



**Selçuk SERTESEN<sup>1</sup>**

*Analist, Yönetişim Etütleri Programı*

## Dayanıklı Kentler için “Sürdürülebilirlik Değerlendirmesi”nden Yola Çıkmak

*Bu notta, son dönemde bölgesel kalkınma tartışmalarında öne çıkan “dayanıklılık” yaklaşımı ve 90’lı yıllarda yükselen sürdürülebilir kalkınma gündeminden doğan karar destek araçlarından biri olan “sürdürülebilirlik değerlendirme” yönteminin nasıl birlikte düşünülebileceği ele alınmıştır.*

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Serteszen>

**1980 sonrası dönemde tüm dünyada yerel/bölgesel kalkınma politikaları içsel dinamiklere ve potansiyellere dayalı büyümeye, diğer bir deyişle bölgesel rekabet gücü geliştirmeye odaklandı.** Bölgenin insan sermayesini geliştirmeye, sektörel uzmanlaşmaya, yerel bilgidan faydalanmaya, yenilikçilik kapasitesini geliştirmeye odaklanan bu yaklaşımın temel amacı küresel piyasalarla bütünleşme ve bölgenin üretim ağlarında doğru yerde konumlanmasını sağlamaktı. Bununla birlikte, küresel değer zincirlerine girmek, üretim ağlarında bir konum elde etmek üzerine kurulu bu yeni stratejinin sıklıkla göz ardı edilen bir tarafı vardı. Parçası olunmaya çalışılan küresel piyasalardaki fiyatların ve kalite standartlarının oluşumu üzerinde kentlerin ya da bölgelerin herhangi bir denetim gücü bulunmuyordu.

**Kentlerin dış dünya ile giderek daha güçlü bağlantılar kurmaları küresel dinamiklerden (fiyat dalgalanmaları, talep azalması vb.) daha fazla etkilenmelerini kaçınılmaz kıldı.** Küresel işgücü piyasalarındaki değişimler (Uzakdoğu etkisi, göç akımları vb.) işgücü piyasası üzerine inşa edilen rekabetçi avantajları doğrudan etkilemeye başladı. Gelişmiş ülkelere yönelik dış göç ve gelişmekte olan ülkelerdeki iç göç akımları büyük kentlerde sosyal gerilimleri artırdı. Diğer yandan, iklim değişikliği meselesi de özellikle bazı ülkelerde tarım sektörü üzerinde orta ve uzun vadede riskler oluşmasına neden oldu. Örnekleri artırılabilir bu değişimlerin hiç biri kentlerin/bölgelerin kontrolünde olmamakla birlikte kentlerin/bölgelerin geleceklerini doğrudan etkilemektedir.<sup>2</sup>

**Özellikle 2008 krizinden sonra akademik çevrelerde bu değişimlere ve doğan yeni sorunlara karşılık verilebilmesi üzerine tartışmalar hız kazandı.** Buradaki ana çıkış noktası birçok durumda bazı kentlerin diğerlerine göre dış etkilere farklı tepki verdiği gerçeğiydi. Fakat hâkim kuramsal çerçeve olan "içsel büyüme kuramı" kentler/bölgeler arasındaki bu farklılığı açıklamakta yetersiz kalıyordu. Farklı bölgelerin aynı dış şoklara nasıl tepki verdikleri ve bu dış şokların ardından nasıl yeniden toparlandıkları üzerine birçok çalışma yapıldı. Örneğin, Ayda Eraydın'ın yaptığı çalışmaya göre ülkemizdeki "Düzyay II" bölgeleri i. Krizden etkilenmeyen ve kriz sonrasında ülke ekonomisinden daha hızlı büyüyen "gelişen" bölgeler; ii. Krizden etkilenmeyen ve kriz sonrasında ülke ortalamasında büyüme kaydeden "şoka dayanıklı" bölgeler; iii. Hem krizden negatif yönde etkilenen hem de kriz sonrası yeni döneme uyum sağlamakta zorlanan "dayanıklı olmayan" bölgeler ve iv. Krizden negatif etkilenen de kriz sonrası hızla toparlanabilen "dayanıklı" bölgeler olarak sınıflandırılmıştır.<sup>3</sup> Bu ve benzeri çalışmalar dış şokların etkisiyle kentlerin/bölgelerin sektörel yapısının da değişebilir ve yeni bir gelişim patikasının oluşabilir olduğunu gösterdi.

**"Neden bazı bölgeler dış şokların ardından kendini yenilemeyi başarırken bazıları düşüşe geçiyor?" sorusu kalkınma paradigmasında bir değişime yol açtı.** Artık kentleri/bölgeleri lineer dinamiklere sahip, dış etkiler sonrasında yeniden eski dengesine kavuşan yapılar olarak değil lineer olmayan karmaşık dinamiklere sahip, sabit bir dengeye sahip olmayan "kendi kendilerine organize olma" kapasitesine sahip sistemler olarak tanımlayan yaklaşım öne çıkmaya başladı. Herhangi bir politika müdahalesi olmadan, bireysel inisiyatifler veya bireyler arasındaki etkileşimlere dayalı yenilikçi oluşumlar yaratabilme becerisi bazı kentlerin dış etkilere farklı yanıt verebilmelerini sağlıyordu. Tıpkı ülkemizde 1950'den sonra müthiş bir hızla iki nesil içinde kır-kent oranını tam tersine değiştiren nüfus hareketinin kentlerde büyük toplumsal travmalar yaşanmadan gerçekleşmesi gibi...<sup>4</sup> Ancak kırdan kentlere kayan bu nüfus hareketi ve

<sup>2</sup> Eraydın A. , Taşan-Kok T., (eds), 2013, *Resilience Thinking in Urban Planning*, Springer Science + Business Media Dordrecht

<sup>3</sup> Eraydın A. , 2015, *Attributes and Characteristics of Regional Resilience: Defining and Measuring the Resilience of Turkish Regions*, Regional Studies, DOI:10.1080/00343404.2015.1034672

<sup>4</sup> İlhan Tekeli, Türkiye'de 1950 sonrası büyükşehirlere göç eden ve kentte barınma sorunu ile birebir yüz yüze kalan, donanımsız kitlelerin bu sorunu çözmek için geliştirdiği gecekondu, dolmuşla ulaşım, işportacılık gibi yöntemleri "kendi kendine organize olma" örnekleri olarak tanımlar. Detaylar için: Tekeli, İ., Gülöksüz, Y., Oyka T., 1976, *Gecekondu, Dolmuşlu, İşportalı Şehir*, Cem Yayınevi

beraberinde getirdiği sorunlar, mevzuat ve politikalar açısından hep bir hata veya anormallik olarak kabul edilmiş; değişime karşılık vermek, kırılganlıkları azaltmak hiçbir zaman bir politika müdahalesinin konusu olmamıştı.

**Dayanıklılık odaklı kalkınma düşüncesinde artık kentsel sistemlerin dinamiklerini ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla daha iyi yorumlama kapasitesi kazanmaya, kırılganlıkları azaltmaya, değişime karşılık vermeye ve uyum sağlamaya yönelik ne tür politikalar geliştirilebileceği üzerinde durulmaya başlandı.**<sup>5</sup> Bunun sonucunda bölge dışında alınan kararlara daha az bağımlı olma adına küresel ağlardan ayrışma ve kendi kendine yetebilirlik ilkesi öne çıkmaya başladı. Kentsel/bölgesel politikalarda ekonomik büyüme odağı yerine daha fazla sosyal faydaya dayalı istihdam olanakları geliştirme ve sosyal adalet, eşitlik ve refah vurgusu artmaya başladı. Bunlara ek olarak küresel krizlerden daha az etkilenmek amacıyla sektörel çeşitliliğe ve yeni sektörlerle geçiş kabiliyeti kazanmaya verilen önem arttı. Bu saydıklarımızı destekler nitelikte hızlı karar alabilen, kendi kaderini belirleyebilen, pro-aktif ve dönüşümcü yerel/bölgesel yönetim vurgusu gelişti.<sup>6</sup> Ağırlıklı olarak iktisadi krizlerden yola çıkan dayanıklılık söylemi, krizlere verilen tepkilerin sadece ekonomi alanındaki dinamiklerle açıklanamayacağını, sosyal ve çevresel dinamiklerin dışsallıklarının da dikkate alınması gerektiğini vurgulamakta ve benzer karar destek araçları kullanarak "**sürdürülebilir kalkınma gündeminin**" iktisadi kalkınma ile bağlantısını güçlendirmektedir.

**Yeni paradigmaya uygun karar verme araçlarına ihtiyacımız var!**

**Sürdürülebilir kalkınma gündemi, yukarıda özetlediğimiz dayanıklılık<sup>7</sup> odaklı bu paradigma değişiminden çok daha önce, 1970'li yıllarda artan kapitalizm-çevre gerilimi ile birlikte büyük ölçüde bir çevre hareketi temelinde oluşmaya başlamıştı.** Kısaca özetlemek gerekirse, 1987 yılında Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan "Brundtland Raporu" ve ardından "1992 Rio Zirvesi" ile dünyanın gündemine gelen sürdürülebilir kalkınma vurgusu çeşitli aşamalardan geçtikten sonra yakın geçmişte "Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri" olarak güncellendi. İlk başta vurgu ekonomik büyüme adına gelecek nesillerin gereksinimlerini karşılama kapasitelerini ipotek altına almamak üzerineyken, zamanla yaşamı destekleyici doğal sistemlerin taşıma kapasitesini aşmama ilkesi de bu tanıma eklendi. Bugün sürdürülebilir kalkınma i. İktisadi açıdan; dünya piyasalarıyla rekabet edebilen, insanların temel ihtiyaçlarının uygun şekilde karşılayabilen ve refah düzeylerini yükseltebilen; ii. Toplumsal açıdan; hakkaniyetçi, eşitlikçi; dezavantajlı/hassas grupları kapsayıcı ve yaşam kalitesini yükseltici politikalar üretebilen; iii. Çevresel açıdan; kirliliğini önleyici, ekosistem hizmetlerinin koruyan, nesiller içi ve nesiller arasında dengeli bir planlama, uygulama ve yönetim süreci<sup>8</sup> olarak tanımlanmaktadır. Bir yandan ortak deklarasyonlarla birçok uluslararası kurumun gündemine giren sürdürülebilirlik vurgusu, ülkemizde de "7. Kalkınma Planı" ile birlikte üst düzey politika belgelerinde yer almaya başladı. Mevzuatımıza da ilk olarak 2004-2005 yıllarında yenilenen yerel yönetim kanunları ile giren kavram bugün artık çok sayıda sektörel strateji belgemizde ve bölgesel-yerel plan dokümanlarında kendine yer bulmaktadır.

**Sürdürülebilirlik gündemi zaman içinde kendi araçlarını üretmeye başladı.** 80'li ve 90'lı yıllarda tekil projelerin çevresel etkilerini değerlendirmek amacıyla geliştirilmeye başlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi" yönteminin 2000'li yıllarda değişime uğraması sonucu

<sup>5</sup> Dünyanın en dayanıklı 100 kentini seçen girişimler ortaya çıkmaya başladı. Örneğin: <http://www.100resilientcities.org/>

<sup>6</sup> Hudson, R., 2009, *Resilient regions in an uncertain world: wishful thinking or a practical reality?*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2010, 3, 11-25 doi:10.1093/cjres/rsp026

<sup>7</sup> Bu yazıda dayanıklılık olarak Türkçe'ye çevirdiğimiz "resilience" kavramının karşılığı olarak çeşitli çalışmalarda direnç, değişen koşullara uyum kapasitesi, zorlukları yenme gücü ve esneyebilirlik gibi sözcükler de kullanılmaktadır.

<sup>8</sup> Kalkınma Bakanlığı, 2012, *Rio'dan Rio'ya: Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınmanın Mevcut Durumu*, Ankara

uygulama öncesi politika tercihlerinin sosyal, ekonomik ve çevresel bileşenlerin bütününden oluşan sistemlere etkilerini değerlendiren yeni bir karar destek aracı olan "Sürdürülebilirlik değerlendirme" yöntemi doğdu ve hızla yaygınlaştı. Örneğin, İngiltere'de 2004 yılında yerel mekânsal planların karar verme aracı olarak kullanılması mevzuata dahil edildi. Bugün bu yöntem politika, plan, program ya da proje düzeyleri için pek çok ülke tarafından kullanılmaktadır.

**"Sürdürülebilirlik değerlendirme" aracının özünde mekânsal gelişme meselesini sosyal, ekonomik ve çevresel bileşenlerin etkileşimi ile oluşan karmaşık bir sistem problemi olarak ele almak ve karmaşık sistemin doğası gereği oluşan çıkar çatışmalarına uzun vadede tüm bileşenler açısından olumlu gelişmeyi hedefleyen çözümler getirmek amaçlanmaktadır.** Bu değerlendirme yöntemi evrensel ölçütlere sahiptir. Uzun vadeli bakış, nesiller arası eşitliğe özen gösterme, sistemin bütünlüğünü gözetme, yaşam alanlarının yeterliliğini gözetme, kaynakların korunması ve etkinliği, demokratik yönetim, önlem alma ve uyum bu yöntemin yerine getirmeyi hedeflediği temel ölçütlerdir. Bu temel ölçütlerden herhangi birinin yerine getirilmesi zorlaştığında çakışan öncelikler arası "değiş tokuş" (trade-off) durumu ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada bileşenler açısından müzakere edilebilir ve müzakere edilemez alanlar belirlenerek değiş tokuş ancak müzakere edilebilir unsurlar arasında yapılmaktadır. Söz konusu değiş tokuşlar zamansal açıdan (etkilerin geleceğe bırakılması), mekânsal açıdan (etkilenecek mekânının belirlenmesi) ya da etkinin türü (etkilenecek sektörün tanımlanması) açısından belirlenebilir. Değerlendirme sonucunda mümkün olduğunca çok amaca hizmet eden kolektif eylemler geliştirilmeye çalışılır.<sup>9</sup>

**Yukarıda kısaca özetlediğimiz bu sürdürülebilirlik analizinin uygulamasında ex-ante ve senaryo geliştirmeye odaklanan analizler yer almaktadır.** Bunlardan bazıları sistemin bileşenleri arasındaki ilişkileri ortaya koyan ve olası müdahalelerin sisteme etkilerini tanımlamaya çalışan "kavramsal modelleme", farklı kriterler çerçevesinde alternatifleri değerlendirerek optimum seçimi bulmayı amaçlayan "çok kriterli değerlendirme analizi", potansiyel riskleri tanımlamaya ve etkilerini değerlendirmeye odaklanan "risk ve belirsizlik analizi", sistemin değişime karşı ne kadar hassas ve dayanıklı olduğunu ve değişimle baş edebilme kapasitesini analiz eden "kırılganlık analizi", farklı politika tercihlerinin sosyal maliyet ve faydalarını hesaplamada kullanılacak "maliyet-fayda analizidir".

**Son dönemde dünyada kullanımı giderek yaygınlaşan "sürdürülebilirlik değerlendirme" aracının, henüz analitik altyapısı gelişme aşamasında olan, dayanıklılık odaklı yeni paradigmaya en yakın karar verme araçlarından biri olduğunu ve kuramsal tartışmaları uygulama boyutuna çekmekte iyi bir başlangıç olarak değerlendirilebileceğini düşünüyoruz.** Rusya ile yaşadığımız gerilimin olası ekonomik etkileri, ülkemize sığınan Suriyeli mültecilerin sosyal entegrasyonu ve işgücü piyasasına etkileri gibi "beklenmedik" meselelere nasıl yaklaşılması gerektiğini tartıştığımız bugünlerde dünyadaki bu dayanıklılık tartışmasının ülkemizdeki kentler/bölgeler için de anlamlı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sürdürülebilirlik analizi gibi karar alma yöntemlerinin kullanımının tartışmaya açılması faydalı olacaktır. Ülkemizdeki Çevresel Etki Değerlendirmesi pratiklerinin bugün yukarıda özetlediğimiz çerçevenin ne kadar uzağında olduğu herkesin malumudur. Bu alanda mesafe alınmasına katkı sağlayacağını düşündüğümüz Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği'nin hazırlık çalışmalarının bir AB projesi kapsamında sürdüğü bu dönemde TEPAV da yakında düzenleyeceği sempozyumla konuya yönelik tartışmalara katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

<sup>9</sup> Bond, A.J. Saunders A. M., 2011, *Re-evaluating Sustainability Assessment: Aligning the Vision and the Practice*, Environmental Impact Assessment Review 31 (2011) 1-7