık, sosyal ağlar ve akrabalık bağlarının bulunduğu yerler arasındaki dengelerden kaynaklanmaktadır. Tipik olarak başkaları tarafından konut amaçlı istenmeyen veya diğer kent faaliyetleri için kullanılmayacak alanlarda yer seçme eğilimindedirler. Kent yoksullarının yaşadığı bu gecekondular / çöküntü mahalleleri, genellikle iklim değişikliği ve doğal afet riski taşıyan tehlikeli alanlarda (taşkın alanları, dere yatakları, bataklıklar, dik yamaçlar gibi) veya fiziksel ve çevresel tehlikelere (zehirli kentsel ve endüstriyel atıklar, çöp alanları, demiryolları ve yüksek gerilim hatları gibi) yakın alanlarda bulunmaktadır.

Fiziksel oluşumu açısından üç tip gecekondular mahallesi tanımlanabilir: (1) artan ticaret ve üretim faaliyetleri nedeniyle daha zengin kent sakinlerince terk edilmiş kent merkezleri veya tarihi çekirdek, (2) çeşitli nedenlerle boş bırakılmış (kamusal olanaklara ayrılmış, dava altında, fiziksel ve çevresel olarak tehlikeli vb.) ve dağınık haldeki kent içi araziler, (3) boş ya da kentsel gelişmenin olmadığı kent çevresindeki araziler (UN-HABITAT 2003).

Her gecekondular mahallesinin farklı konumsal ve mekansal özelliklerinden kaynaklı farklı kırılganlık düzeyleri ve farklı etkilenme dereceleri söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, gecekondular mahallesinin demiryolu, otoyol gibi fiziki sınırlarla planlı mahallelerden izole olması veya planlı konut alanlarına bitişik olması, gecekondular mahallelerinin büyüklüğü, mahallenin kuruluş tarihi, vb. faktörler uyum kapasitesini ve direncini etkileyebilmektedir. Örneğin, birbirine bitişik gecekondular mahalleleri, aynı hizmet ağını paylaşıyorsa, olası bir afette su temini, sağlık, drenaj, elektrik kesintisi gibi sorunlar daha fazla sayıda kent yoksulunu etkileyebilir. Bununla birlikte, gecekondular mahallelerinin bu bitişik konumu sayesinde, güvenlik ve acil yardım hizmetleri daha fazla gecekonduda yaşayan hane halkına ulaşılabilir. Planlı alanlara bitişik gecekondular mahallelerinde yaşayanlar ise hizmet verdikleri yüksek gelirli hane halklarıyla kurdukları daha güçlü bağlar nedeniyle görece olarak daha yüksek uyum kapasitesine sahip olabilirler. İşverenlerinden acil mali yardım almada, diğer gecekondular mahallelerinde yaşayanlara göre daha iyi konumda olabilirler ve bu ilişkiler, olası bir afetteki uyum kapasitelerini artırabilir (Baker, 2012).

Küçük gecekondular mahalleleri çoğunlukla komşu planlı alanların hizmetlerinden yararlanmakta, bu da olası felaketlerin etkileriyle başa çıkma kapasitesini geliştirmektedir. Kuruluş tarihleri itibarıyla daha yaşlı gecekondular mahallelerinde sakinlerin büyük çoğunluğu yapılarını zamanla daha dayanıklı ve kalıcı malzemelerle yenilemek için yatırım yapabilmektedir. Bu mahallelerde daha yeni gecekondular mahallelerine göre mülk sahibi oranı yüksektir. Dolayısıyla yaşlı gecekondular mahallelerinin uyum kapasitesi, yeni olanlardan görece olarak daha fazla olabilir.

Yerleşme dokusu ve konut özellikleri:

Gecekondu mahallelerinin konumsal özellikleri ve büyüklükleri farklı olsa da yerleşme dokusu benzer / ortak özellikler sergilemektedir: yüksek nüfus yoğunluğuna bağlı olarak yüksek yapı yoğunluğu, bitişik yapı nizamı ya da birbirine oldukça yakın konutlar, kentsel boşlukların azlığı, dar ve düzensiz sokak ağları.

Gecekondu mahalleleri morfolojik açıdan, yerleşim alanlarına kıyasla çok az açık alana sahiptir. Bu da hava sirkülasyonunu kesintiye uğratar ve yerel ortam sıcaklığını artırır. Yüksek yoğunluk açık alan azlığı ile birleşince hijyen ve sağlık koşullarını oldukça kötüleştirir. Dar sokaklar, su temini, sanitasyon hizmetleri ve katı atıkların toplanması için muhtemel yerleri sınırlayabilir. Böylece kent yoksulları iklim değişikliği risklerine ve olumsuz etkilerine daha duyarlı hale gelebilir.

Konutlar ise standart altı ve düşük kalitelidir. Büyüyen aileler, sıklıkla aynı konutta barınmaktadır, ancak konutlar yeterli büyüklükte değildir. Kent yoksulları için hükümet eliyle yapılmış sosyal konutlar mevcut olmakla birlikte, düşük kaliteli malzemeyle sakinler tarafından yapılmış olanlar daha yaygındır. Konutlar yapım malzemesi açısından farklılık gösterse de zamanla bozulmaların yaşanması ve bakım-onarımın yapılamaması nedeniyle yapısal açıdan oldukça dayanıksızdır. Düşük gelire ek olarak mülkiyet güvencesinden yoksunluk nedeniyle tahliye tehdidi, dayanıklı malzeme yatırımını engellemektedir. Yüksek yoğunluk ve afet direnci zayıf konut varlıkları, kent yoksullarının ve varlıklarının olası bir afette büyük zarar görmesine neden olabilir.

Altyapı ve temel hizmetler:

Yoksulların güvenli, uygun maliyetli ve güvenilir hizmetlere erişimi birçok kentte düşüktür. Çoğu kent yoksulu güvenli su, sanitasyon, uygun drenaj, güvenilir enerji, taşıma, yollar, katı atık giderme ve halk sağlığı hizmetlerine erişimde güçlükler yaşamaktadır. Yerel yönetimlerin hızlı kentleşmeyle giderek büyüyen nüfusun artan hizmet ihtiyacına yanıt verecek kaynakları veya kapasiteleri yetersizdir. Öte yandan, yerel yönetimler yasa dışı yerleşimlere yapılacak yatırımları riskli olarak algılamakta ve bu yatırımları yapmaya isteksiz davranmaktadır. Kent yoksullarının temel hizmetleri ödeyemediği yönünde bir algı da mevcuttur.

Temel hizmet eksikliği, aşırı kalabalık yaşam koşullarıyla birleşince küçük tehlikelerin etkisini artırabilir ve kent yoksullarının direncini azaltır. Drenajın olmaması, yağmurun şiddetli bir sele dönüşmesine neden olabilir. Katı atık bertarafının olmaması, drenaj kanallarını bloke eder ve sel riskini oluşturur. Altyapının hasar görmesi, su kıtlığına, hizmetlerin aksamasına, hastalıkların bulaşmasına ve hızla yayılmasına neden olabilir. Krizler sırasında, düzensiz sokak ağları veya erişim yollarının olmaması, emniyet güçlerinin ailelere ulaşmasını ve diğer yardım çabalarını engelleyebilir. Gelir yetersizliği ve güvenli konuta erişimin olmaması gecekondu sakinlerinin iyileşme kapasitesini büyük oranda etkiler (Lall ve Deichmann, 2009).

Sürdürülebilir su temini ve sanitasyon hizmetinin sağlanması; nüfus artışı ve kentleşme, yetersiz kaynak yönetimi, yaşlanan altyapı, mali kaynak yetersizliği ve iklim değişikliğinin etkileri nedeniyle kentsel alanlarda gittikçe zorlaşmaktadır. Gecekondu mahallelerinde bu hizmetler özellikle zayıf kalmaktadır. Yoksullar çoğu zaman yasadışı yollarla veya çeşitli küçük hizmet sunucularıyla su ihtiyaçlarını temin etmeye çalışmaktadır. İklim değişikliğine bağlı deniz seviyesi yükselmesi, sıcaklık ve kuraklık artışlarının su arzını etkileyeceği, IPCC raporlarında öngörülmektedir. Sanitasyon için durum daha da kötüdür. Kurak dönemlerde sağlık sigortasının eksikliği de göz önüne alındığında, kent yoksullarının temiz içme suyuna erişimleri daha da azalabilir ve kirlenmiş su kaynaklı hastalıklar yayılarak nüfusu yüksek risk altına sokabilir. Taşkınlar, atıkları ve toksik kimyasalları içeren kirli suyu yaşama mekanlarına taşıyabilir (Baker, 2012).

Drenajın yetersiz olması yıkıcı etkilere neden olabilir. Özellikle düşük rakımlı alanlarda konumlanmış gecekondu mahallelerindeki konutların drenajı genellikle azdır ya da hiç yoktur. Bu mahallelerde yetersiz korunan fırtına kanalizasyonları ve zayıf atık bertaraf etme uygulamaları, yağmur sırasında drenaj sistemlerinin çalışmasını engelleyerek akışa neden olabilir. Durağan sel suları, parazitler vb. için ideal bir üreme alanı oluşturarak bulaşıcı hastalıklara yol açabilir (Baker, 2012).

Kent yoksulları diğer kentlilere göre daha az atık üretirken, yetersiz atık yönetiminin sonuçlarına daha fazla maruz kalmaktadır. Toprak ve suyun kirlenmesine neden olan açık hava çöp dökümleri çevre sağlığını ve güvenliğini olumsuz etkiler. Yetersiz hizmete bağlı olarak katı atık, yağmursuyu kanalizasyonlarını tıkayarak, su akışını engeller, kirliliği ve hastalık vektörlerini artırır (Baker, 2012).

Yollara ve ulaşım hizmetlerine erişim, aşırı hava şartlarında güvenliğe geçiş için kritik öneme sahiptir. Genellikle asfaltsız olan gecekondu mahallelerindeki yolların kalitesi çok düşüktür ve artan aşırı hava olaylarıyla daha da kötüleşecektir (çatlama, çökme gibi). Bu da olası bir felakette hizmet sunumunu engeller.

Planlı alanlara komşu olan gecekondu yerleşimleri toplu taşımacılık ağlarıyla iyi ilişkili olmakla birlikte, büyük gecekondu mahallelerinin bağlantısı yetersiz olabilir ve ulaşım servisleri bulunmayabilir. Bu, istihdam fırsatlarını sınırlar ve sosyal dışlanmaya katkıda bulunabilir (Baker, 2012).

Kent yoksullarının birçoğu enerji ihtiyacını karşılamak için yasadışı bağlantılara ve verimsiz veya tehlikeli kaynaklara güvenmektedir. Kent yoksullarının büyük çoğunluğu pişirme ve ısınma için biyokütle (odun, odun kömürü, tarım ve hayvancılık atığı) yakmakta, bu da hava kirliliğini artırarak solunum sağlığını kötüleştirmektedir (Baker, 2012). Kullanılan fosil yakıtlar, iklim değişikliği ve ormansızlaşmaya da katkıda bulunmaktadır.

Diğer altyapı gibi, iklim değişikliğine bağlı aşırı hava şartlarının, enerji altyapısı üzerinde de önemli etkileri (sel ve rüzgar hasarına karşı savunmasızlık) olması beklenmektedir. Artan sıcak hava dalgaları klima talebini artırabilir, elektrik kesintilerine neden olabilir. Kent yoksullarının çoğunun klimaya erişiminin olmaması, yüksek sıcaklığa bağlı hastalık ve ölümleri artırabilir. Hidro enerjiye bağımlı alanlarda kuraklıklar enerji üretimini etkileyebilir.

Bulaşıcı hastalıkların çoğu, değişen sıcaklıklara ve yağışa karşı oldukça duyarlıdır. IPCC Dördüncü Değerlendirme Raporunda, değişen hava koşullarının bazı bulaşıcı hastalık vektörlerinin dağılımını değiştirdiği ve mevcut sağlık koşullarını kötüleştirdiği belirtilmiştir. Kent yoksulları altyapıya yetersiz erişim nedeniyle engelliliğe ve ölüme neden olabilen bulaşıcı ve bulaşıcı olmayan hastalıkların "çifte yüküne" maruz kalmaktadır (Baker, 2012).

Acil servisler hem olası afetlere hazırlıklı olmayı hem de acil müdahale ve kurtarmada tedbirler alınmasını içerir. Gelişmekte olan ülkelerde acil servisler az veya sınırlıdır. Koruyucu önlemlerin ve felaket yönetiminin yetersiz olması, yaşanan felaketlerde yüksek ölüm oranlarına, yüksek düzeyde geçim ve ekonomik kayba neden olabilir (Baker, 2012).

Mülkiyet güvencesi:

Kent yoksulları, kentsel arazilere mülk sahibinin veya yerel yetkililerin rızası olmaksızın yerleştikleri için çeşitli seviyelerde güvensizlik yaşarlar. Mülkiyet güvencesi ya da tasarruf / kullanım hakkı güvencesi, zorla tahliyelerden korunma ve kamu altyapı hizmetlerinin elde edilmesinde kilit önem taşımaktadır. Olası bir afet sonrası güvenli barınak sunumunu engelleyebilir. Yerel yönetimler, yasadışı gecekondu mahallelerindeki hane halkına altyapı sağlamak konusunda isteksiz davrandıkları için, iklim değişikliği karşısındaki zorlukları daha da artacaktır. Kiracılığın güvenliği, kent yoksullarının özel adaptasyonu için kritik önem taşıyan mülkiyet ve hizmet iyileştirmelerine yapılan öz-yatırımlar için de önemlidir (Baker, 2012). Sosyo-mekânsal dışlanma ile bağlantılı güvensiz mülkiyet, felaketlerle baş etmede bilgi ve mali yardım almaya erişimi de azaltmaktadır.

Yukarıda ayrıntılı verilen kent yoksullarının kırılmalıklarını artıran yerleşimi, yerleşme dokusu, konut, altyapı, mülkiyet gibi konular kent planlamanın ilgi alanında yer almaktadır. Kent yoksulları için resmedilen kötü tabloda mevcut kent planlama yaklaşımındaki yetersizliklerin ya da planlama sistemindeki sorunların de büyük payı vardır. Bir sonraki bölümde "kent yoksullarına direnç kazandırmayı hedefleyen bir kent planlama" üzerine öneriler sunulacaktır.

3. KENT YOKSULLARINA DİRENÇ KAZANDIRMAYI HEDEFLEYEN BİR KENT PLANLAMAYA DOĞRU

Son yıllarda ekonomik, siyasi ve çevresel boyutta karmaşıklık, belirsizlik ve güvensizliğin artması ve küreselleşmeye bağlı süreçlerin kentleri dışsal etkilere daha açık duruma getirmesi (Christopherson vd. 2010) ile mevcut kent planlama yaklaşımı ve politikaları bu denetlenemeyen etkilere yeterince yanıt verememekte, kentlerin ve kentlilerin artan kırılmalıklarını yeterince dikkate alamamaktadır. Değişimi kontrol etmeyi, sadece sistemdeki bozulmaları ve tehditleri önlemeyi amaçlayan ve daha çok içsel dinamiklerle ilgilenen "sürdürülebilirlik" temelli mevcut planlama yaklaşımı ve politikalarının yetersizliği ve bu yetersizliklere dayalı kuramsal arayışlar, ilgili yazında sıkça dile getirilmektedir (Eraydın, vd. 2011). Bu bağlamda iklim değişikliğine hazırlıklı olmayı ve bunun etkileriyle başa çıkmayı sağlayan yaklaşımlar göz ardı edilmekte, arazi kullanım planlarına risk azaltımı yeterince dahil edilmemekte ve kent planları, altyapı planlarıyla ilişkilendirilmemektedir. Doğal ve mevcut iklimsel veriler analiz düzeyinde kalmakta, planlama kararlarını kısmen yönlendirebilmektedir. Öte yandan, plan analiz aşamasında nüfus geneli üzerinden bilgi toplanarak, nüfus içindeki alt nüfus grupları (makale bağlamında, örneğin kent yoksulları) ihmal edilmektedir.

Mevcut planlama yaklaşımı yanı sıra planlama sistemindeki sorunlar da kent yoksullarının iklim değişikliği karşısındaki savunmasızlıklarını tetiklemektedir. Aşırı hızlı göçlerin, plansız, programsız ve kontrolsüz

kentleşmenin yaşandığı gelişmekte olan ülke kentlerinde planlama sistemindeki sorunların kökeninde, planlamanın kentsel gelişimi denetleyen ve yönlendiren bir güç olmaktan uzak oluşu, piyasa koşullarının yönlendirmesine açık oluşu, düzenleyici sistemlerdeki sorunlar ve eksiklikler, kurumsal kapasitedeki ve toplumsal katılımdaki zayıflık yatmaktadır. Türkiye için örneklendirilirse, etkisiz arazi kullanım politikaları sonucu riskli ya da tehlikeli arazilerde kaçak yapılaşmalar (gecekonular) oluşmuş, bu alanlar zamanla oy potansiyeli nedeniyle af yasalarıyla yasallaştırılmıştır. Rant değeri yüksek gecekondu mahallelerini hedef alan kentsel dönüşüm uygulamaları, kent yoksullarının afet direnci zayıf konutlarını ve kötü yaşam koşullarını iyileştirmekten ve katılımlarını sağlamaktan çok, zorla tahliyelerle sonuçlanmıştır. Ayrıca, kentsel dönüşüm uygulamalarının yasal dayanağını oluşturan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”, deprem dışındaki afetleri değerlendirmeye almamaktadır (madde 2’de Riskli alan, “zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan,... alan” olarak tanımlanır). Yerel yönetimler, kent yoksulları için iyi yaşam standartları, geçim koşulları ve birçok çevresel tehlikeye karşı savunmasızlığın azaltılması için gerekli olan altyapı ve hizmet sunumundan sorumlu olmalarına rağmen, sınırlı kapasiteleri ya da isteksizlikleri gereği bu sorumluluklarının çoğunu yerine getirmemekte ya da bu hizmetleri karşılamakta başarısız olmaktadır.

İlgili literatür (Dodman ve Satterthwaite, 2008; Baker, 2012), kent yoksullarının iklim değişikliğine karşı savunmasızlıklarını azaltmak ya da dirençlerini artırmak için kurumsal kapasitenin artırılmasını, bunun önemli bir bileşeni olarak da iklim değişikliğine uyum ve afet riski azaltımının, kent planlamaya entegrasyonunu önermektedir. Ancak önerilerde nasıl bir planlama yaklaşımı ve planlama sistemiyle bunun gerçekleştirilebileceği açıklanmamıştır. Makalede, bu açıklığı doldurmak amacıyla aşağıdaki öneriler geliştirilmiştir.

Küreselleşme sürecinde giderek artan ekonomik dış etkiler ve küresel çevresel ve ekolojik tehditler karşısında kentsel sistemlerin planlanmasında sadece sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik ilkelerle yetinilemeyeceği, daha bu tehditler ortaya çıkmadan mevcut kentsel yapıların uyum sağlama ve kendini yenileyebilme, diğer bir deyişle esneyebilme kapasitelerinin artırılmasını sağlayacak yeni bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği, bunun için de son yıllarda kent yazınına giren *esneyebilirlik düşüncesi* (resilience thinking) şeklinin; planlama kuramı, pratiği ve kent yönetimine yönelik geliştirilecek yeni yaklaşımların özünü oluşturabileceği (Eraydın, vd. 2011) vurgulanmaktadır. “Esnek-uyum gücü” olarak da adlandırılabilen bu yaklaşım, iklim değişikliği bağlamında ele alındığında, planlamanın denetleyemediği (dıştan gelen) iklim değişikliği etkilerini dikkate alan, sadece iklim değişikliği tehditlerinin ve olası etkilerinin engellenmesine ya da en aza indirgenmesine değil, aynı zamanda iklim değişikliğinin yaratacağı sorunlarla baş edebilmeye ve etkiler sonrası uyum kapasitesini geliştirmeye odaklanmaktadır. Bu şekilde kentlerin felaketlerden daha az etkilenebilecekleri, bu nedenle sadece fiziksel açıdan değil, aynı zamanda sosyal ve kurumsal açıdan da donanımlı olmaları gerektiği belirtilmektedir.

Bu bağlamda yerleşilebilir kentsel alanları sınırlayabilecek afet durumlarını da dikkate alarak hazırlanan etkili ve uyarlamacı bir kentsel arazi kullanımı; toplumun verimli katılımını, arazi gelişim sürecinde dengeli bir ekonomiyi, kaynakların etkin kullanımını, yapılı alanlarda arazinin yeniden kullanımını destekleyen ve kent çevresindeki arazi kullanımını kısıtlayan politikalarla ilişkilidir. Dolayısıyla, kaynak yönetimi ve yönetim konuları, arazi kullanım planlamasındaki esneyebilirlik düşüncesinin ayrılmaz parçalarıdır (Walker vd. 2004).

Kentsel esneyebilirlik yaklaşımı, *kentleri karmaşık uyarlamacı sosyo-ekolojik sistemler* olarak kabul etmektedir. Sosyal ve ekolojik sistemlerin uyum kapasitesi, esneyebilirlik tartışmalarının özünü oluşturmada ve planlama kararlarında önem arz etmektedir (Eraydın, vd. 2011). Uyum kapasitesinin güçlendirilmesi, değişimler ve belirsizliklerin üstesinden gelebilmek için uygulanabilir bir yol sunmakta, kaynakların niteliği ve nasıl kullanılması gerektiği konusunda çıkarsamalar yapmaktadır (Folke ve Carpenter, 2000; Vincent, 2007). Uyum kapasitesi, ayrıca, herhangi bir dış kaynağın yönlendirmesi ve yönetimi olmadan, sistemin kendi içinde örgütlenmesini ifade eden özörgütlenmeye (uyarlamacı yönetime) de olanak sağlamaktadır (Heylighen, 2002).

İklim değişikliğine oldukça duyarlı kent yoksullarının kırılganlığını azaltabilmek için uyum kapasitesinin güçlendirilmesini amaçlayan “kent yoksulları yanlısı ya da kent yoksullarına dost bir planlama”, esneyebilirlik düşüncesine temelli bir planlama yaklaşımıyla örtüşmektedir.

Bu yaklaşım çerçevesinde, planlama sistemi; denetlenemeyen dışsal etkiler, belirsizlikler ya da potansiyel tehditler daha ortaya çıkmadan değerlendirmeye alınacağı için, kentsel gelişimi denetleyen ve yönlendiren bir güç olarak ve piyasa koşullarından çok, risklerin belirleyiciliğini ve katılımcılığı esas alarak sorunlarını aşabilecektir. Böyle bir yaklaşım ve planlama sisteminde, kent yoksullarının uyum kapasitesini artırmayı ya da onlara direnç kazandırmayı amaçlayan bir planlama genel olarak üç aşamada ele alınabilir: (1) Kent ve

topluluk düzeyinde risk analizi yapma, (2) Esneyebilirlik düşüncesi temelinde plan yapma ve karar verme, (3) Planı uygulama, izleme ve gözden geçirme.

Kent ve topluluk düzeyinde risk analizi yapma

Risk analizi; potansiyel risklerin niteliğini ve düzeyini tanımlayabilir, kentin uyum kapasitesini ortaya koyabilir, toplulukların kırılganlıklarını / zayıf noktalarını ve bu tehlikelere maruz kalma olasılığını tespit edebilir. Bu kapsamda bir kentin mevcut iklim eğilimleri ve gelecekteki iklim senaryoları göz önüne alınarak, iklim değişikliğinden kaynaklı ana tehditleri (olası riskler ve etkileri) belirlenmelidir. Kaynakların taşıma kapasiteleri hesaplanmalıdır. Kentsel sistemlerin ve kentlilerin kırılganlıkları saptanmalı ve yerel kırılganlık haritaları oluşturulmalıdır. Örneğin, iklim değişikliği riski ve etkilerinin kent yoksullarının kırılganlıklarını nasıl etkileyeceği öngörülmelidir. Bunun için demografik, sosyo-ekonomik, mekansal ve çevresel analizlerle “varlık kapasiteleri veya kırılganlık durumları / duyarlılık düzeyleri” saptanmalı ve kırılganlık - uyum kapasitesi bakımından ortak özelliklere göre gecekondulu bölgelerinin kırılganlık tiyolojileri oluşturulmalıdır.

Esneyebilirlik düşüncesi temelinde plan yapma ve karar verme

Bu aşamada, paydaşların katılımıyla kentin ve toplulukların kırılganlıklarının azaltılıp uyum kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik kararlar alınabilir. Nitekim afet ve iklim değişikliği riskini kent planlarına dahil edip olumlu sonuçlar alan kentler (örneğin, Boston, Cape Town, Ho Chi Minh City, Londra, Quito, Rotterdam, Toronto; Birkmann vd. 2010) vardır. Risk analizleri sonucu maliyet etkinliği ve kaynak kullanılabilirliği hakkında bir fikir edinilebilir, bu bilgi ışığında katılımcı değerlendirmelerle en uygun müdahale ya da önlem türleri / uyarılma seçenekleri, politika öncelikleri ve kritik eşikler belirlenebilir (gecekondulu bölgeleri için belirlenen her bir kırılganlık tiyolojisine göre uyarılma seçenekleri geliştirilebilir). Bu da planlama kararlarına aktarılabilir. Enerji etkin kent formu, kentsel gelişmenin tehlikeli olmayan alanlara yönlendirilmesi ya da riske eğilimli alanlarda kentsel gelişmenin engellenmesi, kentsel arazinin en uygun işlevler için tahsis edilmesi, uygun yoğunluk kararlarının verilmesi, kentte nefes alınacak boşlukların / açık alanların ve geçirgen yüzeylerin artırılması, yeşil alanların (özellikle kentsel ağaç örtüsünün) artırılması ve ekolojik koridorların oluşturulması, pasif soğutmadan yararlanılması, erişilebilir ve esnek ulaşım sistemlerinin planlanması, esnek - yeşil altyapının planlanması, konut iyileştirmeleriyle “yeterli konut” sunumunun gerçekleştirilmesi, mevcut konut stoğu için uyarlanabilir konut çözümlerinin (taşkınlarla başa çıkmak için binaları yükseltme gibi) geliştirilmesi, yeni inşaatlar için daha sağlam tasarım standartlarının oluşturulması, konutlarda daha verimli enerji ve su kullanımı için düzenlemelerin yapılması vb. kararlar, iklim değişikliği adaptasyon planı kararlarına örneklerdir.

Olası iklim değişikliği risklerini azaltmayı amaçlayan politikalar ya da planlama kararları, kent yoksulları için olumlu katkılar sunabilir. Örneğin, verimli ulaşım sistemleri, erişimi ve hareketliliği sağlayarak arazileri yeni alanlarda kullanılabilir hale getirebilir ve böylece savunmasız bölgelerde teşviklerin geliştirilmesini azaltabilir. Yüksek riskli bölgelerdeki bina ve yerleşimlerin önlenmesi, can kurtarabilir ve yıkımı önleyebilir. Arazi mülkiyetinin düzenli hale getirilmesi için bir düzenleme, yatırımları ve altyapı iyileştirmelerini teşvik edebilir. Proaktif politikalar, düşük gelirli sakinler için güvenli ve uygun fiyatlı konut alanları hazırlamaya yardımcı olup yoksulların riskini azaltabilir (Baker, 2012).

Bununla birlikte, bahsi geçen politikalar ya da planlama kararları olumsuz sonuçlara da yol açabilir, böyle bir durumda geniş kapsamlı öncelikler bağlamını dengeli bir şekilde düşünmek gereklidir. Örneğin, riskli gecekondulu yerleşimlerinin iyileştirilmesine yatırım yapmakla nüfusu daha güvenli alanlara taşımak arasındaki yatırım karmaşıktır. Araştırmalar, gecekondulu sakinlerin yeniden yerleştirmeden ziyade gecekondulu iyileştirmesinden daha fazla kazandıklarını göstermekle (World Bank, 2006) birlikte, bu analizlerin iklim değişikliği risklerini göz önüne alıp almayacağı belirsizdir. Daha yüksek riskli yerlerde ek hizmetler (enerji, konut, su, drenaj ve sanitasyon) sağlamak, daha fazla sayıda insanın ilgisini çekmek ve risk altındaki varlıkların değerini artırmak yoluyla maruz kalımı artırabilir. Kurumsal değişiklikler (örneğin, güvenli arazi tasarruf hakkı / mülkiyeti), konut sakinlerinin konutlarına yatırım yapmasına, afet durumunda riski artan varlıklara ve kayıplara neden olabilir. Böyle bir durumda dengeyi sağlamada yerel katılım yoluyla kabul edilebilir bir risk düzeyinin tanımlanması uygun olabilir. Böyle bir risk seviyesinin altında, gecekondulu iyileştirme politikası uygun bir yaklaşım olarak kabul edilir. Bu risk düzeyinin üstünde, nüfusun yerini değiştirmesi tercih edilir. Alternatif olarak, risklere karşı koruyan daha maliyetli yatırımlarla yüksek risk seviyeleri azaltılabilir, ancak bu durumda yerinde iyileştirme genel maliyetleri, yeniden yerleşim maliyetlerinin ötesine geçebilir (Baker, 2012).

Yüksek riskli alanlarda gelişme ve yapılaşmayı önlemek ve enerji etkin ve sürdürülebilir bir kent formu olarak kabul edilen kompakt kent formunu (sıkı kentleşme) teşvik etmek için kullanılan imar düzenlemeleri de bazı potansiyel sorunlar içerebilir. Bir kentin riskli bölgelerinin imara açılmasını ya da kentsel yayılmayı engelleyen

imar düzenlemeleri, mevcut arazileri azaltacak, fiyatları yükseltecek ve bu nedenle yoksul hane halkının konuta erişimi daha da zor hale gelecektir. Bu nedenle kent planlamayla bu durumun iyi yönetilmesi gereklidir (Baker, 2012).

Öte yandan, iklim belirsizliği, iklim duyarlı ve uzun ömürlü olan tüm yatırım kararlarında bir engel oluşturabilir ya da karar vermeyi karmaşık hale getirebilir. Bu nedenle politika yapıcılar yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyabilir. Mevcut karar verme yaklaşımı, geleceği önceden tahmin etmeye ve o geleceğe yönelik en iyi seçeneği seçmeye çalışırken, maliyet yararı ve maliyet etkinliği analizi gibi karar verme araçlarını kullanmaktadır. Ancak bunlar büyük belirsizliklere uygulanabilir olmayabilir. Bunun yerine gelecekteki birçok alternatif üzerinde “sağlam olan seçimlerin” belirlenmesi ve bunun için birçok paydaşın katılımıyla senaryo analizine dayanarak çok kriterli karar verme araçlarının kullanılması önerilmektedir (Baker, 2012). “Sağlam karar verme” yaklaşımı olarak adlandırılan bu yaklaşım, herhangi bir politikanın paydaşlar için kabul edilemez sonuçlar doğurmamasını sağlamayı amaçlar, diğer bir ifadeyle, (gelecekteki iklim şartları açısından) büyük bir pişmanlığa neden olan, geri dönüşü olmayan seçimlerden kaçınmaya odaklanır. Böylece paydaşların kendi tercihlerini daha yüksek direnç ve daha düşük kırılabilirlik açısından değerlendirmesine yardımcı olabilir (Lempert, vd, 2006; Lempert ve Collins 2007).

Planı uygulama, izleme ve gözden geçirme

İklim ve afet riskine karşı savunmasızlığı / kırılabilirliği azaltmayı amaçlayan bir planın uygulanabilirliği, desteklenmesi ve denetlenmesi için “yerel esneklik eylem planları”, kaynak yönetimi (su yönetimi, katı atık yönetimi, vb.), çok düzlemli iyi bir yönetim, yerel yönetim ile kent yoksulları arasındaki ortaklıklar, güçlü sosyal dayanışma ağları, yerel yönetimin finansal olanakları, teknik ve personel kapasitesi, hükümet yatırımları ve teşvikleri, ilgili yasal ve kurumsal düzenlemeler (özellikle mülkiyete yönelik), kurumlar arası eşgüdüm vb. önemlidir.

Yerel Esneklik Eylem Planları; risk ve kırılabilirlik değerlendirmeleri yapma, kısa - orta ve uzun vadeli eylemleri (afet öncesi hasarın önlenmesine, acil durum sonrası tepki vermeye ve yeniden iyileşmeye yönelik adaptasyon eylemleri) ve bütçeyi tanımlama, eylemlerden / faaliyetlerden sorumlu olan ve işbirliği yapılacak kurum ve kuruluşları belirleme, eylemleri uygulama ve izlemeyi vb. içerebilir. Bu eylem planları, kurumsal kapasitenin, yerleşmelerin ve alt nüfus gruplarının kırılabilirliklerinin değerlendirilmesi, önceliklerin belirlenmesi, araçların yönlendirilmesi vb. açıdan önemli bilgiler sağlar. Buna ek olarak, varlık adaptasyonunu ve uzun vadeli korumayı amaç edinen esneyebilirlik düşüncesine temelli kent planlarını destekleyici rol üstlenir.

Sivil toplum örgütleri ve topluluk temelli örgütler, resmi kurumların yokluğunda kent yoksullarının ihtiyaçlarına cevap verebilir. Mevcutta ve acil durumlarda hizmet sunumundaki boşlukları ele alarak ve koordineli eylemi kolaylaştırarak uyarlanabilir kapasiteye katkıda bulunabilirler. Ayrıca, yerel yönetim ile yerel topluluklar arasındaki ortaklıklar; işbirliğini, her grubun oynadığı rolü karşılıklı olarak tanımasını, yanlış anlamaları gidermek için diyalogun iyileştirilmesini, yerel düzeyde neler olduğunu anlama ve tanımayı kolaylaştırılabilir. Yoksullar için bu ortaklıklar, kentin sağlayabileceklerini ya da sağlayamayacaklarını ve kısıtlamaları anlamak, benimsenen yaklaşımın gereksinimlerine uygun olmasını ve kalite standartlarını karşılamasını sağlamak, halk sağlığı hizmetlerini izlemek ve savunmak için çok önemlidir. Yerel yönetimler için bu ortaklıklar, kent yoksullarının bir şehrin ekonomisine ve toplumuna yaptıkları katkıları tanımak için önemlidir ve bu ortaklıklarla kent yoksulları, ihtiyaçlar ve öncelikler konusundaki tartışmalara dahil edilebilmektedir. Örneğin yerel yönetimlerle Afrika ve Asya'daki topluluk örgütleri arasındaki ortaklık örneklerinin birçoğu, gecekondu mahallesini iyileştirmek, araziye güvence altına almak, düşük gelirli hanelerin ödeyebileceği yeni konutlar geliştirmek ve altyapı ve hizmetleri iyileştirmek için girişimlerde bulunan gecekondu sakinleri federasyonları tarafından başlatılmıştır (Baker, 2012: 4).

Gecekondu mahallelerinde var olan sosyal ağlar (sosyal sermayenin gücü), aynı zamanda uyum kapasitesini artırabilmektedir. Özellikle yaşlı (mahalleyi kullanım süresi uzun olan) topluluklar, sakinlerin daha geçici olabileceği yeni mahallelere göre daha güçlü sosyal ağlara sahiptir. Sosyal ağların ve akraba bağlarının daha güçlü olduğu yaşlı gecekondu mahallelerinde yaşayan bireyler ve topluluklar, tehlikeleri ve toplum kaynaklarını yerel olarak bildikleri için riskleri özel önlem teknikleriyle yönetebilmektedir ve bu topluluklar daha esneklerdir. Bu topluluklarda aktif iç liderlik, yardım ve rehabilitasyonu daha etkin ve verimli bir şekilde organize edebilmektedir (Baker, 2012).

Kurumsal kapasite geliştirme yatırımları (farklı seviyelerde eğitim programları, kentlerin birbirlerinden öğrenmesine, bilgi alışverişine yarayan programlar gibi), yine, kentlere direnç kazandırmaya katkı sunar.

Uyum ve risk azaltma maliyetleri, gecekondü bölgelerinde kentsel altyapı ve temel hizmetler gibi fiziksel yatırımların yanı sıra bilgi sistemleri (verilerin sürekli güncellenmesi ve paylaşılması bakımından), güvenlik ağları ve kapasite geliştirme yatırımlarını da içermektedir. Yoksullar için esneklik sağlamaya katkıda bulunan bu yatırımları finanse etmek için kamu ve özel kaynakların bir kombinasyonuna ihtiyaç vardır (Baker, 2012).

Planların uygulanabilirliğini engelleyici ya da kısıtlayıcı faktörler de vardır. Arazi ve kaynaklara yönelik yüksek talep ve özel arazi spekülâtörlerinin ve geliştiricilerin yoğun baskıları, resmi politika ve planlama uygulamalarının etkinliğini azaltabilir (Birkmann, vd. 2010). Arazi ve ilgili hizmetler için sorumlulukların ya da yetki alanlarının, birkaç kurum arasında dağılık olması, arazi yönetiminin eşgüdümünü engelleyebilir.

4. SONUÇ

Kent içinde en savunmasız / tehlikeli alanlarda yaşamaları, aşırı kalabalık ve kötü yaşam koşulları, temel altyapı ve hizmetlerin yetersizliği, güvensiz ve kalitesiz konutlar, zayıf hükümet desteği, hukuki ve mali koruma eksikliği, yetersiz beslenme, kötü sağlık koşulları vb. nedeniyle kent yoksullarının iklim değişikliği risklerine maruz kalmaları daha da artmaktadır. Bu koşullar, iklim değişikliğini felakete dönüştürebilir ve temel hizmetlerin kaybedilmesi, konutlarda hasar, geçim kaynaklarının kaybı, yetersiz beslenme, hastalık, sakatlık ve yaşam kaybına neden olabilir. Kent yoksullarının yaşam koşullarını iyileştirmek için birçok tecrübe birikimi söz konusudur; ancak pek çok kent, kentleşmenin hızı, etkisiz politikalar, kaynak kısıtlamaları, siyasi irade eksikliği ve zayıf kapasite nedeniyle bu hedeflere büyük ölçüde ulaşamamıştır (Baker, 2012). Bu makale, kent planlama bakış açısıyla konuyu değerlendirerek, planlamanın yetki alanında yapılabilecekleri, önerilerin uygulanabilirliğinin olanak ve sınırlarını ortaya koymuştur.

Makalede çerçevesi çizilen esneklik düşüncesine temelli planlama yaklaşımı ve risk azaltımını ve uyum kapasitesinin güçlendirilmesini hedefleyen arazi kullanım politika ve kararlarının, kent yoksullarının kırılganlıklarının azaltılmasında ya da kent yoksullarına direnç kazandırmada büyük etkiye sahip olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Abeygunawardena, P., Vyas, Y., Knill, P., Foy, T., Harrold, M., Steele, P., Tanner, T., Hirsch, D., Oosterman, M., Rooimans, J., Debois, M., Lamin, M., Liptow, H., Mausolf, E., Verheyen, R., Agrawala, S., Caspary, G., Paris, R., Kashyap, A., Sharma, A., Mathur, A., Sharma, M. & Sperling, F. (2009). *Poverty and Climate Change: Reducing The Vulnerability of The Poor Through Adaptation*, World Bank, Washington, D.C.

Ahammad, R. (2011). "Constraints of Pro-Poor Climate Change Adaptation in Chittagong City", *Environment & Urbanization*, 23 (2): 503-515.

Baker, J. L. (2012). *Climate Change, Disaster Risk and The Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*, World Bank, Washington, D.C.

Beg, N., Morlot, J.C., Davidson, O., Afrane-Okesse, Y., Tyani, L., Denton, F., Sokona, Y., Thomas, J.P., La Rovere, E.L. & Parikh, J.K. (2002). "Linkages Between Climate Change and Sustainable Development", *Climate Policy*, 2: 129-144.

Birkmann, J., Garschagen, M., Kraas, F. & Quang, N. (2010). "Adaptive Urban Governance: New Challenges for the Second Generation of Urban Adaptation Strategies to Climate Change", *Sustainability Science*, 5: 185-206.

Burton, I. (1996). "The Growth of Adaptive Capacity: Practice and Policy". (Eds. Smith, J., Bhatti, N., Menzhulin, G., Benioff, R., Budyko, M.I., Campos, M., Jallow, B., Rijsberman, F.), *Adapting to Climate Change: An International Perspective*, pp. 55-67, Springer, New York.

Carmin, J. & Zhang, Y.F. (2009). *Achieving Urban Climate Adaptation in Europe and Central Asia*, World Bank, Washington, D.C.

Christopherson, S., Michie, J. & Tyler, P. (2010). "Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 3-10.

Desanker, P. & Magadza, C. (2001). "Africa", (Eds. McCarthy, J., Canziana, O., Leary, N., Dokken, D., White, K.), *Climate Change 2001 Impacts, Adaptations and Vulnerability*, pp. 489-531, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Dickson, E., Baker, J. & Hoornweg, D. (2012). *Urban Risk Assessments: An Approach for Understanding Disaster and Climate Risk in Cities*, World Bank, Washington, D.C.

- Dodman, D. & Satterthwaite, D. (2008). "Institutional Capacity, Climate Change Adaptation and the Urban Poor", *IDS Bulletin*, 39(4): 67–74.
- Eraydın, A., Türel, A., Altay, D., Gürçay, M., Özonat, Ç. & Uluişik, B. (2011). "Yeni Koşullara Uyum Sağlayabilen ve Kendini Yenileyebilen Kentler İçin Sürdürülebilir Arazi Kullanım Politikaları", TÜBİTAK Proje No: 108K613, Proje Raporu, Ankara.
- Folke, C. & Carpenter, S. (2000). *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations*, Edita Norstedts Tryckeri AB, Stockholm.
- Heylighen, F. (2002). *The Science of Selforganization and Adaptivity*, Free University of Brussels, Belgium.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2001). *IPCC Third Assessment Report: Climate Change 2001*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007). *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York.
- Lall, S.V. & Deichmann, U. (2009). *Density and Disasters: Economics of Urban Hazard Risk*, World Bank, Washington, D.C.
- Lempert, R.J. & Collins, M.T. (2007). "Managing the Risk of Uncertain Thresholds Responses: Comparison of Robust, Optimum, and Precautionary Approaches", *Risk Analysis*, 27: 1009–1026.
- Lempert, R.J., Groves, D.G., Popper, S.W. & Bankes, S.C. (2006). "A General, Analytic Method for Generating Robust Strategies and Narrative Scenarios", *Management Science*, 52 (4): 514–528.
- Mearns, R. & Norton, A. (2010). *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*, World Bank, Washington, D.C.
- Moser, C. & Satterthwaite, D. (2008). "Pro-Poor Climate Change Adaptation in the Urban Centres of Low- and Middle-Income Countries." Background paper for the "Social Dimensions of Climate Change" workshop, March 5–6, Washington, D.C.
- Smit, B. & Pilifosova, O. (2001). "Adaptation to Climate Change in The Context of Sustainable Development and Equity", (Eds. McCarthy, J., Canziana, O., Leary, N., Dokken, D., White, K.), *Climate Change 2001 Impacts, Adaptations and Vulnerability*, pp. 876–912, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- UN-HABITAT (2003). *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*, VA: Earthscan Publications Ltd., London.
- Vincent, K. (2007). "Uncertainty in Adaptive Capacity and The Importance of Scale", *Global Environmental Change*, 17: 12-24.
- Walker, B., Holling, C., Carpenter, S. & Kinzig A. (2004). "Resilience, Adaptability and Transformability in Social–Ecological Systems", *Ecology and Society*, 9(2): 5.
- Wilbanks, T. J., Lankao, P.R., Bao, M., Berkhout, F., Cairncross, S., Ceron, J.P., Kapshe, M., Muir-Wood, R. & Zapata-Marti, R. (2007). "Industry, Settlement and Society", (Eds. Martin Parry, Osvaldo Canziani, Jean Palutikof, Paul van der Linden and Clair Hanson), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, pp. 357-390, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- World Bank (2006). *Morocco, Poverty and Social Impact Analysis of the National Slum Upgrading Program*, World Bank, Washington, D.C.