

YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İHTİYACI VE İLKELERİ ÜZERİNE BİR TARTIŞMA

Dr. Ömer DİNÇER

M.Ü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mahallî İdareler ve Yerinden Yönetim Program Danışmanı, Profesör

ABSTRACT: *In this article, it is argued that whether local authorities need really to be reformed or not, and if they need, the principles and the directions of the need for reform will be tried to be introduced. This matter will be researched from the point of view of globalizational efforts affecting Turkey as well as the whole world, and of the developments in local authority sphere on the one hand, and from the point of view of the reasons specific to our country such as the existing administrative structure of the state and the local problems on the other hand.*

I. GİRİŞ

Son yıllarda meydana gelen değişiklikler, örgüt ve toplum yapılarını yeni ihtiyaç ve gelişmelere uymaya zorlamakta ve buna bağlı olarak, yönetim yapıları üzerinde iki yeni eğilimi ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan birincisi, yönetim yapılarının nisbi olarak küçülmesi; ikincisi ise, yerinden yönetimin giderek ön plana çıkmasıdır. Tüm dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak, ülkemizde de devletin yeniden yapılandırılması ve bir yerinden yönetim birimi olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışılmaktadır.

Yerinden yönetim, karar verme ve plânlama gücünün, toplum hiyerarşisinde kimde olacağı ile ilgilidir ve "kararların, sorunların ortaya çıktığı yerde, oradaki ilgililer tarafından verilebilmesi" demektir. Yerel yönetimler ise, "mahallî nitelikteki ihtiyaçları karşılayan kamu yönetim birimleri"dir. Bu kamu yönetim birimlerinin yönetim yapılarının, daha ileri derecede yerinden yönetim birimleri haline getirilmesi, günümüzde önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Konu, uzun yıllardan beri, tartışılıyor olmasına rağmen, henüz bir ortak fikre ulaşılamamıştır. Herkesin daha güçlü ve bağımsız yerel yönetimler kurulması gerektiğini kabul etmesine rağmen, tek bir yerinden yönetim modeli olmadığı için, çıkış noktaları ve kastédilen sonuçlar birbirinden tamamıyla farklı olabilmektedir.

Bu makalede, ilgili bütün kişi ve grupların hemfikir olduğu yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerektiği düşüncesinin, gerçekten ihtiyaç olup olmadığı gözden geçirilecek ve varsa, yeniden yapılanma ihtiyacı-

nın yönü ve ilkeleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Konu, bir taraftan bütün dünyayı etkileyen ve dolayısıyla ülkemiz için de geçerli olan sebepler; diğer taraftan, kendi ülkemize özgü sebepler olmak üzere iki farklı yaklaşımla incelenecektir.

II. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İHTİYACINI DOĞURAN ULUSAL ŞARTLAR

Bu kısımda Türkiye'nin mevcut durumu ve özellikleri gözden geçirilerek, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ihtiyacını doğuran faktörler belirlenmeye çalışılacaktır. Ülkemizde, yerel yönetimlerin yeniden yapılmasına gerçekten ihtiyaç var mıdır? Bu ihtiyacı ortaya çıkaran faktörler nelerdir? Bu süreçte göz önüne alınacak ilkeler nelerdir? gibi sorular tartışılacaktır.

I. Yeniden Yapılanma ihtiyacının Tarihi Kökenleri

Türkiye'de, bugünkü anlamda, yerel yönetimler ve özellikle belediye, Tanzimat'tan sonra ortaya çıkmıştır. Şüphesiz, yerel hizmetlerin karşılanmasıyla ilgili çabalar önceden de yerine getiriliyordu. Ancak, belediyelerin batı kurumlarına benzer şekilde düzenlenmesi ve hukuka konu olması 19. yüzyılın ortalarına rastlar. Bu tarihlerden önce, yerel hizmetlerin görülmesi ile ilgili hukuki kaynaklar, siyaset düşüncesi ve uygulamaları, yerel ihtiyaçlar ve bunların karşılanması ile ilgili gelenekler, doğu ile batı arasında, birbirinden tamamıyla farklı bir nitelik gösteriyordu.

Doğu şehirleri devletten sonra gelir. Başka bir ifadeyle, şehirler devletler sayesinde kurulur ve yaşarlar. Esasen, şehirler ve bölgeler, teba gibi devletin unsurlarıdır. Bu sebeple, şehirlerin durumu devletin kudret ve zaflarıyla orantılı olarak gelişir. Devlet güçlü ve zengin iken şehirler de gelişir. Aksi halde, devletin ihtiyarlama çağı gelip, gücünü kaybetmesi halinde devletin özellikle uzaktaki şehirleri kontrol etme kudreti kırılır ve şehir ahalisi kendi şehirlerinin idaresine mecbur kalır. Şehir bir iktidar kavgasına sahne olur ve sonunda şehrin başına biri geçer ve adeta küçük bir devlet kurulur[1;246-348].

Şehirler mahallelerden oluşuyor, mahalleler mahalle sakinleri tarafından ve mahalle muhtarları (Osmanlılarda mahalle kethüdası, Selçuklularda mahallebaşı (iğ-diş) vasıtasıyla yönetiliyordu. Şehirde devletin tayin ettiği, genel anlamda zabıta işlevi gören yöneticiler bulunuyordu. Bunlar; Kadı ve subaşı gibi idare amirleri ile alaybeyi, sipahi kethüdası gibi askeri amirlerdir. Mistik bir temele dayalı ve hiyerarşik bir disiplin içinde örgütlenen meslek grupları aracılığıyla, yalnız bir yargıç değil, aynı zamanda hem bir vali hem de belediye başkanı gibi görev yapan kağılar şehir yöneticiliği yapıyordu.

Ancak şehrin yönetiminde halk dinamik bir etkinliğe sahipti. Bütün şehir halkı, mesleklerine veya tuttukları işe göre, bir çeşit dernek halinde toplanıyor ve her meslek kuruluşu kendi seçtiği reisleri (kethüda) tarafından, kendi içindeki zabıtlar aracılığıyla yönetilip, bir düzen içinde tutulduğundan, kadıların kethüdalar yoluyla bütün şehri kolayca yönetip, denetlemesi mümkün olabiliyordu. Şüphesiz kadıların, devlet tarafından atanan ihtisap ağası, subaşı ve asesler gibi yardımcıları vardı[2;199-248][3;341-342][4;1004].

Şehirlerdeki halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılanması, yani kamu hizmetleri de vakıflar tarafından yürütülüyordu. Bayındırlık, sağlık, eğitim, sosyal tesislerin kurulması ve hizmetler, vakıflar yoluyla görülüyordu.

Batı'da ise, belediyenin karşılığı municipalite'dir. Bu sözcüğün kökünde municipe terimi vardır ve eski Roma'da, Roma tarafından ilhak olunan şitelere verilen isimdir. Bu municipe'lerin özelliği, bir takım mahalli yetkilerinin ve siyasi özerkliklerinin bulunmasıdır. Site, gerçekte, kendi kendini yöneten, kendisine ait toprak parçası üzerinde yaşayan en küçük idari birim demektir. Roma bölümdükten sonra, özellikle batı Roma'da, municipe'ler büyük toprak sahiplerinin eline geçmiş ve feodallerin malikaneleri, zamanla idari birim haline gelmişti.[4;971-974]

Avrupa'da ticaret ve sanayi gelişmeye başladıktan sonra, ortaya çıkmaya başlayan burjuva sınıfı, feodal beyliklerin çevresinde yeni şehirler kurmuştur. Artık kapalı tarım ekonomisi içindeki, sınırlarla çevrili insan toplulukları yerine, nehir ve deniz kıyılarında ulaşım kolaylıkları bulunan, açık şehirler doğmuştur. Burjuvaların oluşturduğu bu şehirler (burglar), önce adli imtiyazlar, sonra da mali özerklik elde ettiler. Zaman içinde, senyörlerin hakları satın alınarak, kamu hizmet ve faaliyetlerini yürütmek için, hemşehrilik vergisine dönüştürüldü. Böylece, ekonomik güç, feodal yapıdan bağımsız olarak oluşan yeni şehirlerde kamu hizmetleri, kolluk faaliyetleri gibi işler için para toplanmasını sağlamış ve mahalli bir idare doğmuştur. Bu idare, halkın parasıyla ve halkın denetimine dayalı idi ve dolayısıyla, özerk bir yapıya sahipti. Sadece,

dış tehlikelere karşı korunabilmek için, senyörlerin egemenlik hakkını kabul ediyorlardı[4;47-196].

Görüldüğü gibi, belediye, Batı'da komünlerden, güçlü burjuva yapısının oluşturduğu serbest şehirlerden kaynaklanırken; Doğu'da fonksiyonel farklılaşmayı esas alan, mahalli özerklik ve mahalli idare mekanizmasından çok, hizmet kuruluşlarının özerk sayılabilecek faaliyetlerine sahne olan bir şehir olgusu vardı.[4;1010]

Sanayi devriminden sonra, şehirlerin giderek büyümesi ve merkezleşmesi, iç ve dış ekonomik ilişki kapasitelerinin artması Batı şehirlerinin gelişmesini sağlamış ve ortaçağ Avrupasının şehir yönetimi ile ilgili ilke ve değerleri yeniden tanımlanarak modern şehirler oluşturulmuştur. Aynı dönemde, ekonomik gelişmeler (özellikle liman ve ulaşım ağının üstündeki şehirlerde), Batı ile ilişkilerin artması, azınlıkların korunması için artan baskılar vb. gibi sebeplerle Osmanlı şehirlerinde örgüt yapısı ve hizmetler yetersizleşmiştir.

Bu yeni durum karşısında, Tanzimat ve Islahat döneminin Türk aydınları, toplumumuzun bütün tarihi birikimini yok sayarak, Türk halkını dağdan şehire yeni inen insanlar gibi görmüş, Batı şehirlerinin düzenli yapısına dayalı bir şehir yönetimi özlemi duymuşlardır. Böylesi bir yaklaşımla, 1854 yılında başlayan belediye reformları, hiçbir değerlemeye tabi tutulmadan, şehirlerimize iktibas edilmiştir. Bunun en ilginç örneklerinden biri, Paris'in en seçkin ve modern semtinin altıncı daire olması sebebiyle, İstanbul'daki nispeten daha modern Beyoğlu-Galata semtine, sıralamada Altıncı Daire-i Belediye adının verilmesi ve modern belediye hareketinin de buradan başlatılmasıdır. Belediyecilik alanındaki bu modernleşme hareketi, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun, Fransa'nın 1884 tarihli Belediye Kanununun çeviriye yakın bir uyarlaması ile devam etmiştir.[4;966-968]

19. yüzyılın ortalarından bugüne kadar geçen süreçte defalarca Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelikler yürürlüğe konulmuş ve her birinin sorunlarımızı çözmesi beklenmiştir. En son, 1580 sayılı kanundan kısa bir müddet sonra başlayan ve özellikle 1. beş yıllık plandan (1963-67) itibaren 7. beş yıllık plâna (1994-99) kadar her dönemde ve bütün hükümet programlarında, giderek artan bir şekilde, yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiştir.[5;5-14] Bugün de hâla bu sorunun var olması, sadece değişen çevre şartlarına bağlanamaz. Bu başarısızlığın sebepleri, bu tarihi çatışmada da aranmalıdır. Yönetim inanc ve değerlerimize, kanunlarımızın dayandığı usul ve kurallara hiç benzemeyen Batı sisteminin aynen aktarılması, söz konusu çatışmanın kaynağını oluşturmaktadır.

Geçmiş 150 yıllık tecrübe içinde, Türkiye'nin yönetim yapısı; kaçınılmaz olarak yeniden yapılanma ihtiya-

cı içinde görülmektedir. Diğer taraftan, yeni bir yapılanmanın yoğun bir şekilde tartışıldığı günümüzde, bu çatışmayı ortadan kaldıracak bir yaklaşım tarzının sunulması da gerekir. Yazılı kanunlar va'z etmekle toplumların değiştirilemeyeceği fark edilmeli ve toplumsal değerlerimizin, yönetim ilke ve yaklaşımlarımızın, sosyal geleneklerimizin yeniden tanımlanarak, belediyeçilik düşünce ve uygulamasına yansıtılması, bir ilke olarak benimsenmelidir. Köy ve mahalle sistemi, komşuluk ilişkilerinin devamının sağlanması, cemaat yapılarının korunması ve etkin kılınması, meslek odalarının yönetimde yer alması ve vakıflar, yeni yapılanmada göz önüne alınacak hususların bazılarıdır.

2. Devlet Yönetim Sisteminin Sorunları

Bugünkü devlet yönetim sisteminin karşı karşıya kaldığı sorunlar, gerçekte, bir bütün olarak sistemi gözden geçirmeye zorlamaktadır. Bu sorunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir[6:164-169]:[7:63-83]

a. Merkezîyetçilik ve Bürokratik Hantallaşma

Ülkemizin bugünkü yönetim yapısı; dış dünyaya kapalı, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusu az (13 milyon) ve büyük bir kısmı kırsal alanda (%76) yaşayan insanlardan oluşan, ulaşım imkanları kısıtlı, teknolojiyi yok denecek kadar az, vb. faktörlere dayalı olarak düzenlenmişti.[8:86] Yeni kurulan devletin amacı, bir taraftan, toplumu dönüştürerek modernleştirmek, yani ona batılı anlamda yeni bir görüntü ve kimlik kazandırmak; diğer taraftan, ekonomik kalkınmada öncülük yapmaktı. Bunun için, Cumhuriyet yönetimi, bölünmeyi ve parçalanmayı önlemek amacıyla, Osmanlı'nın Tanzimat'la birlikte benimsediği katı merkezîyetçi-bürokratik yönetim anlayışını devam ettirmiştir.[9:1]

Gerçekte, sanayileşme döneminin ortak bir özelliği olarak merkezileşen mal ve hizmet üretiminin bir sonucu, iktisadi kalkınmayı hedef almış toplumlarda, kaçınılmaz olarak yönetim yapısı da merkezileşmişti. Bu dönemde, Osmanlı devletinin ve Cumhuriyet yönetiminin, sanayileşmemiş olmasına rağmen, merkezîyetçiliği benimsemiş olması başlıca üç sebebe dayanmaktaydı: Birincisi, toplumu batılılaştırarak, batı kurumlarının başarısını yakalamak; ikincisi, devletin bölünmesini önlemek; ve üçüncüsü, ekonomik kalkınmayı sağlamak. Bugüne gelindiğinde, bu amaçlardan hemen hemen hiçbirinin tam anlamıyla başarılmadığı görülmektedir. Diğer taraftan, çevre şartları değişmiş, ülke içi şartlar farklılaşmış, aşırı büyümenin ve merkezileşmenin yeni durumlar karşısında yetersiz kaldığı açık bir şekilde görülmeye başlamıştır.

Merkezî devlet yapısı, her şeyden önce önemli bir verimsizliğe ve maliyet artışına sebep olmaktadır. Mesela,

Millî Eğitim Bakanlığı'nın sadece Ankara'daki personel sayısı 4764, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 3272, Karayolları Genel Müdürlüğü 1267, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı 3763, Sosyal Sigortalar Müdürlüğü 3116, Orman Genel Müdürlüğü 4783'dür.[8:85] Ancak, yine de sağlıklı bir plânlama ve denetim yapılamamakta, yerel sorunlara zamanında ve etkin müdahale edilememekte, kararlar gecikmekte, en temel alt yapı sorunları bile çözümlenememektedir.

Diğer taraftan, toplumun her alanında ve kademesinde devletin yer alması ve çok fonksiyonlu hizmet yapılması, devleti işlerin içinden çıkamaz hale getirmiştir. Eğitim, sağlık ve bayındırlık, ulaşım ve enerji gibi hizmetlerin hiçbiri, yeterli seviyede sunulmamasına rağmen, 1580 sayılı kanun ile belediyelere, 3360 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerine bırakılan görev ve yetkilerin önemli bir bölümü, siyasi çekişmeler ya da ekonomik sebeplerle merkezi idare tarafından geri alınmış bulunmaktadır. Bu durum, Ankara'yı sadece genel seviyede politika yapanlar için değil, aynı zamanda yerel yöneticiler için de cazibe merkezi haline getirmiştir.

Bu aşırı merkezîyetçilik, bir taraftan, bürokrasinin artmasına ve devletin giderek hantallaşmasına neden olmakta; diğer taraftan, halkın yerel mahiyetteki hizmetlere olan ilgisini azaltmakta ve demokrasinin gelişmesini önlemektedir.

Sonuç olarak, merkezî yönetim; plânlama alışkanlığı bulunmayan, kısa ve uzun vadeli hizmetler arasında denge kuramayan, stratejik hedefleri belli olmadan yatırımlar yapmaya çalışan ve günlük sorunların dışına çıkmayan, kaynak israf eden, kaliteli personel bulamadığı için çağdaş hizmet üretemeyen, etkin katılımı sağlayamadığı için toplumda oluşmuş zihni enerji ve beşeri potansiyeli kullanamayan, dış dünyadaki değişme ve gelişmeleri takip edemeyen, içe dönük bir tıkanıklık içindedir.

Halbuki bu tür hizmetlerin büyük bir kısmı, yerel yönetimler, özel sektör veya vakıflar vasıtasıyla daha etkili ve verimli yapılacak duruma gelmiş bulunmaktadır. Devletin sadece koordine etmesi ve sonuçlarını denetlemesi yeterli olacaktır.

b. Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Gerçekte, "kamu" kavramı, kelime anlamı itibarıyla, tam, bütün veya bir ülkedeki halkın tamamı demektir ve bu yönüyle "genelliği", "halka ait oluşu" ve "açıklığı" gerektirir. Ancak, kamu kavramı, aynı zamanda devletle ve idare ilgili olan bir anlam içerir ve bu yönüyle de "resmîyet" taşır.[10:6-7] Hukuka bağlı demokratik yönetim sistemlerinde esas olan açıklıktır. Gizlilik sadece kişilerin

özel hayatı, devletin güvenliği, adli kovuşturma, milli savunma gibi alanlarla sınırlı kalır.

Halbuki, Türkiye'de "resmiyet"e gizliliğe benzer bir anlam yüklenmiş ve kamu bürokrasisi, gizlilik ve halka karşı kapalılık esasına göre örgütlenmiştir. Devletin amaç ve ideolojisine yönelik olarak halktan gelecek tehlikelere karşı kendisini rejimin sahibi ve bekçisi gibi gören bürokrasi, "devlet sırrı" kavramının sınırlarını çok genişleterek kullanmaktadır. Vatandaşın bilgi edinme ve devlet işlerini denetleme gibi bir hakkı bulunmadığı için, kamu yönetimi dışı kapalı ve adeta halka karşı bir güç olarak algılanmaktadır. Bu durum devletin vatandaşa karşı üstün ve güçlü olduğu imajını vermekte ve yöneticileri halkın eleştirilerine karşı korumaktadır. Diğer taraftan, halkı bürokrasi karşısında güçsüz ve zayıf bırakan bu gizlilik, kamu kurumlarındaki yolsuzlukların, görevi kötüye kullanma ve irtikap gibi istismarların yapılmasına kolaylık sağlamaktadır.

c. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Ülkemizde kamu yönetim sistemi, halka güven esasına dayalı olmayıp, onun suç işleyeceği ve devleti aldatacağı anlayışına dayalı olarak kurulmuştur. Dolayısıyla, yönetim yapısı ve işleyiş süreçleri, halkın yakından kontrol edilmesini esas alan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Kamu görevlileri sorumluluktan kurtulmak için halka hizmet etmek yerine, bu kurallara uygun davranmaya özen göstermektedir. Bürokraside en iyi memur; vatandaşın işini etkili ve verimli bir şekilde yapan değil, kuralları en iyi uygulayandır. Bu durum, bir taraftan işlerin daha ağır yürümesini ve çözümün zorlaşmasını sağlarken; diğer taraftan, kamu görevlilerini bir hizmeti yerine getirmek istemedikleri zaman, mevzuata dayalı mazeretler üretmeye yöneltmektedir. Bunun sonucunda, yönetim mekanizması tıkanmış, işler durma noktasına gelmiş, halk işini gördürebilmek için memura rüşvet vermek veya aracı bulmak zorunda kalmıştır.[7;71]

Günümüzde, kamu yönetimi bu kurallarla adeta bütünleşmiş, devlet hayatının kaçınılmaz bir gereği olduğu düşünölmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, bu kuralların değiştirilmesi büyük bir direnişle karşılanmakta ve yönetim yapısı daha da katılaşmaktadır.

d. Siyasal Yozlaşma ve Çürüme

Kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluklar; hizmet arzının yetersiz olması, aşırı kuralcı ve merkezîyetçi bir yönetimin izlenmesi, yasakların fazlalığı, resmi ideolojiye dayalı yönlendirmeler sebebiyle artmıştır. Liyakat esasından uzaklaşılması, siyasi nitelikteki tayinler; teşvik, ihale ve satın almalarda kayırmacılık; hizmet götürmede kayırma ve popölist politikalar kamu yönetiminde yaygın bir

yozlaşma ve çürümeyi ortaya çıkarmıştır. Devlet memurlarının vatandaşın işini kolaylaştırmaması, insanların devlet kapısında kendisini zayıf hissetmesine ve dolayısıyla, işlerini takip etmesi için milletvekili veya mahalli partililerden aracılar bulmasına sebep olmaktadır. Bunların dışında aracılığı belirli bir ücret karşılığı yapan kişi ve kuruluşlar da türemiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, gerçekte, Türkiye'de sadece yerel yönetimlerde değil, devlet yapısının tüm kademelerinde önemli yönetim sorunları bulunmaktadır. Hem merkezi hem de yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, yeni kaynaklar yaratılmamış, zaten yetersiz olan kaynaklarımız rasyonel bir şekilde kullanılamaz hale gelmiştir. Bütün bunlardan daha önemlisi, devlet yönetim zihniyeti ile temel görev ve fonksiyonları değişmiştir. İdeolojik devlet, yani toplumu dönüştürmeye çalışan devletle, topluma etkili ve verimli hizmet sunmaya çalışan devlet birbirini engeller duruma gelmiştir. Bu ikili yapı arasındaki çatışma, devleti bir istikamet üzerinde yönlendirmek yerine, yolsuzlukların ve gizli örgütlenmelerin içine itmiştir.

Bu sebeple, yönetimin yeniden yapılanmasına önemle ihtiyaç duyulmaktadır ve bir ilke olarak, devletin bir bütünlük içinde ele alınması, mahalli idareler reformunun, merkezi idare reformu ile birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Ayrıca merkezi ve yerel yönetimlerin kapılarının halka açık olması, esnek bir yönetim yapısının kurulması ve yolsuzlukların önüne geçecek bir ahlaki değer sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

3. Şehirlerin Büyümesi ve Şehirleşme Oranında Artış

1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930'da yürürlüğe girmiştir. Bu tarihlerde şehirleşme oranı %24'ler seviyesindedir. %76 oranındaki kırsal nüfusa ve o günkü ülke şartlarına uygun olarak, 2000 nüfuslu yerleşim yerlerinde belediye kurulması kararlaştırılmıştır. Şehirlerin büyümesi, ulaşım imkanlarının artması, göçler ve ekonomik yapıdaki gelişmeler, bu nüfus miktarını belediyelerin kurulması için elverişsiz hale getirmiştir. Nitekim, benzer gelişmelerle karşı karşıya kalan pek çok ülke, belediye kurulması için gereken optimal büyüklüğü gözden geçirecek, yeni ölçüler tanımlamış ve mevcut belediyelerini ya birleştirerek, ya da lağvederek, sayılarını azaltmışlardır. Mesela, 1950'li yıllardan 1990'lı yıllara gelindiğinde, belediye sayısı, Avusturya'da 3399'dan 2301'e; Belçika'da 2669'dan 589'a; Bulgaristan'da 2178'den 255'e; Danimarka'da 1387'den 275'e; Almanya'da 24272'den 8077'ye; Hollanda'da 1015'den 647'ye; İsveç'te 2281'den 286'ya İngiltere'de 2028'den, 484'e düşürülmüştür. Ülkemizde ise, 1950 yılında 628 olan belediye sayısı, 1992 yılında 2340'a; 1995 yılında 2800'e yükselmiştir. Şartlar değiş-

mediği takdirde, 2000 yılında belediye sayısında büyük artışlar olacağı kolayca tahmin edilebilir.[8;86]

Diğer taraftan, şehirlerin aşırı büyümeleri, sorunların çapını ve niteliğini de değiştirmiştir. Ulaşım, su ve kanalizasyon, hava kirliliği ve diğer çevre sorunları, trafik ve şehrin geliştirilmesi gibi sorunlar, mevcut kanunlar ve organizasyon yapılarıyla çözülemez durumdadır.

Dolayısıyla, belediyelerin kurulması için gereken şartların gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Ülkemizin coğrafi yapısı, yerleşim yerleri, nüfus yoğunluğu, yerleşim alanlarının iç ve dış ilişki kurma kapasiteleri gözden geçirilerek, belediyelerin kurulabilmesi için gerekli şartlar yeniden tespit edilmelidir.

4. Beklentilerin Değişmesi ve Demokrasi Talepleri

Giderek büyüyen şehirlerimizde, ulaşım içinden çıkılmaz hale gelmiş, su ve kanalizasyon sorunları, hava, çevre kirliliği insanları umutsuzluğa sevk etmeye başlamıştır. Ayrıca, günümüzde yabancı ülkelerin şehirleriyle etkileşim artmış bulunmaktadır. Karşı karşıya kaldığımız sorunlar ve diğer ülkelerle olan etkileşim, halkımızın, sorunların çözümü ve dolayısı ile yaşam kalitesinin geliştirilmesi konusundaki beklentilerini önemli oranda değiştirmiştir. İyi plânlanmış şehirler, sağlıklı bir yaşam, temiz ve yeşil bir çevre, etkin bir ulaşım, huzurlu sosyal yapı ve hepsinden önemlisi kendisini etkileyen kararlarda söz sahibi olma hakkı bu beklentilerin bazılarıdır.

Gerçi, Türkiye'de halkın önemli bir kesimi devamlı olarak merkezi yönetimin bir parçası ve taşradaki uzantısı olan il veya ilçe olma çabası içindedir. Bu eğilim, halkın merkezi yönetimi istediği şekilde yorumlanabilir. Gerçekten de halk bugün her şeyi hükümetten beklemekte, il veya ilçe olmayı istemekte, yönetime katılma yönünde çok istekli görünmemektedir. Bu durumu, sadece halkın edilgen özelliğine bağlamak yeterli bir açıklama olmaz. Çünkü, devletin merkeziyetçi yapısı ve tutumu halkın merkeze olan eğilimini önemli oranda pekiştirmektedir. Halk nazarında il olmak, kaynakların artması, şehrin gelişmesi ve iş imkanlarının çoğalması anlamına geliyor. Bu durum, daha müreffeh bir hayat için, halkı merkeze yönlendirmektedir. Diğer taraftan, etki-tepki davranışı içinde, sorumluluk verilmeyen insanların düşünce üretme ve inisiyatif kullanma eğilimlerinin yok olduğu ve itaat etme eğiliminin arttığı söylenmelidir.

Ayrıca, bu noktada bir hususu daha vurgulamakta yarar var: Demokrasi başlı başına bir amaç ve değer olarak takdim edilmemelidir. Demokrasinin, daha mutlu insanlık için bir araç olarak değil, amaç ve değer üreten bir yaşam biçimi olarak sunulması, Müslüman olan halkı-

mızı tedirgin etmekte ve en tabii hakkı olan yönetime katılmayı kullanmada tereddütler doğurmaktadır.

Dolayısıyla, şehirlerde ulaşım, hava kirliliği, temiz ve yeşil mekanlar mutlak bir beklenti haline gelmiştir. Diğer taraftan, çok partili rejimle başlayan süreçte, demokratikleşmeye yeni bir içerik kazandırmak gerekmektedir. Ülkenin mevcut yapısı içindeki temsili demokrasi, halkın beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu sebeple, katılımcı demokrasi talepleri giderek artmaktadır.

5. Şehir Yönetiminde Çok Başlı Yapı ve Yetki Karmaşası

Özellikle büyük şehirlerde, karşı karşıya kalınan sorunların çözümünde, birden çok kamu kurumu görev almış ve yetkilendirilmiş bulunmaktadır. Mesela, İstanbul'un ulaşımında; İETT, İstanbul Trafik şube Müdürlüğü, Denizcilik işletmeleri Genel Müdürlüğü, TCDD, Belediyenin APK-Ulaşım Daire Başkanlığı ve İstanbul Deniz İşletmeleri Aş. ve İstanbul Ulaşım Aş. görev yapmaktadır. Bu durum, beraberinde yetki karmaşasını doğurmaktadır. Kaynaklara her bir kurum sahip çıkarken, sorunları birbirlerinin üzerine atmaktadırlar. Aynı çoklu yapıyı çevre sorunları, imar plânlama, sağlık işleri vb. gibi birçok görev alanında görmek mümkündür. Ayrıca, merkezi yönetimin çeşitli siyasi mülahazalarla yaptığı müdahaleler de bu karmaşaya ilave edilirse, sorunlar bazen işin içinden çıkılmaz boyutlara ulaşmaktadır.

Dolayısıyla, kent sorunlarının çözümünde ve görev dağılımında sadece bir kurumun sorumlu tutulması temel şart olarak görülmelidir. Mesela, yine şehrin ulaşım sorununun, sadece bir kurum tarafından koordine edilmesi, soruna daha bütüncül ve stratejik yaklaşımlar sunma fırsatı vermiş olacaktır.

6. Şehirlileşme ve Hemşehrilik Şuuru

Günümüz şehirlerinde işbölümünün yoğunlaşması, göçler nedeniyle nüfusunun hızla çoğalması ve kozmopolitleşmesi, toplum kesimlerinde gelir ve statü farklılıklarının artması geleneksel kültürü bozmuş, şehir veya mahalle şuuru yok etmiş ve yerine sınıf ve sosyal statülerine göre semtler ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetlerinin merkezileşmesi, şehir halkının bütünlüğünün bozulması nedeniyle, insanlar her türlü sorunlarının çözümünü belediyeden veya yerel yönetimlerden bekler hale gelmiştir. Çoğu kere şehrin sakinleri, sorunların ortaya çıkması veya çözümünde herhangi bir sorumluluk taşımaksızın sadece, yerel yöneticilerin görevlerini yapmasını beklemektedir.

Şehirlerde geleneksel yapının bozulması, sadece fiziki yapıyı değil, aynı zamanda beşeri ilişkileri de derin-

den etkilemiştir. Artık insanlar şehirlerine, oturdukları mahalleye, cadde ve sokaklara saygı göstermiyor ve kendinden bir parça olarak görmüyor; şehirleri, kendi mülkiyetlerinde ve hoyratça kullanabilecekleri ve ihtiyaçlarına cevap vermesi için her an hazır bekleyen üretim birimleri olarak görüyor.

Bilindiği gibi, şehirlili olmak, kültürlü olmakla, "medeni" olmakla eş anlamlıdır. Bu açıdan, kültürlerin ve medeniyetin şehirlerde olduğu söylenebilir. Şehirleşmek, gerçekte ilişkilerin inceldiği ve yakınlaştığı; insanların yiyip içmelerinden her türlü davranışına, bu incelik ve nezaketin sızdığı ve iyice rafine hale geldiği durumu ifade eder.

Bu durumun sağlanabilmesi; karşılıklı etkileşimin artmasına, şehri benimseme ve onunla bütünleşme duygusunun yerleşmesine bağlıdır. Şehirler insanın bir parçası değil, insan içinde yaşadığı şehre ait bir canlı olarak görülmelidir. "Hemşehrilik şuuru" nun oluşması ve sorunlara bu şuurla sahip çıkılması, şehirlerin yönetiminde daha etkili sonuçlar verecektir.

Ayrıca, artan nüfusu şehir hayatı ile bütünleştirmek, tabii ve kültürel değerlerin korunmasını, geliştirilmesini ve hayat kalitesinin artırılmasını gerçekleştirmek gerekmektedir.

III-YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İHTİYACINI DOĞURAN GENEL(EVRENSEL) ŞARTLAR

Sürekli değişme ve gelişmeler, içinde yaşadığımız şehirleri de değiştirmeye ve çevre değişikliklerine uymaya zorlamaktadır. Uluslararası etkileşimin arttığı, giderek büyüyen şehir sorunlarının değişik ülkelerde farklı şekillerde çözüme kavuşturulduğu günümüzde, uluslararası etkileşimler yerel yönetim anlayış ve uygulamalarını da değiştirmeye sevk etmektedir.

I. Yerel Yönetim Zihniyetindeki Değişmeler

Daha etkili bir yerel yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için, Avrupa Birliği bünyesinde ve Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezinde yoğun çalışmalar yürütülmektedir. İlki 1976 yılında, Vancouver (Kanada)'da gerçekleştirilen Habitat-İnsan Yerleşimleri konferansının ikincisi 1996 yılında İstanbul'da toplanmış ve şehirlerin yönetimi konusunda önemli kararlar almıştır. Gerçekte alınan kararları, dört noktada toplamak mümkündür:[11:5]

i. İnsanların çevrelerinin oluşmasına ve yönetimine katılımı,

ii. Ortaya getirilecek çözümlerin ve bunların uygulamalarının sürdürülebilir bir niteliğe sahip olması,

iii. Çevre ve konut şartlarındaki imkanların "adil" ve "ahlaki" bir düzen içinde dağıtılması, ve

iv. Yukarıdaki amaçlara ulaşabilmeleri için toplumda, insanların ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının önlerindeki engellerin kaldırılarak, yapabilir kılınmaları.

Birleşmiş Milletlerin konferansında görüşülen ve kararlaştırılan konular ile şehirlerin yönetiminde göz önüne alınması gereken ilkeler, aşağıda daha ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılmıştır[12][13]:

a. Sürekli Kalkınma Yerine Sürdürülebilir Kalkınma

Sürdürülebilir kalkınma "bugünün ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılaması fırsatlarını yok etmeden sağlayan" bir içerik taşır. Sürdürülebilir kalkınma insan yerleşimlerinin geliştirilmesi için esastır. Dolayısıyla sürdürülebilir insan yerleşimleri planlanmalı ve geliştirilmelidir. Sürdürülebilir insan yerleşimleri ekonomik iyileşmeyi, yeni istihdam fırsatlarını ve çevreyi de göz önüne alan sosyal gelişmeyi ifade eder. Gelecek nesillerin kaynaklarını tüketmemeyi, ece-sistemin kapasitesinin kaldırabileceği büyümeyi öngörür. Üretim, tüketim ve dağıtımın kaynakların kendilerini yenileyebileceği şekilde yönetimini; biyolojik ve kültürel çeşitliliği, insan sağlığının ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, insan hayatının standartlarının yükseltilebilmesi için su, hava ve tabii çevre faktörlerinin kalitesinin artırılması üzerinde durur.

Başka bir ifadeyle, sürdürülebilirliğin iki unsuru vardır; Birincisi, gelecekteki değişmelere bağlı olarak ortaya çıkacak ihtiyaçlara cevap verecek bir yapıya sahip olmak; ikincisi ise, bu temel yapı değişmeden yeni oluşan şartlara uygun gelişmelere açık olmak.

b. Yoksulluk ve Dışlanmışlık Yerine Adalet ve Hakkaniyet

Toplumsal barışın sağlanması ve insanca yerleşimler için yoksulluğun kaldırılması esastır. Yoksulluğun kaldırılması ilkesi, düşük gelir gruplarının temel ihtiyaçlarının karşılanması, üretebilme, özgürce iş seçme ve istihdam edilme imkanlarının sağlanması üzerine temellenir. Dışlanmışlığın kaldırılması ise, toplum içinde yer alan herkesin veya her kesimin, devletin ideolojik yapısına bağlı dayatmalardan uzak bir şekilde, kendi değerleriyle birlikte kabul edilmesi ve birlikte yaşama çabası içinde katılımının sağlanması demektir.

Ekonomik ve sosyal sürdürülebilir kalkınma için adalet ve hakkaniyet merkezi bir öneme sahiptir. Bu ilke kadın-erkek, yaşlı-genç herkese ev sahibi olma, iskan edilebilme, sağlığını koruyabilme, yeşil ve açık bir çevre için gerekli bütün hizmetlerde hak sahibi olmayı; kutsal sayılan şeylere saygısızlık etmeme hakkını güvence altına almada eşitliği; eğitimde, maaş temini için serbest ve üretken bir meslek seçmede ve hem kişinin bedeni ve ruhi gelişiminde hem de toplumun sosyo-kültürel gelişiminde fırsat eşitliğini; tabii ve kültürel varlıkların kullanımında ve korunmasında eşit hak ve sorumlulukları; kamu yönetiminde kararlara ve hatta uygulamalara katılmak için eşit fırsatlar sağlanmasını ifade etmektedir.

c. Yaşanabilir Yerleşme ve Ailenin Güçlendirilmesi

Bir şehirde yaşayan her insan bir takım haklara sahiptir ve başkalarının (gelecek nesillerinki de dahil) haklarını koruma sorumluluğu taşır. Sürdürülebilir yerleşmeler bir kimlik duygusu, gönüllülük ruhu ve hemşehrilik şuru içindeki insanlarla mümkün olabilir. Hükümetler de bu insanların hepsinin haklarını hukuki bir çerçevede güvence altına alır ve korur. Ayrıca, hükümetler insanların kararlara katılmalarını ve gelişme fırsatlarını, kamu ve özel sektör faaliyetlerinin tanzimini, özel sektörün sosyal sorumluluklar yüklenmesini, kişilerin kendi hak ve sorumluluklarını korumalarını, kamu ve özel ortaklıkları, tabii liderlerle kamu arasında bütünleşmeyi sağlayacak politikalar üretir.

İnsan hayatının kalitesi ve yaşanabilirlik köy, kasaba ve şehirlerin sosyo-ekonomik faktörlerine, fiziki şartlarına ve uzaysal özelliklerine bağlıdır. Arazi kullanımı, nüfus ve bina yoğunluğu, insanın fiziki ve sosyal ihtiyaçları ve komşuluk arzularına dayalı düzenlemeler, çeşitlilik ve kültürel kimliklerin korunması, sosyal bütünleşme, kamu sağlığının ve güvenliğinin temini gibi faktörler de yaşanabilirlik ilkesi ile yakından ilgilidir.

Diğer taraftan, aile toplumun temel birimi kabul edilir. Dolayısıyla, aile kapsamlı bir şekilde koruma altına alınmalı ve desteklenmelidir. Sürdürülebilir yerleşimler için ailenin yapıcı rolü, bütün devletler tarafından tanınmalı ve geliştirilmelidir. Aileye elverişli barınaklar içinde temel hizmetlerin sunulması ve yeterli geçim kaynaklarının sağlanması yoluyla bütünleştirilmesi, korunması ve iyileştirilmesi için gerekli her şeyin sağlanması ve ulaşılabilir kılınması gerekir. Ayrıca, farklı kültürel, ekonomik ve politik sistemler içinde muhtelif aile yapılarının varabileceği kabul edilmeli ve buna göre düzenlemeler yapılmalıdır.

d. Otoriter Yaklaşımlar Yerine Demokratik Yaklaşımlar

Bir taraftan, halkın demokratik talepleri giderek artmakta ve temel insan hakları gibi algılanmaya başlanmakta; diğer taraftan, mevcut demokratik yapılar insanların beklentileri karşısında yetersiz kalmaktadır. Özellikle mevcut temsili demokraside yaşanan siyasallaşma, yolsuzluklar, olumsuz güç mücadeleleri, parti yönetiminin, Oligarşinin Tunç Kanunu sebebiyle, halktan uzaklaşması gibi sorunların asgariye indirilmesi için, yoğun talepler ortaya çıkmaktadır. Bu talepler için genel eğilim aşağıdaki gibidir:

- Merkezden yönetim yerine yerinden yönetim: Merkeziyetçilik, karar verme gücünün ve yetkilerin sistematik ve bilinçli bir şekilde hükümette toplanmasıdır. Bugünkü yapıda yerel yönetimlere bazı yetkiler devredilmiş olmakla birlikte, merkezi yönetimin kaynakları elinde tutması ve idari vesayet sebebiyle, mevcut yetkiler bile çoğu kez kısıtlanmaktadır. Toplumların yönetiminde daha demokratik bir yaklaşım sunabilmek için, yerel sorunlarla ilgili karar verme yetkisinin gerçekten yerel yönetimlere devri gerekmektedir. Ancak, sağlıklı bir yerinden yönetim için sadece karar verme yetkisi yeterli olmayacaktır. Ayrıca, kendi kaynaklarını yaratma ve kendi örgütlenme yapısını ve süreçlerini oluşturabilme gücüne de sahip olmalıdır.

- Merkezi yapı yerine adem-i merkezi yapı: Yapı herhangi bir yönetimin karar alma ve iletişim ilişkilerini ifade eder. Yerinden yönetim için, adem-i merkezi bir ilişkiler sisteminin kurulması, ayrı bir zorunluluk olarak ortaya çıkar. Başka bir ifadeyle, yerinden yönetim için adem-i merkezi yönetim yapısına ve etkin yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duyulur.

- Genel siyaset yerine yerel siyaset: Yerel siyasetin güçlendirilerek, merkezi yönetime yönelik siyasete olan yoğunlaşmanın dağıtılması, yerel yönetimi ve demokratik temayülleri pekiştirici bir rol oynayacaktır.

e. Tekli Yönetim Yerine Çok Ortaklı Yönetim (Yönetişim)

Kentlerin yönetiminde, sadece yerel yönetim birimleri değil, aynı zamanda o toplum içinde yer alan vakıflar, özel sektör, dernekler, sendikalar ve benzeri sivil toplum kurumları da yer almalıdır.

Kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve kişiler arasındaki ortaklıklar sürdürülebilir yerleşim sistemleri, yeterli ve uygun konutlar ve temel hizmetler için bir başka ilkedir. Bu ortaklık karşılıklı işbirliği ve ittifakların oluşturulması, kaynakların bir araya getirilmesi,

bilginin paylaşılması kabiliyetlerin dağıtılması, farklı grupların mukayeseli üstünlüklerinden yararlanılması yoluyla yönetime katılımın sağlanmasını ve bütünleşmenin teminini mümkün kılacaktır.

Ayrıca, çok ortaklı bir yönetim için ulusal ve uluslararası dayanışma sağlanmalıdır. Dayanışma toplumun en temel birimi olan aileden başlayarak bütün sosyal gruplar arasında işbirliği, duyarlılık ve hoşgörünün sağlanması demektir. Uluslararası, bölgesel, ulusal ve yerel her seviyede ve hükümet veya hükümet dışı örgütler arasındaki dayanışmanın sağlanması için yine bu seviyelerdeki örgütler tarafından uygun politikaların geliştirilmesi, araçların sağlanması ve imkanların güçlendirilmesi gerekir.

2. Küreselleşme ve Yerel Kavramındaki Değişmeler

Küreselleşme, öncelikle teknolojiadaki gelişmelerle mal ve hizmetlerin evrenselleşmesi ile başlamıştır. Günümüzde ise, küreselleşme yeryüzünde farklı yörelerin, halkların, ideolojilerin ve ekonomik sistemlerin birbirlerine yaklaşması ve bir bütünleşme sürecine girmiş olması anlamına gelmektedir.[14;2]

Küreselleşme, bu özelliği ile tüm dünyada bir merkezleşmeye, tekdüze ve bireyci bir sonuç doğurmaya başlamıştır. Bu temayül, yerel halkın ve özelliklerin korunması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, bu süreçte, küreselleşmeye karşı bir güvence olarak sosyo-kültürel ve siyasal alanda çoğulcu, çok sesli ve renkli, toplum içindeki her kesimin hakkını ayrı ayrı koruyan ve onların yönetime katılımını öngören bir yapılanma eğilimi de ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan, tüm dünyada yerelin kendisi doğrudan bir aktör olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bütün metropoller, dünyanın değişik kentleriyle ve uluslararası kurumlarla doğrudan ilişki kurmaya başlamıştır. Başka bir ifadeyle, yerel kendi pozisyonunu, ekonomik alanda, ulus devletten ayrı olarak belirleyebilir hale gelmiştir. Herdir yerel birimin iç ve dış ilişki kurma kapasitesi artmış bulunmaktadır. Ülkemizde İstanbul, Bursa, Denizli, Kayseri, Karaman, Gaziantep gibi şehirler, ulus devletin kendileri için belirlemiş olduğu sınırları aşmış ve doğrudan dünya içinde yerini almaya başlamıştır.[15]

Ayrıca, tıpkı devlet sınırlarında olduğu gibi, yerelin coğrafi sınırları ve etki alanı farklılaşmaya başlamıştır. Haberleşme ve ulaşım teknolojisindeki gelişmeler, yeni network'ler yereli ulus devletin ekonomik ve sosyal kontrolünden uzaklaştırmaktadır. Kısaca, daha önce, daha küçük coğrafi bir alan olan yerel, şimdi uluslararası alanda ekonomik ve sosyal ilişkilerin bir parçası olarak yer al-

mak üzeredir. Fiziki mekan olma ve coğrafi özelliği ikinci plânda kalmaya başlamıştır.

Bu tür gelişmelerin, zaman içerisinde yereli, yine ekonomik ve sosyal alanda uzmanlaşmaya yönelteceği de söylenebilir. Belirli işleri üstlenmiş ve işbölümü açısından uzmanlaşmış yerel birimler daha yaşayabilir ve yaşanabilir hale gelecektir.

Son olarak, yerelin değişen yapısının yerel çözüm fikrini daha güçlendirdiği söylenebilir. Yerel soruna global çözüm üretmek, hem daha zor, hem de daha maliyetli olacaktır. Global düşünüp, yereli hareket etmek; dolayısıyla, yerel sorunlara, yerel çözümler üretmek eğilimi artmaktadır.

IV. SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, geçmiş 150 yıllık tarihi tecrübe içinde, Türkiye'nin yönetim yapısı, kaçınılmaz olarak yeniden yapılanma ihtiyacı içinde görülmektedir. Bu ihtiyacın geçmişten geleceğe pek çok sebebi vardır. Tarihi yönetim geleneğimize, güncel yönetim sorunlarımıza; mevcut hizmetler ve yönetim yapısından gelecekteki muhtemel gelişmelere kadar her alanda bir yeni düşünceye ve yapıya ihtiyaç hasıl olmuştur. Artık, Ulus devletlerin, her yönüyle toplumu şekillendirebildiği bir düzen artık devam edemeyecek görünmektedir. Devletin halkı daha fazla anlamaya çalıştığı, onun beklentilerine cevap verebilmek için, ona uymak zorunda kalacağı bir zihniyet değişimi ön şart olarak ortaya çıkmaktadır.

Burada, öncelikle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının, sadece hükümetin yetkilerini devretmesi sorunundan ibaret olmadığı vurgulanmalıdır. Bu açıdan, ulus devletin yetkileri ile yerel yönetimin yetkileri arasına yeni bir çizgi çekmekle sorun çözülmüş olmayacaktır. Yeniden yapılanma için, daha geniş bir bakış açısına ve daha köklü bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.

Bu ihtiyaç, mevcut yapı içinde her şeyin ve bütünüyle değiştirilmesi gerektiği anlamını taşıyorsa bile, yeni bir yaklaşım tarzını gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması sürecinde, bu yeni yaklaşım tarzının, evrensel bir bakış açısıyla ve fakat yerel değerler ve unsurlarla bezenmiş olması gerekecektir. Bu yaklaşımın temel ilkeleri ise, aşağıdaki gibi, özetlenebilir:

- *Sosyal ve siyasal değerlerimizin yaşayabilir kılınması*: Her şeyden önce, geleneksel yönetim uygulamalarımızın incelenmesi, açığa çıkarılması ve modern topluma taşınması çabası içinde olunmalıdır. Yönetim inanç ve de-

ğerlerimize, toplumsal geleneklerimizin dayandığı usul ve kurallara hiç benzemeyen Batı sisteminin aynen aktarılması, bir çatışmanın kaynağını oluşturmaktadır. Bu çatışma ortadan kaldırılmalıdır. Yazılı kanunlar va'z etmekle toplumların değiştirilemeyeceği fark edilmeli ve toplumsal değerlerimizin, yönetim ilke ve yaklaşımlarımızın, sosyal geleneklerimizin yeniden tanımlanarak, belediyeçilik düşünce ve uygulamasına yansıtılması, bir ilke olarak benimsenmelidir. Köy ve mahalle sistemi, komşuluk ilişkilerinin devamının sağlanması, cemaat yapılarının korunması ve etkin kılınması, meslek odalarının yönetimde yer alması ve vakıflar, yeni yapılanmada göz önüne alınacak hususların bazılarıdır.

- *Devlet yönetiminin bütünlüğü:* Gerçekte, Türkiye'de sadece yerel yönetimlerde değil, devlet yapısının tüm kademelerinde önemli yönetim sorunları bulunmaktadır. Hem merkezi hem de yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik kaybolmuş, yeni kaynaklar yaratılmamış, zaten yetersiz olan kaynaklarımız fasyonel bir şekilde kullanılamaz hale gelmiştir. Bütün bunlardan daha önemlisi, devlet yönetim zihniyeti ile temel görev ve fonksiyonları değişmiştir. İdeolojik devlet, yani toplumu dönüştürmeye çalışan devletle, topluma etkili ve verimli hizmet sunmaya çalışan devlet birbirini engeller duruma gelmiştir. Bu ikili yapı arasındaki çatışma, devleti bir istikamet üzerinde yönlendirmek yerine, yolsuzlukların ve gizli örgütlenmelerin içine itmıştır. Bu sebeple, devletin bir bütünlük içinde ele alınması, mahalli idareler reformunun, merkezi idare reformu ile birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Ayrıca merkezi ve yerel yönetimlerin kapılarının halka açık olması, esnek bir yönetim yapısının kurulması ve yolsuzlukların önüne geçecek bir ahlaki değer sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

- *Belediyelerin kurulma kriterlerinin yeniden belirlenmesi:* Şehirlerin aşırı büyümeleri, sorunların çapını ve niteliğini de değiştirmiştir. Ulaşım, su ve kanalizasyon, hava kirliliği ve diğer çevre sorunları, trafik ve şehrin geliştirilmesi gibi sorunlar, mevcut kanunlar ve organizasyon yapılarıyla çözülemez durumdadır. Dolayısıyla, belediyelerin kurulması için gereken şartların gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Ülkemizin coğrafi yapısı, yerleşim yerleri, nüfus yoğunluğu, yerleşim alanlarının iç ve dış ilişki kurma kapasiteleri gözden geçirilerek, belediyelerin kurulabilmesi için gerekli şartlar yeniden tespit edilmelidir.

- *Sürdürülebilir kalkınma ve yaşanabilir yerleşme:* Halkta ulaşım, hava kirliliği, temiz ve yeşil mekanlarla ilgili uygun çözümler, mutlak bir beklenti haline gelmiştir. Hem mevcut beklentilerin karşılanması, hem de gelecek nesillerin ihtiyaçları göz önüne alınarak düzenlenecek şehirlere ve sürdürülebilir bir gelişmeye yönelinmelidir.

İnsan hayatının kalitesi ve yaşanabilirlik; köy, kasaba ve şehirlerin sosyo-ekonomik faktörlerine, fiziki şartlarına ve uzaysal özelliklerine bağlıdır. Arazilerin kullanımı, nüfus ve binaların yoğunluğu, insanların fiziki ve sosyal ihtiyaçları ve özellikle komşuluk arzularına dayalı düzenlemeler, çeşitlilik ve kültürel kimliklerin korunması, sosyal bütünleşme ve huzurun sağlanması, kamu sağlığının ve güvenliğinin temini ve nihayet halkın yaşadığı şehir ve toplumun yönetiminde güç sahibi olması gibi faktörler yaşanabilir bir yerleşim için esas kabul edilmelidir.

- *Hizmette yerellik ve halkın yönetime katılımı:* Çok partili rejimle başlayan süreçte, demokratikleşmeye yeni bir içerik kazandırmak gerekmektedir. Ülkenin mevcut yapısı içindeki temsili demokrasi, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına kafi gelmemektedir. Katılımcı demokrasi talepleri giderek artmaktadır. Dolayısıyla, kent sorunlarının çözümünde ve görev dağılımında sadece bir kurumun sorumlu tutulması temel şart olarak görülmelidir. Vakıflar, cemaatlar, dernekler, sendikalar ve özel sektör, yapabilir kılınarak, şehrin yönetiminde sorumluluk üstlenmelidir.

- *Farklı kültür ve yaşama biçimlerinin korunması:* Farklı kültürel, ekonomik ve politik sistemler içinde muhtelif dini inanç ve yaşam biçimleri, farklı kültürler ve aile yapılarının varolabileceği kabul edilmeli ve buna göre düzenlemeler yapılmamalıdır.

- *Açık, esnek ve adem-i merkezi bir yapı:* Merkezden yönetim, yerine yerinden yönetim; katı bürokratik yapılar yerine, esnek ve adem-i merkezi yapılar; sadece kamu kurumlarının rol aldığı ve edilgen halk yönetimi yerine, sivil toplum kuruluşlarının da etkin rol aldığı çok ortaklı yönetim oluşturulmalıdır.

- *Sosyal sorumluluk ve yönetim ahlakı:* Yeniden yapılanma süreci içinde, yapısal denetim mekanizmaları ve düzenlemeler yanında, dürüstlük ve adalet gibi erdemleri ön plana çıkaran ahlaki bir çerçeve oluşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

- [1]-İbn-i Haldun; **Mukaddime**, Çev. Zakir Kadiri Ugan. Mf.V. (MEB) Yayınları, Ankara, 1954.
- [2]-Osman Nuri Ergin; **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, İBSK Kültür İşler Daire Başkanlığı Yayınları, No: 21, İstanbul, 1995.
- [3]-M. Akdağ; **Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi**.
- [4]-Yıldızhan Yayla; Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu, **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Onar Armağanı Özel Sayısı, Yayın No: 530, İstanbul, 1977. s. 1004.

- [5]-Devlet Planlama Teşkilatı; **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu; Mahalli idareler ve Büyükşehir Yönetimi**, DPT Yayınları. No: 2364, Ankara. 1994.
- [6]-Şükrü Karatepe; Türkiye'nin Yönetim Sorunları, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995.
- [7]-Şükrü Karatepe; **Siyaset ve Bürokrasi Gündemi**, Rey Yayıncılık, Kayseri, 1996.
- [8]-T.C. İç İşleri Bakanlığı; **Mahalli idarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Ve Bu idarelerle ilgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü Yayın No 8, Ankara, 1996.
- [9]-Bilal Eryılmaz ve M. Lütfi Sen; 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, **MÜSiAD Araştırma Raporları**, No 5, Mart. 1994.
- [10]-Bilal Eryılmaz; **Kamu Yönetimi**, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995.
- [11]-Turgut Cansever; **Habitat II Konferansı İçin Şehir ve Konut Üzerine Düşünceler**. Hak-İş Araştırma Dizisi, İstanbul, 1996.
- [12]-United Nations; **Draft Statement of Principles And Commitment And Global Plan of Action: The Habitat Agenda**, New York, 1996.
- [13]-Türkiye Ulusal Komitesi; **Habitat II Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı**. Ankara, 1996'dan özetlenerek alınmıştır..
- [14]-Ruşen Keleş; **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**. Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları. Ankara. 1994.
- [15]-WALD Yayın Birimi; **Yerel Üzerine Bir Tartışma**, WALD-Dünya Yerel Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul, 1997.