

ULUSLARARASI KALKINMA İŞBİRLİĞİNDE YEREL BOYUT

Kuzey-güney ekseninde olsun, doğu-batı ekseninde olsun, Avrupalı yerel yönetimlerin uluslararası kalkınma işbirliği alanında önemli ve artan tecrübesi bulunmaktadır. Devletlerin ve uluslararası kuruluşların güttükleri bir politika olarak özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen "kalkınma işbirliği", 20. yüzyılın son çeyreğinde bir yandan sivil toplum, diğer yandan yerel yönetimler ekseninde gelişen çabalarla tamamlandı ve çeşitlendi.

Gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olanlara yönelik yürüttükleri kalkındırma çalışmaları için daha önce "kalkınma yardımı", "teknik işbirliği", "uluslararası yardım" gibi terimler kullanılırken, zamanla tek taraflı yardım ilişkisini çağrıştıran bu terimlerden vazgeçildi ve 1990 yıllardan bu yana "kalkınma işbirliği" (development cooperation) gibi kapsayıcı ve sıcak bir terim benim-

sendi. Kalkınma işbirliği, geliştirmekte olan ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal gelişimine destek vermek amacıyla sağlanan çeşitli yardımları ve destekleri kastetmektedir. Aslında, 2. Dünya Savaşı'nın harap ettiği Avrupa ülkelerine yönelik ABD'nin uygulamış olduğu Marshall Planı da kapsamlı ve başarılı bir kalkınma işbirliği örneğidir. Günümüzde, gelişmiş ülkelerin dış kalkınma işbirliği ajanslarının yanı sıra, Birleşmiş Milletler, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi kurumlar, kalkınma işbirliğini programlayan ve uygulayan başlıca aktörlerdir. Bunların yanı sıra, Oxfam gibi önemli uluslararası sivil toplum örgütleri de bu alanda artan görünürlüğe ulaşmıştır.





Yerel yönetimler ve onların örgütlenmeleri zaman içinde bu işbirliği yarışında yerlerini almaya başladı. Aslında daha önceleri de, gerek kardeş-şehir ilişkileri, gerekse insani yardım gibi faaliyetler ile yurtdışındaki muadilleri ile bağları geliştiren yerel yönetimler, bu alandaki münferit çabalarını daha kapsamlı ve programlı bir yaklaşıma bıraktılar. Buna göre, Avrupa'daki yerel yönetimler, kendi aralarında ve merkezi yönetimlerle koordinasyon içinde hareket ederek, gelişmekte olan ülkelerdeki yerel aktörlerin uzun vadeli kalkınmalarına destek sağlayacak kalıcı çözümleri sunmayı hedeflediler.

YERİNDEN İŞBİRLİĞİNİN KURUMSALLAŞMASI

Yerinden işbirliği (decentralised co-operation) olarak adlandırılan, yerel yönetimlerin yurt dışındaki muadillerine kalkınma ve insani yardım desteği sağlama çalışmaları, öncelikli coğrafi ve sektörel hedef alanlarının belirlenmesini, bilgi ve tecrübe paylaşımını ve kalkınma operatörleri arasında koordinasyonu gerektiriyor. Zamanla bu ihtiyacı karşılayacak mekanizmalar Avrupa'da gün görmeye başladı. Örneğin, Fransa'da 1975 yılında kurulan ve uluslararası kalkınma işbirliği alanında faal 500 Fransız yerel yönetim birimini temsil eden Fransa Birleşik Kentler Örgütü (Cités Unies France), hem üyeleri arasında hem de merkezi yönetim ve uluslararası operatörler ile koordinasyonu sağlamaktadır. Bu tür yerel yönetimler arası mekanizmalar birçok ülkede kurulurken, özellikle Fransa 1992 yılında bir adım ileri gide-

rek yerel düzeyin yurt dışındaki çalışmalarına doğrudan destek sağlayan ulusal bir mekanizma kurdu: Yerinden İşbirliği Ulusal Komisyonu. Ayrıca, Fransız Dışişleri Bakanlığı bünyesinde, yerel yönetimlerin yurt dışındaki çalışmalarına destek vermek üzere "Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegasyonu" adlı özel bir birim oluşturuldu. Burada merkezîyetçi ulus-devlet geleneğinin simgesi olan Fransa çarpıcı bir örnek vermektedir. Yerel yönetimlerin yurt dışında yaptıkları işbirliği çalışmalarını önemseyen, bunları ulusal dış politikanın önemli bir parçası olarak gören Fransa'da, yerel yönetimlere yurt dışındaki muadillerinin kalkınmasına yardım etme yetkisi verilmiş, üstelik bunun için Dışişleri Bakanlığı bünyesinde bir düzenleme yapılmıştır. Böylece hem yerel yönetimlere uluslararası alanda doğrudan eylem sahibi olma hakkı tanınmış, hem de bu pratikte desteklenmiştir.

FRANSA'DA ÖRNEK UYGULAMA

Yerinden işbirliği, 1983 yılında başbakanlık genelgesi, 1992 yılında ise yasa ile tanınmış ve kurumsallaşmış bir gerçeklik olup Fransa'nın dış politikasının teşvik edilen önemli bir unsurudur. Yerel yönetimler, yabancı ülkelerde bir çalışma yürütmek istediklerinde, "Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegasyonu"ndan ve elçiliklerden destek almaktadırlar. Hedef ülkelerdeki her Fransız diplomatik misyonunda yerel işbirliğinden sorumlu bir görevli bulunurken, ayrıca, yerel yönetimlerin projelerine ve koordinasyon mekanizmalarına destek vermek üzere Dışişleri Bakanlığı'nca her yıl özel bir bütçe ayrılmaktadır.

1992 yılında kurulan, 2006 yılında ise reforme edilen ve başkanlığını Başbakanın yürüttüğü Yerinden İşbirliği Ulusal Komisyonu'nun amacı ise, yerinden işbirliğinin aktörlerine hukuk, bilgi ve veri tabanı gibi destekleri sağlamaktır. Özellikle ortak veri tabanı, yapılacak çalışmaların daha isabetli bir şekilde belirlenmeleri için yerel aktörlere yardımcı olmaktadır.

KOORDİNASYON VE DİYALOG PLATFORMU

Komisyon, ulusal ve yerel düzeyin temsilcilerini eşit sayıda bir masa etrafında buluşturmakta olup, asil ve yedek üyelerden oluşur. Komisyonun sekreteryasını, Bakanlar Kurulu tarafından atanan ve Dışişleri Bakanlığı bünyesinde çalışan

Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetlerinden sorumlu Delege yürütmektedir. Başbakanın katılmadığı durumlarda İşbirliği ve Frankofoni'den sorumlu Devlet Sekreteri'nin başkanlığını yaptığı Komisyona, bakanlıkların temsilcileri, ulusal ve uluslararası yerel yönetim birlikleri ve platformlarının temsilcileri katılmaktadır. Yerel yönetimlerin temsilcileri şunlardır: Belediye Başkanları Birliği, Departmanlar Birliği, Bölgeler Birliği, Birleşik Kentler, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi CEMR'in Fransa Teşkilatı. Ulusal kurumlar; Dışişleri Bakanlığı, İşbirliği ve Frankofoni Devlet Sekreterliği, Göç, Entegrasyon ve Yurttaşlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Denizaşırı İller Devlet Sekreterliği, Enerji ve Çevre Bakanlığı, Ekonomi, Maliye ve Çalışma Bakanlığı, Tarım ve Balıkçılık Bakanlığı, Kültür ve İletişim Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Yüksek Öğrenim ve Araştırma Bakanlığı, Fransız Kalkınma Ajansı, Bakanlıklar Arası Bölgesel Planlama ve Rekabet Delegasyonu'dur. Bu kurumların dışında ayrıca "uzman kişiler" de Komisyon üyeliğine tayin edilebilir.

ÖNCELİKLİ İŞBİRLİĞİ BÖLGELERİ

Yerinden işbirliğinin, Fransa'nın dış politikası, dış ticareti, kültürel yayılım ve genel olarak nüfuzu bakımından önem taşıyan bölgelere yönelik yapılması özellikle teşvik edilmektedir. Hızla gelişen ekonomileriyle Fransa için özel bir önem taşıyan "büyüyen ülkeler" de, yani Brezilya, Şili, Çin, Hindistan, Meksika, Rusya ve Türkiye hedef ülkeler arasındadır. Türkiye'ye olan ilginin bir sonucu olarak, 2008 yılı içerisinde Birleşik Kentler tarafından, Fransız Kalkınma Ajansı'nın destekleri ile Türkiye'ye bir araştırma ziyareti düzenlenmiş, Türk ve Fransız yerel yönetimleri arasında işbirliğinin ve ortak projelerin geliştirilmesine zemin aranmıştır. Birleşik Kentler heyetinin Nisan 2008 yılında İstanbul'da Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ve Ankara'da Türkiye Belediyeler

Birliği'ne yaptığı çalışma ziyaretinin ardından, Temmuz ayında Paris'te aynı kuruluş tarafından "Türk-Fransız Yerinden İşbirliği" konulu seminer düzenlenmiş, Kasım ayında ise Türkiye Belediyeler Birliği ile işbirliğinde İstanbul'da başka bir konferans gerçekleştirilmiştir. Aslında, Türk ve Fransız yerel aktörleri yerinden işbirliğini sadece iki ülkede gerçekleştiremeyebilir, zira yurt dışında da iki tarafın faaliyetlerinin keşif edildiği bölgeler var. Örneğin, Fransa'nın geleneksel olarak yerelde aktif olduğu, Türkiye'nin ise yeniden açıldığı Ortadoğu ve Afrika gibi. Ayrıca, Türk belediyelerinin faal olduğu, Fransız meslektaşlarının ise yönelebileceği Orta Asya gibi potansiyel işbirliği bölgeleri de mevcuttur.

AVRUPA ÜLKELERİNDE YERİNDEN İŞBİRLİĞİ

Görüldüğü gibi, Fransa örneğinde yerinden işbirliği ulusal düzeyde sağlam bir yasal ve kurumsal çerçeve ile desteklenmektedir. Diğer Avrupa ülkelerinin hepsinde yerinden işbirliğine bu denli ulusal destek bulunmuyor. 2001 yılında Fransız Dışişleri Bakanlığı'nın yaptırdığı araştırmaya göre, örneğin, İspanya, Portekiz, İsveç gibi ülkelerde yerel yönetimlerin yurt dışındaki çalışmaları yasa ile tanınmış ve kurumsallaşmış iken, diğer ülkelerde bu tür çalışmalar ulusal düzeyin "çatı" düzenlemeleri olmadan bağımsız bir şekilde yürütülmektedir. Bazı ülkelerde ise (İspanya, İtalya) yerinden işbirliği, genel "kalkınma işbirliği" kanunlarının ilgili maddeleri ile düzenlenmektedir.

Yerinden işbirliğine operasyonel destek açısından ise, çoğu ülkelerde yerel yönetim birlikleri bilgi ve yönlendirme desteğini sağlarken, bazı ülkelerin birlikleri kendileri doğrudan yurt dışı projelerde yer almakta ve kalkınma işbirliğinde rol oynamaktadırlar. İsveç ve özellikle Hollanda'nın yerel yönetim birlikleri bu tarz faaliyetlerde önemli tecrübe edinmiştir. Ayrıca, örneğin Hollanda hükümeti spesifik programlar geliştirerek yerel yönetimler arasında paylaşımı ve uzman değişimi yoluyla kalkınma desteğini teşvik etmektedir. Bu çalışmaların coğrafi dağılımı açısından da her ülkenin yoğunlaştığı bölgeler var. Ülkelerin çoğu yakın coğrafyaya odaklanırken, örneğin İskandinav ülkelerinin Baltık Denizi ve Rusya'ya yönelik çalışmaları görülür. Akdeniz ülkeleri (İspanya, Portekiz, İtalya) ile Lüksemburg ve Belçika'nın tarihi ve kültürel bağlarının bulunduğu ülkelere destek verdikleri anlaşılır. Buna göre, İspanya Latin Amerika'ya yoğunlaşırken, Belçika eski sömürgelerinin bulunduğu Orta Afrika'ya ilgi gösterir.

Bu çabaların finansman kaynaklarına gelince, yerel yönetimlerin çoğu kendi imkanları ile projelerini gerçekleştirirken, bazı ülkelerde ulusal hükümetler eş-finansmanda bulunmaktadır. Kuzey Avrupa ve İskandinav ülkelerinin yerel yönetimleri ise AB'nin programlarının çerçevesinde daha çok hareket ederek, AB fonlarının "yönüne" uyar. Sonuçta, genel durum her ne kadar ülkeden ülkeye değişse de, yerel yönetimler her yerde kalkınma politikasının olmazsa olmaz aktörleri olarak öne çıkmaktadır.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BAKIŞI

Fransa örneğinde yükselerek ulusal düzeyde ele alınmaya başlayan yerinden işbirliği konsepti, gitgide Birlik seviyesine de çıkarak Avrupa boyutunu kazanmaktadır. Avrupa Birliği'nde yerinden kalkınma işbirliğinin ortak esasları ve kuralları ilk defa 1989 yılında Lomé Anlaşması ile ortaya atılmış, sonra 1992 ve daha sonra 1998 yılında yayınlanan tüzüklerle kabul edilmiştir. Bu belgeler, gelişmekte olan ülkelerde fakirliğin azaltılması, yerel kapasitelerin artırılması, yerel demokrasinin gelişmesi amacıyla yerel aktörler (mahalli idareler, sivil toplum, mesleki örgütler, üniversiteler) arasında işbirliğinin yasal çerçevesini oluşturmaktaydı. Söz konusu düzenleme, 2004 yılında kabul edilen yeni bir tüzük (EC Regulation 625/2004) ile geliştirilmiş ve tamamlanmıştır. Yeni düzende örneğin, 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren bu alana spesifik bir mali araç yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Birliği'nin kurumsal şemasında yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden Bölgeler Komitesi de, 2005 yılında yayınladığı "AB'nin Kalkınma Politikasının Reformunda Yerinden İşbirliği" adlı ve 2007 yılında yayınladığı "Kalkınma İçin Avrupa Mutabakatında Yönetim"

adlı belgelerinde bu konuyu ele almaktadır. Komite'ye göre, yerel yönetimler, Avrupa Birliği'nin Kalkınma İşbirliği politikasının etkin aktörleri olarak görülmeli, süreçlere aktif bir şekilde dahil edilmelidir.

TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Görüldüğü gibi, gerek Avrupalı ülkelerde gerekse AB düzeyinde kalkınma işbirliğinde yerel yönetimlerin katkısı önemsenmekte, hatta teşvik ve tanzim edilmektedir. Birçok ülke, yerel yönetimlerine somut destek vermek için özel mevzuat ve kurumsal düzenlemelerini öngörürken, Avrupa Birliği de konuyu uluslar üstü düzeyde ele almıştır.

Kültürel ve tarihi bağları ile geniş coğrafyada ilişkileri bulunan Türkiye de hızla gelişen ve güçlenen yerel yönetimlerini bu alanda teşvik etmeli, onlara yol göstermelidir. Türk belediyelerinin yurt dışındaki yerel yönetimlerine destek elini uzattıkları bilinmektedir. Daha önce "Yerel Dış Politika Geliştirme Zamanı" adlı yazıda (Birlik Dergisi, Temmuz 2008) detaylı şekilde ele alındığı üzere, bu yerel destekler, Türkiye'nin tarihi hinterlandını da aşan yerel etki ve işbirliği alanını oluşturmaktadır. Ancak ayrı ayrı yapılan bu çabaların, bir tür "ulusal yerel dış strateji" ile uyumlu yürütülmeleri şüphesiz daha etkin ve yararlı olacaktır. Bu amaçla, kamu yönetimi sisteminde geçmişte Fransa'dan esinlenen Türkiye, aynı ülkenin bugünkü olumlu uygulamalarından yararlanabilir. Örneğin, yerel yönetimlerin ve birliklerinin, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Dışişleri Bakanlığı, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi, Devlet Planlama Teşkilatı gibi merkezi idare kurumlarının ve ilgili özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin bulunduğu Türk Yerinden İşbirliği Konseyi'nin kurulması düşünülebilir, mevzuat yönünden de adımlar atılabilir. Dışişleri Bakanlığı bünyesinde de yerinden işbirliği ile ilgili birim oluşturulabilir.

Avrupa'nın yaptığı gibi, Türkiye'nin de kalkınma işbirliğinde yerel yönetimlerinin rolünü özümsemesi gerekir. Örneğin, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın teşkilat kanununda öngörülen Koordinasyon Kurulu'nda bakanlıkların ve TOBB'un yanında belediyelerimizi - ki günümüzde Orta Asya'dan Balkanlara kadar geniş coğrafyada faaliyet içindeler - temsil eden kuruluşlara yer verilmemesi bir eksiklik. Avrupa Birliği yolunda reformların tekrar hızlandırılmasının gerektiğinin sıkça konuşulduğu bu günlerde, bu alanda Avrupalı partnerlerimizin faydalı birikimlerinden en kısa zamanda yararlanılacağı ümit edilir.

