

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER UYGULAMALARI ve YEREL YÖNETİMLER

Recep BOZLAĞAN

Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu, Yardımcı Doçent Dr.

IMPLEMENTATION OF UNITED NATIONS AND LOCAL AUTHORITIES

Abstract: It is concluded in this study that, in the light of the United Nations Conferences and the Report of Our Common Future in regard to local authorities, the importance of local authorities has grown in solving environmental and human settlement problems at the national and global level. Although local authorities couldn't participate in these organizations at the beginning, they became one of the main participators of UN activities in 1990's. It is possible to say that, state-centered assumptions for the solution of problems removed by NGO-centered assumptions.

Keywords: Local Authorities, Implementation of United Nations

I. GİRİŞ

Yirminci yüzyılın ikinci yarısının ortalarından itibaren uluslararası ölçekte yoğunluk kazanan Birleşmiş Milletler konferansları ve bilimsel çalışmaları, gerek katılımcılar ve gerekse sonuç metinleri yönünden yerel yönetimler açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, 1972 İnsani Çevre Konferansı ile başlayan süreçte, yerel yönetimlerin izlediği seyrin dikkatli bir biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada, Birleşmiş Milletler Çevre Konferansları (Stockholm-1972, Rio de Janeiro-1992), İnsan Yerleşimleri Konferansları Habitat I, Habitat II (Vancouver-1976, İstanbul-1996) ve Ortak Geleceğimiz (Brundtland) Raporu (1987) yerel yönetimler açısından değerlendirilecektir. Çalışmada, söz konusu uluslararası etkinlikler hakkında temel bilgiler verildikten sonra, yerel yönetimler ile ilgili hükümlere değinilecek ve yerel yönetim olgusunun izlediği seyir değerlendirilmeye çalışılacaktır.

II. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSANİ ÇEVRE KONFERANSI (STOCKHOLM, 1972)

Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı (Makalede bundan sonra Stockholm Konferansı olarak anılacaktır), 5-16 Haziran 1972 tarihinde İsveç'in başkenti Stockholm'de düzenlenmiştir. Konferans,

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER UYGULAMALARI ve YEREL YÖNETİMLER

Özet : Birleşmiş Milletler Konferansları ve Ortak Geleceğimiz (Brundtland) Raporu'nun yerel yönetimler açısından değerlendirildiği bu çalışmada, Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı (Stockholm, 1972) ile başlayan süreçte, yerel, ulusal ve küresel düzeyde görülen çevre-insan yerleşimleri sorunlarının çözümlenmesi konusunda yerel yönetimlerin konumunun güçlenme eğiliminde olduğu görülmüştür. Sivil toplum örgütleri bir yana, birer resmi kuruluş olarak yerel yönetimlerin bile katılmadığı Birleşmiş Milletler etkinliklerine, daha sonraları yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileri de katılabilmektedir. Başlangıçta, sorunların çözümünde temel kabul edilen "devlet-merkezli" yaklaşımlar, yerini zaman içinde "devlet-yerel yönetim-sivil toplum" merkezli yaklaşımlara bırakmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Birleşmiş Milletler Uygulamaları

Birleşmiş Milletlere üye 113 ülkenin, Birleşmiş Milletler uzmanlık örgütlerinin ve Uluslararası Atom Enerjisi Kurumu'nun katılımıyla gerçekleşmiş ve üç önemli belge ile sonuçlanmıştır. Bunlar, İnsani Çevre Bildirgesi, İlkeler Bildirgesi ve Eylem Önerileri'dir [1].

İnsani Çevre Bildirgesi 7 maddeden oluşmaktadır. Bildirge'de, çevrenin doğal ve insan-yapımı olmak üzere iki yüzü bulunduğu, insanın doğanın bir parçası olduğu ve çevrenin refah, yaşama hakkı ve ekonomik gelişme açısından sahip olduğu önem vurgulanmıştır. Bu nedenle, çevrenin korunmasının ve geliştirilmesinin acilliği üzerinde durulmuş; bu yükümlülüğün, dünya üzerindeki tüm insanların ve hükümetlerin görevi olduğu belirtilmiştir. Buna göre, akılcı bir eylemle hem bugünün hem de gelecek kuşakların gereksinmelerini karşılayan daha iyi bir çevrede yaşamak olanaklıdır. Çevrenin, şimdiki ve gelecek kuşaklar için geliştirilmesi, her düzeydeki insanlar, topluluklar, girişimler ve kuruluşların sorumluluk üstlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetimler ve ulusal hükümetler, kendi yetki alanları içinde kapsamlı bir çevre politikası ve eylemi konusunda önemli yükümlülükler altındadırlar.

İlkeler Bildirgesi'nde, bütün insanların uygun bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, yenilenebilir ve yenilenemeyen bütün kaynakların dikkatli bir biçimde

tüketilmesi gerektiği, çevrenin taşıma kapasitesine saygılı kalkınma politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması, gerektiği ve nüfus artışının çevrenin taşıma kapasitesiyle uyumluluğu vurgulanmıştır.

Eylem Önerileri belgesi ise 6 bölümden oluşmaktadır. Belgede, kentsel ve kırsal yerleşmelerin planlanması, geliştirilmesi ve yönetimi üzerinde durulmuş, her bir sürecin kapsamı, dikkat edilmesi gereken hususlar, doğal kaynakların yönetimi konusunda bilgi alışverişi, eğitim, kırsal bölgelerin kalkınması, tarım, orman ve su altı kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi, hava, kara ve denizlerde genel olarak kirlenmeye yol açan faktörlerin belirlenmesi, azaltılması, ortadan kaldırılması, denetim altına alınması konuları üzerinde durulmuştur.

Stockholm Konferansı'nın, uluslararası çevre politikalarına çeşitli katkıları olmuştur. Bir kez, zengin ve yoksul ayrımı yapılmaksızın, katılımcı bütün ülkeler tarafından, küresel çevre sorunlarının boyutlarına ve tehlikelerine dikkat çekilmiş, tehdidin tüm insanlığa yönelik olduğu kabul edilmiş ve sorumluluğun paylaşılmasında uzlaşma sağlanmıştır. "Her insanın sağlıklı bir çevrede yaşama ve çevre korumaya ilişkin kararlara katılma" hakkı olduğu vurgulanmıştır. Buna göre, insanların onuruna yaraşır bir biçimde ve gönenç içinde yaşamalarını sağlamak için, ırkçılığa, sömürgecilığe ve diğer baskı biçimlerine karşı yapılan mücadeleye benzer bir çaba göstermek gerekmektedir [2].

Stockholm Konferansı, ülkelerin, özellikle de Birleşmiş Milletlerin daha sonraki çalışmaları için itici güç olmuştur. Bu konferans sonucunda Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu kurulmuş, çevre koruma konusunda küresel düzeyde kapsamlı ve planlı çalışmalar başlatılmıştır. 5 Haziran 1972'de başlayan ve 10 gün süren bu konferansın başlangıç günü Dünya Çevre Günü olarak kabul edilmiştir [3].

II.1 Birleşmiş Milletler İnsani Çevre (Stockholm) Konferansı ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı'na çağrılmamıştır. Konferans'ta kabul edilen belgelerde doğrudan yerel yönetimlere verilmiş herhangi bir görev de bulunmamaktadır. Ancak, "İnsani Çevre Bildirgesi"nin 7. maddesinde yerel yönetimleri de içine alan genel bir ifade bulunmaktadır. Bu madde de, "şimdiki ve gelecek kuşaklar için çevrenin korunması ve geliştirilmesi amacını gerçekleştirmek, bütün düzeylerdeki insanlar, topluluklar, girişimler ve kuruluşların sorumluluk üstlenmesini gerektirmektedir. Yerel ve ulusal hükümetler kendi yetki alanları içinde, kapsamlı bir çevre politikası ve eylemi konusunda en büyük sorumluluğa sahiptir" denilmektedir. Buradan, yerel yönetimlerin çevre ve kalkınma sorunlarının çözümlenmesinde aslında önemli bir konuma sahip oldukları ve bu konferansla bu durumun (dolaylı da olsa) kabul edildiği sonucu çıkmaktadır. Ancak, konferansta

insan yerleşimleri planlarının çevreye saygılı olması

kabul edilen metinlerin hiç birinde, yerel yönetimlerin sahip oldukları görev ve sorumluluklar doğrudan, açık ve net bir biçimde belirtilmemiştir. Bu nedenle, Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı'nda, kalkınma ve çevre sorunlarının aşılmasında öncelikle merkezi hükümetlerin ve uluslararası örgütlerin uygulayacakları politika ve programlar üzerinde durulduğu, yerel yönetimlerin geri planda kaldığı söylenebilir.

III. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN YERLEŞİMLERİ KONFERANSI-HABİTAT I (VANCOUVER, 1976)

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferanslarının ilki (Makalede bundan sonra Habitat I Konferansı olarak anılacaktır) 31 Mayıs-11 Haziran 1976 tarihinde, Kanada'nın Vancouver kentinde düzenlenmiştir. Konferans, iki temel belge ile sonuçlanmıştır. Bunlar Vancouver İnsan Yerleşimleri Bildirgesi ve Vancouver Eylem Planı'dır [4].

Vancouver İnsan Yerleşimleri Bildirgesi üç ana bölümden oluşmaktadır. Bildirgenin başlangıç kısmında insan yerleşimleri, ekonomik büyüme, sosyal, ekonomik, ekolojik ve çevresel bozulma, nüfus artışı, denetimsiz kentleşme, kırsal bölgelerin ihmali, kentsel yayılma, zorunlu göç, ayrımcılık ve eşitsizlik ile ilgili kısa bilgiler verilmiştir. Ana bölümlerde ise, ekonomik kaynakların seferber edilmesi, kurumsal değişiklikler ve uluslararası dayanışma konusunda, ulusal hükümetlerin ve uluslararası toplumun sorumluluklarının arttığı belirtilmekte ve yerel koşullara uygun etkin insan yerleşimleri politika ve stratejilerinin benimsenmesi gereği vurgulanmaktadır. İnsan yerleşimlerinin "toplumun tüm kesimlerinin (kadınlar, çocuklar, gençler, yaşlılar, özürülüler, hassas gruplar vb.) gereksinmelerine uygun biçimde oluşturulması, ilgili tüm çevrelerin insan yerleşimlerinin planlanması, kurulması ve yönetimine etkin katılımının sağlanması gereği üzerinde durulmaktadır.

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı'nın (Habitat I) bir diğer sonuç belgesi "Vancouver Eylem Planı"dır. Belge 6 bölümden oluşmaktadır. Vancouver Eylem Planı'nda, ulusal yerleşme politikası, yerleşim planlaması, yerel planlama modelleri, kırsal, bölgesel ve anakentsel (metropolitan) planlama modelleri, afet planlaması, planlama süreç ve yöntemleri, konut, alt yapı, toprak kullanımı, kamu mülkiyeti, artı değer elde edilmesi, halk katılımı, katılım türleri ve kaynakların paylaşımı konuları üzerinde durulmuştur.

Vancouver Konferansı'nda kabul edilen belgelerde yerleşme konusuna, temelde bir insan hakkı olarak yaklaşılmaktadır. Bu hakkın sağlanmasında asıl sorumluluk devletlere, diğer bir ifade ile merkezi hükümetlere yüklenmiştir. Ancak, yerleşme sorununun çözümlenmesinde uluslararası yaklaşımın gerekliliği de

kabul edilmiştir. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca alınan bir karar doğrultusunda 19 Aralık 1977'de Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi Habitat) ve Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Komisyonu kurulmuştur [5].

III.1 Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri (Habitat I) Konferansı ve Yerel Yönetimler

Habitat I Konferansı, Stockholm Konferansı ile başlayan büyük konferanslar zinciri içinde, yerel yönetimlerin, öncesine oranla daha iyi bir konuma geldiği bir konferans niteliğindedir. Stockholm Konferansı'nda tartışılan konularla ilgili görev ve yükümlülükler merkezi hükümetlere ve uluslararası kuruluşlara verilmiş olup, bu bağlamda yerel yönetimlere görev ve yükümlülük verilmemiştir. Habitat I Konferansı ise, yerel yönetimler açısından göreceli olarak önemli ilerlemelerin kaydedildiği bir uluslararası organizasyon olmuştur. Konferansta kabul edilen sonuç bildirgesi ve eylem planında, yerel yönetimlerin konut ve insan yerleşimleri konularındaki rolüne değinilmiştir. Özellikle, "Kurumlar ve Yönetim" başlığını taşıyan bölümde yer alan maddeler arasında, yerinden yönetim, halk katılımının sağlanması gibi konulara yer verilmiştir [6]. Her ne kadar, yerel yönetimlere bir kaç yer dışında doğrudan atıfta bulunulmamakta, doğrudan görev ve yükümlülükler verilmemekte ise de, insan yerleşimleri sorunun çözülmesinde katılımın ve yerel yönetimlerin önemi değişik yerlerde vurgulanmıştır.

"Vancouver İnsan Yerleşimleri Bildirgesi" nin "Eylem Rehberi" başlıklı bölümündeki 10. maddede, "kişilerin kendi yaşamlarını etkileyen politika ve programların biçimlenmesine bireysel ya da topluca katılabilmesi insanın en temel hakkıdır. İnsan yerleşimlerinin oluşumunda bu hakkın gereği gibi kullanılmasına dikkat edilmelidir. 'Etkin insan yerleşimleri politikaları, hükümetlerle yurttaşlar arasında her düzeyde ve her biçimde kurulacak işbirliği ve/veya katılımcı ilişkiler gerektirir'. Bu nedenle, yerel yönetimlerin ulusal kalkınmaya geniş çaplı katılımını teşvik edici ve bunlara yardımcı olacak programların geliştirmesi" konusunda ulusal hükümetlere önerilerde bulunmaktadır. Bildirgede asıl görev ulusal hükümetlere verilmekle birlikte, yerel yönetimlerin ulusal kalkınmaya etkin katılımı gerekli görülmekte, insan yerleşimlerinin oluşumunda daha etkin roller üstlenmeleri öngörülmektedir.

Vancouver Eylem Planı'nın üçüncü bölümünün "Toplumsal Hizmetler" başlığını taşıyan kısmında (madde: (c), bent: iii), yönetimin toplum içinde daha fazla yaygınlaşması için yönetsel ve mali yerinden yönetime gidilmesi gereği belirtilmiştir. Beşinci bölümün "Geniş Katılım" başlıklı kısmı (madde: (c), bent: iii), ile altıncı bölümün "Katılımla İlgili Kurumsal Dürtüler" başlıklı kısmında (madde: (c), bent: i), demokratik halk katılımının sağlanması amacıyla planlamanın ve kamu yönetimi birimlerinin yerinden yönetilmesi ve yerel

seçilmiş kurumların oluşturulması ya da güçlendirilmesi gereği vurgulanmıştır.

IV. ORTAK GELECEĞİMİZ (BRUNDTLAND) RAPORU (1987)

Ortak Geleceğimiz Raporu (Makalede bundan sonra Brundtland Raporu olarak anılacaktır), 1983 yılında dönemin Birleşmiş Milletler Genel Sekreterinin isteği ve teklifi üzerine, Norveç Başbakanı Gro Harlem Brundtland başkanlığında, yirmi ayrı ülkeden gelen katılımcılardan oluşan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nca hazırlanarak 1987 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'na sunulmuştur.

Brundtland Raporu üç ana bölümden oluşmaktadır: Ortak Kaygılar, Ortak Önlemler, Ortak Çabalar. Ortak Kaygılar başlıklı bölümde, dünyamızda yaşanmakta olan çevre ve kalkınma sorunları nedeniyle dünyamızın, dolayısıyla da insanlığın geleceğinin son derece ciddi tehditler altında olduğu ifade edilerek, tehdidin belirtileri ve nedenleri saptanmaya çalışılmıştır. Ortak Önlemler başlıklı bölümde, insanlığın ortak geleceğini tehdit eden etmenlerin ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi için alınması gereken önlemler sıralanmıştır. Ortak Çabalar başlıklı bölümde ise, Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın güçlendirilmesi, denizlerdeki ve uzaydaki kirlenmenin önlenmesi, silahlanma ve savaşların engellenmesi gibi konular üzerinde durulmuştur.

IV.1 Ortak Geleceğimiz (Brundtland) Raporu ve Yerel Yönetimler

Brundtland Raporu, daha önceki iki uluslararası etkinlikte olduğu gibi, dünyamızda yaşanan çevre ve kalkınma sorunlarının aşılmasında merkezi hükümetleri temel ve anahtar konuma sahip eylem birimi olarak kabul etmiştir. Bu nedenle, önerilen önlemlerin büyük çoğunluğu merkezi hükümetlerle ilgilidir. Rapor'da yerel yönetimlere, ikinci bölümün "Kentsel Sorun" başlıklı kısmında değinilmiştir. Rapora göre, yüzyılın sonunda dünyanın yarısı kentsel alanlarda yaşıyor olacaktır. Dünya ekonomik sistemi giderek bir kentsel sisteme dönüşmektedir. Kentsel sorun yalnızca üçüncü dünya ülkelerine özgü değildir. Her ne kadar, altyapı hizmetleri açısından sorunları büyük ölçüde çözümlenmiş ise de, gelişmiş ülkelerin kentlerinde de önemli sorunlar bulunmaktadır.

Brundtland Raporu'nda kentsel ve kırsal sorunların çözümü konusunda görevler ve yükümlülükler daha çok merkezi hükümetlere verilmekle birlikte, dengeli bir kırsal ve kentsel gelişmenin sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinin yerinden yönetimi bir biçimde sunulmasının gereği vurgulanmıştır. Açık ve iyi bir ulusal kentsel stratejinin geliştirilmesi bütünüyle merkezi hükümetin sorumluluğuna bırakılırken, yerel kentsel sorunlara etkili çözümlerin bulunması ve uygulanması görevi yerel yönetimlere verilmiştir. Rapora göre, gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda yerel yönetimlerin

kurumsal ve hukuksal yapıları, bu görevin yerine getirilmesinde yeterli değildir. Ayrıca, yerel yönetimlere, işlevlerini yerine getirmeleri için gerekli olan siyasal güç, karar yetkisi ve gelirler de verilmemiştir [7].

Yeterli mali temele ulaşma olanağının yokluğu, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda yerel yönetimlerin en büyük zaafı olarak görülmektedir. Bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin çoğu, hizmetleri yaymak ve geliştirmek için yeni yatırımlar yapmak bir yana, mevcutların işletme masraflarını çıkaracak kadar gelir elde etmekte bile zorluk çekmektedir. Rapor, gelişmekte olan ülkelerde gerek yerel ve gerekse ulusal düzeyde sunulan hizmetlerdeki yetersizlikleri aşırı merkezileşmeye bağlamaktadır. Sözgelimi, merkezi hükümetler, az sayıda hizmeti iyi olarak yapmak yerine, çok sayıda hizmetle uğraşmakta, bu durumun doğal sonucu olarak yerel yönetimler de tecrübe ve uzmanlık kazanamamakta, yerel sorunlarla başa çıkabilecek inanırlığı ve güvenilirliği elde edememektedirler [7].

Rapor'a göre, sürdürülebilir gelişmenin kilit kuruluşları haline gelebilmek için yerel yönetimlerin siyasal, kurumsal ve mali kapasitelerinin güçlendirilmesi, kentte yaratılan servetin daha fazlasına ulaşabilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Yerel ihtiyaçların, âdetlerin, kentleşme biçimlerinin, toplumsal önceliklerin ve çevre koşullarının yerel kentsel gelişme planlarına yansımaları ancak güçlü yerel yönetimlerle sağlanabilir [7].

V. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ÇEVRE ve KALKINMA KONFERANSI (RİO de JANEİRO, 1992)

Haziran 1972'de İsveç'in başkenti Stockholm'de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı'ndan 20 yıl sonra, 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde, 178 devletin katılımı ile Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (Makalede bundan sonra Rio Konferansı olarak anılacaktır) düzenlenmiştir. Rio Konferansı 5 önemli belge ile sonuçlanmıştır. Bunlar, Rio Bildirgesi, Gündem 21, İklim Sözleşmesi, Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Sözleşmesi ve Orman Varlığının Yönetimi, Korunması ve Sürdürülebilirliğine İlişkin Bildiri'dir.

Gündem 21, Konferans'ın en önemli ve ayrıntılı belgesi olarak nitelenebilir. 2000 yılına kadar değişim sürecine uyum sağlamak için, daha sonraki yıllarda da "çevre ve kalkınma" faaliyetlerinin "sürdürülebilirliğini" sağlamayı amaçlayan programlar demetini oluşturmaktadır [3]. Gündem 21; çevre ve ekonomiyi etkileyen tüm alanlarda merkezi hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, BM kuruluşlarının, özel sektör kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin üstlenmesi gereken faaliyetleri tanımlayan bir eylem planı olarak nitelenebilir [8].

Başlıca dört bölümden oluşan Gündem 21'de, çevreye daha fazla zarar verilmesini önlemek ve doğal kaynakların tasarruflu ve gelecek kuşaklara da bırakılabilecek biçimde kullanımını sağlamak için, çevre ve kalkınmanın her alanında, (gelişmiş ya da az gelişmiş ayrımı yapmadan) tüm devletlere görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Üzerinde özellikle durulan konular, yoksullukla mücadele, çevre eğitimi, çöp, kimyasallar, enerji politikaları, finansman olanakları, teknoloji ve çevre araştırmalarıdır [2].

Gündem 21'in temel yaklaşımı, tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların saptanması, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümetler ile sivil toplum örgütleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler üzerinedir. "Çok aktörlülük" ve "toplumsal uzlaşma" Gündem 21'de yer alan tüm program alanlarının başarıyla uygulanabilmesinin gereği ve önkoşulu olarak gösterilmektedir. Bu bağlamda, Gündem 21'in belirleyici özelliğinin "toplumsal uzlaşma" olduğu söylenebilir [9].

V.1 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma (Rio) Konferansı ve Yerel Yönetimler

Rio Konferansı yerel yönetimlerin öneminin büyük ölçüde arttığı, yerel ve küresel sorunların çözümünde yardım ve katkısına duyulan gereksinimin her zamankinden daha fazla olduğunun belgelendiği bir uluslararası organizasyon olmuştur. Konferansta kabul edilen belgelerden Gündem 21'de yapılması benimsenen eylemlerin üçte ikisi yerel yönetimlerin aktif katılımını gerektirmektedir. Yerel yönetimler, Gündem 21'in saydığı 9 önemli grup içerisinde yer almaktadırlar [10].

Gündem 21'in 28. bölümü, "Gündem 21'in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin İniyatifleri" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, "Gündem 21'de atıfta bulunulan sorunların ve çözümlerin birçoğunun köklerinin yerel etkinliklerde olması dolayısıyla, Gündem 21'in amaçlarının yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin katılımı ve işbirliğinin belirleyici bir unsur olduğu" belirtilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerle ilgili şu hükümler bulunmaktadır: "Yerel yönetimler ekonomik, toplumsal ve çevresel altyapıları kurar, işletir ve korurlar; planlama süreçlerini gözlemler, yerel çevre politikalarını ve yönetmeliklerini oluştururlar; ulusal ve ulus-altı çevre politikalarının uygulanmasına yardımcı olurlar. Halka en yakın yönetim düzeyini oluşturduklarından, sürdürülebilir gelişmeyi yaygınlaştırmak amacıyla halkın eğitilmesi, harekete geçirilmesi, talep ve beklentilerinin karşılanmasında önemli roller oynarlar" [11].

Gündem 21'de, sürdürülebilir yaşam ve çevre korumanın bütüncül bir biçimde desteklenmesinin yerel yönetimleri de içeren çeşitli aktörlerin devreye

sokulmasını zorunlu kıldığı kabul edilmiş [12]; yetki, sorumluluk ve kaynakların en uygun düzeye devredilmesi benimsenmiştir. Hızlı büyüyen kentlerin çok iyi yönetilmedikleri sürece, önemli çevresel sorunlara yol açtıkları belirtilerek, bu alandaki sorunların giderilmesi için yerel yönetim ve kent yönetimi konularına daha fazla ilgi gösterilmesi ve yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

VI. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSAN YERLEŞİMLERİ KONFERANSI-HABİTAT II (İSTANBUL, 1996)

Birleşmiş Milletler'in İnsan Yerleşimleri Konferansı'nın (Makalede bundan sonra Habitat II Konferansı olarak anılacaktır) düzenlenmesine ilişkin ilk adımlar, Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda atılmıştır. Bu toplantıda kabul edilen "sürdürülebilir gelişme" paradigmasında, insan yerleşimlerinin doğru ve sağlıklı yönetimi önkoşul olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, Habitat I Konferansı'nın üzerinden 20 yıla yakın bir süre geçmiş olmasına karşılık, bir çok ülkede toplumun geniş kesimlerine yeterli barınma olanağı sağlanamamış, hızlı kentleşmenin önu alınamamıştır. Tüm bu sorunlardan dolayı, insan yerleşimleri konusunda yeni bir Birleşmiş Milletler konferansının toplanması gündeme gelmiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, Aralık 1992'de Habitat II'nin 3-14 Haziran 1996 tarihleri arasında İstanbul'da toplanmasını kararlaştırmıştır [13].

Habitat II Konferansı'nın genel amaçları, "toplumsal ilerleme ve ekonomik büyümenin önemli girdisini oluşturan insan yerleşimlerinin taşıdığı potansiyel ve karşılaştığı sorunlar konusunda dünyada bilinç düzeyini yükseltmek ve dünya liderlerinin köyleri, kasabaları ve kentleri sağlıklı, güvenli, adil ve sürdürülebilir kılma amacını benimsemelerini sağlamak" biçiminde tanımlanmıştır.

Habitat II Konferansı iki önemli belge ile sonuçlanmıştır. Bunlar, "İstanbul İnsan Yerleşimleri Bildirgesi" ve "Habitat Gündemi"dir. İstanbul Bildirgesi toplam 15 maddeden oluşmaktadır. Bildirge'de kabul edilen hususlar şu biçimde özetlenebilir: Herkese yeterli konut olanağı, yaşanabilir insan yerleşimleri, kentsel bozulmanın önlenmesi, kentsel ve kırsal kalkınmanın sağlanması, bütün toplumsal grupların temel gereksinme ve önceliklerine önem verilmesi, toplumu oluşturan tüm bireylerin çevrelerinin oluşması ve yönetimi konusunda alınacak kararlara katılımının sağlanması, yerel yönetimlerin kapasitelerini artırıcı önlemlerin alınması.

Habitat Gündemi 4 ana bölümden oluşmaktadır. Belgede, "herkese yeterli konut" ve "kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimleri" ana tema ve amaç olarak belirlenmiştir [14]. Ayrıca, eşitlik, yoksulluğun giderilmesi, sürdürülebilir gelişme, yaşanabilirlik, aile, kentli bağlılığı (kent halkının sorumluluğu), kamu sorumluluğu, ortaklıklar, dayanışma, uluslararası işbirliği

ve koordinasyon, sağlık, eğitim ve başarının izlenmesi gibi konular üzerinde durulmuştur [15].

Habitat II Konferansı yüzyılın son Birleşmiş Milletler konferansı olarak önceki konferansların sonuçlarının bir arada değerlendirilmesi, bu sonuçlarla konut ve insan yerleşimleri arasında ilişkilerin kurulması açısından önemli bir yere sahiptir. Konferansta konut hakkı teyit edilmiş olup, konut ve insan yerleşimleri konusunda uluslararası geçerliliği kabul edilmiş politikalar derlenmiştir. Bu derleme, ülkelere yol gösterici bir kaynak olmuştur. Uluslararası işbirliği ve yardım konusunda daha önce yapılmış olan taahhütlerin sağlamaştırıldığı konferans, merkezi hükümet-yerel yönetim ortaklığı konusunun en fazla vurgulandığı Birleşmiş Milletler etkinliği olmuştur [14].

VI.1 Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri (Habitat II) Konferansı ve Yerel Yönetimler

Habitat I Konferansı'ndan çıkan temel sorun, devletin ve hükümetlerin mümkün olduğu kadar sağlıklı, barışçıl, temiz ve güvenli bir yaşam çevresi yaratmalarıydı [16]. Konut, insan yerleşimleri ve kentleşme konularında gözlemlenen olumsuzluklara, hükümetlerin izleyecekleri politika ve programlarla çözüm getirilebileceği görüşü egemendi. Başka bir deyişle, konut ve yerleşim politikasının ana ekseninde devlet yer alıyordu. Buna karşın, geçen süre içinde devletin bu konuda yetersiz kaldığı gözlemlendi [13]. Bu nedenle, Habitat II'de sorunların çözümlenmesinde devlet merkezli yaklaşımlar yerine, toplumun tüm aktörlerinin kaynaklarını ve yaratıcı güçlerini harekete geçirecek yerinden yönetimi yaklaşımlar benimsenmiştir [17].

Habitat II, yalnızca ülkelerin resmi temsilcilerinin katıldığı bir etkinlik olmamıştır. Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi'nin düzenlediği II. Kent Doruğu'nda, belediye başkanları, Belediyecilik İçin Dünya Kentler Kurultayı, dernekler, mesleki ve akademik kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, yerel topluluk örgütleri ve dünya parlamenterleri için çeşitli forumlar, yuvarlak masa toplantıları Habitat II'nin bütünleyici birer parçasını oluşturmuştur [6]. Bu konferansta devletin yerini 'sivil toplum'un aldığı söylenebilir. Hem hazırlık çalışmalarında hem de Konferans sırasında geniş tabanlı katılıma büyük önem verilmiş; insan yerleşimlerine ilişkin sorunların çözümü için yalnız devletin değil, bu yerleşimlerdeki tüm aktörlerin (yerel yönetimler, özel sektör, sendikalar, meslek kuruluşları, akademisyenler, araştırmacılar ve sivil toplum kuruluşlarının) etkin katılımının gerekliliği vurgulanmıştır [13].

Habitat Konferansı'nın başlıca özelliği, yerel yönetimlerin bir çok konuda merkezi yönetimlerle aynı düzeyde (eşit) sorumluluğa sahip kılınmasıdır. Habitat Gündemi'nde, insan yerleşimlerinin (özellikle kentlerin), ekonomik açıdan kendini besleyen, toplumsal açıdan canlı, çevresel açıdan sağlıklı, kültürel mirasa ve

çeşitliliğe saygılı duruma getirilmedikçe dünyamızın sürdürülebilirliğinin sağlanamayacağı belirtilmektedir. Bu noktada, hemşehrilere en yakın yönetim düzeyi olan kent yönetimlerinin, insan yerleşmelerini hakça, yaşanabilir ve sürdürülebilir duruma getirmekte önemli bir işlevi olduğu vurgulanmaktadır [6].

İstanbul Bildirgesi'nin 12. maddesi, yerel yönetimler açısından özel öneme sahip bir içeriktedir: "Bizler (Hükümet ya da Devlet Başkanları), yapabilir kılma stratejisi, ortaklık ve katılım ilkelerini taahhütlerimizi gerçekleştirmek için en demokratik ve etkin yaklaşım olarak kabul ediyoruz. Yerel yönetimleri, Habitat Gündemi'nin uygulanmasında en yakın ve temel ortaklarımızı görererek, demokratik yerel yönetimler yoluyla yerinden yönetimi, (her ülkenin kendi yasal çerçevesi dahilinde) teşvik etmeli, ülkenin koşulları ile uyumlu olarak, yerel yönetimlerin mali ve kurumsal kapasitelerini geliştirmeli, bir yandan da, her düzeydeki yönetimden beklenen şeffaf, hesap veren ve halkın gereksinmelerine duyarlı bir yapıda olmalarını sağlamalıyız. Parlamenterler, özel sektör, işçi sendikaları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliğimizi, onların özerkliklerine özen göstererek arttıracacağız. Kadının rolünü güçlendireceğiz, özel sektörün topluma ve çevreye duyarlı yatırımlarını teşvik edeceğiz. Yerel girişimler, Gündem 21'i, Habitat Gündemi'ni ya da eşdeğer bir programı temel alan ve ulusal politikalar, hedefler, öncelikler ve programlar hakkında önyargılı olmaksızın, İstanbul'da toplanan Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Kurultayı'nda başlatılan dünya çapında işbirliği deneyimi ışığında yönlendirilmeli ve harekete geçirilmelidir..." Yerel yönetimleri, kendi sorumlulukları ve meşruiyeti olan bir yönetim birimi biçiminde tanıyan bu yaklaşım, yerel yönetimlerin Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (UNCHS) ve diğer Birleşmiş Milletler kuruluşları ile gelecekte kuracakları iş ilişkilerinin yapılandırılmasında sağlam bir temel oluşturabilecektir [18].

Habitat II Konferansı ile yerel yönetimlere çok geniş bir alanda görevler verilmiştir. Küresel Eylem Planı başlıklı bölümde yerel yönetimlere konut; nüfus; çevre; insan kaynakları; sağlık; eğitim; özürlüler; yerel ekonomi; endüstrileşme; içme suyu; kanalizasyon; ulaşım; her türlü altyapı; kentsel mekanların düzenlenmesi; planlama; toprak kullanımı; toplumsal gelişme; kadın, genç, çocuk ve yaşlıların yanı sıra diğer hassas ve dezavantajlı grupların topluma kazandırılması; turizm, tarihsel ve kültürel mirasın korunması, geliştirilmesi; afet önleme, etkilerini hafifletme, afetlere hazırlıklı olma, afet sonrası iyileştirme; kapasite oluşturma ve kurumsal gelişme; halk katılımı ve hemşehrilik bilincinin oluşturulması; toplumsal uzlaşma ve hoşgörü; insan yerleşimleri yönetimi; yoksulluğun azaltılması; toplumsal bütünleşmenin sağlanması gibi konularda önemli sorumluluklar yüklenmiştir. Öte yandan, merkezi hükümetlere ve bölge ya da eyalet yönetimlerine de yerinden yönetimi, yerel yönetimleri, bu alanda kurulmuş

olan örgütleri ve birlikleri güçlendirme, yerel demokrasinin geliştirilmesine katkıda bulunma görev ve sorumluluğu verilmiştir [19].

HABİTAT II Konferansı ile yerel yönetimlerin, görüşlerini sunabilme, başka ülkelerin yerel yönetimleri ile bilgi alışverişinde bulunabilme, kendilerini uluslararası planda kabul ettirme, dünya belediyecileri arasında küresel işbirliğini geliştirme, kendi uygulamaları ve stratejileri için destek bulma, kentleşmenin ve kentsel çevrenin yönetimi konularında gerekli insani, teknik, hukuksal ve mali kaynakları seferber edebilme olanakları kazandıkları söylenebilir [6].

VII. SONUÇ

Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı (Stockholm, 1972) ile başlayan Birleşmiş Milletler çevre, insan yerleşimleri konferanslar dizisi ve Brundtland Raporu'nun yerel yönetimler açısından değerlendirildiği bu çalışmada, çevre ve insan yerleşimleri sorunlarının çözümünde yerel yönetimlerin sahip olduğu önemin, süreç içinde artış eğilimi gösterdiği sonucuna varılmıştır.

Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı'na yerel yönetimler katılmamıştır. Konferans'ta yerel yönetimlere doğrudan verilmiş herhangi bir görev de bulunmamaktadır. Söz konusu konferans, çevre sorunlarının çözümünde merkezi hükümetlerin ve uluslararası örgütlerin muhatap kabul edildiği, bunların uyacakları politika ve programlar üzerinde durulduğu, yerel yönetimlere gereken önemin henüz verilmediği bir konferans olarak nitelenebilir.

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı-Habitat I de de (Vancouver, 1976), geçmişin düşünce kalıpları ve geçmişin uluslararası sisteme ilişkin kabullenmeleri içinde çözümler aranmıştır. Sorunların aşılmasına yönelik olarak bulunan çözümlerin temel öznesi yine "devlet" olmuştur. Buna karşılık, Habitat I Konferansı, Stockholm'e oranla yerel yönetimlerin öneminin algılanmaya başlandığı bir etkinlik olmuştur.

Brundtland Raporu'nda yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları konusunda daha önceki etkinliklerde olduğu gibi bir belirsizlik söz konusudur. Stockholm ve Habitat I konferanslarında bulunan ve merkezi hükümeti, sorunların çözümünde temel kabul eden hava genel olarak Rapor'a da hakimdir. Ancak, Rapor'un daha önceki iki uluslararası etkinlikten bu bağlamdaki başlıca farkı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereğini ve zayıf yerel yönetimlerle özellikle kentsel alanlardaki sorunların aşılamayacağı konusunu önemle belirtmesidir.

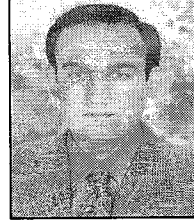
Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (Rio de Janeiro, 1992), Birleşmiş Milletler etkinlikleri içinde, yerel yönetimlerin çevre ve kalkınma sorunlarının çözümünde sahip olduğu önemin en fazla vurgulandığı etkinlik olmuştur. Konferans'ta kabul edilen belgelerden özellikle Gündem 21'in bir çok yerinde, yerel yönetimlere gerek yerel ve gerekse küresel sorunların çözümünde çok

çeşitli görevler verilmiştir, Gündem 21'deki hedeflere ulaşmada yerel yönetimlerin katılım ve işbirliğinin taşıdığı önem vurgulanmıştır.

Rio'da benimsenen "merkezi hükümet-yerel yönetim ortaklığı" ilkesi, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı-Habitat II (İstanbul, 1996) ile pekiştirilmiştir. Rio Konferansı ile önemli küresel sorunların çözümünde roller üstlenen yerel yönetimler, Habitat II ile bir çok konuda merkezi hükümetlerle eşit düzeye gelmiştir. Habitat II ile geline süreçte, devlet merkezli yaklaşımların yerini, merkezi hükümet-yerel yönetim ortaklığını esas alan sivil toplum merkezli yaklaşımların aldığı söylenebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] **The Documents of the United Nations Conference on Human Environment (1972), Declaration on the Human Environment, Declaration of Principles, Recommendations for Action**, Stockholm.
- [2] KAPLAN, AYŞEGÜL (1997), **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Yayın No. 18, Ankara.
- [3] SÖNMEZ, NECMİ (1996), "Ortak Geleceğimiz Stockholm 1972-Rio 1992 ve Sonrası", **Yeni Türkiye Dergisi**, 5. Sayı (Çevre Özel Sayısı), ss. 194-209.
- [4] **The Documents of the United Nations Conference on Human Settlements-Habitat I (1976)**, Vancouver.
- [5] **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı-Habitat II, Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı (1996)**.
- [6] GERAY, CEVAT (Mayıs 1996a), "Yerel Yönetimler ve HABİTAT II", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 3, ss. 3-17.
- [7] Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Gelişme Komisyonu (1991), **Ortak Geleceğimiz**, (Çev. Belkıs Çırakçı), Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara.
- [8] TALU, NURAN (1996), "Rio'dan İstanbul'a", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 8 (Habitat II Özel Sayısı), ss. 236-250.
- [9] **Yerel Gündem 21** (Kasım, 1997), "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi" Bülteni, IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) Yayını, Sayı 1.
- [10] Local Government Association, LGMB and DETR (1998), **Sustainable Local Communities for the 21st Century-Why and How to Prepare an Effective Local Agenda 21 Strategy**, London.
- [11] **Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı Belgeleri: Gündem 21, Rio Bildirgesi (1992)**.
- [12] ROTHBLUM, CORİNNE VE D. (Ed.) (Summer/Fall 1995), "Strategies for Achieving Sustainable Cities" **Cities International**, Vol. 7, No. 1, , ss. 1-7.
- [13] TÜZÜN, GÜREL (1996), "Habitat II Üzerine", **Yeni Türkiye Dergisi**, 8. Sayı, (Habitat II Özel Sayısı), ss. 12-14.
- [14] **T.C. Başbakanlık Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Habitat II Konferans Belgeleri (1996)**.
- [15] ŞENCAN HÜNER (çev.), "Habitat II Gündemi", **Yeni Türkiye**, Sayı 8 (Habitat II Özel Sayısı), Mart-Nisan 1996, s. 25-34.
- [16] KIRAY, MÜBECCEL (1996), "HABİTAT I Sonuç Vermedi, Umut HABİTAT II'de", **İTÜ Vakıf Dergisi**, Sayı 19, ss. 29-32.
- [17] TEKELİ, İLHAN (1997), "Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel Habitatlar", **ADA-Kentliyim**, Yıl 2, Sayı 8, ss. 86-91.
- [18] **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II Kent Zirvesi, IULA Üyelerine Yönelik Bilgi Notu (1996)**, İstanbul.
- [19] **The Reports of United Nations Conference on Human Settlements-Habitat II (1996), Habitat Agenda, Istanbul Declaration**, Istanbul.



Recep BOZLAĞAN

Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler
Meslek Yüksek Okulu
Beyazıt/İstanbul

receber@mynet.com

Recep BOZLAĞAN has Ph.D of Public Administration at Marmara University at Social Science Institute His research areas are the administrative structure of Turkey , The history of local government, Urbanisation and Urban Management.