



## Yerel Dış Politikanın Temelleri

Murat Daoudov

Yerel yönetimlerin ve bunların birliklerinin uluslararası ilişkiler alanında giderek aktif oldukları gözlemleniyor. Bu gelişme, yerel yönetimlerin uluslararası alanda varlık sebeplerinin ne olduğu, bunların millî egemenlik ve ulusal dış politika ile ilişkilerinin nasıl şekillendiği, bu sahada ulusal ve yerel düzeyler arasında ilişkilerin nasıl olması gerektiği gibi birçok soruyu beraberinde getiriyor. Yerel dış politika, şehirler diplomasisi veya paradiplomasi gibi son dönemde yaygınlaşan kavramların açıklandığı bu kitapta, esasen yerel yönetimlerin "uluslararasılaşmasının" temel dinamikleri irdelendi; yerel ve ulusal dış politikaların örtüşmesinin, ayrışmasının ve çatışmasının sebeplerini izaha çalışıldı. Son olarak kitapta, Türkiye'de aktif ve verimli bir yerel dış politikanın gelişmesi için bazı düzenlemeler öneriliyor.



## Yerel Dış Politikanın Temelleri

Murat Daoudov



Yerel Dış Politikanın Temelleri Murat Daoudov



# YEREL DIŞ POLİTİKANIN TEMELLERİ

**T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını: 2013**

**Yayın No: 74**

**Kitabın Adı: Yerel Dış Politikanın Temelleri**  
(Foundations of Local Foreign Policy)

**Yazar: Murat Daoudov**

Tüm yayın hakları Marmara Belediyeler Birliği'ne aittir.  
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir;  
izinsiz çoğaltılamaz, basılamaz.

ISBN: 978-605-63650-3-4

**Baskı Yeri ve Tarihi** : İstanbul, 2013  
**Kapak Tasarım** : Özhan Yurtseven  
**İç Tasarım** : Gonca Özdemir  
**Baskı ve Cilt** : 1. Baskı - 1000 Adet  
**Basım** :

#### **MARMARA BELEDİYELER BİRLİĞİ**

Ragıp Gümüşpala Cad. No.10 Eminönü 34134 Fatih - İstanbul

Tel: +90 212 514 10 00 (PBX) Faks: +90 212 520 85 58

<http://www.marmara.gov.tr>



# **YEREL DIŞ POLİTİKANIN TEMELLERİ**

**MURAT DAUDOV**



## SUNUŞ

Marmara Belediyeler Birliği olarak belediyeciliğin her alanında sürdürdüğümüz eğitim, bilgilendirme ve lobicilik çalışmalarımızın yanında, yerel yönetimlerin istifadesine sunduğumuz yayınlarımıza da devam ediyoruz.

Günümüz dünyasında artık ülkeler değil şehirler yarışmakta ve bu amaçla markalaşmaya çalışmaktadır. Bu durum yurtdışı ilişkileri alanında dünyadaki başarılı uygulamaların takibini gerektirmektedir. Bu kapsamda tecrübe ve bilgi paylaşımı, izleme ve değerlendirme yapmak bu yarışın gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Şehirler arasındaki bu yarışın kilit aktörü ise yerel yönetimlerdir. Merkezî yönetimin dış politikasına paralel olarak yerel yönetimlerin kültür, ekonomi, çevre, turizm ve diğer alanlarda yürüttüğü bu kapsamlı faaliyetler, zamanla “ulus-altı/yerel/beledi dış politika” gibi kavramların doğmasına ve ilgili argümanların gelişmesine zemin oluşturmuştur. Yerel dış politika, çok yönlü ve çok aktörlü uluslararası diplomasiye katkı sağladığı gibi, yerel yönetimlerin de dünyadaki tecrübelerden faydalanmasına da imkân vermektedir. Bütün bu ilişkiler ağı, “Yerel Dış Politika” adı altında bu eserde disipline edilmektedir.

Özellikle yerel dış politika olgusunun kavramlaştırılması ve yerel yönetimlerin uluslararası alanda yetkilendirilmeleri ile ilgili dünyada benimsenen farklı yaklaşımların detaylı bir şekilde karşılaştırılması belediyelerimiz için stratejik bir öneme sahiptir. Bu düşünce ile, 2007-2012 döneminde Birliğimizin uluslararası ilişkilerini yürüten Murat Daoudov’un kaleme aldığı “Yerel Dış Politikanın Temelleri” konulu bu eserin belediyelerimizin yurtdışı ilişkilerine ve vizyon sahibi dış politikalarına katkı sağlayacağına inanıyor, hayırlara vesile olmasını niyaz ediyorum.

**Recep Altepe**

Birlik Başkanı

Bursa Büyükşehir Belediye Başkanı



# İçindekiler

Önsöz .....	9
Tablo Listesi .....	13
Şekil Listesi .....	13
Ek Listesi .....	13
Kısaltmalar .....	15
Özet .....	17
Abstract .....	19
1. Giriş .....	21
1.1. Sorun, Amaç ve Önem .....	21
1.2. Kapsam .....	22
1.3. Araştırmanın Soruları ve Varsayımları .....	23
1.4. Yöntem ve İçerik Planı .....	24
2. Yerel Yönetim, Yerel Yönetim Birlikleri ve Yerel Dış Politikanın Kavramsal Çerçevesi .....	27
2.1. Yerel Dış Politika ile İlgili Temel Kavramlar .....	27
2.1.1. Yerel Dış Politika ve Benzer Kavramlar .....	27
2.1.2. Paradiplomasi .....	29
2.1.3. Kurucular Diplomasisi .....	32
2.1.4. Katalitik Diplomasisi veya Çok-Düzeyleli Diplomasisi .....	32
2.1.5. Şehirler Diplomasisi .....	33
2.1.6. Yerinden İşbirliği .....	36
2.1.7. Beledî Uluslararası İşbirliği ve Beledî Uluslararası İlişkiler .....	37
2.1.8. Değerlendirme ve Terim Tercihinin Açıklanması .....	38
2.1.9. Diğer İlgili Kavramlar .....	44
2.1.9.1. Egemenlik .....	44
2.1.9.2. Uluslararası Sistem ve Uluslararası İlişkiler .....	45
2.1.9.3. Dış Politika, Diplomasisi ve İkisinin Farkları .....	45
2.1.9.4. Demokratikleşme .....	46
2.1.9.5. Küreselleşme .....	47
2.1.9.6. Üniter Devlet, Bölgele Üniter Devlet, Federal Devlet .....	48
2.2. Yerel Yönetimler .....	50
2.2.1. Yerel Yönetimin Tanımı .....	51
2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler .....	54
2.3. Yerel Yönetim Birlikleri .....	55
2.3.1. Tanım .....	55
2.3.2. Birliklerin Varlık Nedeni .....	55
2.3.3. Yerel Yönetim Birliği Türleri .....	56
2.3.4. Türkiye’de Birliklerin Hukukî Çerçevesi .....	58
3. Uluslararası İlişkilerde Yerel Yönetimler ve Birlikleri .....	63
3.1. Yerel Yönetimde “Uluslararasılaşma” Faktörleri .....	63
3.1.1. Uluslararasılaşmayı Açıklayan Küreselleşme Temelli Hipotez .....	63
3.1.2. Demokratikleşme Faktörü .....	70



3.1.3. Demokratikleşme ve Yerelleşme/Yerindenleşme .....	73
3.1.4. Küreselleşme (Globalleşme) Faktörü .....	75
3.1.5. Yerelin Uluslararasılaşmanın Zemini İçin Önerme: “Demokraselleşme” .....	76
3.1.5.1. Demokratikleşme ve Ulusal Yönetim.....	80
3.1.5.2. Küreselleşme ve Ulusal Yönetim .....	83
3.2. Uluslararası Alanda Egemenlik İlişkisi Açısından Aktörlerin Konumu .....	86
3.2.1. Egemenlik İlişkisi Açısından Yerel Yönetimler.....	86
3.2.2. Egemenlik İlişkisi Açısından Yerel Yönetim Birlikleri .....	90
3.2.3. Birlikler ve Egemenlik İlişkisi Örneği.....	96
3.2.4. Egemenlik İlişkisinin Değişkenliği .....	100
3.3. Yerel Dış Politika – Ulusal Dış Politika İlişkisi .....	103
3.3.1. Dış Politikada Yerel-Ulusal Örtüşmesi, Ayrışması ve Çatışması .....	105
3.3.2. Yerel-Ulusal İşbirliği ve Koordinasyon Rejimleri .....	111
3.3.2.1. Sınırlayıcı Rejim Modeli: Türkiye .....	115
3.3.2.2. Serbest Rejim Modeli: İsveç ve İtalya.....	117
3.3.2.3. Düzenleyici Serbest Rejim Modeli: Fransa ve Brezilya .....	119
4. Sonuç ve Öneriler .....	123
4.1. Yerel Dış Politikanın Profesyonelleşmesi .....	123
4.2. Türkiye İçin Öneriler .....	125
4.2.1. Vizyon Değişimi .....	125
4.2.2. Sistem Değişimi .....	128
4.2.2.1. Hukukî Düzenlemeler .....	128
4.2.2.2. İdarî Düzenlemeler .....	131
4.2.3. Bilimsel Destek .....	137
1.Uluslararası İlişkiler Disiplini.....	138
2. Yerel Yönetimler Disiplini .....	138
4.3. Sonuç .....	140
Kaynakça.....	143
Ek.....	159

## ÖNSÖZ

Yerel yönetimlerin ve bunların birliklerinin uluslararası ilişkiler ve işbirliği alanında artan ölçüde aktif oldukları gözlemlenmektedir. Bu gelişme, yerel yönetimlerin uluslararası alanda varlık sebeplerinin ne olduğu, bunların millî egemenlik ve ulusal dış politika ile ilişkilerinin nasıl şekillendiği, bu sahada ulusal ve yerel düzeyler arasında ilişkilerin nasıl olması gerektiği gibi birçok soruyu beraberinde getirmektedir.

Bu kitap, esasen Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İstanbul Araştırmaları Bilim Dalı kapsamında yapılan ve 8 Ağustos 2012 tarihinde savunması kabul edilen yüksek lisans çalışmasından ibarettir. “Yerel Yönetimlerin ve Birliklerinin Uluslararası Alanda Konumu ve Ulusal Dış Politika ile İlişkileri” başlıklı tez, yukarıda değinilen sorulara bir nebze cevap vermeyi hedeflemişti. Bunu yaparken, bir yandan yerel yönetimlerin uluslararası rolüne dair yürütülen çeşitli bilimsel çalışmalar incelenmiş, diğer yandan ise özellikle Marmara Belediyeler Birliği’nde 2007-2012 döneminde bu alanda gerçekleştirilen faaliyetlerin sağladığı tecrübe ve gözleme dayanılmıştı. Birliğin faaliyetleri kapsamında uluslararası sahada yürütülen çalışmalardan elde edilen bilgi ve birikim, teze konu olan olguları analiz etmede ve gelişmeleri anlamlandırmada yol gösterici olmuştu. Bu yüzden bu kuruma ve yöneticilerine minnettarım.

Tez yazım süreci kapsamında yerel yönetimlerin uluslararasılaşması konusunun ne kadar geniş ve akli cezbeden bir konu olduğu tespit edilmiş, yapılan bu çalışmanın ise ne kadar sınırlı ve yüzeysel

kaldığı görülmüş, incelenmesi ve yazılması gereken ne kadar çok hususun zaman ve yer sınırlaması sebebiyle dışarıda kaldığı üzülererek anlaşılmıştı. Ancak, ara vermeden bu konular üzerine gitmeye, usanmadan dünyadaki gelişmeleri takip etmeye ve yorulmadan bu mevzuları yazmaya ve mütevazı de olsa bilime katkı yapmaya kararlı oluşumuz, bir nevi tesellimiz olmuştu.

Başta bu yüksek lisans eğitimini almaya beni teşvik eden, tez danışmanlığım gibi zahmetli bir işi üstlenen, bu çalışmanın şekillenmesi için nasihatini ve yardımını esirgemeyen kıymetli hocam Prof. Dr. Recep Bozlağan'a teşekkür borçluyum. Kendisinin, Marmara Belediyeler Birliği'nde Genel Sekreterlik görevini yürüttüğü yıllarda, müstesna bir lider ve yönetici anlayışıyla Birlik personeline sağlamış olduğu çalışma ortamı ve vermiş olduğu fevkalade destek olmasaydı, bu çalışma büyük bir ihtimalle ortaya çıkmayacaktı. Ayrıca, bu tezin savunmasında değerli katkılarını yapan jüri üyeleri Doç. Dr. Yüksel Demirkaya ve Yrd. Doç. Dr. Erdinç Gülbaş'a müteşekkirim.

Okuyucunun içerik hakkında kolayca fikir edinmesi amacıyla, tez için hazırlanan Türkçe ve İngilizce özet metinlerine aynen yer verilmesinin faydalı olacağı düşünülmüştür.

Bu kitabın yerel yöneticilere, araştırmacılara ve tüm ilgililere faydalı olmasını Yüce Allah'tan niyaz ederim. Kitaptaki tüm eksiklik ve hatalar müellif olarak şahsıma aittir.

**Murat Daoudov**  
**İstanbul, Ocak 2013**

## Yazar Hakkında

Çeçen asıllı Belçika vatandaşı olan Murat Daoudov, lise eğitimini birincilikle Grozni'de bitirdi, lisans eğitimini İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi'nde yaptı, 2012 yılında ise yüksek lisansını Marmara Üniversitesi İstanbul Araştırmaları Bilim Dalı'nda tamamladı. Brüksel Belediyesi'nde 2001-2006 yılları arasında Belediye Göçmen Konseyi (Yabancı Kökenli Brükselliler Konseyi) ve Aile Komisyonu üyeliğini yaptı, 2003-2006 yılları arasında ise Belçika Başbakanlığı Eşit Fırsatlar Merkezi / Göç İzleme Merkezi bünyesinde uluslararası göç, uyum ve vatandaşlık politikaları alanında çalıştı.

2007-2012 döneminde İstanbul'da Marmara Belediyeler Birliği bünyesinde "Uluslararası İşbirliği Merkezi" direktörü olarak görev yaptı. 2008-2012 yıllarında Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı NALAS'ta Yönetim Kurulu üyeliğini yaparak MBB'yi temsil etti ve NALAS'ın özellikle uluslararası işbirliği ve stratejik gelişim konularını üstlendi. Halen, Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı USAID'ın kıdemli danışmanı olarak Ortadoğu ülkelerinde yürütülen yerel yönetim reformlarında görev alıyor. Ayrıca, 2010 yılından bu yana üst düzey Avrupa Konseyi Kuzey-Güney Tefekkür Grubu üyesi olup, özellikle AK'nin Arap dünyasına yönelik çalışmalarına katkıda bulunuyor.

Murat Daoudov, uluslararası koordinatör olarak birçok kapsamlı uluslararası etkinliğin organizasyonunda görev aldı: 1.Uluslararası İstanbul Yerel Yönetimler Sempozyumu (T.C. Başbakanı'nın katılımı ile

İstanbul/2008), 1. ve 2. Avrasya Yerel Yönetimler Kongreleri (TBMM Başkanı'nın katılımı ile İstanbul/2008 ve 2010), 1.Uluslararası Balkan Belediyecilik Fuarı NEXPO (Bosna-Hersek Cumhurbaşkanı'nın katılımı ile Saraybosna/2011), 3.Uluslararası Arapça Yarışmaları (İstanbul/2012).

Uluslararası ilişkiler, yerel dış politika ve yerel diplomasi gibi konularda yorum ve makaleleri, başta MBB'nin kurumsal yayını olan "Birlik" dergisinde olmak üzere birçok gazete ve dergilerde yer aldı (Libération, Le Soir, La Libre Belgique, Today's Zaman, The Arab News, The Khaleej Times, La Revue Politique, The Daily Star, The Bali News, The Regional Review, City Issues...). Ayrıca Daoudov'un katkıları ile Le Soir gazetesi tarafından yapılan "Türkiye'de Diyanet İşleri" konulu yazı dizisi 2006 Anna Lindh Kültürel Çeşitlilik için Avrupa-Akdeniz Gazetecilik Ödülü'nü aldı.

İngilizce, Fransızca, Rusça, Türkçe, Arapça ve Hollandacayı akıcı konuşan Daoudov temel düzeyde Almanca ve İspanyolca biliyor. Anadili Çeçencedir.

Bu kitap, daha önce NALAS'ın bazı yayınlarının Türkçe baskılarında editörlük ekibinde yer alan Daoudov'un ilk özgün kitap çalışmasıdır.

İrtibat için: [murat.daoudov@gmail.com](mailto:murat.daoudov@gmail.com)

## TABLO LİSTESİ

Tablo 1	
Demokratikleşmenin Üç Dalgasının Seyri .....	69
Tablo 2	
Yerel Yönetim Birliklerinin Statüleri ve Ulusal Dış Politika ile İlişkileri .....	89
Tablo 3	
Ulusal ve Yerel Dış Politikalar Arasındaki İlişki Durumları .....	105

## ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Dış Politikada Egemenlik İlişkisi Bakımından Yerel Yönetimlerin ve Birliklerinin Durumu .....	94
Şekil 2: Yerel Yöneticinin Egemenlik İlişkisinin Şartlara Göre Değişimi .....	101
Şekil 3: Ulusal ve Yerel Dış Politikalar Arasındaki İlişki Durumları .....	106

## EK LİSTESİ

Ek 1: Anket soruları .....	159
----------------------------	-----



## KISALTMALAR

**AAM** Arnavutluk Belediyeler Birliği

**AKM** Kosova Belediyeler Birliği

**bkz.** Bakınız

**BM** Birleşmiş Milletler

**CoR** EU Committee of the Regions, AB Bölgeler Komitesi

**EU** European Union

**KHK** Kanun Hükmünde Kararname

**MBB** Marmara Belediyeler Birliği

**md.** Madde

**MİBK** 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu

**NALAS** Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı

**OECD** İktisadî İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

**s.** Sayfa

**SOGFBİH** Bosna-Hersek Federasyonu Şehirler ve Belediyeler Birliği

**TDBB** Türk Dünyası Belediyeler Birliği

**UCLG** Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı

**UCLG-MEWA** Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Teşkilatı

**UTK** 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun

**t.y.** Tarih yok

**vb.** Ve benzeri

**YKİ** Yerinden Kalkınma İşbirliği

**YYUİ** Yerel Yönetimlerin Uluslararası İlişkileri

Not: AB, NATO, AGİT, BM HABITAT gibi yaygın olarak kullanılan ve bilinen kısaltmalar için açıklama öngörülmemiştir.





**Tezin orijinal başlığı:****YEREL YÖNETİMLERİN VE BİRLİKLERİNİN  
ULUSLARARASI ALANDA KONUMU VE  
ULUSAL DIŞ POLİTİKA İLE İLİŞKİLERİ****ÖZET**

Yerel yönetimlerin ve bunların birliklerinin artan yoğunlukla uluslararası ilişkiler alanında aktif oldukları gözlemlenmektedir. Yerel yönetimlerin “uluslararasılaşmasının” sebeplerine dair yaygın olan açıklama, bu olgunun, küreselleşme sürecinde ulus-devletin zayıflaması ve yerel düzey ile uluslararası/küresel düzey arasında doğrudan yoğun ilişkilerin kurulması sonucunda geliştiği şeklindedir. Bu görüş, bir yandan ulusal düzeyin bu süreçlerin gelişimindeki kilit rolünü, diğer yandan demokratikleşme sürecinin esas etkisini göz ardı etmektedir. Yerel yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarını sağlayan âmil, demokratikleşme ve küreselleşme gibi iki paralel olgunun müşterek etkisidir, yani *demokraselleşme* olgusudur. Demokratikleşmenin teşvik ettiği yerinden yönetim sayesinde (yurtdışı çalışmaları konusunda da dâhil olmak üzere) yetkileri artan, küreselleşme ile yurtdışındaki aktörlerle etkileşimi yoğunlaşan ve karşılıklı bağımlılığı artan yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri giderek profesyonelleşmektedir. Tezde, demokratikleşmenin meşrulaştırdığı, küreselleşmenin ise kolaylaştırdığı yerelin uluslararasılaşması olgusunda ulusal düzeyin rolü ve etkisi incelenmiş ve onun bu gelişmelerdeki “gönüllü mağdur” konumu açıklanmıştır. Ayrıca uluslararası alanda yerel yönetimler ve birlikleri ile ulusal yönetimin eylemlerinin karşılıklı etkileşimi ve yerel aktörlerin egemenlik ile ilişkisi incelenerek bir sınıflandırma önerilmiştir. Yerel dış politikanın ulusal dış politika ile örtüşmesinin, ayrışmasının ve çatışmasının sebepleri irdelenmiştir. Yerel yönetimlerin uluslararası alanda yetkilendirilmeleri ile ilgili dünyada benimsenen farklı yaklaşımlar tanıtılmıştır. Son olarak, bu bulguların ışığında Türkiye’de aktif ve verimli bir yerel dış politikanın gelişmesi için bazı düzenlemeler önerilmiştir.



**The original title of the MA thesis:**

**THE POSITION OF LOCAL GOVERNMENTS AND  
THEIR ASSOCIATIONS IN THE INTERNATIONAL  
ARENA AND THE RELATIONSHIP WITH THE  
NATIONAL FOREIGN POLICY**

**ABSTRACT**

Local governments and their associations are increasingly active in international relations. A widespread explanation of the causes of the “internationalization” of local governments attributes it to the effect of the globalization, due to which nation-states are weakened and an intense direct interaction occurs between the local and international/global levels. Such approach overlooks, on one side, the crucial role of the national level in these processes and, on the other, the essential effect of the democratization. It is the cumulative effect of two parallel processes that are the democratization and the globalization that renders local governments active internationally, such combined effect being termed here as *democrabalization*. The international relations of local governments display growing professionalization as they are more and more empowered (including in implementing international activities) through decentralization in the context of overall democratization process, and as they face increasing interaction and interdependence with foreign actors in the context of globalization. As to the role and the impact of the national government on the internationalization of local governments, a phenomenon which is legitimized by the democratization and facilitated by the globalization, its position has been defined as of an “intentional looser”. The study also examines how actions of national governments and of local governments and their associations correlate in the international sphere; it analyses the relationship of local actors with the sovereignty and proposes a certain classification. The reasons of convergence, divergence and conflict between local foreign policy and national foreign policy are scrutinized. Different approaches of empowerment of local govern-

ments in the international field are explained. Finally, in the light of the findings, some suggestions for necessary arrangements are made for the sake of the development of an active and efficient local foreign policy in Turkey.

# 1. GİRİŞ

## 1.1. Sorun, Amaç ve Önem

Değişen dünya şartlarında uluslararası ilişkiler alanında varlık gösteren birçok yeni aktörün yanı sıra, yerel yönetimlerin ve bunların çeşitli platformlarının da bu alanda artık aktif oldukları gözlemlenmektedir. Ancak ilk bakışta “yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri”, “yerel dış politika” gibi ifadeler kavramsal bir çelişkiyi barındırır gibi görünebilir. “Mahallî idareler” veya “yerel yönetimler” olarak isimlendirilen kamu yönetiminin birimleri, adı üstünde mahallî/yerel ölçüğe ve düzeye has olan yapılar olup, meselâ T.C. Anayasası’nın 127. maddesinde, halkın “mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... oluşturulan kamu tüzelkişiler” olarak tanımlanmaktadır. Ulus/ülke ölçüğünün çok altında bulunan, faaliyet odağı “mahallî” ölçek ile sınırlı olan bu yönetimlerin ulus/ülke ölçüğünü aşan uluslararası veya küresel ilişkileri olabilir mi? Bu “mahallî” yapılar o düzeyde nasıl bir varlık gösterebilir? Yoksa günümüz dünyasında “yerel yönetimin uluslararasılaşması” söylemi, “köşeli daire”, “gecenin aydınlığı”, “sıcak buz” gibi iki tezat kavramı bir araya getiren moda bir *oksimoron* mudur? Ancak bu tezde görüleceği gibi, yerel yönetimlerin uluslararası boyutu ilk bakışta bir paradoks gibi görünse de sonuçta zamanın şartlarının ortaya çıkardığı bir gerçekliktir.

Diğer yandan, uluslararası ilişkilerin temel aktörü olan ulus-devletin küreselleşme ile sorgulandığı, hatta aşındığı ve egemenliği temsil etme konusundaki tekel konumunun zayıfladığı söylenmektedir. Yerel yönetimlerin ve diğer birçok aktörlerin bu nedenle artık sınırları aşan

eylem ve söylemde buldukları yaygın olarak ifade edilmektedir. Uluslararası ilişkiler düzlemindeki aktörlerin çoğaldığı ve çeşitlendiği bir ortamda kamuya ait birimler olan yerel yönetimlerin yürüttükleri uluslararası çalışmaların, ulusal yönetimin dış politikası ile örtüşüp örtüşmediği veya çatışıp çatışmadığı ve ne ölçüde ilişki içinde olduğu sorusu da önem kazanmaktadır.

Bu tez, bir yandan yerel yönetimlerin uluslararası rolüne dair yürütülen bilimsel çalışmaların ışığında, diğer yandan ise özellikle Marmara Belediyeler Birliği'nde 2007-2012 döneminde bu alanda gerçekleştirilen faaliyetlerin sağladığı tecrübe ve gözlem sayesinde, bu ve benzer sorulara açıklayıcı bir cevap vermeyi hedeflemektedir.

Tezin bir diğer amacı, araştırmaya konu olan gelişmeler karşısında Türkiye'deki yerel yönetimler ve merkezî idare için uygun bir işbirliği modelini önerecek ileriki çalışmalara zemin hazırlamaya teşebbüs etmektir. Çalışma aynı zamanda başka bir uzak hedef doğrultusunda düşünülmüştür. Özellikle büyük veya küresel şehirlerin uluslararası ilişkiler alanındaki etkin konumları sebebiyle bu çalışma, İstanbul için kapsamlı bir "yerel dış politika" modelinin geliştirilmesine yönelik ön hazırlık aşamalarından biridir. Tezde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin dünyadaki tecrübeler ışığında yeni gelişmelere ayak uydurabilmeleri, oluşan uluslararası ortamdan verim alabilmeleri ve temsil ettikleri yerel topluluklar ile ait oldukları ülkelerin menfaatlerine azamî ölçüde hizmet edebilmeleri için gerekli kavramsal, siyasî, idarî ve hukukî çerçevenin oluşturulması için bir takım temel tavsiyeler sunulmuştur.

### 1.2. Kapsam

Tez birkaç temel konuyu kapsamaktadır. İlkın, yerel dış politika ve onunla ilgili kavramlar açıklandıktan sonra, yerel yönetim ve birlikleri hakkında kısaca bilgi sunulmaktadır. Daha sonra, yerel yönetimlerin uluslararası alanda varlık göstermelerinin altında yatan temel gelişmeler incelemektedir. Diğer yandan, uluslararası alanda egemenlik ile ilişkisi bakımından yerel yönetim ve birliklerinin konumu ele alınmakta, yerel ile ulusal düzey yönetimlerinin dış politikalarının karşılıklı ilişkileri sorgulanmaktadır.

Çalışma, yerel yönetim birlikleri bağlamında yabancı (ekseriyetle Balkan ülkeleri) ve Türk birliklerinin konumunu incelemeye almaktadır. Yabancı birlikler içerisinde Balkanlarda bulunanların daha ziyade incelenmesinin sebepleri şunlardır: 1) Bunların, Türkiye'den Marmara Belediyeler Birliği'nin de üyesi olduğu Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı NALAS kapsamında olmaları, bu nedenle iletişim ve bilgilere erişme hususundaki kolaylık; 2) Tezde Türk ile yabancı birliklerin durumu birlikte değerlendirildiğinden, NALAS kapsamındaki birliklerin sağladığı karşılaştırma imkânı. NALAS ayrıca uluslararası birliklerin konumu açısından örnek olarak incelenen bir aktördür.

Tez, demokratikleşme ve küreselleşme bağlamında yerel yönetimin uluslararasılaşmasını incelemektedir. Yerelin uluslararasılaşması konusu ile ilgili olan ve literatürde sıkça görülen şehirleşme olgusu ve tarihteki şehir-devletler olgusu ayrı bir çalışma gerektirdiğinden bu tez kapsamında değerlendirilmemiştir.

### 1.3. Araştırmanın Soruları ve Varsayımları

Yerel yönetimlerin uluslararası sahaya “inmeleri” gerçeği özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından bu yana artan yoğunlukla dile getirilmekte ve bilimsel çevreler tarafından artan bir ilgi ile gözlemlenmektedir. Tezde bu fenomenin kavram ve içerik boyutu ile ele alınması ve sahada yürütülen çeşitli faaliyetlerin ışığında açıklanması hedeflenmektedir. Bu kapsamda şu sorulara cevap aranmaktadır:

1. Yerel yönetimlerin ve birliklerinin uluslararası alana açılmalarını sağlayan veya zorlayan ortam nasıl oluşmuştur? Bu durumu açıklamak için yaygın olarak başvurulan küreselleşme faktörü yeterli bir açıklama mıdır?
2. Yerel yönetimlerin uluslararasılaşması ortamının oluşmasında ulusal yönetimin rolü nedir?
3. Yerel yönetimlerin ve birliklerinin egemenlik ile ilişkisi bakımından uluslararası alanda konumları nedir?
4. Yerel yönetimlerin ve birliklerinin uluslararası çalışmalarının ulusal dış politika ile ilişkileri nedir?
5. Yerel yönetimlerin uluslararası alanda yetkilendirilmeleri bakımından dünyada ulusal ile yerel düzeyler arasındaki ilişkiler nasıl düzenlenir?



6. Türk yerel yönetimlerinin ve bunların birliklerinin uluslararası çalışmalarının hukukî ve idarî çerçevesi nedir? Bunların uluslararası çalışmalarda karşılaştıkları sorunlar nelerdir?
7. Türkiye’de bu alanda etkili ve verimli bir sistemin kurulması için neler yapılabilir?

Bu sorulara dair teorik ve pratik veriler incelendikten sonra, yerel yönetimlerin uluslararası ilişkilerini ve “yerel dış politika” olgusunu detaylı bir şekilde ortaya koymaya çalışılmıştır. Teze başlarken temel varsayımlar şunlardır:

1. Kendisini giderek daha fazla belli eden bir gerçeklik olan yerel yönetimin uluslararasılaşmasının esas sebebi, demokratikleşme sürecinin ve küreselleşmenin zamandaş (eş-zamanlı) etkisidir.
2. Bu süreçte, yaygın bir ön kabulün aksine, ulus-devlet ve ulusal yönetim, küreselleşme karşısında pasif ve edilgen bir seyirci konumuna gelen, adeta saf dışı bırakılan bir aktör değildir, bilakis yerelin uluslararasılaşması sürecinin önemli müsebbibi ve aktif tarafıdır.
3. Uluslararası alanda yerel yönetimlerin ve birliklerinin egemenlik ve ulusal dış politika ile ilişkileri vardır. Ancak bu ilişkiler gerek kurumların statülerine gerek şartlara bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Ayrıca yerel ile ulusal yönetimlerin uluslararası faaliyetleri arasında belirli sebeplerden dolayı uyumluluk ve uyumsuzluk durumları söz konusu olabilmektedir.

Bu tespitler, gerek literatüre dayanan analizler gerekse Marmara Belediyeler Birliği’nin yürüttüğü uluslararası mahiyetteki çalışmaların sağladığı tecrübeye dayanmaktadır.

### 1.4. Yöntem ve İçerik Planı

Tezde kuramsal yöntem kullanılmış olup, tez kısmen anket çalışması ile desteklenmiştir.

Giriş kısmında çalışmanın amaçları, kapsamı ve izlenen yol kısaca tanıtılmıştır. İkinci bölümde tezde kullanılan temel kavramlar açıklanmıştır. Bunlar, başta yerel yönetimlerin uluslararası çalışmalarını tanımlayan kavramlar ile diğer ilgili kavramlardır. Diğer yandan, yerel yönetimler ve birlikleri hakkında özetle bilgiler verilmiştir. Burada,

yerel yönetimi ve birlikleri tüm boyutları ile tanıtmak yerine genel bir çerçeve çizilmiş, uluslararası ilişkiler açısından önem taşıyan bilgilere yer vermeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde yerel yönetimlerin uluslararasılaşması olgusu açıklanmıştır. Burada yaygın olan küreselleşme temelli hipotez incelenip eleştirilmiştir. Yerel yönetimin uluslararası aktör olarak ortaya çıkmasını hazırlayan ortam incelenmiş ve demokratikleşme ile küreselleşmenin ortak etkisi izah edilmiştir. Ayrıca uluslararası arenada egemenlik ile ilişkileri bakımından yerel yönetimlerin ve birliklerinin durumu incelenmiş, bir sınıflandırma önerilmiştir. Yerel dış politika ile ulusal dış politikanın ilişkisi üzerinde durulmuş, bunların örtüşmesi, ayrışması ve çatışması durumları açıklanmıştır.

Son bölümde Türkiye’de yerel yönetimlerin ve birliklerinin uluslararası ortamda daha aktif olabilmeleri, ulusal yönetim ile uyumun ve koordinasyonun daha iyi düzeyde olması ve bu alanda Türkiye’de akademik desteğin daha etkin olması için bazı somut düzenlemeler önerilmiştir.

Kullanılan metodolojiye gelince, tez kapsamında çeşitli yöntemlere başvurulmuştur. Literatür taraması kapsamında çeşitli kitap ve elektronik kaynaklar incelenmiştir. Yerel yönetim birliklerine dair bazı bilgilere ulaşmak için bazı yabancı birliklerle e-posta yoluyla kısa bir anket yapılmıştır. Diğer yandan, Marmara Belediyeler Birliği kapsamında sahada yürütülen çalışmalardan elde edilen bilgi ve tecrübe, analiz etmede yol gösterici olmuştur.

Tez yazımında genelde Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Tez ve Proje Yazım Kılavuzu (2006-2007) esas alınmıştır. Metin içi kaynak gösterme yöntemi olarak Yazar - Tarih Yöntemi (APA) tercih edilmiş olup, kaynaklarda sayfa numarası mevcut ise parantez içinde verilmektedir.



## 2. YEREL YÖNETİM, YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ ve YEREL DIŞ POLİTİKANIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Bu bölümde ilkin dış politika ile ilgili kavramlar açıklanacak, daha sonra sırasıyla yerel yönetimler ve bunların birlikleri tanıtılacaktır.

### 2.1. Yerel Dış Politika ile İlgili Temel Kavramlar

Yerel yönetimlerin ve birliklerinin uluslararası alandaki konumu ile ilgili çalışmada bazı kavramlar yoğun olarak gündeme gelmektedir. Bunlar aşağıda kısaca açıklanmakta ve bunlar içerisinde tezdde tercih edilen kavramın kullanımı izah edilmektedir.

#### 2.1.1. Yerel Dış Politika ve Benzer Kavramlar

Yerel yönetimlerin uluslararası ilişki ve işbirliği stratejilerini açıklamak için kullanılan ve “dış politika” kavramını içeren yaklaşımlarda “yerel dış politika” (*local foreign policy*) (İngilizce: Schuman, 1992:154,160,162; Türkçe: Daoudov, 2008c); “beledî dış politika” (*municipal foreign policy*) (Schuman, 1992; Pluijij ve Melissen, 2007), “ulus-altı dış politika” (*subnational foreign policy*) (Salomon, 2011) gibi terimler ve kalıplar kullanılmaktadır. İlerleyen kısımda görüleceği gibi, bu tür terimlerin, literatürde yaygın olan “şehirler<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bu tezdde “şehir” ve “kent” kelimeleri arasında birincisinin kullanımı tercih edilmektedir. Şehircilik ve kamu yönetimi terminolojisinde, esasen “köy” anlamına gelen Soğdca kökenli “kent” yerine, “şehir” kelimesinin kullanımı daha uygundur. Ancak, alıntı yapılan eserlere sadık kalma

diplomasisi" (*city diplomacy*) veya "paradiplomasi" gibi kavramlara nazaran tercih edilmenin gerekçeleri vardır<sup>2</sup>.

Van der Pluijm ve Melissen (2007:36), şehirlerin<sup>3</sup> uluslararası faaliyetlerinin artan profesyonelliğine dikkat çekerken, birçok şehrin uluslararası politikaya hâlâ düzensiz/*ad hoc* bazda, nokta yaklaşımlarla katılmasının yanı sıra, başka birçok şehirde artık tutarlı bir "beledî dış politikayı" geliştirmeye çalışan profesyonel kadroların bulunduğunu anlatmaktadır. Yine van de Pluijm ve Melissen bu alanı tanımlamak için "şehirler diplomasisi" (*city diplomacy*) terimini tercih etmiştir.

Schuman (1992), ABD'deki yerel yönetimlerin uluslararası girişimlerini anlatırken aynı metinde "yerel dış politika" (*local foreign policy*) ile "beledî dış politika" (*municipal foreign policy*) terimlerini kullanmaktadır. Ayrıca ABD'de 1984-1992 yılları arasında "Beledî Dış Politika Bülteni" (*the Bulletin for Municipal Foreign Policy*) yayımlanmıştır (van den Berg, 2008:81). Daoudov (2008a:36; 2008c:39; 2010a:42) da çalışmalarında "yerel dış politika" terimini tercih etmiştir. Ona göre, uluslararası düzeyde etkin rol oynamak isteyen her yerel yönetim için etkili, dinamik ve verimli bir yerel dış politika şart olup bu konuda ayrıca ulusal düzey ile uyumlu bir ilişki önem taşımaktadır.

Salomon (2011:48,51) ise, yerel ve bölgesel yönetimleri içine alan "ulus-altı dış politika" (*subnational foreign policy*) terimini kullanmaktadır. Tercihini "Dış Politika Analizi"/DPA (*Foreign Policy Analysis/FPA*) çerçevesine dayandıran Salomon'a göre, ulus-altı yönetimlerin uluslararası alanla ilgili planlı stratejileri için "dış politika" terimi daha uygun düşerken, "şehirler diplomasisi" veya "paradiplomasi" gibi "diplomasi" sözcüğüne dayanan terimleri kullanmak hatalıdır. Zira diplomasi, dış politikanın sadece uygulama boyutunu ifade etmektedir. İleriki bölümde bu konu üzerinde durulacaktır.

---

kaygısıyla "kent" kavramı zaman zaman kullanılmıştır (Bozlağan, 2012:61). Misalen Azericede "kent" köy, "kentli" köylü demektir. Birçok Türk lehçelerinde de şehir için "şehir" (şâhâr, şahar, şâher) kelimesi kullanılmaktadır (bkz. Türk Dil Kurumu'nun sitesindeki Türk Lehçeleri Sözlüğü. <http://www.tdk.gov.tr>)

2 Dış politika ile diplomasi arasındaki fark için ayrıca ileride "diplomasi" kavramına bkz.

3 Van der Pluijm ve Melissen şehir (city) kelimesini yerel yönetimi ifade etmek için kullanmaktadır. "Şehir - yerel yönetim" kavram ayırımı için ayrıca bkz.s.14, Salomon (2011)'a ait değerlendirmeler.

## 2.1.2. Paradiplomasi

Ulus-altı yönetimlerin uluslararası çalışmalarını ve uluslararası alandaki konularını tanımlamaya yönelik bilimsel çabaların erken dönemde ortaya attığı bir başka kavram, “paradiplomasi” kavramıdır. Paradiplomasi (*paradiplomacy*) kavramını Duchacek ilk olarak 1986 yılında kullandıysa da (Kuznetsov b), bu kavramın Soldatos (1990) ve Duchacek (1990) sayesinde 1990 yılında literatüre girdiği ifade edilmektedir (Kuznetsov a; Salomon, 2011:48). Daha önceleri “mikrodiplomasi” (*microdiplomacy*) terimini kullanan Duchacek bu tercihten vazgeçmiştir. Diplomasi sözcüğüne eklenen “*para*” öneki, merkezî yönetimlerin yürüttükleri diplomasisinin paralelinde cereyan eden, onu tamamlayarak veya onunla çelişerek gelişen bu fenomeni tanımlamak için uygun düşmektedir (Kuznetsov b, Sauriol, 2007:20). Paradiplomaside, ulusal yönetim merkezî diplomatik yolda “arabasını sürerken”, ulus-altı yönetimler paralel bir yolda ilerlemektedir (Duchacek et al. 1998; aktaran van der Pluijm ve Melissen, 2007:9).

Soldatos’a göre paradiplomasi, ulus-altı yönetimlerin (eyaletler, bölgeler, yerel yönetimler...), ulus-devletin diplomasisini destekleyen, tamamlayan, düzelten, örtüşen veya onunla çatışan doğrudan uluslararası eylemleridir. Federe devletlerin (eyaletlerin) paradiplomasisi, onların çeşitli düzeylerde ve özerk bir biçimde yurtdışı eylemlerine doğrudan katılımıdır. Paquin’e göre, bir eyalet yönetiminin veya bir yerel yönetimin karar organının resmi bir temsilcisine bu alanda yetki vermesi ile paradiplomasi uygulamaya geçmektedir (Sauriol, 2007:20).

Paradiplomasi araştırmaları, daha çok federal<sup>4</sup> devletlerde eyalet, federe devletlerin veya bölgesel üniter devletlerde bölgelerin çalışmaları ve federal/ulusal yönetim ile ilişkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Paradiplomasi terim olarak Kuzey Amerika’da ortaya çıkmıştır ve başta Kanada’nın Québec Eyaleti olmak üzere bu alanda aktif olan eyaletleri incelemek için kullanılmaktadır. Diğer yandan Avrupalı araştırmacılar tarafından ise İspanya’nın Bask, Katalonya, Galiçya bölgeleri, Belçika’nın federe devletleri, İsviçre’nin kantonları veya Alman eyaletleri incelenmektedir. Ayrıca Kuzey Amerikalı ve Avrupalı paradiplomasi araştırmacılarının yaklaşımları da farklılık göstermektedir. Avrupalı uzmanlar paradiplomasiyi, değişen uluslararası ilişkilerin ev-

4 Federal, üniter ve bölgesel üniter devlet kavramları ileride açıklanmaktadır.

rimi ve ulusallık, bölgeselleşme ve küreselleşme bağlamında ele alırken, Kuzey Amerikalı uzmanlar bu fenomeni daha ziyade federalizm araştırmaları kapsamında tetkik etmektedir (Kuznetsov a).

### Paradiplomasinin Alt Türleri

Éric Philippart paradiplomasiyi yoğunluk kriterine göre alt başlıklar şeklinde sınıflandırmaktadır: asgarî paradiplomasi (*paradiplomatie minimale*), düşük yoğunluklu paradiplomasi (*paradiplomatie mineure*), yüksek yoğunluklu paradiplomasi (*paradiplomatie majeure*), azamî paradiplomasi (*paradiplomatie maximale*) ve protodiplomasi (*protodiplomatie*) (Sauriol, 2007:23-25).

Birinci yoğunluk düzeyinde bulunan asgarî paradiplomasi, sınır-ötesi işbirliğinin coğrafi alanını pek aşmamakta olup, daha çok ekonomik işbirli üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunun örneği olarak İrlanda, Finlandiya ve Yunanistan'ın bölgeleri gösterilmektedir.

İkincisinde, yani düşük yoğunluklu paradiplomaside ulus-altı yönetimler çalışmalarını sınır-ötesi ve bölge-ötesi ölçekte yürütmekte, ayrıca dünyanın önemli ekonomi merkezlerinde temsilciliklerini de açmaktadır. Kanada'nın eyaletleri (Québec hariç) ve Fransa'nın bölgeleri bu kapsamda örnek gösterilmektedir.

Üçüncüsü olarak yüksek yoğunluklu paradiplomasinin coğrafi sınırı olmayıp eylemleri ekonomik olduğu kadar siyasî amaçlı da olabilmekte, hatta bu çalışmalar bazen merkezî yönetimin çalışmaları ile çatışabilmektedir. Avusturya ve Alman eyaletleri bunun bir örneği olarak gösterilmektedir.

Dördüncüsü, azamî paradiplomasi veya kimlik paradiplomasisidir (*paradiplomatie identitaire*). Yüksek paradiplomasinin kıstaslarına uymakta, ancak güçlü bir milliyetçilik ve bölgesellik duyguları ile beslenmektedir. Bu paradiplomasi türünün amacı, çok-kültürlü bir ülkede bir azınlığı güçlendirmek veya merkez ile çevre arasındaki güç ilişkilerini dengelemek/yeniden düzenlemektir. Uluslararası arenada en aktif olan Batılı ulus-altı aktörlerin özelliği, topluluklarının güçlü [azınlık veya bölgesellik gibi] milliyetçilik duygularını beslemeleridir. Bu paradiplomasinin stratejisi, topluluklarının millî kimliğini güçlendirmek ve tanıtmaktır. İspanya'da Katalonya ve Kanada'da Québec bunun örnekleri sayılmaktadır.

Son olarak, protodiplomasinin diğerlerinden farkı, amacının bağımsızlığa zemin hazırlamak ve müstakbel devlet için yurt dışında destek bulmak olmasıdır. Bunun örneği yine, bazı eyalet hükümetlerinin dönemindeki Québec gösterilmektedir.

Duchacek'e göre ise paradiplomasi türleri şöyle sıralanmaktadır: a) sınır-ötesi bölgesel mikrodiplomasi (*cross-border regional microdiplomacy*), yani komşu olan iki ülkenin sınırdaki ulus-altı yönetimlerinin temasları; b) bölge-ötesi mikrodiplomasi (*transregional microdiplomacy*), yani komşu ülkelerin sınıra bitişik olmayan ulus-altı yönetimlerinin temasları; ve c) küresel paradiplomasi (*global paradiplomacy*), yani komşu olmayan ülkelerin ulus-altı yönetimleri arasındaki temaslar (<http://en.wikipedia.org/wiki/Paradiplomacy>, 07.07.2012).

Lubin (2003:22), kısmen Duchacek'e dayanarak, "sınır-ötesi bölgesel mikrodiplomasi"den "küresel protodiplomasi"ye kadar geniş bir yelpazede bulunan paradiplomasileri şöyle bir sınıflandırma ile ele almaktadır:

*Küresel protodiplomasi (global protodiplomacy)*, Québec gibi, ekonomik, sosyal ve kültürel uluslararası ilişkilerine güçlü bir "özerkçi" ya da hatta "egemenci" [ayrılıkçı] içerik kazandıran ulus-altı yönetimlerin yürüttükleri diplomasidir. Bunların yurtdışındaki temsilcilikleri ve büroları birer ilkel/*proto* elçilik veya konsolosluk gibi faaliyet göstermektedir.

*Küresel paradiplomasi (global paradiplomacy)*, ulus-altı yönetimleri yabancı ülkelerin çeşitli kurumları ve ticarî, sınaî veya kültürel kuruluşları ile siyasî-fonksiyonel temaslarıdır. Bu bağlamda yine Québec eyaletinin çalışmaları örnek gösterilmektedir. Ekonomik ve kültürel amaçlı girişimlerin (eyaletin gelişimine katkı yapmak gibi) fonksiyonel bir gerekçesi varsa da, tüm bu çalışmalar ayrıca kimlik temelli çıkarları da gütmekte, yani belirli ölçüde siyasî içerik taşımaktadır.

*Bölge-ötesi mikrodiplomasi (transregional microdiplomacy)*, iki komşu ülkenin komşu olmayan bölgeleri arasındaki ilişkileri kastetmektedir.

*Sınır-ötesi bölgesel mikrodiplomasi (transborder regional microdiplomacy)*, komşu ülkelerin komşu bölgelerdeki ulus-altı yönetimlerin temaslarını kapsamaktadır. Bunların, coğrafi yakınlıktan kaynaklanan benzerlikleri ve ortak sorunları olduğu gibi, ortak çözüm üretme kabiliyetleri de vardır.



### 2.1.3. Kurucular Diplomasisi

Literatürde yaygın kabul görmüş olan paradiplomasi terimi yerine Kincaid 1990 yılında “kurucular diplomasisi” (*constituent diplomacy*; bileşen diplomasisi, kurucu unsur diplomasisi, teşekkül diplomasisi olarak da çevrilebilir) terimini önermiştir. Buna göre, federal devleti oluşturan federe devletler/eyaletler, bölgesel devletlerde bölge yönetimleri veya üniter devletlerde yerel yönetimler, devleti kuran, teşekkül ettiren, yani devletin bileşenleri olan siyasî-idarî birimlerdir. Bu birimlerin uluslararası faaliyetleri anlamına gelen kurucular diplomasisi, Kincaid’e göre diğer terimler gibi küçümseyici değildir. Zira paradiplomasi, ulus-altı diplomasi, devlet-altı diplomasi gibi terimler “astlık”, “emir altındalık”, “tâbilik”, “bağımlılık” durumunu çağırıştırırken, kurucular diplomasisi terimi daha tarafsız/nötr durmakta ve daha saygın bir intiba vermektedir. Ayrıca, her ne kadar bu yönetimlerin uluslararası arenadaki varlıkları ulus-devletlerin varlıkları kadar sağlam hühukî zeminde cereyan etmese de, yine de bunların faaliyetlerinin önemi azımsanacak gibi değildir. Dahası, 21. yüzyılda bu diplomasi, hemen hemen tüm ulus-devletlerin sahip olduğu bir özellik haline gelecektir (Kincaid, 2010:15; 2003:74). Kincaid’in önerdiği bu terim, paradiplomasi kadar yaygın olmasa da, belli ölçüde literatürde kullanılmaktadır.

### 2.1.4. Katalitik Diplomasi veya Çok-Düzeyle Diplomasi

Paradiplomasi kavramını eleştiren Brian Hocking ise, daha ziyade katalitik diplomasi (katalizör/tezleyici diplomasi, *catalytic diplomacy*) veya çok-düzeyle diplomasi (*multilayered diplomacy*) kavramlarını önermektedir. Zira merkezî yönetimlerle ulus-altı yönetimlerin uluslararası alanda ister istemez işbirliği yapmaları gerekmektedir. Devletin içindeki aktörlere bağlı olarak diplomasi parçalanmamalıdır (Sauriol, 2007:21). Yani diplomasi, [dışişleri bakanlığı gibi] belirli ve tartışmasız bekçilerin oluşturduğu bir süreç olmaktan ziyade, çeşitli durumlara göre değişen aktörler arasındaki etkileşimler ağına dönüşmektedir. Bu durumlar, yerel, ulusal ve uluslararası arenalar arasındaki geleneksel ayrılığın artık aşıldığı çok-düzeyle siyasî bir ortamda siyaset konularına göre, çıkarlara ve aktörlerin kabiliyetlerine göre değişebilmekte-

dir (Hocking 1996:41). Yukarıda Duchacek'e atfedilen "iki farklı yol" yaklaşımını eleştiren Hocking'e göre, ulusal ve ulus-altı aktörler, iç ve uluslararası ayrımını kabul etmeyen karmaşık bir diplomatik ortamın parçasıdır. Günümüzde, ulus-altı, ulusal ve uluslararası düzeylere ait dâhilî ve hâricî bazı unsurların birbirine karıştığı çok-düzeyleli bir diplomatik ortam ortaya çıkmaktadır (Hocking'den aktaran van der Pluijm ve Melissen, 2007:9). Sonuç olarak, van der Pluijm ve Melissen'in tanımladığı gibi, yerel ve ulusal aktörler dış politikanın ayrı yollarında değil, aynı yolda fakat "ayrı arabalar" içinde seyretmektedir.

### 2.1.5. Şehirler Diplomasisi

#### Geniş tanım

Yerel yönetimlerin uluslararası ilişkilerini tanımlamak için yaygın olarak kullanılan bir diğer terim, "şehirler diplomasisi"dir<sup>5</sup> (şehir/kent diplomasisi, *city diplomacy*).

Van der Pluijm ve Melissen (2007:6)'e göre şehirler diplomasisi, yerel yönetimleri, kurumlarını ve çıkarlarını temsil etmek amacıyla uluslararası siyasî alandaki aktörlerle temas haline getiren kurum ve süreçlerdir. Şehirler diplomasisi, uluslararası siyasî alanda profesyonel, pragmatik (faydacı) ve gelişen bir diplomatik faaliyet olup, hâlihazırdaki [klasik] diplomatik süreci değiştiren ve değiştirmeye devam edecek olan bir olgudur. Van der Pluijm ve Melissen, şehir diplomasisinin altı boyutunun olduğunu ifade ederek konuyu bu altı alt başlıkta incelemektedir: güvenlik, kalkınma, ekonomi, kültür, ağ oluşturma (*networking*) ve temsil. Şehirler diplomasisi, çok-düzeyleli diplomatik ortamın sadece bir unsuru olmasına rağmen, hacmi ve etkisi büyüyen bir olgudur (van der Pluijm ve Melissen, 2007:33).

Şehirler diplomasisinin güvenlik ile ilgili uygulama boyutu, çeşitli çatışma veya çatışma sonrası ortamlarda yürütülen çalışmalarda ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler, 2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ülkeleri arasında veya yakın dönemde Kolombiya'da, Kosova'da, Sierra Leone'de, Filistin ve İsrail arasında diyalog kurmak, barış kültürünü yaymak, arabuluculuk yapmak ve çatışmaların yaralarını sarmak gibi

5 Telaffuz uyumu açısından bu kavramın tercümesinde "şehir" kelimesinin çoğulu tercih edilmiştir.

amaçları gütmüştür. Ayrıca savaşı önlemeye yönelik (nükleer silahlara karşı Barış için Belediye Başkanları/*Mayors for Peace* gibi) veya çatışmayı azaltmaya yönelik (Ortadoğu'da Barış için Belediye İttifakı/*Municipal Alliance for Peace in the Middle East* gibi) hareketler kapsamında yerel yönetimler çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır.

*Kalkınma* boyutunda yerel yönetimler, gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerine destek veren çalışmaları yürütmektedir. Bunlar, daha çok uluslararası dayanışma saikleri ile gerçekleştirilmektedir. Bu faaliyetler kendi içinde ikiye ayrılabilir: insanî kalkınma yardımı (*humanitarian development assistance*) ve acil durum yardımı (*emergency development assistance*) faaliyetleri. Birincisi uzun soluklu çalışma olup, ikinci tür uygulama ise afetlere maruz kalan yerel yönetimlere acil yardım şeklinde yapılmaktadır.

*Ekonomik* boyut artık şehirler diplomasisinde daha fazla öne çıkan bir olgudur, zira kurum çıkarları, şehirler diplomasisinin arkasındaki muharrik güç haline gelmektedir. Hatta bazı yerel yönetimler açısından şehirler diplomasisini geliştirmelerinin yegâne nedenidir. Bunlar içerisinde “ekonomik ithal eylemleri” (*economic pull activities*) öne çıkmaktadır, yani çeşitli yatırımcıları cezbetmek, Olimpiyat oyunları gibi organizasyonları çekmek gibi. Bunların yanı sıra ayrıca “ekonomik ihraç eylemleri” (*push-diplomatic economic activities*) de zikredilmelidir. Bunlar ekonomik alandaki iyi uygulamaları ve tecrübeleri paylaşmaya yönelik girişimlerdir. Misalen, büyük liman şehirleri arasında kurulan ekonomik amaçlı ilişkiler.

*Kültürel* boyutta, yerel yönetimler arasındaki kardeş şehir ilişkileri gibi veya ortak sportif faaliyetler gibi, halkları ve yerel toplulukları yakınlaştırmaya yönelik faaliyetlerdir.

*Ağ* oluşturma boyutu, yerel yönetimlerin uluslararası alanda kendi aralarında çeşitli ağları kurmalarını ve bu ağlar üzerinden işbirliği yapmalarını ifade etmektedir. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR), Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler (UCLG), Latin Amerika'daki MERCOSUR gibi birlikler veya kuruluşlar bunun örnekleridir.

*Temsil* boyutunda, yerel yönetimlerin kendi çıkarlarını uluslararası kurumlar nezdinde savunmaları, bu kurumlar nezdinde lobicilik yapmaları incelenmektedir. Özellikle Avrupa Birliği'nin merkezi Brük-

sel'deki yerel ve bölgeler yönetimlerin temsilcilikleri ve irtibat ofisleri bunun en bariz emsalidir. Diğer yandan, Avrupa Birliği veya Avrupa Konseyi gibi uluslararası/uluslarüstü kurumların bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimleri temsil etmeye kurulan birimler (AB Bölgeler Komitesi veya Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi) de bu kurumların karar alma sürecinde yerel yönetimlerin çıkarlarının temsil işlevini görmektedir.

### **Dar tanım**

Görüldüğü üzere, van der Pluijm ve Melissen, şehirler diplomasisini yerel yönetimlerin yurtdışı ile olan ilişkilerinin tümünü kapsayan geniş bir terim olarak ele almaktadır. Ancak, şehirler diplomasisine daha dar bir anlam veren yaklaşımlar da mevcuttur. Bunlar (Glocal Forum, 2004:7,11; Sizoo ve Musch, 2008:10,11; Congress, 2008a; Congress 2008c; CoR, 2009) şehirler diplomasisine daha ziyade çatışmaları önleyici, çatışma sonrası barışı tesis edici ve benzer alanlarda rol biçmektedir.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin kabul ettiği "Şehirler Diplomasisi" başlıklı 234 sayılı Tavsiyede ve 251 sayılı Kararda şöyle bir tanım yapılmaktadır: "Şehirler diplomasisi, yerel yönetimler ve birlikleri için, vatandaşların barış, demokrasi ve refah içine yaşayabilecekleri sürdürülebilir bir ortamı oluşturmak amacıyla sosyal bütünleşmeyi, çatışmanın önlenmesini, çatışmanın çözümünü ve çatışma sonrası yeniden yapılanmayı teşvik etme aracıdır. Bu durum şehirlerin, uluslararası toplumun demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti değerlerini paylaşan bir üyesi olarak rolünün doğal bir gelişimi olarak görülmelidir."

Avrupa Konseyi Kongresi'nin bu girişimine yankı yapan Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi de (CoR, 2009) "Şehirler Diplomasisi" başlıklı 2009/C 120/01 sayılı Görüş kabul etmiştir. Fakat genel olarak bu dar yaklaşımın unsurlarını benimsemediği de, terimin kapsamını hafifçe genişletmiştir. Şöyle ki: "yerel yönetimlerin ve onların kuruluşlarının, vatandaşların barışçıl bir şekilde demokrasi, gelişim ve refah ikliminde yaşayabilecekleri sürdürülebilir bir ortamı oluşturmak amacıyla sosyal bütünleşmeyi, çevre sürdürülebilirliğini, çatışmaların önlenmesini, çatışmaların çözümünü ve çatışma sonrası yeniden yapılanma ve

iyileştirmeyi küresel düzeyde teşvik edebilecekleri bir araçtır.” Yani, bu tanıma çevre ile ilgili faaliyetler de dâhil edilmiştir.

Sizoo ve Musch (2008:11) ise kendi çalışmalarında şehirler diplomasisinin geniş alanı kapsayan tanımlarının bulunmasına rağmen, araştırmalarının alanını daraltmak amacıyla bilinçli olarak bu dar tanımını tercih ettikleri açıklamıştır.

### 2.1.6. Yerinden İşbirliği

Özellikle Fransa ve Latin Amerika merkezli literatürde ve yaygın kullanımda yerinden işbirliği (*decentralized cooperation/coopérati-on décentralisée*) kavramı öne çıkmaktadır.

*Decentralized cooperation* kavramı uluslararası literatürde ilk kez kullanıldığı metin 1990’lı yıllarda imzalanan Avrupa Birliği (AB) Lomé IV Konvansiyonu’dur (Regional Studies Association, 2008:3, aktaran Ünsal, 2009:3). Bu terim için Türkçe “yerinden işbirliği” karşılığını daha önce önerilmiştir (Daoudov, 2009a:37; Daoudov’a atfen Ünsal, 2009:4).

Yerinden işbirliği kavramının aslında temelde iki farklı olguyu tarif etmek için kullanıldığı da görülmektedir. Ünsal (2009:3)’a göre “Yerinden İşbirliği’nin (Yİ) iki katmanı bulunmaktadır:

- Yerinden Kalkınma İşbirliği (YKİ)
- Yerel Yönetimlerin Uluslararası İlişkileri (YYÜİ) (Hafteck, 2003:1)

Yİ, tanım olarak gelişmiş ülkelerdeki donörlerce gelişmekteki ülkelerde yerel kalkınmayı destekleme faaliyetlerini ifade ettiği kadar, aynı zamanda yerel yönetimlerin aralarındaki ilişkilerin kapsamını artırmak ve çeşitli diğer alanlara taşımak için yürütülen faaliyetleri de içermektedir.”

Daoudov’un bu terim için benimsediği yaklaşıma göre yerinden işbirliği, esas olarak yerel yönetimlerin yurt dışındaki muadillerine kalkınma ve insanî yardım desteğini sağlama çalışmalarını kapsamaktadır (Daoudov, 2009a:37). Bu yaklaşım Fransız menşeli kavramlaştırmadan esinlenmektedir ve bu tezde de esas alınmaktadır. Ancak yerinden işbirliği terimi için, gerek terimin statüsü gerekse içeriği bakımından Fransız yaklaşımı ile Avrupa Birliği’nin yaklaşımı farklılaşmak-

tadır. Fransa'da kullanılan yerinden işbirliği kavramı, sadece ulus-altı yönetimlerin yürüttüğü çalışmaları kapsarken, Avrupa Birliği Yerinden İşbirliği Tüzüğü'ne (EU Regulation n°625/2004) göre ise ulus-altı yönetimlerin yanı sıra, çeşitli STK, ticaret odaları, dinî kurumları ve diğer birçok devlet-dışı aktörlerin yürüttükleri kalkınma işbirliği eksenli çalışmalar da kapsama girmektedir. Diğer yandan, Fransa için yerinden işbirliği kavramı, 6 Şubat 1992 tarihli Kanun ile Fransız hukuk sistemine girmiş hukukî bir terimdir. Oysa Avrupa Birliği için daha çok "idare/işletme" amaçlı operasyonel bir kavramdır, her ne kadar bir AB Tüzüğü'ne dayandırılmış olsa bile (CNCD, 2006:20). Yerinden işbirliği kavramı, gelişmiş olan ülkelerin yerel yönetimlerince gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerine yönelik, a) öz kaynaklar, b) ulusal yönetimlerin veya c) uluslararası kurumların kaynaklarını kullanarak yürüttükleri kalkınma ve gelişim amaçlı çalışmaları tanımlamak için birçok kurum veya araştırmacı tarafından benimsenmiştir (bkz. UN FAO <http://www.fao.org/tc/dcp/> (07.07.2012); the Observatory for...; Matovu, de Guttry ve Nardi, 2008:14).

### 2.1.7. Beledî Uluslararası İşbirliği ve Beledî Uluslararası İlişkiler

Yaygın olarak kullanılan diğer terimler arasında "beledî uluslararası işbirliği"<sup>6</sup> (*municipal international cooperation/MIC*) veya "beledî uluslararası ilişkiler" (*municipal international relations/MIR*) gibi kavramlar da literatüre ve kullanıma girmiştir. Bunlardan "beledî uluslararası işbirliği" kavramları, çoğu zaman "yerinden işbirliği" kavramı ile anlamdaş, birbirinin yerine geçecek biçimde kullanılmaktadır. "Beledî uluslararası ilişkiler" kavramı ise daha geniş olup, daha ziyade "yerel dış politika" veya "şehirlere diplomasisi" kavramlarına yüklenen anlama daha yakındır.

Dayanışma ve küresel ortak çıkarlar anlayışı ile belediyelerin birbirlerine teknik ve malî destek sağlamalarını ifade eden beledî uluslararası işbirliği ile Kuzey ve Güney ülkelerinin yerel yönetimleri arasında yerel gelişim amaçlı ortak çalışmalar gerçekleştirilmektedir. Bu kavram ayrıca Kuzeyli belediye birlikleri ile Güneyli belediye birikle-

6 "Belediyeler arası uluslararası işbirliği" veya "uluslararası belediyeler arası işbirliği" şeklinde de Türkçeye çevrilmiştir.

ri arasında cereyan eden işbirliklerini de kapsamaktadır (Matovu, de Guttry ve Nardi, 2008:13; Ünsal, 2009:3; Schep, Angenent, Wismans ve Hillenius, 1995:4).

Diğer yandan, “beledî uluslararası ilişkiler” (ve bunun yanı sıra “vilayetlerin/illerin uluslararası ilişkileri”/ *provincial international relations*) kavramı, Güney Afrika’da resmî olarak kullanılan bir terimdir, zira 1999 yılında Ulusal Parlamento tarafından Beledî Uluslararası İlişkiler Çerçeve Belgesi (*the Municipal International Relations Framework*) kabul edilmiştir (SALGA, 2011).

Yine tüm bu terimlerin yanı sıra kullanılan eşleştirme (*twinning*), kardeş şehir (*jumelage*), şehirden-şehre işbirliği (*city-to-city cooperation*), şehir bağlantılandırması (*city link*) gibi terimler de kullanılmaktadır (Matovu, de Guttry ve Nardi, 2008:13; Ünsal, 2009:3). Ayrıca “ulus-altı dış faaliyetleri” (*subnational foreign activities*) kalıbı da literatürde görülmektedir (Mikenberg, 2008:16).

## 2.1.8. Değerlendirme ve Terim Tercihinin Açıklanması

### Terim

Yukarıda açıklanan terimler ışığında yerel yönetimlerin uluslararası çalışmalarını tarif etmek için tezde tercih edilen terim, “yerel dış politika”dır. Bu tercih şöyle açıklanabilir:

Ulus-altı dış politika kavramını kullanan Salomon (2011:46,47), bu tercihin açıklamasını “Dış Politika Analizi”, DPA (*Foreign Policy Analysis, FPA*) çerçevesine dayandırmaktadır. Birçok yazara dayanarak yaklaşımını açıklayan Salomon’a göre dış politika analizi, Uluslararası İlişkiler disiplininin bir alt bölümü olup, dış politikanın etkenlerini, karar alma süreçlerini ve dış politikanın uygulamalarını incelemektedir. Ulus-altı aktörlerin uluslararası ilişkiler alanında artan varlığını erken tespit eden uzmanlar sayesinde (Salomon şu örnekleri verir: Duchacek, 1984; Kincaid, 1984, Alger, 1988, 1990, Soldatos, 1990, Fry,1990) bu fenomen son otuz yıldır araştırılmaktadır. Dış politika analizinde dış politikanın “aktörünü” tespit etmek önemlidir. Paradiplomasi alanında ise bu aktör, “şehir” veya “bölge” değil, onu temsil eden ulus-altı yönetimdir (bölge yönetimi, yerel yönetim). Bir

şehrin dış politikadaki temsilcisi, onun bütünü temsil eden yerel yönetimidir. Yani, misalen, o şehirde bulunan ve uluslararası çalışmalar yürüten bir üniversite veya bir şirket değildir. Elbette ki yerel yönetim dış politikasını geliştirirken sivil toplum veya özel sektör gibi yerel aktörlerin beklentilerini ve taleplerini dikkate almaktadır. Bu talep ve baskılara DPA'da "dış politika girdileri" (*foreign policy input*) denmektedir. DPA yaklaşımı ayrıca, yerel yönetimleri "devlet-dışı aktör" görmek gibi yaygın diğer bir hataya düşmeyi önlemektedir.

Ulus-altı yönetimlerin uluslararası çalışmalarını tanımlamak için literatürde yaygın olan "paradiplomasi" kavramı bilimsel çevrelerde kabul görmesine rağmen, paradiplomasiyi uygulayan ulus-altı aktörlerin kendileri bunu çok fazla kullanmamışlardır. Ayrıca, paradiplomasi terimi yeterli gelmemektedir, zira bu yaklaşım, özellikle Kuzey Amerika'da yaygın olan, "diplomasi" sözcüğü ile "dış politika" sözcüğünü eşanlamlı olarak kullanma hatasına düşürmektedir. Oysa diplomasi, dış politikanın sadece uygulama boyutunu ifade etmektedir<sup>7</sup> (Berridge, 2002, aktaran Salomon, 2011:47).

Van der Pluijm ve Melissen (2007:11) de diplomasi ile dış politika arasındaki farka dikkat çekmektedir. Dış politika içerik, diplomasi ise onun nasıl sunulduğu/pazarlandığıdır. Dış politikanın hedeflerinde meydana gelen değişimler neticesinde diplomasi de değişebilmektedir. Diplomasinin iki kilit unsuru, ilişkiye geçmek ve ulusal çıkarları savunmak olduğuna göre, şehirler diplomasisi için de bu yazarların geliştirdikleri ve yukarıda verilen tanım, bu iki unsuru yansıtmaktadır ("kurumlarını ve çıkarlarını temsil etmek").

Diğer yandan, daha önce belirtildiği gibi, Schuman (1992) yerel dış politika (*local foreign policy*) ile beledî dış politika (*municipal foreign policy*) kavramlarını birlikte kullanmış, diğer yandan geçmişte ABD'de "Beledî Dış Politika Bülteni" adında bir süreli yayın çıkmıştır.

Yerel dış politika kavramı, Marmara Belediyeler Birliği bünyesinde yürütülen çalışmalar kapsamında 2008 yılından bu yana kullanılmış olup<sup>8</sup>, bu kavramın tercih edilmesi şöyle açıklanabilir:

1. "Diplomasi" temelli şehirler diplomasisi ve paradiplomasi gibi kavramlarda, bir uygulama aracı olan diplomasi, çoğu

7 Dış politika ile diplomasi arasındaki fark için ayrıca ileride "2.1.9.3. Dış Politika, Diplomasi ve İkisinin Farkları" bölümüne bkz.

8 MBB'nin çalışmalarında bu kavram, yukarıda zikredilen ve benzer terimlerin geçtiği bilimsel kaynaklardan esinlenmeden, uygulamadan gelen bir inisiyatifle tercih edilmiştir.



zaman plan ve strateji olan dış politika yerine kullanılmaktadır. Oysa yerel yönetimler uluslararası ilişkilerinden verim almak istiyorlarsa bunların bir vizyonu ve bir planı olmalıdır. Bu plan, hedefleri ve amaçları düşünülmüş ve belirlenmiş olan dış politikadır. Jones'a göre, planlı bir çalışmanın parçası olan dış politika eylemleri ile, belirli hedefler doğrultusunda bulunmayan reaktif veya nokta davranışları ayırtmak gerekir (Jones, 1970:11; aktaran Salomon, 2011:49). Yani dış politika (*foreign policy*) ile dış eylem (*foreign action*) arasındaki farkı (White, 1999; aktaran Salomon, 2011:49) görmek gerekir.

2. Beledî dış politika gibi kavram ise konuyu, yerel yönetimlerin yaygın ancak sonuçta sadece bir türü olan belediyelere daraltmaktadır. Bu nedenle de yerel yönetimlerin tümünü kasteden "yerel" kelimesi daha kapsayıcı olarak tercih edilmiştir.
3. Şehirler diplomasisi gibi kavramlar, "şehir" olgusunu bir yönetim kademesi olan yerel yönetim yerine hatalı bir şekilde olarak kullanmaktadır. Buna yukarıda işaret edilmişti. Nasıl ki "ülke dış politikası" değil de, "ulusal dış politika" deniyorsa, yerel ölçekte de "şehir" değil, "yerel" kavramı uygun düşmektedir. Bu bağlamda, bir uygulama aracı olarak şehirler diplomasisi kavramı yerine de aslında "yerel diplomasi" terimi daha uygun düşmektedir.
4. Yerel dış politika kavramının diğer devlet-dışı yerel aktörlerin (STK, ticaret ve sanayi odası vb.) uluslararası çalışmaları ile karıştırılması beklenmez. Zira yerel düzeyin doğal meşru temsilcisi, bir kamu kurumu olan ve seçim sistemine dayanan yerel yönetimdir. Ayrıca "dış politika", kamu otoritesine ait bir kavramdır.

Dolayısıyla yerel dış politika, bir yerel yönetimin uluslararası çalışmalara dair planlarının ve stratejilerinin toplamıdır. Yerel diplomasi ise, yerel yönetimin bu planlarını gerçekleştirmek ve hedeflerine ulaşmak için başvurduğu yöntemlerdir.

### **Kapsam**

Yerel dış politikanın kapsadığı alanlara gelince, bu tezde van der Pluijm ve Melissen (2007)'in geniş kapsamlı yaklaşımının benzeri benimsenmektedir. Ancak, bu yazarların zikrettiği altı alt başlığı (güven-

lik, kalkınma, ekonomi, kültür, ağ oluşturma ve temsil) yedinci bir alt başlık ile tamamlamakta fayda vardır: arabuluculuk (*mediation*).

Yerel dış politikanın uygulanma süreci olan yerel diplomasinin önemli bir uygulama alanı arabuluculuktur. Arabuluculuk, yukarıda van der Pluijm ve Melissen'in saydıkları altı alt başlıkta belirtilenlerden farklı bir boyuttur. Zira onda ne güvenlik boyutunda olduğu gibi fiilî çatışma sonrası barışın tesisi, savaşın yaralarının sarılması veya nükleer silah gibi küresel tehditlere karşı olunması; ne ekonomik boyuttaki yatırımları çekme veya hizmetleri satma; ne kalkınma boyutundaki altyapı geliştirme ve kalkınma desteği; ne kültürel boyuttaki sosyo-kültürel paylaşımlar; ne ağ kurmadaki yerel yönetimler arasında örgütlenme ve ortak faaliyetler; ne de temsil boyutundaki uluslararası/uluslararası kurumlar nezdinde yerel yönetimlerin beklentilerinin temsili veya çıkarlarının savunulması gibi faaliyetler kastedilmektedir. Ulus-içi veya uluslararası düzlemde tatbik edilebilen bu uluslararası arabuluculuğun<sup>9</sup> hedefi ya ihtilafları ve çıkar çatışmalarını çözmek ya da aktörler arasında işbirliğini tesis etmektir.

Arabuluculuk uluslararası düzlemde uygulandığında *uluslararası odaklı arabuluculuk (inter-nationally oriented mediation)* olarak adlandırılabilir. Bu durumda bir konuda bir ihtilaf veya bir çıkar çatışması içinde olan iki ülkenin yerel yönetimleri arasında bir üçüncü ülkenin yerel yönetimleri arabuluculuk yapmakta, her iki tarafı memnun edecek bir çözüm bulmaktadır. Veya iki farklı ülkenin yerel yönetimleri arasında işbirliğinin kurulmasına bir üçüncü ülkenin yerel yönetimleri vesile olmaktadır.

Ulus-içi düzlemde yürütülen yerel diploması arabuluculuğu ise *ulus-içi odaklı arabuluculuk (intra-nationally oriented mediation)* olarak tanımlanabilir. Burada kastedilen, bir ülkenin yerel yönetimleri arasındaki ihtilafının veya çıkar çatışmasının başka bir ülkenin yerel yönetimlerinin devreye girmesi ile çözülmesidir. Veya, yine bir ülkenin yerel yönetimleri arasında işbirliğinin, yabancı yerel yönetimlerin devreye girmesi ile kurulmasıdır.

Tüm bu sayılan örneklerde yerel yönetim ve birliklerinin başka ül-

9 Aynı ülkenin yerel aktörleri arasında yürütülen diyalog çabaları, yani salt ulus-içi düzlemde yapılan ve yabancı aktörlerin müdahil olmadıkları çalışmalar bu arabuluculuk kapsamına girmemektedir. Zira tezin konusu yerel yönetimlerin uluslararası çalışmalarıdır. Ancak Musch, van der Valk, Sizoo ve Tajbakhsh (2008:13) bu türü, "city diplomacy 'at home'", yani "içte/memleketinde şehirler diplomasisi" olarak adlandırarak çalışmalarının kapsamına almaktadır.

kelerin yerel aktörleri arasındaki meselelerin çözümünde başarılı olabilmeleri için, bunların tarafsız olmaları ve etkin diplomatik hamleler yapma kabiliyetine sahip olmaları gerekmektedir. Yerel dış politikada arabuluculuğun yerini ve işlevini daha iyi açıklamak için, somut birkaç faaliyet zikredilebilir. Bu örnekler, Türkiye’den Marmara Belediyeler Birliği’nin ikili ilişkiler düzleminde yürüttüğü veya üyesi olduğu Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı NALAS<sup>10</sup> bünyesinde katıldığı faaliyetlerden alınmıştır.

### **Uluslararası Odaklı Arabuluculuk**

Uluslararası odaklı arabuluculuk uygulamasının bir örneği, Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı NALAS’ın 2011 Genel Kurul toplantısı ve 1.Balkan Belediyecilik Fuarı NEXPO gibi iki zamanda etkinliğe ev sahipliği yapma hususunda ihtilafa düşen Bosna-Hersek Federasyonu Şehirler ve Belediyeler Birliği (SOGFBIH) ve Kosova Belediyeler Birliği (AKM) arasında gerçekleştirilmişti. Daha önceleri Mart 2011 döneminde NALAS Genel Kuruluna ve onun paralelinde yapılacak NEXPO Fuarı’na ev sahipliğinin yapılması hususunda AKM’ye söz verilmişti<sup>11</sup>. Ancak daha sonra, bazı teknik ve lojistik sebeplerden ötürü NEXPO’nun SOGFBİH’in ev sahipliğinde Bosna-Hersek’in başşehri Saraybosna’da yapılması yönünde görüş ağırlık kazanmış, AKM ise buna muhalefet etmiştir. 2010 yılı Ocak ayında Hırvatistan’ın başşehri Zagreb’de yapılan Başkanlık Divanı toplantısında Marmara Belediyeler Birliği temsilcisi olan NALAS Asbaşkanı’nın<sup>12</sup> arabuluculuk girişimi sonucunda, 2011 yılında Genel Kurulun Saraybosna’da, 2012 Genel Kurulunun ise Kosova’nın başşehri Priştine’de yapılması yönündeki teklif ile taraflar arasında bir uzlaşma sağlanmıştır (MBB, 2010b).

### **Ulus-İçİ Odaklı Arabuluculuk**

Uluslararası odaklı arabuluculuk gibi “doğal” karşılanabilecek bir uygulama alanının yanı sıra, belki de en dikkate şayan şehirler diplo-

10 NALAS hakkında daha geniş bilgi ilerleyen bölümlerde verilecektir.

11 NALAS Genel Kurulu gibi hususlarda NALAS’a üye yerel yönetim birlikleri ortaklaşa karar vermektedir.

12 2012 yılında NALAS Başkanlığına yükselen MBB Encümeni üyesi ve Yıldırım Belediye Başkanı Özgen Keskin, o dönemde NALAS Asbaşkanı görevini yürütmüştür.

masisi türü, ulus-içi odaklı arabuluculuktur. Bunun uygulamasından birkaç örnek verilebilir.

2011 yılı Mayıs ayında yapılan yerel seçimlerin akabinde Arnavutluk Belediyeler Birliği AAM'de bir iç kriz yaşanmıştır. Arnavutluk'ta o dönemde ulusal siyasette en büyük iki siyasî parti arasında yaşanan kriz yerel yönetimler arasındaki işbirliğini de olumsuz etkilemiştir. Sosyalist Partisi'ne mensup belediye başkanları AAM'yi terk ederek ayrı bir birlik kurmaya girişmişlerdir. AAM'nin yaptığı çağrı üzerine NALAS ve üyesi bazı birlikler Arnavut belediye başkanları arasında diyalogu yeniden tesis etmeye ve AAM'yi güçlendirmeye yönelik sırasıyla iki önemli girişimde bulunmuştur. Eylül 2011'de Arnavutluk başşehir Tiran'da, NALAS'ın inisiyatifi ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin organizasyonu ile iki ihtilafli tarafın davet edildiği bir konferans düzenlenmiş; Ocak 2012'de ise Sosyalist ve Demokrat Partili belediye başkanları NALAS'ın bir toplantısında bir masa etrafında bir araya getirilmiştir. Her iki çok aktörlü girişimde MBB'nin temsilcileri kilit rol oynamıştır (MBB, 2011; MBB, 2012b).

Bir başka örnek, ikili ilişkiler düzeyinde verilebilir. Moldova Yerel Yönetimler Kongresi CALM<sup>13</sup> ile Kişinev Büyükşehir Belediyesi arasında yapıcı işbirliğinin kurulmasında ve CALM'ın yeni bir ofise kavuşmasında MBB önemli bir rol oynamıştır. Marmara Belediyeler Birliği, daha önceleri CALM ile Kişinev Büyükşehir Belediyesi arasında yetersiz düzeyde olan ilişkileri geliştirmek amacıyla, bir faaliyetini arabuluculuk girişimi için zemin olarak kullanmıştır. MBB ve Kişinev Büyükşehir Belediyesi'nin ortak oldukları Avrupa Birliği fonlu bir proje kapsamında 2011 yılı Ocak ayında İstanbul'da MBB'nin ev sahipliğinde bir çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştaya bizzat Kişinev Büyükşehir Belediye Başkanı'nın katılacağı bilgisinden hareketle MBB, aynı etkinliğe CALM yetkililerini de davet etmiştir. Her iki Moldovalı tarafın İstanbul'da bulunması vesilesi ile, MBB ile CALM arasında işbirliğinin geliştirilmesine yönelik bir "iyi niyet protokolü" belgesinin imzalanması teklif edilmiştir. Bu protokol Moldova'da tarafında CALM Başkan Yardımcısı sıfatı ile Kişinev Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından imzalanmıştır. Söz konusu birkaç günlük ziyaret

13 CALM ve MBB, NALAS'a üye birliklerdir.

ve çalıştay programı kapsamında CALM ile MBB işbirliğinin önemi Kişinev Büyükşehir Belediyesi nezdinde anlatılmıştır, aynı zamanda Moldovalı iki taraf arasında sıcak diyalog için uygun bir ortam oluşturulmuştur. İstanbul programı dönüşünde Kişinev Büyükşehir Belediye Başkanı'nın talimatı ile şehir merkezinde belediyeye ait bir ofis CALM'a tahsis edilmiştir. Bu ve benzer gelişmeler neticesinde, CALM'ın kurumsallaşmasında verdiği desteklerden ötürü MBB'ye "fahri üye berati" verilmiş, ayrıca CALM Başkanı MBB'ye teşekkür etmiştir (MBB Haber, 2011b; MBB Haber 2011c; MBB Haber, 2012c).

MBB'nin ve NALAS'ın faaliyetlerinde bu tür arabuluculuk uygulamalarının örneklerini çoğaltmak mümkündür.

## 2.1.9. Diğer İlgili Kavramlar

Tezin konusu ile ilgili olan diğer temel kavramlar aşağıda kısaca açıklanmıştır.

### 2.1.9.1. Egemenlik

Egemenlik ya da hâkimiyet, bir toprak parçası ya da mekân üzerindeki kural koyma gücü ve hukuk yaratma kudretidir. Bir başka ifade ile siyasal toplumda en üstün hükmetme yetkisi, bir devletin mutlak ve sürekli gücüdür. Egemenlik aynı zamanda bir devletin ülkesi ve uyrukları üzerindeki yetkilerinin tümünü ifade eder. Egemenliğin iki farklı boyutu vardır, iç ve dış egemenlik.

İç egemenlik, devletin belirli bir coğrafî alan ve o alanda yaşayan halk üzerinde mutlak hükmetme yetkisi olarak tanımlanmaktadır. İç egemenlik, devlet otoritesi ile yurttaş arasındaki ilişkide belirleyici rolü her zaman devletin oynayacağı fikrine gönderme yapmaktadır. Dış egemenlik ise, devletlerin uluslararası sistem içerisinde eşit olmaları, birbirinin iç işlerine karışmamaları, böylece fiilî bir özerkliğe sahip olmalarını ifade etmektedir. Bu nedenle dış egemenliğin anlamını "bağımsızlık" sözcüğünün ifade ettikleri ile özdeşleştirilebilir (Wikipedia, [http://tr.wikipedia.org/wiki/Egemenlik\\_07.07.2012](http://tr.wikipedia.org/wiki/Egemenlik_07.07.2012); Beriş, 2006:40,41, Karabağ, 2002:91,92). Ancak uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan karşılıklı bağımlılık olgusu, egemenlik kavramına artık nispi bir anlam yüklemekte, özellikle dış

politika konularında devletin mutlak egemenliğine önemli sınırlamalar getirmektedir (Arı, 2008:49).

### 2.1.9.2. Uluslararası Sistem ve Uluslararası İlişkiler

Devletin dış egemenliği ancak başka devletlerle karşılaşıldığında ve onlar tarafından tanındığında, saygı gösterildiğinde anlam taşımaktadır. Dolayısıyla egemenlik mantığı, bir uluslararası sistemin varlığını gerektirmektedir. Devlet diğer devletlerle olan ilişkilerinde belirli hukukî ilkeleri gözeterek hareket etmek zorundadır. Bu, devletlerin birbirlerini eşit statüde gördüklerini kanıtlayan ve bu yönde barışçıl bir uluslararası sistem oluşumunu sağlayan temel etmendir. Günümüzde hâkim olan, egemen ulus-devletlerden oluşan modern uluslararası sistemin kökeni 1648 tarihli Vestfalya Barış Antlaşmalarına kadar geriye gitmektedir (Beriş, 2006: 43,44,46).

Uluslararası sistem veya uluslararası ilişkiler uzunca bir süre yalnız egemen devletler arasındaki siyasî ve hukukî ilişkileri anlatmak için kullanılmıştır. Ancak devletler arasında resmî düzeyde yürütülen ilişkiler dışında başka ilişkiler de mevcuttur. Ayrıca günümüzde uluslararası kavramının anlamı genişlemekte ve devlet dışında çok çeşitli aktörler de süreçlere katılmakta ve bundan faydalanmaktadır. Bu nedenle devletlerin artık uluslararası ilişkiler isteminde yegâne aktör olmadıkları ifade edilmekte ve uluslararası ilişkilerin egemen olsun veya olmasın tüm aktörler arasındaki ilişkileri içine almaktadır (Arı, 2008:61,62). Bu nedenle yerel yönetimlerin ve diğer aktörlerin uluslararası sistem içinde varlıkları giderek fark edilmektedir. Zaten uluslararası kavramı modern ya da liberal anlamda ele alındığında uluslararası ilişkilerin anlamı genişlemekte ve devletin resmî kurumlarının yanında bireyleri ve toplumsal grupları diğer devletlerin bireyleri ve toplumsal grupları arasındaki cereyan eden her türlü resmî ya da gayriresmî etkileşimi de içine almaktadır (Arı, 2008:64).

### 2.1.9.3. Dış Politika, Diplomasi ve İkisinin Farkları<sup>14</sup>

*Dış politika*, uluslararası siyasî sorunlara bir devletin amaçları, hedefleri ve davranışları açısından bakar, bir devletin uluslararası siste-

14 Yukarıda "2.1.7. Değerlendirme ve Terim Tercihinin Açıklanması" bölümünde dış politika ve diplomasi arasındaki ilişkiye kısmen temas edilmişti.

me veya diğer devletlere karşı tutumunu belirler (Arı, 2008: 62,63). Başka bir ifade ile dış politika, bir devletin uluslararası ilişkilerinde izleyeceği temel yolu gösterir (Tuncer, 1991:1). Dış politikanın geliştirilmesi siyasilerin görevi iken uluslararası ilişkilerin yürütülmesi diplomatların görevidir (Feltham, 1988:1).

*Diplomasi* ise, Ünal Erzen (2012:6,7)'in çeşitli yazarlardan aktardığına göre, devletlerarası ilişkilerin ve görüşmelerin yürütülmesinde uygulanan beceri ve taktik, ulusal çıkarların barışçıl yollardan korunması ve uluslararası ilişkilerin barışçıl yollardan yürütülmesi sanatı veya uluslararası ilişkilerde ve müzakerelerde maharet ve yetenektir. Diplomasinin iki tanımı vardır. *Dar tanıma* göre diplomasi, hükümetlerin diplomatlar aracılığıyla gerçekleştirdikleri haberleşme ve görüşmeler sürecidir. *Geniş tanıma* göre ise diplomasi, bir ülkenin dış politika-sında kullanılan çeşitli siyasal etkileme yöntem ve teknikleridir.

Diplomasi ve dış politika arasında kavram karışıklığının yaşandığı ve iki kavramın birbirini yerine veya anlamdaş kullanıldığı görülmektedir. Dış politika, diplomasinin amaçlarını ve görevlerini belirler, diplomasi ise dış politikanın gerçekleştirilmesine yönelik araçları, yöntemleri ve öteki pratik önlemlerin tümünü içerir (Tuncer, 1991:1). Yani diplomasi, dış politikanın sadece uygulama boyutunu ifade etmektedir (Berridge, 2002, aktaran Salomon, 2011:47). Diplomatın görevi, oluşturulan dış politikayı yürütmektir (Tuncer, 1991:1; Feltham, 1988:1). Van der Pluijm ve Melissen (2007:11) de diplomasi ile dış politika arasındaki farka şöyle dikkat çekmektedir: Dış politika içerik, diplomasi ise onun nasıl sunulduğu/pazarlandığıdır. Dış politikanın hedeflerinde meydana gelen değişimler ile diplomasi de değişebilmektedir.

#### 2.1.9.4. Demokratikleşme

Demokratikleşme, daha demokratik bir siyasi rejime geçiş sürecidir. Demokratikleşme süreci kalıcı demokratik rejimleri oluşturabildiği gibi (Büyük Britanya), bazen siyasî sistemde demokrasi açısından gerilemeler de meydana gelebilmektedir (Arjantin). Demokratikleşme üzerinde iktisadî kalkınma, tarih ve sivil toplumun özellikleri gibi birçok faktörün etkisi vardır. Demokratikleşmenin başarısının göstergeleri arasında sivil ve siyasî hakların tanınmış olması, yönetimde

yolsuzluğun en aza indirilmesi, hukuk devleti ilkelerinin uygulanması ve siyasî hayatın katılımcı olması gibi kıstaslar gelmektedir (Wikipedia, 07.07.2012; Whitehead'den aktaran Epstein, Serafino ve Miko, 2007:5; Swedberg ve Sprout, 2008:10). Demokratikleşme süreci hakkında daha detaylı bilgi ileriki bölümlerde verilecektir.

### 2.1.9.5. Küreselleşme

Küreselleşmenin tanımlanması ve onun tarihî perspektife oturtulması konusunda görüşler ciddi çeşitlik arz etmektedir. Bu sebeple bu tanıma burada daha geniş bir yer vermekte fayda vardır. Küreselleşme olgusunu; a) ekonomi ve ticaret alanlarındaki değişimi ile sınırlı tutan, “bilgi-iletişim devrimini” ise bunun yanında ele alan; b) ekonomi ve ticaret, ulaşım ve bilgi/iletişim alanlarındaki değişimleri birlikte ele alan; ve c) ekonomik ve ticarî, sosyal, kültürel, siyasî, sınaî, askerî, bilgi-iletişim vb. alanlardaki gelişmelerin tümünü içine alan olmak üzere kavrama geniş bir yelpazede muhteva veren farklı yaklaşımlar mevcuttur.

Küreselleşme; malların, hizmetlerin, emeğin, teknolojinin ve sermayenin artan hareketliliği ile, piyasaların ve işlerin artan karşılıklı bağımlılığıdır (Roldan, 2010:5); mal, sermaye, hizmet, emeğin hareketliliğinin kolaylaştırılması için ulusal sınırların kaldırılması, “zaman-mekân sıkışması” ve özellikle bu sıkışmanın idrak edilmesi (Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Globalization>, 21.06.2012); mesafenin küçülmesi veya yok olması şeklindeki sosyal varlığın “zaman ve mekan” sınırlarındaki değişiklik (<http://plato.stanford.edu/entries/globalization/>, 21.06.2012); küresel ağların ve sosyal hayatın küresel ölçekte gelişmesi, küresel sosyal bilincin gelişmesi (<http://www.sociology.emory.edu/globalization/glossary.html#G>, 21.06.2012) olarak tanımlanmaktadır. Castels, Courchene ve Friedman'a dayanarak Shah (2008:77), küreselleşme ve bilgi-iletişim devrimini ayrı ayrı zikrederken, küreselleşmenin dünyada gelir/refah düzeyini yükselttiğini, bilgi-iletişim devriminin ise vatandaşları güçlendirdiğini ve devlet işlerine katılımını artırdığını yazmaktadır. Küreselleşmenin; ekonomik, sosyal, teknolojik, kültürel, politik, idarî ve ekolojik gibi çeşitli alanlarda cereyan eden değişimin, bütünleşmenin ve yakınlaşmanın olduğu (Ünal Erzen, 2012:118; Léautier ve Mehta, 2006:70; Karabağ,



2002:123; Çukurçayır, 2009:13,16; Coşkun, 2009:346; Kacowicz, 1998:6) sıkça dile getirilmektedir. Ancak küreselleşme tanımlarında ekonomik boyut ve bilgi-iletişim-ulaşım boyutu daha sıkça öne çıkmaktadır. Küreselleşme bir açıdan, liberal ekonomik düzlemin uluslararası düzleme yansımasıdır (Öke'den aktaran Beriş, 2006:246).

Tüm bu görüşlerin ışığında, bu çalışmada küreselleşmeye dair ele alınacak temel unsurlar şunlardır: “insanların, malların, bilgilerin ve fikirlerin küresel ölçekte hızlı dolaşımı”, “zaman-mekân sıkışması” ve “küresel farkındalık”.

Küreselleşmenin ne zaman başladığına dair de birçok farklı görüş vardır. Küreselleşmenin kökeni bazılarına göre ilk çağlara kadar geriye gitse de, daha yaygın görüşler onun tarihî gelişimini 15. yüzyıldan başlatarak beş veya üç dönem şeklinde ele almaktadır. Günümüzde yaşadığımız küreselleşmenin “son dalgasının” başlangıcını ise: a) 2. Dünya Savaşından hemen sonra *Bretton Woods*<sup>15</sup> sisteminin kurulması ile 1945’lerde; b) 1970’lerde; c) 1980’lerde; d) Soğuk Savaşın bitiminden sonra 1990’larda, c) İnternetin yaygınlaşması ile 2000’lerde görenler vardır (geniş bilgi için bkz. Coşkun, 2009:327-333; Karabağ, 2002:126-130). Ancak 1980’lerde başlayıp (Sassen, 2006:16,17), 1990’lılarda hızlandığı görüşü yaygın olup, bu tez kapsamında da esas alınacaktır. Zira ekonomik gelişmelerin yanı sıra ulaşım ve iletişim araçlarının yaygınlaşması, ilişkileri kolaylaştırmış ve karşılıklı farkındalığı artırmıştır.

### 2.1.9.6. Üniter Devlet, Bölge Üniter Devlet, Federal Devlet

*Federal devlet* veya *federatif devlet*, birkaç devletin bir araya gelip kurduğu bir devlet türüdür. Yani devlet, farklı sorumluluk alanları bulunan federal ve federe (eyalet) yönetimlerin birlikteliğinden oluşan siyasal bir örgütlenmeyi ifade etmektedir (Karabağ, 2002:104). Federatif yapıya sahip devletlerde, yasama, yürütme ve yargı erkleri federal devlet (merkezî hükümet) ile federe devletler (eyaletler) arasında paylaşılmıştır. Federal anayasa, federal devletin yetkilerini sayarak ona istisnâ bir konum tanıırken, federe

15 Bretton Woods sistemi, 2. Dünya Savaşı sonrasında, BM Para ve Finans Konferansı’nın temellerini attığı iktisadî bir sistem olup, ortaya çıkan bu yeni uluslararası para idare sistemi, dünyanın önde gelen devletleri arasındaki ticarî ve malî işlemlerde uyulması gereken kuralları belirlemiştir ([http://tr.wikipedia.org/wiki/Bretton\\_Woods\\_sistemi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Bretton_Woods_sistemi), 07.07.2012).

devletleri ise diğer alanlarda genel olarak yetkili kılmaktadır. Bu ülkelerde uygulanan yerinden yönetim sistemine *siyasî yerinden yönetim* denmektedir, zira federe birimler siyasî yetkilere sahiptir. Almanya veya Amerika Birleşik Devletleri gibi federasyonlarda aslı unsur federe devletler olup, federal anayasada belirtilen şartları yerine getirmeleri halinde federal birlikten ayrılmak gibi bir hakka da sahip olabilmektedirler. Bazı devletler ise anayasalarında yaptıkları değişiklikler yoluyla federasyona dönüşebilmektedir. Bu tür devletlerde, çoğunlukla kültürel ve tarihî sebepler dolayısıyla federe devletler kurulmakta; yasama, yürütme ve yargı erkleri merkezî idare ile federe devletler arasında paylaştırılmaktadır. Belçika bu konuda en güncel örneklerden birini oluşturmaktadır.

Federatif devletlerde, federal devlet “uluslararası” kişiliğe sahipken, federe devletlerin böyle bir niteliği bulunmamaktadır. Diğer taraftan, federal anayasa mahallî idarelere ya hiç değinmez ya da mahallî idarelerle federe devletler arasındaki görev ve yetki paylaşımının federe devletler tarafından yapılacağını belirtir. Bu sebeple, bu tür devletlerde mahallî idareler genel olarak federe devletlerin anayasaları tarafından düzenlenmiştir (Bozlağan, 2011:83,84).

*Üniter devlet* veya *tekçi devlet*, tek bir bütün olarak yönetilen, en üst yönetimin merkezî yönetim olduğu ve idarî birimlerin (ulus-altı yönetimlerin) ancak merkezî yönetim tarafından kendilerine verilen yetkileri kullanabildikleri bir devlet türüdür. Üniter devletlerde egemenlik ulusa aittir ve ulus-altı topluluklara verilmez. Ülke içindeki farklılıklar ve idarî bölünmeler, ülkenin tekliliğini etkilemez. Dünyadaki devletlerin büyük çoğunluğu üniter yapıya sahiptir ([http://en.wikipedia.org/wiki/Unitary\\_state](http://en.wikipedia.org/wiki/Unitary_state), 01.07.2012; Karabağ, 2002:100).

Üniter devletlerde merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımı anayasada belirtilen genel ilkeler çerçevesinde, mahallî idareleri düzenleyen kanunlarda belirtilir. Merkezî idare, mahallî idarelere devrettiği yetkilerden bazılarını, gerekli görmesi halinde tekrar kendi üzerine alabilmektedir (Bozlağan, 2011:83,84). Üniter devletlerde uygulanan yerinden yönetim sistemine *idarî yerinden yönetim* denmektedir.

Bazı üniter devletlerde ise mahallî idareler ile merkezî idare arasında “bölge” ölçeğinde idarî birimler oluşturulmuştur. “*Üniter-bölgeci devlet*” veya “*bölgeci devlet*” (bölgesel devlet) olarak adlandırılır.

lan bu tür yapılarda, merkezî idare sahip olduğu yürütme yetkisinin bir bölümünü bölge idarelerine, bir bölümünü de mahallî idarelere aktarmaktadır. Bölge idareleri de bazı yetkilerini alt kademede ki mahallî idarelere devredebilmektedir. Merkezî idare, gerekli görmesi halinde mahallî ve bölgesel idarelere aktardığı yetkileri geri alabileceği gibi, bunların yapısında değişiklikler de gerçekleştirebilmektedir. Fransa ve İtalya bu tür devletlere örnek olarak verilebilirken; İspanya'da uygulanan sistem kısmen federasyon özellikleri göstermektedir (Bozlağan, 2011:83,84). Bölgeli devlette üniter devlete ait bazı özellikler değişmektedir; üniter devlete ait özellikler (tek siyasî merkez vb.) korunurken, bölgesel olarak bazı ayrıcalıklara sahip özerk mekanizmalar oluşturulmaktadır (kültürel, siyasî, idarî vb. amaçlı) (Karabağ, 2002: 116).

*Konfederasyon* ise bir devletler birliğidir ve günümüzde örneği hemen hemen kalmamıştır. Konfederasyonda belirli bir amaçla - çoğu kere ortak savunma amacıyla- bir araya gelen bağımsız devletler vardır, ancak bu devletler üstün ve egemen bir otoriteye bağlanmazlar. Her üye devletin uluslararası kişiliği devam eder (Nadaroğlu, 1994:23). Karabağ, Uygun'a dayanarak, NATO, AGİT, OECD gibi uluslararası kurumları konfederasyon olarak (Karabağ, 2002:117) tanıtsa bile, bu tezde konfederasyonun klasik tanımı esas alınacak ve, günümüzde güncelliği kalmamış bir devlet türü olması sebebiyle, konu dışı bırakılacaktır.

## 2.2. Yerel Yönetimler<sup>16</sup>

Belirli coğrafi alanda hizmet vermek üzere ulus-altı düzeyde kurulan ve faaliyetlerinde belli ölçüde özerkliğe sahip olan, ancak yapısı ve yetkilenin kapsamı bakımından ülkeden ülkeye değişen farklı kamu idareleri mevcuttur. Ulus-altı ölçekte faaliyet gösteren bu yönetim birimleri coğrafi ölçek itibarı ile yerel ve bölgesel yönetimler olarak kendi içinde ayrıca iki alt başlıkta ele alınmaktadır. Literatürde ve uygulamada her iki alt türü kastederken bazen tek bir ifade ile "ulus-altı yöne-

16 Yerel yönetime dair terminolojinin Türkçeye çevrilmesi hususunda bazı zorluklar yaşanırken, literatürde yaygın olan birçok terim yeterli gelmemektedir. Bu sebeple yabancı dillerden ve özellikle İngilizceden terminolojinin Türkçeye aktarılması hususunda özel bir çalışmanın yapılması gerekmektedir. Bu husus bu tez kapsamına girmediğinden, terimler konusuna daha fazla girilmeden mevcut yaygın kalıplar kullanılacaktır.

timler” veya “yerel yönetimler” denilmekte, ya da çift başlıklı ifade ile “yerel ve bölgesel yönetimler” kalıbı kullanılmaktadır. Bu tezde yerel yönetimlerin uluslararası alandaki konumu incelenirken, ulusal ölçeğin altında bulunan ulus-altı yönetimlerin (yani hem yerel hem bölgesel yönetimler) konumu incelenecektir. Ancak tam anlamıyla bölgesel yönetimlerin bulunmadığı Türkiye misalinde ise esas üzerinde durulanlar yerel yönetimler, özellikle de bunların en aktif türü olan belediyeler ve bunların birlikleri olacaktır.

### 2.2.1. Yerel Yönetimin Tanımı

Günümüzde yerel yönetime dair kabul gören birçok farklı tanım mevcuttur. Yerel yönetimlerin merkezî yönetim karşısında özerkliğini teminat altına alan ilk bağlayıcı uluslararası belge olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı<sup>17</sup>, yerel yönetimi şu şekilde tanımlamaktadır:

#### Madde 3. Özerk Yerel Yönetim Kavramı:

1. Özerk yerel yönetim kavramı yerel yönetimlerin, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkân anlamını taşır.
2. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçime göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurullar tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın imkân verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına imkân veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Yerel yönetimi birçok yazar da farklı yönleri ile tanımlamaya çalışmıştır.

17 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi tarafından Ekim 1985'te Strasburg'da kabul edilmiştir. Şart toplam 18 maddeden oluşmaktadır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1991 yılında kabul edilen 3723 sayılı Kanun ile bazı maddelerine çekince koyarak onaylamıştır. İlgili Kanun 8 Mayıs 1991 tarih ve 20877 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. (Bozlağan, 2009)

Yerel yönetimler; göreceli sınırlı coğrafi alana bir dizi özel hizmetleri sunmak üzere ulusal anayasalar (Brezilya, Danimarka, Fransa, Hindistan, İtalya, Japonya, İsveç), eyalet anayasaları (Avustralya, ABD), merkezî idarenin bir üst kademenin kanunları (Yeni Zelanda, Birleşik Krallık, ülkelerin çoğu), vilayet veya eyalet kanunları (Kanada, Pakistan) veya yürütmenin kararnamesi (Çin) ile kurulan özel kurumlar veya birimlerdir (Shah, 2006a:1). Yerel yönetim kavramı, köy, kasaba, kent ve bölge yönetimini anlatmak üzere kullanılır. Elbette ülkelerin yönetim sistemine göre değişmekle birlikte, birçok ülkede bu birimlerin – bölge hariç – hemen hemen hepsi yerel yönetim birimi olarak mevcut olup, kamu hukukunun düzenleme alanına girmektedirler (Bogumil & Holtkamp, 2006:9; aktaran Çukurçayır, 2009:35).

Başka bir tanımda yerel yönetim, yönetim gücünün belli bir yerde toplanmamasını ve alt düzeylere aktarılmasını anlatan bir kavram olarak görülmektedir. Yine, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin, devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişiliklerince gerçekleştirilmesi için daha az yetkili bir otoriteye yetki aktarımı da yerel yönetimdir. Yerel yönetimler, belli bir fiziksel alanda yaşayan topluluk üyelerine, bir arada yaşamaları dolayısıyla kendilerini en fazla ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları seçimle işbaşına gelen, özel gelirleri, devletinkinden ayrı bütçesi ve personeli olan ve merkezî yönetimle ilişkilerinde idarî özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Kaya, 1992:1; aktaran Çukurçayır, 2009:35). Nadaroğlu (1994: 15)'na göre "hemen her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğu genel yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt arasında paylaşılmıştır. Federal yapıdaki ülkelerde bu ikisinin arasında bir de federe devletler (üye devlet, kanton, cumhuriyet, eyalet, devletçik vb. adlarla anılmaktadır) yer almaktadır". Arıkboğa (2008:157) ise, yerel yönetimlerin, "yetkili oldukları coğrafi alandaki çeşitli kamu hizmetleri sunma yetkisi ve sorumluluğu ile donatılan ve bu amaçla kendilerine idarî ve malî özerklik tanınan kuruluşlar" olduğunu ifade etmektedir.

Dünyada ulus-altı yönetim düzeyinde birçok yönetim türü vardır. Federal devletlerde federe yapılar olarak devlet, eyalet, vilayet, kanton (*state, land, province, canton*), federe-altı yapılar olarak ise be-

lediye, komün (*borough, municipality, city, town, township, parish* vb.), il, vilayet, daire/arondisman (*province, county, district, arrondissement* vb.) mevcuttur. Üniter devletlerde bölge, il, vilayet, daire/arondisman, belediye, komün ve ayrıca şehir ve köy belediyeleri gibi türler görülmektedir.

Aşağıda görüleceği üzere, yerel yönetim sistemleri ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Federal ülkeler içerisinde Almanya'da eyaletler (*land*), bunların altında bölgeler ve belediyeler mevcuttur. Bölgeler içerisinde bölgesel planlama birlikleri (*regionale Planungsverbände*), kırsal ilçeler (*Landkreise*), şehirler (*kreisfreie Städte*) ve belediyeler (*gemeinde*) mevcuttur.

Kanada'da eyalet/il (*province*) ve belediyeler (*municipalities*) mevcut olup, bunlar içerisinde şehir (*city, town*) veya kırsal belediyeler, metropoliten belediyeler gibi farklı yapılar vardır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde eyaletler (*state*) ve bunların altında eyaletten eyalete değişen sisteme göre kurulan iller/vilayetler (*county*), yerel yönetimler (*local governments*), şehirler (*city/municipality*) mevcuttur.

Belçika'da federe yapılar olarak bölgeler (*régions*) veya topluluklar (*communautés*), bunlar altında iller (*provinces*) ve belediyeler (*communes*) mevcut olup, bazı belediyeler sembolik "şehir" (*ville*) ünvanına sahiptir.

Üniter devletlerden Fransa'da bölgeler (*régions*), iller/vilayetler (*départements*) ve belediyeler (*communes*) olmak üzere ulus-altı yapılar üç düzeyde örgütlenmiştir. Bunların dışında belediyelerin "birlik-telikleri" (*groupement des communes*) de yaygındır.

Japonya'da il yönetimleri (İng. *prefecture*) ve ilçe belediyeleri (İng. *under-prefecture level municipalities*) mevcuttur.

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde il/vilayet (*province*) ve belediye (*municipality*) şeklinde iki tür ulus-altı yapı kurulmuştur.

Çin Halk Cumhuriyeti'nde eyaletler/iller (İng. *province*), belediyeler (İng. *municipality*, 4 büyük şehir için), ilçe düzeyi birimleri (İng. *prefecture-level units*), alt-ilçe düzeyi birimleri (İng. *county-level units*), belde birimleri (İng. *township-level units*) mevcuttur.

Polonya'da bölgeler (İng. *regions*), il/vilayet (İng. *county*) ve belediyeler (İng. *municipality*/Polonyaca *gminy*) mevcut olup, beledi-

yeler kendi aralarında şehir, kırsal ve karma belediyeler olarak ayrılmaktadır.

İsveç'te iller (*län*) ve belediyeler (*komun*) mevcuttur (Shah, 2006a; Shah 2006b; DEXIA 2008).

### 2.2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ise yerel yönetimleri veya "mahallî idareleri"; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlamaktadır. Bu anayasal çerçevede il özel idaresi, belediye ve köy yönetimi olmak üzere üç yapı oluşturulmuştur.

Anayasadaki "mahallî idare" terimine karşılık olarak Türkiye'de literatürde ve günlük hayatta yaygın olarak "yerel yönetim" terimi kullanılmaktadır. Bununla birlikte bazen, İngilizcedeki "*local government*"'in karşılığı olan "yerel hükümet" tabiri de kullanılabilir. Ancak Tekeli ve Ortaylı (1978:276)'ya göre "Türkiye'de belediyeler 'yerel hükümet' değil, 'yerel yönetim' olarak düşünülmektedir. Yerel yönetim 'yönetimsel vesayet' altındadır. Belediyeler görevlerini bugünkü sistem içinde merkezî yönetimin denetimi altında görmektedir." Her ne kadar yazarların bu satırları yazdıkları yıllar ile günümüz arasında yerinden yönetimde önemli mesafe kat edilmiş olsa da, yine de gerek Türkiye'deki yerel yönetimlerin konumunun gerçekleri karşısında, gerekse "yerel hükümet" teriminin siyasî yerinden yönetim sistemini çağrıştırdığından bu kalıp Türkçede pek rağbet görmemiştir.

Türkiye'de her yerel yönetim türü kendi yasası ile düzenlenmektedir. İl özel idareleri için 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, köy idaresi için 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu mevcuttur. Ancak belediyeler için, bir genel kanun ile bir *ad hoc* özel kanun mevcut, yani 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeler için genel çerçeveyi çizerken, 2005 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise büyük nüfuslu şehirler için özel bir model ortaya koymaktadır.

## 2.3. Yerel Yönetim Birlikleri

### 2.3.1. Tanım

Yerel yönetimler birliği, birden çok belediyenin, ortak hak ve çıkarlarını korumak ve hizmette etkililiği ve verimliliği artırmak amacıyla kurdukları, karar organı üye yerel yönetimlerden gelen temsilcilerden oluşan, idarî ve malî özerkliğe sahip (Bozlağan, Doğan ve Daoudov, 2010:35) bir kuruluş olarak tanımlanabilir. 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) ise yerel yönetim birliğini şöyle tanımlamaktadır: “Birden fazla mahallî idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi”. Dolayısıyla MİBK gereğince Türkiye’de kurulan birlikler kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Buna mukabil, dünyadaki birliklerin statüleri çeşitlilik arz etmekle birlikte, dernek veya “kamuya yaralı dernek” gibi statüler yaygındır (bkz. ileriki bölümlerde Tablo 2 ve ilgili açıklamalar).

### 2.3.2. Birliklerin Varlık Nedeni

Yerel yönetim birliklerinin varlık nedenleri birkaç temel eksenle ifade edilebilir: yerel yönetimler arasında ortak hizmetlerin yürütülmesi; üye yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi; yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası kurumlar nezdinde hak ve çıkarlarının savunulması (lobicilik) (Çiçek ve Bozlağan, 2008:194-195; Keith-Lucas ve Richards, 1978:180; Congress a); alan geliştirme ve ekonomik gelişim alanında faaliyetlerin yürütülmesi veya desteklenmesi (Messina, 2011:120,122); yerinden yönetimin ve yerel demokrasinin geliştirilmesi (CoE ve UNDP, 2007:1,6; Congress a); ulusal ve uluslararası fon kaynaklarından etkili bir şekilde yararlanılması (Çiçek ve Bozlağan, 2008; Bozlağan, Doğan ve Daoudov, 2010:35).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 10. maddesinde (Çiçek ve Bozlağan, 2008:194-195) ve BM HABITAT tarafından hazırlanan Yerinden Yönetim ve Herkes için Temel Hizmetlere Erişim İlkeleri Uluslararası Rehberi (UN HABITAT, 2009) belgesinde birliklerle ilgili yer alan hükümler şöyle özetlenebilir:



- a. Yerel yönetimler, ortak çıkarlarının savunulması, geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetlerin sağlanması için birlikler kurabilmelidir. Devletler, yerel yönetimlere ulusal ve uluslararası birliklere üye olma hakkını tanımalıdır.
- b. Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunda yerel yönetim birliklerine danışmalıdır.

Böylece yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlerin tek başlarına üstesinden gelemeyecekler hizmetleri, güçlerini (para, personel, araç-gereç gibi) birleştirerek ortaklaşa yürütmek amacıyla oluşturdukları kurumlardır. Dünyadaki benzer uygulamalar da yerel yönetimler arası işbirliği konusunda en çok başvurulan yöntemin birlikler olduğunu göstermektedir (Kara, 2005:28-47).

Türkiye’de ise birliklerin temel kuruluş nedenini “birden fazla yerel yönetim kuruluşunun, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek” olarak açıklayan MİBK’in (md.3), ayrıca “mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi” (MİBK, md. 20) gibi görevleri de birlikler için öngörmektedir.

### 2.3.3. Yerel Yönetim Birliği Türleri

Yerel yönetim birlikleri, coğrafi ölçek, hizmet alanı ve hizmetlerin hedef kitlesi bakımına göre ayrılmaktadır.

Birlikler, coğrafi ölçek açısından genelde şöyle sınıflandırılır (Ünlü 1993:23-28; Zengin’den aktaran Palabıyık ve Kara, 2008:225):

1. Şehir ve Metropolen Alan Ölçeğinde Yerel Yönetim Birlikleri. Dünyadaki bazı büyük şehirlerde metropolen ölçekli hizmetleri gerçekleştirebilmek amacıyla bu bölgedeki şehirlerin ve belediyelerin metropol birlikler kurmaya yöneldikleri görülmektedir. Bu örgütlenme türünde mevcut belediyelerin varlıkları devam etmektedir.
2. Bölge Ölçeğinde Yerel Yönetim Birlikleri: Birliklerin en yaygın olarak örgütlendikleri coğrafi alan, bölgedir. Başta çevre sorunları ile mücadele olmak üzere, stratejik planlama gibi birden

çok belediye ya da şehri ilgilendiren ortak sorunlara çözüm bulmak ve bazı ortak hizmetleri karşılamak amacıyla, 'bölge' en uygun ölçek kabul edilmektedir.

3. Ulusal Ölçekte Yerel Yönetim Birlikleri: Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda yerel yönetim birimleri ülke ölçeğinde örgütlenmiştir. Demokratik kuruluşlar olan yerel yönetimler, bir yandan yerel halkın ihtiyaçlarını karşılarken, diğer yandan bu işlevlerini yerine getirebilmek için daha çok yetki ve kaynak sağlamak durumundadırlar. Bunu yapabilmenin yolu da ülke ölçeğinde kendi aralarında işbirliği yapmalarına, çeşitli platformlarda kendilerini idarî ve siyasî olarak temsil etmelerine bağlıdır.
4. Uluslararası Ölçekte Yerel Yönetim Birlikleri. Yerel yönetim birliklerinin uluslararası işbirliği yapmaları artık sosyo-ekonomik gereklilik halini almıştır. Çünkü birlikler, üyelerine daha iyi hizmet sunabilmek için başarılı yerel yönetim birliklerinin tecrübe ve bilgilerinden yararlanabilme ihtiyacını duymaktadırlar. Yerel yönetim birliklerinin uluslararası düzeyde işbirliğine gitmeleri çok konuda yararlar sağlamaktadır.

Dünyadaki birliklerin ayrıca sektörel veya hizmet alanları bazında örgütledikleri de görülmektedir. Misalen, çevre koruma, enerji verimliliği konusunda bilinci ve yerel politikaları oluşturma, barışın ve karşılıklı anlayışın tesisi, kültürel ilişkilerin teşviki veya sosyal politikadaki iyi uygulamaların paylaşılması gibi amaçlarla ulus-altı, ulusal veya uluslararası ölçekte kurulan birçok birlik vardır. Uluslararası çapta bu hizmet alanlarına göre kurulan birliklerden birkaç örnek vermek mümkündür:

1. Sürdürülebilirlik için Yerel Yönetimler Birliği ICLEI (Local Governments for Sustainability). 70 ülkeden 1220 üyesi olan, çevre ve sürdürülebilir gelişme alanında faal olan uluslararası bir birliktir (<http://www.iclei.org/index.php?id=about> , 01.07.2012).
2. Avrupa Enerji Şehirleri Birliği *Energy Cities*, enerji verimliliği alanında faal olan ve 30 ülkede 1000 yerel yönetimi temsil eden bir birliktir (<http://www.energy-cities.eu/-Association,8-> , 01.07.2012).
3. Yerel Entegrasyon Politikaları için Avrupa Şehirleri Ağı CLIP (European Network "Cities for Local Integration Policy of Migrants), göçmenlerin toplumsal entegrasyonu için yerel politi-

kaları geliştiren yerel yönetimlerin oluşturduğu bir ağ/birliktir ve 20 ülkeyi kapsamaktadır (<http://www.stuttgart.de/en/city-network>, 01.07.2012)

Birlikler, ayrıca *hizmet hedef kitlesi* bakımından da iki farklı kategoride ele alınabilir. Bir yandan yerel yönetimlerin halka yönelik hizmetlerini ortaklaşa daha iyi yürütmek için kurdukları birlikler vardır, bunlar üzerinden hizmetler yerel topluluğa sunulmaktadır. Diğer yandan, yerel yönetimlerin kendilerine hizmet etmek için kurdukları birlikler vardır. Bunların temel amacı, üye yerel yönetimlere çeşitli hizmetleri sunmaktır (eğitim, danışmanlık, bilgi paylaşımı, koordinasyon, temsil ve lobicilik vb.).

1. *Halka Hizmet Amaçlı Birlikler*: Yerel topluluk odaklı işbirliği kurumlarıdır. Bunlar Avrupa'da yaygın olan hizmet sunumu kurumlarıdır (*service delivery organisations*). Bunlar içerisinde Fransa'da *syndicates mixtes* veya *intercommunales*, Belçika'da *intercommunales*, İspanya'da *mancomunidades*, *comarcas*, Hollanda'da belediyeler arası komisyonlar ve belediyeler arası idareler gibi yapılar vardır. Bunlar içerisinde tek amaçlı ve çok amaçlı, belediyeler arası veya karmaşık yapıya sahip olanlar mevcuttur (Hulst ve Van Monfort, 2007:228,229; Delcamp, 1997:96,97). Türkiye'de bu bapta köylere hizmet götürme birlikleri, altyapı birlikleri, sulama birlikleri sayılabilir.
2. *Üyelere Hizmet Amaçlı Birlikler*: Yani üye yerel yönetimlere hizmet sunan birlikler, misalen yukarıdaki kısımlarda sayılan coğrafi veya sektörel birliklerin ekseriyeti.

Genelde en yaygın olan ve bu tezde esas alınan birlikler, ikinci kategorideki üyelere hizmet amaçlı birliklerdir. Bunların tez konusunu ilgilendiren en önemli işlevleri, yerel yönetimler arasında koordinasyon, yerel yönetimlerin hak ve çıkarları için yürütülen lobicilik faaliyetleri ve yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası düzlemde temsilidir.

### 2.3.4. Türkiye'de Birliklerin Hukukî Çerçevesi

Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri kanunî çerçevesini oluşturan ulusal ve uluslararası belgeler içinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerk-

lik Şartı, Anayasa, kanunlar ve diğer mevzuat mevcuttur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin örgütlenme hakkını 10. maddesinde düzenlemektedir:

1. Yerel yönetimler yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekler ve, kanunlar çerçevesinde, birlik-telikler<sup>18</sup> oluşturabilecekler.
2. Her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkını tanınmasını sağlayacaktır.
3. Yerel yönetimler, kanunlarla öngörülebilecek şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabilmelidirler.

Türkiye, 10. maddenin ancak 1. paragrafını kabul etmiş, 2. ve 3. paragrafa ise çekince koymuştur ([www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int), 16.06.2012).

1982 T.C. Anayasası'nın 127. maddesi de birlik kurma hakkını anayasal güvenceye almaktadır, ancak bunu Bakanlar Kurulu'nun iznine tâbi tutmaktadır. Birliklerin kuruluşunu ve işleyişini 2005 tarihli MİBK düzenlemektedir. Kanunun 22.maddesine göre birlikler Sayıştay'ın denetimine tâbi olmayıp, denetimleri İçişleri Bakanlığı'nca, valiler ve kaymakamlar marifetiyle yapılır, yani birlikler idarî vesayete tâbidirler. Mahallî idareler (il özel idaresi, belediye ve köy), kendilerine verilmiş görevlerden birini ya da birkaçını yürütmek üzere, kendi aralarında (sadece köylerden, belediyelerden veya il özel idarelerinden oluşan) birlik kurabilecekleri gibi diğer mahallî idarelerle de ortaklaşa (belediye/köy, belediye/özel idare, köy/özel idare, belediye/köy/özel idareden oluşan) birlik kurabilirler. Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz (MİGM, a).

MİBK gereğince, ülke düzeyinde belediyeleri ve il özel idareleri temsil eden sadece birer birlik kurulabilir. Bu hükme dayanılarak Türkiye'de 2 ulusal birlik faaliyet göstermektedir: 1985 yılında kurulan Vilayetler Hizmet Birliği ([www.vilayetler.gov.tr](http://www.vilayetler.gov.tr), 01.07.2012) ve daha

18 Şartın İngilizce metnindeki "to form consortia", Fransızca metnindeki "s'associer" ifadeleri Türkçeye "birlikler kurmak", "birliktelikler oluşturmak", "ortaklıklar oluşturmak" şeklinde çevrilebilir.

önceleri Türkiye Belediyeler Birliği Derneği olarak faaliyete başlayıp 2002 yılında birlik statüsüne kavuşan Türkiye Belediyeler Birliği (www.tbb.gov.tr, 01.07.2012). Ayrıca birçok bölge ölçeğinde kurulan birlik mevcuttur. Bunlar arasında faal olan en eski bölgesel birlik, 1975 yılında kurulan Marmara Belediyeler Birliği'dir<sup>19</sup> (MBB 2011-2015 Stratejik Planı, s.73; www.marmara.gov.tr , 01.07.2012).

Diğer yandan, Türkiye'de yerel yönetim birliklerini düzenleyen MİBK dışında da bazı birlik türlerine zemin oluşturan mevzuat vardır. Türkiye'de 3335 sayılı "Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun" (UTK) uyarınca Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan iki tane uluslararası yerel yönetim birliği daha mevcuttur. Bunlar, 1987 yılında UTK'ya göre kurulan IULA-EMME (bugünkü adıyla UCLG-MEWA) ve 2003 yılında, kuruluşunda (mülga) 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulan ve akabinde UTK'daki statüye kavuşan Türk Dünyası Belediyeler Birliği (TDBB)'dir. Kanun bu tür kuruluşların denetimleri konusunda Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir (Bıçakçioğlu, 2010:58,59).

Bu çerçevede faaliyet gösteren birlikler hakkında kısaca bilgiler şöyledir:

## 1. IULA-EMME (UCLG-MEWA).

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği IULA'nın Ortadoğu ve Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı (*International Union of Local Authorities, East Mediterranean and Middle East Regional Section*) IULA-EMME, 1986 yılında IULA, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında üç taraflı bir sözleşme ile kurulmuştur (IULA-EMME Kuruluş Sözleşmesi, 1986). T.C. Bakanlar Kurulu'nun 11.09.1987 tarih ve 87/12105 sayılı kararı ile UTK uyarınca resmî hüviyet kazanmıştır. 2004 yılında kuruluşun adı Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (*United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Regional Section*) (UCLG-MEWA) olarak değişmiştir (Bayhan, 2008:31; www.uclg-mewa.org , 07.07.2012).

19 Birlik, "Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği" adı ile kurulmuş, 2009 yılında ise adını kısaltmıştır.

## 2. Türk Dünyası Belediyeler Birliği (TDBB)

Türk Dünyası Belediyeler Birliği 2003 yılında ilkin (mülga) 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulmuş ve gerekli Bakanlar Kurulu izni için başvurulmuştur. Bakanlar Kurulu ise, 12.11.2003 tarihli ve 2003/6464 sayılı kararıyla UTK'nın 1. maddesine göre kurulmasını kararlaştırmıştır. TDBB'nin işlemleri ve denetimi, başta UTK ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'na uygun olarak yürütülmektedir (Bıçakçioğlu, 2010; www.tdbb.org.tr , 07.07.2012).



## **3. ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE YEREL YÖNETİMLER VE BİRLİKLERİ**

Bu bölümde ilk önce ulus-altı yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarını sağlayan gelişmeler üzerinde durularak, bunun zeminini oluşturan faktörler değerlendirilmektedir. Sonrasında uluslararası ilişkiler alanında yerel yönetimlerin ve bunların birliklerinin durumu, ulusal yönetim ve dış egemenlik ile ilişkileri ışığında incelenmektedir. Uluslararası alanda yerel yönetimlerin, birliklerin ve kamu aktörlerinin konumlarına dair bir sınıflandırma önerilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin ve birliklerinin dış politikaları ile ulusal dış politika arasındaki ilişki türleri değerlendirilmektedir.

### **3.1. Yerel Yönetimde “Uluslararasılaşma” Faktörleri**

#### **3.1.1. Uluslararasılaşmayı Açıklayan Küreselleşme Temelli Hipotez**

Yerel yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarının arka planını açıklayan yaygın hipotez, küreselleşmenin bir sonucu olarak bir yandan ulus-devletin zayıfladığı /aşındığı, diğer yandan ise yerel/bölgesel aktörlerin uluslararası alana girdikleri ve uluslararası/küresel aktörlerin doğrudan ulus-altı aktörleri muhatap aldıkları (Van der Pluijm ve Melissen, 2007:7,8; Çukurçayır, 2009: 21; Roldan, 2010:5,34; Regional Studies Association, 2008:1, aktaran Ünsal, 2009:3; Tüleykan,



2010:70)<sup>20</sup> yönündedir. Bu yaklaşım, dayandığı temel varsayımlar hâlinde aşamalı olarak şöyle açıklanabilir:

1. *Küreselleşme/globalleşme*. Dünyanın içine girdiği hızlı küreselleşme süreci, beraberinde birçok değişikliği getirirken mevcut alışkanlıkları, sistemleri, ilişki ve yönetim biçimlerini temelden sarsmaktadır. Malların, sermayenin, hizmetlerin, insanların, fikirlerin ve değerlerin, ulusal sınırların aşıldığı ve aşındığı bir dünyada baş döndürücü bir hızla dolaşması neticesinde birçok yapı değişime uğramaktadır (Karabağ, 2002:135; Coşkun, 2009:334-339, Beriş, 2006:246-257; Ökmen ve Parlak, 2010:312,314,316).
2. *Uluslararası sistemin değişimi*. Ulus-devlet merkezli uluslararası sistem zayıflamaktadır; onun yerine, küresel aktörlerin hâkim olduğu ve yön verdiği, ekonomi, maliye, ticaret ve diğer alanlarda küresel ölçeklerin devreye girdiği “ulus-üstü” veya “küresel” bir sistem oraya çıkmaktadır. Bu aktörler temelde şu gruplara ayrılmaktadır: a) küresel piyasalar ve küresel finans; b) çok uluslu veya uluslararası (*transnational*) şirketler; c) küresel sivil toplum örgütleri ve diğer devlet-dışı aktörler; d) uluslararası/uluslarüstü “düzenleyici” kurumlar, yani IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, ya da Avrupa Birliği gibi bunların daha bölgesel versiyonları. Klasik diplomasi sistemi yerine çok aktörlü uluslararası diplomasi alanı ortaya çıkmaktadır (Ünal Erzen, 2012:118,119; Karabağ, 2002:138,140-144; Coşkun, 2009:386-392; Josselin ve Wallace, 2001:16; Beriş, 2006:257-261,268-276,363)<sup>21</sup>.
3. *Ulus-devletin sorgulanması/aşınması*. Küreselleşmenin etkileri ile ciddi ölçüde hırpalanan devletler, “edilgen” konuma gelmektedir. Devlet dönüşüme uğramakta, kriz geçirmektedir; devletin rolü, hatta meşruiyeti giderek sorgulanmakta, konumu aşınmaktadır. Böylece devlet birçok fonksiyonunu yerine getiremez konuma gelmiş, devletlerin kendi topraklarında belirleyici güç olma kapasitesi ve “egemen” konumu zayıflamıştır. Sosyal devlet gerilemiş, ulusal ve uluslararası piyasalar arasında kurulan

20 Ayrıca bkz: Güler, 2003; Observatory for... Scholte, 2004:2,6,20,21; Mikenberg, 2008:46; Manisalı, t.y..

21 Ayrıca bkz: Başlar, 2005:249,250,253; Ökmen ve Parlak, 2010:314; Segberg, 2011:38; Scholte, 2004:20,21; Gordenker ve Weiss, 1996:209.

bağımlılık ilişkisi devletlerin aleyhine dönüşmüştür. Uluslararası kurumlar, küresel piyasalar ve sermaye ve diğer küreselleşme aktörleri, iradelerini ulus-devletlere empoze etmeye muktedir hale gelmişlerdir (Coşkun, 2009:334-339,352,360,379-381,386-392,422-436; Shah, 2008:77-80,82; Başlar, 2005:250,261,262; Beriş, 2006:247,248,257,363; Tüleykan, 2010:99,100)<sup>22</sup>.

4. *Yerelleşme/bölgeselleşme*. Küreselleşme diğer yandan yerelleşme (bölgeselleşme) olgusunu da ortaya çıkarmaktadır. Yani küreselleşme ile yerel (bölgesel) değerler, yerel (bölgesel) kimlikler ve yerel (bölgesel) topluluklar sahneye çıkmakta, değer kazanmaktadır. Küreselleşme-yerelleşme ilişkisini tanımlamak için “küyerelleşme” (*glocalization*) terimi ortaya atılmıştır. Diğer yandan, sınırları ortadan kaldıran ve mesafeyi yok eden küreselleşme, insanların bilgiye ve fikirlere ulaşmasını ve seyahat etmesini fevkalade kolaylaştırmış, daha bilinçli ve talepkâr bireyler ortaya çıkmıştır. Bir yandan küresel toplum bilinci oluşmuş, diğer yandan hükümetler, TV/internet/cep telefonu vb. medya ve iletişim araçları yüzünden bilgi akışını kontrol edemez duruma gelmişlerdir (Karabağ, 2002:135; Coşkun, 2009:339-345,370; Shah, 2008:77,82; Ökmen ve Parlak, 2010:308,355,356; Roldan, 2010:6-8)<sup>23</sup>.
5. *Yerinden yönetimin gelişmesi*. Yükselen refah, bilgi ve eğitim düzeyi sayesinde yerel topluluklar, yerel kimliklerine daha fazla sahip çıkmakta, kendilerine daha fazla özgürlük ve işlerinde özerklik talep etmektedir. Bu nedenlerle, yerel topluluklara daha yakın olan, onları daha iyi temsil edebilecek ve onlara daha iyi hizmetler sunabilecek olan yerel (bölgesel) yönetimlerin önemi artmıştır. Küreselleşme ortamında artan bu baskılar, birçok ülkede yerelleşme ve özerkleşme eğilimlerini artırmış, yerinden yönetimin uygulanmasına yol açmıştır. Ulusal yönetimler yetki ve kaynakları yerel yönetimlere aktarmaya başlamıştır (Karabağ, 2002:135; Coşkun, 2009:381; Shah,

---

22 Ayrıca bkz: Karabağ, 2002:139; Ökmen ve Parlak, 2010:309,312,314,317; Çukurçayır, 2009:18; Glocal Forum, 2004:5-7; Josselin ve Wallace, 2001:10,11; van der Pluijm ve Melissen, 2007:8; Musch, van der Valk, Sizoo ve Tajbakhsh, 2008:13; Observatory for...; Scholte, 2004:6,7; Mikenberg, 2008:46.

23 Ayrıca bkz: Schep, Angenent, Wismans ve Hillenius, 1995:14; Scholte, 2004:7; Mikenberg, 2008:46

2008:77,78,81,84,86,90,103; Ökmen ve Parlak, 2010:301,302,308,309,317,355,356; Roldan, 2010:34,35)<sup>24</sup>.

6. *Yerel yönetimlerin uluslararası/küresel aktör olması.* Özerkleşen ve önemi artan yerel (bölgesel) yönetimler, küreselleşmenin kendilerine sunduğu fırsatlardan doğrudan istifade edebilmek için, ulus-devletin gerilediği, “küçüldüğü” ve “önemsizleştiği” uluslararası/küresel alana hızla girmektedir. Bu fırsatlar şöyle özetlenebilir: a) dünyadaki diğer yerel yönetimlerle doğrudan işbirliği sayesinde iyi uygulamaları ithal etmek, var olanları paylaşmak; b) uluslararası fon ve kredi kaynaklarına doğrudan (merkezî idarenin izni ve yönlendirmesi olmadan) ulaşmak; c) uluslararası yatırımı kendi yörelerine/bölgelerine çekmek, “markalaşmak”; d) uluslararası kurumlarla doğrudan ilişkiler kurarak politikalarını etkilemek, politika yapım sürecine katılmak (*policy making*); f) çevre, göç, çatışma gibi ortak sorunları şehirler arası düzlemde çözmek (Shah, 2008:82, Léautier, 2006:1,6,27; Josselin ve Wallace, 2001:3; Başlar, 2005:255; Çukurçayır, 2009:20,22)<sup>25</sup>.
7. *Uluslararası/küresel aktörlerce yerelin muhatap alınması/hedef seçilmesi.* Küresel düzlem, yerel (bölgesel) yönetimlerin uluslararası aktör haline gelmelerini desteklemekte ve teşvik etmektedir. Hatta politikalarında onları doğrudan hedef kitle olarak belirlemekte, çalışmalarında onları muhatap almaktadır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, OECD gibi kurumların bünyesinde yerel (bölgesel) yönetimleri hedef alan alt birimler, komisyonlar kurulmaktadır<sup>26</sup>. Bu birimler, yaptıkları çalışmalar ve aldıkları kararlar ile doğrudan ulus-altı düzeyi hedeflemekte iken, diğer yandan yerel yönetimler de bu birimlerin çalışmalarına artık doğrudan katılmaktadır (Çukurçayır,

24 Ayrıca bkz: Çukurçayır, 2009:16,19,20,21; Güler, 2000:25; Tüleykan, 2010:104-106; Ünsal, 2009:16; Manisalı (t.y.); Schep, Angenent, Wismans ve Hillenius, 1995:14; Ökmen, 2008:57,58.

25 Ayrıca bkz: Amen, Toly, McCarney ve Segberg, 2011:3,4,219; Roldan, 2010:5-7,34; Glocal Forum, 2004:3,5-7; Güler, 2003; Ünsal, 2009:16-25; Manisalı (t.y.); van der Pluijm ve Melissen, 2007:8; Musch, van der Valk, Sizoo ve Tajbakhsh, 2008:13,14; Schep, Angenent, Wismans ve Hillenius, 1995:14; Observatory for...; Scholte, 2004:20,21; Mikenberg, 2008:46; Nijman, 2011:224.

26 Mesela, BM Yerel Yönetimler İstişari Komitesi (UNACLA), Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK/ the Congress), AB Bölgeler Komitesi (CoR), OECD Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetişim Genel Müdürlüğü (OECD GOV) vb.

2009:23; Glocal Forum, 2004:9; Güler, 2000:29; Ökmen ve Parlak, 2010:154; van der Pluijm ve Melissen, 2007:8,14)<sup>27</sup>.

Etki alanını ulus-üstü ve ulus-altı yönde kaybeden ulus-devlet, “çifte mağdur” konumundadır. Bir yandan, uluslararası/uluslarüstü yapılar karşısında uluslararası alanda tekel konumu zayıflamakta, diğer yandan ise, yerel (bölgesel) yönetimlerin doğrudan uluslararası sahaya girmeleri ile dış politika alanında da tekel konumu giderek erimektedir. Yerel (bölgesel) yönetimler dünyadaki muadilleri ile doğrudan ilişkiye ve işbirliğine girerek ulusal yönetimleri “by-pass” etmekte (Amen, Toly, McCarney ve Segberg, 2011:219; Scholte, 2007:21; Nijman, 2011:223); uluslararası/uluslarüstü kurumlar ile yerel yönetimler arasında doğrudan yoğun ilişkilerin kurulması ile ulusal yönetim “atlatılmaktadır”. Dahası, uluslararası düzeyde, yerel yönetimlerin uluslararası alandaki konumunu, rolünü ve yetkilerini biçimlendirmeye çalışmaktadır. Bu durumun birkaç tezahürü sayılabilir.

Misalen, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin merkezî yönetimler karşısındaki özerkliğini hukukî bir teminat altına almıştır<sup>28</sup>. Diğer yandan Konsey, Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi’ni kabul etmiştir<sup>29</sup>. Öte yandan, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi “Şehirler Diplomasisi” başlıklı 251 sayılı Karar alarak (Congress, 2008a) şehirler diplomasisini teşvik etmiş, ayrıca “Şehirler Diplomasisi Şartı”nın geliştirilmesine yönelik çalışma başlatmıştır (Congress, 2008a). Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi de yine “Şehirler Diplomasisi Hakkında Görüş” belgesini (CoR, 2009) kabul ederek hem yerel yönetimleri teşvik etmiş, hem de Avrupa Komisyonu’na ve AB’ye üye devletlere bu konuda destek çağrısında bulunmuştur. Avrupa Birliği 1998 ve 2004 yıllarında Yerinden İşbirliği Hakkında Topluluk Tüzüğü’nü kabul ederek AB’nin yürüttüğü uluslararası kalkınma işbirliğinde yerel yönetimlerin rolünü tanımıştır (EU Regulation No 625/2004). Diğer yandan BM Habitat’ın yayımladığı “Yerinden Yönetim ve Herkes için Temel Hizmetlere Erişim İlkeleri Uluslararası

27 Ayrıca bkz: Musch, van der Valk, Sizoo ve Tajbakhsh, 2008:13,14; Josselin ve Wallace, 2001:3; Nijman, 2011:219,220.

28 Türkiye Şartı, daha önce ifade edildiği gibi, bazı çekinceler ile kabul etmiştir.

29 Türkiye bu Sözleşmeyi, “Türkiye’nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye’deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla” 2000 tarih ve 4517 sayılı Kanun ile onaylamıştır.

sı Rehberi” belgesinde, ulusal yönetimlerin, yabancı hükümetlerden, yabancı yerel yönetimlerden veya uluslararası finans kurumlarından doğrudan fon/malî kaynak kabul etme, uluslararası piyasalardan borçlanma veya tahvil çıkarma konusunda yerel yönetimleri yetkilendirmeleri gerektiği vurgulanmıştır (UN HABITAT, 2009). Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Bu hipotezde açıkça görülmektedir ki, küreselleşme sonucunda, moda bir tabir ile, küresel ve yerel “in”, ulusal “out” olmaktadır. Yerel yönetimlerin bu formüle göre uluslararası alana çıkmalarını olumlu değerlendirenler gibi olumsuz görenler de mevcuttur. Ancak her iki görüş, ulusal yönetimin rolünün azaldığı ve onun sahnenin arkasına geçtiği (veya itildiği) konusunda hemfikirdir. “Bu noktada küreselleşmenin yerelleşmeyi araç olarak kullandığı, ulus devletlerin egemenlik alanlarının yerel parçalara dağıtılarak küresel iktidar mekanizmalarına rahat hareket etme alanı kazandırmaya hizmet ettiği ileri sürülmekte” (Tüleykan, 2010:70), “yerelleşme ve küreselleşmenin, bir köprünün iki ayağı gibi birleşerek aradaki “ulusallaşmayı” kenara ittiği” (Manisalı, t.y.) ifade edilmektedir. Yani, mesela “Brüksel’in Diyarbakır Belediyesi ile doğrudan işbirliğine girmesi, Ankara’nın bir kenara itilmesi anlamına gelir”, “ulusal kimliğe ve bütünlüğe karşı, yerel ve küresel unsurlar işbirliği yapmakta” ve “bu formülde ve söylemde “ulusal”-lık yoktur” (Güler, 2003) gibi olumsuz görüşler benimsenmektedir. Buna mukabil, “demokrasinin güçlendirilmesi noktasında belediyelerin, özellikle yerel hizmetlerin sağlanması konusunda evrensel bir görev üstlendiğini” ve “ortak sorunlara ortak çözümleri üretmek” için birlikte çalıştıklarını (İBB, 2010:33) ifade edenler, yerel yönetimlerin uluslararası alana çıkmalarını son derece olumlu görmektedirler.

## Değerlendirme

Yukarıda özetlenen küreselleşme odaklı yaygın açıklama eleştiriye açıktır. Zira yukarıda zikredilen gelişmelerin birçoğu (ki bazılarının mahiyeti ve neden-sonuç ilişkileri ilerleyen kısımlarda incelenecektir) gerçek olsa da, günümüzde karşı karşıya olunan durumun ancak yansıyan birer tezahürü olup, yerel yönetimlerin uluslararası ilişkilerinin varlığının gerçek sebepleri değildir. Bu yansımalar, tıpkı dolunay ışığının geceyi aydınlatması gibidir, oysa ay ışık saçmıyor, semada görünmeyen güneşin ışığını yansıtıyor aslında. Peki ya güneşin kendisi

nerede, nasıl bir vaziyet almış ki, herkes onun battığına inanmışken bile ışığı ile varlığını hatırlatıyor?

Sassen (2006:4) yaygın küreselleşme teorilerini eleştirirken son derece önemli bir saptama yapmaktadır. Ona göre “küreselin çeşitli özellikleri onun birer tasviridir, ancak küreselleşmenin açıklaması değildir.” Yani, küreselleşmenin birer tezahürü olan olgular, küreselleşmenin asıl mahiyetini ve sebebini açıklamamaktadır. Benzer bir şekilde, yukarıda yerel yönetimlerin uluslararasılaşmasının belli başlı yansımaları açıklanmıştı, ancak bunlar uluslararasılaşmanın asıl nedenini ve temel dinamiklerini açıklamamakta, hatta bir ölçüde yanıltıcı olabilmektedir.

Yukarıda mercek altına alınan yaklaşım biraz karikatürize edilecekse, küreselleşmenin aşındırdığı merkezî yönetimden adeta umudunu kesen yerel ve bölgesel yönetimler, fırsatlarla ve meydan okumalarla dolu uluslararası alandan nasibini almak için, küreselleşmenin ulus-devlet merkezli uluslararası sistemde açtığı “gedik” sayesinde dünyanın “er meydanına” çıkmışlardır. Bu söylem, cazip ve romantik görünebilir, ancak esasen bir illüzyondur. BM, AB, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası vb. uluslararası aktörlerin çeşitli politikaları ve enstrümanları ile yerel yönetimlere davetiye çıkardıkları, yerel yönetimlerin de ulusal yönetimi “by-pass” ederek bu davete icabet ettikleri görüşü, yerelin uluslararası ilişkileri olgusunun gelişmesine neden olan temel dinamiklerini açıklamak için yeterli değildir.

Bu savın temel eksiği, ulus-devletin bu dinamiklerdeki kilit rolünü görememesi veya göz ardı etmesidir. Küreselleşmenin “etken”, ulusal yönetimin “edilgen” olduğu bir tabloyu sunmak yerine, yerel yönetimlerin uluslararasılaşmasını mümkün kılan bir ortamda, ulusalın bu süreçte aslında “etken-edilgen” olduğu gerçeğini izah etmek gerekir. Bu durumu aşağıda izaha çalışılacaktır. Konuya yaklaşmak için öncelikle, yukarıdaki yaklaşımın üzerine kurulduğu bazı temel ön kabuller sorgulanacaktır. Bunlar, a) yerel yönetimleri öne çıkaran yerindenleşme sürecinin, küreselleşmenin bir sonucu olduğu ön kabulü; b) yerel yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarının, yine küreselleşme ortamında ulus-devletin zayıflaması ve uluslararası/uluslarüstü düzeyin yereli hedef ve muhatap alması sonucu meydana geldiği ön kabulü. Bunların yerine, yerel yönetimlerin günümüzde giderek belirginleşen uluslararası fonksiyonunun, örtüşen fakat esasen farklı olan iki temel dinamiğin

zamandaş etkisinin neticesi olarak geliştiği üzerinde durulacaktır. Bu iki temel faktör, demokratikleşme ve küreselleşme süreçleridir. Ulusal ölçüde de bu her iki sürecin kilit aktörü olduğu açıklanacaktır.

### 3.1.2. Demokratikleşme Faktörü

Yerelin uluslararasılaşması için gerekli temel şartları oluşturan önemli bir süreç, dünyada cereyan eden demokratikleşmedir.

Huntington (1991:1-7), dünyadaki demokratikleşme sürecini tarihî perspektifte üç dalga şeklinde ele almıştır. İlk “uzun” dalga, 1820’lerde seçme hakkının genişletilmesi şeklinde ABD’de başlamış, dünyada 29 demokrasinin doğmasına vesile olarak yaklaşık 1920’lere kadar devam etmiştir. Daha sonra, başta faşizm, nazizm, komünizm gibi ideolojilerin yükselmesi (1. “ters dalga”) ile 1942 yılında demokratik ülkelerin sayısı 12’ye düşmüştür. 2. Dünya Savaşı’nın sonu yeni bir demokratikleşme sürecini başlatmış, bu süreç 1962 yılında 36 demokrasi ile zirveye ulaşmıştır. Ancak 2. “ters dalganın” etkisi 1960-1975 yıllarında bu sayı 30’a gerilemiştir. Huntington’un belirlediği üçüncü dalga kapsamında 1974-1990 yılları arasında 30 ülke daha demokrasiye geçerek demokrasilerin toplam sayısı ikiye katlanmıştır. Ülkeleri demokratikleşmeye iten temel faktörler şu şekilde sayılmıştır:

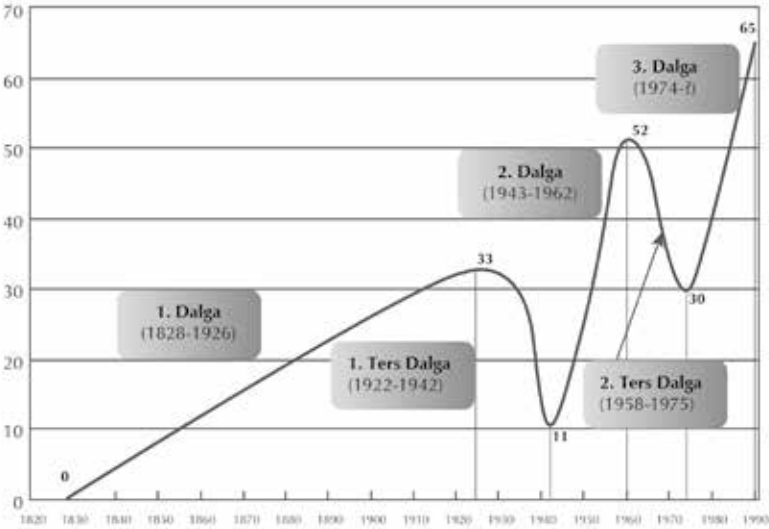
1. *Otoriter rejimlerde meşruiyet sorunlarının derinleşmesi*: Demokrasi “etiğinin” ve söyleminin dünyada yaygınlaşması, otoriter rejimlerin bile (imaj kaygısı ile) demokratik söylemi benimsemeleri, ancak gerekli demokratik şartları ve refahı sağlayamamaları;
2. *1960’lı yıllarda küresel ekonomik büyüme*: Hayat standartlarının ve genel eğitim düzeyinin yükselmesi, orta sınıfın yaygınlaşması;
3. *Katolik Kilisesi’nin doktrininin değişmesi*: Katolik Kilisesi’nin, otoriter rejimlerden desteğini çekmesi ve bunlara muhalefet etmesi, birçok ülkede kiliselerin muhalefet odakları haline gelmeleri;
4. *Dış aktörlerin siyasetlerinin değişimi*: Avrupa Topluluğu/Birliği, ABD vb. “dış baskı” kurumlarının liberalleşme ve demokratikleşme yönündeki etkisi. Misalen, Avrupa Topluluğu/Birliği Güney (ve 1990’lı yıllardan sonra Doğu) Avrupa’da demokra-

tikleşme süreci için kilit rol oynamıştır. Ayrıca Türkiye gibi ülkelerde de demokratikleşme arzusu önemli bir saik olmuştur. Diğer yandan, IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar özellikle 1990'lı yıllarda ekonomik liberalleşme ve demokratikleşmeyi malî yardımlar için şart koşmuştur.

5. *“Kartopu etkisi” veya emsal etkisi:* Yani diğer ülkelerdeki gelişmelerin örnek teşkil etmesi. Ancak, “evrensel demokratikleşme devrimi” demokratikleşme için uygun dış ortamı oluşturabilse de, bir ülkede demokrasiye geçiş için gerekli olan uygun iç şartları tek başına oluşturamaz.

Bu arada, “Arap Baharı” olarak isimlendirilen Ortadoğu ve Kuzey Afrika’daki son gelişmeleri “4. Demokratikleşme Dalgası” olarak nitelendirme eğiliminin medyada baş gösterdiğini belirtmekte fayda vardır (son dönemde birçok basın organında bu kavramı kullanan yazıları görmek mümkündür).

**Tablo 1**  
**Demokratikleşmenin Üç Dalgasının Seyri**



**Kaynak:** Paul Bacon, paulbacon.files.wordpress.com, 2011



Ward (2002:1)'a göre demokratikleşme, dünyada devlet yönetimi üzerine yapılan uluslararası müzakerelerde artık temel konu haline gelmiştir. “Demokratikleşme, Kuzey ve Güney, Doğu ve Batıyı etkileyen dünya çapında bir harekettir. Son yıllarda demokratik yönetim sisteminin, toplumlarımızın karşılaştıkları siyasî, ekonomik ve sosyal sorunların kalıcı çözümü için özgürlüklerin çerçevesini sağlama konusunda en iyi modelin olduğu yönde küresel bir mutabakat oluşmuştur (UNDP Web site: <http://www.undp.org/governance/>, t.y.). Benzer ifade Xu (2005)'da da mevcuttur.

Türkiye'nin demokratikleşmesinde de dış etkenlerin şüphesiz önemli rolü olmuştur. Özellikle son yarım asırlık dönemde, demokratikleşme süreci Türkiye'de iç dinamiklerinin sonucu olarak gelişmekten ziyade, özellikle Avrupa ile coğrafi komşuluğun sağladığı “içiçelik” sayesinde oluşan etkileşim ile yol almıştır. Birleşik Avrupa'nın ortaya çıkması ve genişlemesi tüm kıtayı ve komşu bölgeleri etkilemiştir. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan süreçte demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü kavramları Avrupa'da muazzam bir uygulama alanı bulmuş, yeni yönetim yaklaşımlarının denendiği kıta çapında bir laboratuvar meydana gelmiştir. Bu laboratuvar, “yumuşak güç” diye tabir edilen etki ile komşu bölgelerde de değişimlere sebep olmuş, kıtanın çehresini büyük ölçüde değiştirmiştir. Sonuç olarak, 20. yüzyılın ikinci yarısında Avrupa kıtasında iki önemli “yumuşak güç” kaynağı ortaya çıkmıştır, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği. Türkiye'nin, 1950-1960'lı yıllarda başlayarak Avrupa Konseyi, NATO, Avrupa Ekonomik Topluluğu/AT/AB, OECD gibi uluslararası kuruluşlara üye olması veya üyelik girişiminde bulunmasının arkasında, Soğuk Savaş ortamında Batı dünyası ile yakınlaşarak güvenlik kaygılarını giderme amacının yanı sıra, demokratik dünyanın içinde yer alma arzusu da önemli olmuştur (Daoudov, 2008b:36). 1987 yılında Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na tam üyelik için başvurduğunda, modernleşme ve demokratikleşme arzusu yine önemli saiklerden olmuştur (Huntington, 1991:5). AB üyeliği hedefinin Türkiye açısından taşıdığı önemin en önemli boyutu demokratikleşme sürecidir. 1987'de tam üyelik başvurusunda bulunan dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın gerekçelerinden biri de, darbelere karşı demokrasiyi AB içinde güçlendirmektir (Dağı, 2005:1).

Görülüyor ki dünyada, geçmişte başlayıp aralıklarla devam eden, 1970'li yıllardan bu yana ise hızlanarak birçok ülkeyi etkileyen ve artık uluslararası kurumların politikalarının da önemli gündem maddesi haline gelen demokratikleşme olgusu vardır. Demokratikleşme söylemi öyle genel kabul görmüş ki, otoriter rejimlerde bile iç ve dış kamuoyundaki imajları için demokratik söylemi benimsemektedir. Yani bu nedenle günümüzde demokratikleşme, küreselleşmenin sağladığı araçlarından beslense bile, onun doğrudan sonucu veya ürünü değildir, kendi dinamikleri ile var olagelen bir süreçtir.

### 3.1.3. Demokratikleşme ve Yerelleşme/Yerindenleşme

Demokratikleşme sürecinin olmazsa olmaz unsuru haline gelen bir ilke, yereli yetkilendirme ve tüm ülkelerde yerinden yönetim düzeninin geliştirilmesidir. Bu ilkenin artık Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve AĞİT nezdinde önemli bir kriter, aranan bir nitelik olduğu açıkça görülmektedir. Demokratikleşme ve yerinden yönetim düşüncesinin tarihî derinliğinin anlaşılması bakımından, günümüzde yerinden yönetim ile ilgili literatürde çokça iktibas edilen sözlerden birinin, 19. yüzyılda yaşamış olan Alexis de Tocqueville'nin "Amerika'da Demokrasi" eserinden olması mânîdardır<sup>30</sup>. Günümüzde ise yerinden yönetim sayısız uluslararası belge ve beyannameyle önemle tavsiye dilmektedir.

Misalen, BM HABİTAT'a göre "yerel yönetimlere doğru siyasî yerindenleşme, demokratikleşmenin, iyi yönetişimin ve yurttaşlık iştirakinin temel unsurudur" (UN HABİTAT, 2009:7). 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, *subsidiarity* (sübsidiyarite/yerellik/yetki ikamesi) ilkesini, bu sözcüğü kullanmasa bile, teminat altına almıştır (md. 4/3): "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka yönetime verilmesinde, gö-

30 Yerinden yönetimin sadece idarî değil, yurttaşlık boyutu da vardır, zira yurttaşlara kamu işlerine katılma imkânını vermekte, özgürlüklerini kullanmaya alışmalarını sağlamaktadır. Merkezî yönetimin iddialarına karşı en etkin denge işte bu yerel, aktif, meraklı özgürlüklerin birikiminden doğmaktadır, bu denge gücü toplu ve ferdî olmayan bir irade ile desteklenmiş olsa bile. A. De Tocqueville (1805–1859), *Democracy in America*. [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history\\_fao.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html) , 21.06.2012.

revin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve tasarruf gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” Avrupa Birliği de sübdiyarite ilkesini 1992 Maastricht Antlaşması’ndan bu yana resmen benimsemiştir.<sup>31</sup> Ayrıca, AB’nin yerelleşmeye yönelik politikalar geliştirmesinde, daha şeffaf, daha hesap verebilir ve daha demokratik bir yönetim yapısının oluşumu için Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların özendirici ve cesaretlendirici çalışmaları etkili olmuştur (Birçok yazardan aktaran Demirkaya, 2008:33).

Diğer yandan, “vatandaşların karar alma sürecine katılımlarının, demokrasinin temel bir unsuru” olduğunu belirten Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) da, yerindenleşmenin “yurttaşların yönetime katılımlarını artırmanın en etkin araçlarından biri” olduğunu beyan etmektedir (OSCE, 2011:i). Aynı zamanda yerindenleşme, istikrar ve hukukun üstünlüğünün hâkim olduğu bir ortamda siyasî özgürlüklerin ve bireysel ekonomik tercihlerin kullanımını kuvvetlendiren bir reformdur (USAID, 2009). Yerinden yönetim sisteminin önemi, özellikle demokrasiye geçiş yapan ülkelerin demokratikleşme süreçlerinde de vurgulanmaktadır. Yerindenleşmenin, çoğulcu demokrasinin inşası için önemli bir unsur olduğu gerçeği, gerek komünist rejimlerden sonra Doğu Avrupa ülkelerinde (UNPAN, 2000; Schep, Angenent, Wismans ve Hillenius, 1995:14<sup>32</sup>), gerek Latin Amerika ülkelerinde (Centellas, 2000:2), gerekse dünya genelinde (Kauzya, 2005:25) görülmüştür.

Dolayısıyla yerindenleşme demokratikleşmenin doğal bir sonucudur, günümüzün küreselleşme olgusunun bir neticesi değildir. Demokratik yönetim gereği olarak yerindenleşme talepleri geçmişte de var olagelmiş, birçok ülkede yerinden yönetim reformları yapılmıştır<sup>33</sup>.

31 Avrupa Birliği Antlaşması, md.5: “Sübdiyarite ilkesi gereğince Birlik, münhasıran kendi alanına giren konular hariç olmak üzere, teklif edilen eylemin ancak merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde olmak üzere üye devlet tarafından gerçekleştirilemediği ve teklif edilen eylemin ölçeği veya etkileri sebebiyle Birlik düzeyinde bunun daha iyi şekilde gerçekleştirilebileceği takdirde devreye girecektir.”

32 Ancak Schep, Angenent, Wismans ve Hillenius (1995:1,2,14)’da bu konu ile ilgili bölümde farklı ifadeler mevcuttur. Yerindenleşmenin ve uluslararası yerel yönetim işbirliğinin sebepleri bazen demokratikleşme kapsamında, bazen de küreselleşme kapsamında açıklanmıştır.

33 Hatta bu yönde bazı çabaların çok eskiye dayandığı söylenebilir. Misalen, Fransa’daki yerinden yönetimin tarihi süreci hakkında bilgi veren Fransa Millî Meclisi’nin web sitesine göre, bu yönde yapılan birtakım reformların ve adımların tarihleri şöyledir: organları seçimle işbaşına gelen komünlerin (belediyelerin) temel idarî birim olarak kabul edilmesi tarihi 1789, yerel özerklik ilkesinin kabulü 1884, komünler arası işbirliği mekanizmalarının kurulması 1890, vali tarafından belediye bütçelerinin onayının kaldırılması 1970, yerel yönetimlere vergi oranlarını belirleme yetkisi 1980 (<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation>).

Aslında yerindenleşme çabalarının küreselleşme ile ilişkilendirilmesi hususunu Garrett ve Rodden incelemiştir. Yazarlar, demokrasi ile yerinden yönetim arasında (ve ayrıca demokrasi ve siyasî federalizm ile malî yerinden yönetim arasında) pozitif bir ilişkinin olduğunu, buna karşın ekonomik küreselleşmenin gerekleri olan sermaye akışının ve ticaretin yerinden yönetim üzerinde kayda değer bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Dahası, açık/serbest ticaret ve sermaye bilançoları olan ülkelerde daha ziyade merkezîleşmiş malî sistemler söz konusudur. Sonuç olarak, bir yandan küreselleşme, diğer yandan merkezî, yerel ve uluslarüstü yönetim düzeyleri arasında yetki akışları arasındaki ilişkinin kanıtlanmadığı ifade edilmektedir (Garrett ve Rodden, 2001:24,29,34).

### 3.1.4. Küreselleşme (Globalleşme) Faktörü

Taraftarlarının ve karşıtlarının dünyada cereyan eden neredeyse tüm olumlu veya olumsuz gelişmeleri kendisine dayandırdıkları küreselleşme (veya başka yaygın bir kullanımla globalleşme) olgusu için bu tezde benimsenen tanım ilgili bölümde verilmişti. Özetle tekrar ifade edilecekse, küreselleşmeye dair ele alınan temel unsurlar şunlardır: “insanların, malların, bilgilerin ve fikirlerin küresel ölçekte hızlı dolaşımı”, “zaman-mekân sıkışması” ve “küresel farkındalık”. Ayrıca küreselleşmenin 1980’lerde başlayıp 1990’lılarda hızlandığı görüşü bu tez kapsamında benimsenmiştir. Zira ekonomik gelişmelerin yanı sıra ulaşım ve iletişim araçlarının yaygınlaşması, karşılıklı farkındalığın ve ilişkilerin artmasını kolaylaştırmıştır.

Bu bölümün girişinde ifade edildiği gibi, küreselleşme kavramı kapsamında sıkça dile getirilen bir olgu, yerelleşmedir, veya bu

---

asp , 23.06.2012). Yerel yönetimlerin yerel özerkliği geliştirmek ve “Ortak Avrupa” fikrini desteklemek üzere Avrupa Belediyeler Konseyi (CCE, sonrasında CCRE-CEMR) çatısı altında birleşmelerinin tarihi 1951. Bu inisiyatifin doğmasına sebep olan Alman Prof. Adolf Gasser’in yazdığı “Belediye özerkliği ve Avrupa’nın Yeniden İnşası” adlı çalışmasının tarihi 1943 (yani 2. Dünya Savaşı esnasında!) (Bergeret-Cassagne, 2009:15,18,19). Avrupa Konseyi tarafından Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1985 yılında kabul edilmiştir. Ayrıca, Türkiye ve dünyada yerinden yönetimin girişimlerini anlatan ve 1990’lı yıllar veya daha eski tarihte yayımlanan kitaplarda (örn. Keleş,1994; Nadaroğlu 1994; Tekeli ve Ortaçlı, 1978), bu girişimlerin etkin ve demokratik yönetim arayışlarının bir sonucu olduğu ifade edilir. Yani bu açıklamalarda, bugün moda olan küreselleşme veya buna benzer başka faktörlere rastlanılmaz. Ayrıca “yerinden yönetim” kavramı olarak 1961 T.C. Anayasası’na girmiştir. Son olarak, yerel yönetimlerin uluslararası çalışmalarını inceleyen Bontendal (2009:62) da yerindenleşme temayülünü küreselleşme faktörü ile değil, hizmetleri vatandaşa yakın düzeye aktarma arzusu ve iyi yönetim saikleri çerçevesinde açıklamaktadır.

ikisinin karşılıklı ilişkisini ifade etmek için türetilen “küyerelleşme/glokalleşme”dir. Ancak, küreselleşme-yerelleşme olgusunun, birçok yazarın ifade ettiği gibi idarî yerindenleşmenin esas temelini oluşturduğu veya onu tetiklediği yöndeki iddialar, yukarıda demokratikleşme ile ilgili yapılan değerlendirmelerle reddedilmiştir. Dolayısıyla (bu kavramı idarî yerinden yönetimin gelişmesi ve yerel yönetim ile ilgili uluslararası kurumların ortaya çıkması olguları ile ilişkilendirmeden), küyerelleşme için yapılan en uygun açıklama, küreselleşme sürecinin yerele etkisi ve yerelde yansımaları, yerel değerlerin de küresele yansımalarıdır.

Bu yaklaşıma göre küyerelleşme, toplumlar-aşırı fikir ve kurumların mekânda (mesela yerelde) büründükleri özel şeklidir. (<http://www.sociology.emory.edu/globalization/glossary.html#G>, 20.06.2012) Robertson, küreselleşmeyi dünyanın küçülmesine bağlı olarak yerelliğin yeniden üretilmesi ve içerilmesi biçiminde tanımlar ve, genel küreselleşme fikrinin küresel ve yerel bağlantılarına ve sorunlarına değinecek, küreselleşme kavramı yerine aslında “küyerelleşme” kavramının kullanılmasını daha yerinde olacağını savunur (Coşkun, 2009:343). Küyerelleşme, küresel fırsatlarla yerel çıkarların birleşmesi anlamına gelip; küresel perspektiflerin yerel şartlara uyumu ve küresel sorunların çözümünde yerel aktörlere daha önemli rol biçmek suretiyle sosyo-ekonomik açıdan daha dengeli bir dünyanın kurulmasını amaçlamaktadır. Küyerelleşme, özellikle internetin ve diğer medyanın temas haline getirdiği “küresel” (çokuluslu şirketler, uluslararası terör, eğlence sanayii, CNN, internet...) ve “yerel” (mekân, mahalle, şehir ve etnisite idraki ve kimliğin diğer geleneksel kaynakları) gibi iki düzlem arasında daha dinamik ve çift yönlü ilişkileri kastetmektedir (Stroupe, 2000; Roldan, 2010:5,6).

### **3.1.5. Yerelin Uluslararasılaşmanın Zemini için Önerme: “Demokraselleşme”**

Son on yıllarda ulusal, yerel ve uluslararası yapıların ve bunların kendi aralarındaki ilişkilerinin çeşitli dönüşümleri geçirmelerinin altında yatan iki temel faktörünün, demokratikleşme ve küreselleşme olduğu söylenebilir. Bu iki olgu birbirinden farklı süreçlerdir, ancak doğal olarak bunlar birbirini etkilemektedir. Commoner’in “Ekoloji

Kanununda" ifade edildiği gibi "herşey herşeye bağlı" (*everything is connected with everything else*. [http://en.wikipedia.org/wiki/Barry\\_Commoner](http://en.wikipedia.org/wiki/Barry_Commoner), 23.06.2012) olduğuna göre, küreselleşmenin sağladığı bilgi ve fikir akışının, demokratikleşmenin kendi dinamikleri üzerinde gelişmesine *araçsal* destek verdiği değerlendirilebilir. Demokratikleşmenin ise küreselleşmenin engelsiz bir şekilde işlemlerini kolaylaştırdığı söylenebilir. Bu iki olgunun müşterek etkisi üzerinde durulacaktır.

Demokratikleşme ve küreselleşme gibi iki olgunun yerel yönetimlerde üzerindeki kümülatif etkisi, *demokraselleşme*<sup>34</sup> gibi bir terim ile ifade edilebilir (Daoudov, 2010b). Demokraselleşme ortamında, bir yandan demokratikleşme ile merkeziyetçilik azalmakta; yetki alan, karar veren veya bu süreci etkileyen demokratik yapılar hem ulus-üstü düzeyde hem de ulus-altı düzeyde çoğalmaktadır. Küreselleşme ile ise, birbirinden uzakta bulunan aktörlerin iletişimi ve etkileşimi kolaylaşmakta, bunların birbirleri üzerindeki nüfuz etme imkânları ve araçları çoğalmakta, fiilî etkileri artmaktadır. Bu iki olgu, birbirini etkilemekte ve birbirini hızlandırmaktadır. Misalen küreselleşmenin demokratikleşmeye şöyle bir etkisi vardır: demokratikleşme ile ortaya çıkan yapıların, küreselleşme sayesinde çok uzakta olan yapılar ile etkileşimi kolaylaşmaktadır. Öte yandan, demokratikleşmenin küreselleşmeye etkisi şu şekilde örneklendirilebilir: bir yandan, demokratikleşen ortam küreselleşmenin işlemlerine izin vermekte (internet kullanımının, web site açmanın serbestleşmesi; seyahat özgürlüğünün tanınması, vize rejimlerinin yumuşatılması vb.), diğer yandan demokratikleşme, küreselleşme araçlarının sayesinde daha yoğun bir şekilde gelen yenilikçi fikirlerin uygulanmasına cevaz verebilmektedir.

Demokratikleşme ve küreselleşme gibi iki paralel olgu arasındaki ilişki ve karşılıklı etki birçok araştırmaya konu olmuştur (Milner ve Mukherjee, 2009; Ward, 2002; Xu, 2005; Rudra, 2005). Bunların bulguları da, küreselleşmenin ve demokratikleşmenin (en azından bir ölçüde) birbirini etkilediği yönündedir. Hatırlanırsa, Huntington (1991) da 3. demokratikleşme dalgasının temel faktörleri arasında dünyadaki ekonomik büyümeyi saymıştı.

Bu iki olgunun yerel yönetimlerin uluslararasılaşmasına etkisi ele alınacak olursa, demokratikleşme ve onun sonucu olarak yerindenleş-

34 İngilizce *democrabalization*, Fransızca *democrandialisation* karşılıkları, İngilizce tez özeti için ve ileride bu dillerde yapılacak çalışmalar için önerilmektedir.

me süreci ile (yurtdışı ilişkilerini geliştirme yetkisi de dâhil olmak üzere) yetki ve kaynakları artırılan; küreselleşme ile karşılıklı etkileşimi, bağımlılıkları ve iletişim imkânları fazlaşan yerel yönetimler, bu iki olgunun müşterek etkisiyle, yani *demokraselleşme* olarak adlandırılan bir süreç içerisinde uluslararasılaşmaktadır.

Yerel yönetimlerin uluslararasılaşması olgusu; a) ülke sınırlarını aşan (ekonomik, sosyal, kültürel, ekolojik...) meselelerin ve ilişkilerin yerel yönetimleri artan yoğunlukla doğrudan etkilemesini ve ilgilendirmesini, ve aynı zamanda b) yerel yönetimlerin bu duruma adapte olmak amacıyla ülke sınırlarını aşan politikaları geliştirmesini ve uluslararası aktörler ile ilişkiye girmesini anlatmaktadır. A faktörünü besleyen küreselleşme ise, B faktörünün zeminini oluşturan, buna siyasî, idarî ve hukukî çerçeve sağlayan demokratikleşmedir. A davettir, B icabet etme yetkisi ve kapasitesidir. Başka bir ifade ile, demokratikleşme yerelin uluslararasılaşmasını meşrulaştırmakta, küreselleşme ise kolaylaştırmaktadır.

Böylece demokraselleşme *ortam*, yerelin uluslararasılaşması ise *sonuç*ür. Şöyle ki, görev dairesi “mahallî müşterek ihtiyaçları” karşılamak ve yerel demokrasiyi uygulamak olan yerel yönetim, farz-ı misal, küreselleşmenin var olmadığı bir ortamda dış dünya ile gayet sınırlı bir temas içinde olurdu. Zira haberleşme araçlarının kısıtlılığı nedeniyle, dünyadaki gelişmeler ve uygulamalar hakkında bilgilerin ve yeni fikirlerin akışı sınırlı olur; ulaşım imkânlarının yavaşlığı ve pahalılığı nedeniyle dışarıdaki muadilleri ile “sıcak” temas içinde olması veya, misalen, uluslararası göç alması sınırlı kalır; ekonomik değerlerin sirkülasyonunun düşüklüğü nedeniyle yerel ekonominin başka ülkelerdeki ekonomilerle etkileşimi gelişmez, ayrıca birtakım değerleri çekmek için uzaktaki şehirlerle rekabete girişmelerine gerek olmazdı.

Diğer yandan ise küreselleşmenin etkileri mevcut olsa dahi, demokratik yetkilendirme olmasa, yerel yönetim bu etkilerle baş etmek için çözümünü sadece merkezî idareden beklerdi. Zira bu sorunlarla uğraşmak veya bu fırsatları değerlendirmek için politika geliştiremez, buna malî ve idarî kaynak ayıramazdı. Yani, dünya ile etkileşim konusunda demokratik yetkilendirme olmadan, yerel yönetimlerin uluslararası bir rol üstlenmelerine ve yurtdışı faaliyetleri yürütmelerine imkân yoktur. Demokrasinin gelişmediği ve yerel yönetimlerin yetkilendirilmediği aşırı merkezîyetçi ülkelerde tüm küreselleşmenin

“nimetlerine” rağmen yerel yönetimlerin uluslararası çalışmaları yürütmeleri beklenemez. Misalen, bazı otoriter ve merkezîyetçi Orta Asya ülkelerinde gayet gelişmiş internet medyaları olmasına karşın, belediyelerinin uluslararası birliklere serbestçe üye oldukları, başka ülkelerin belediyeleri ile ortak faaliyet yürüttükleri, uluslararası fonlara başvurdukları pek görülmemektedir. Küreselleşmenin nimetlerinden fazlasıyla faydalanan Körfez ülkelerinde de genel olarak demokrasinin, özel olarak da yerel demokrasinin durumu ortadadır. Yabancı yatırımların had safhada olduğu, uluslararası ticaretin ve uluslararası göçün üst seviyede olduğu, son model teknolojik araçlarının yaygın olduğu ve refah düzeyinin yüksek olduğu bu bölgede, yerel yönetimler hâlâ merkezî yönetimin ağır denetimi altındadır. Birçok ülkede belediye başkanları merkezî yönetim tarafından atama ile göreve gelmekte, yerel meclislerin yetkileri sınırlı kalmakta, merkezî yönetimin müsaadesi olmadan yabancı yerel yönetimlerle veya uluslararası kuruluşlarla resmî ilişkiye girmeleri mümkün olamamaktadır.

Demek ki küreselleşme, kendisine atfedilen tüm “haşmet ve kudretine” rağmen, tek başına yerel yönetimlerin uluslararasılaşmalarını ve yerel dış politika konusunda yetkilendirilmelerini sağlayamamaktadır. Tekrar etmekte fayda vardır, bu sebeptendir ki yerel yönetimin uluslararası konumunun esas kaynağı küreselleşme değildir. Küreselleşme, uluslararası camianın “demokratikleştirme” ve “yerindenleştirme” çabalarının yanında, onları (bir ölçüde) hızlandırıcı bir faktör olabilir. Kaldı ki, dış baskı faktörü bile tek başına demokratikleşme için yeterli değildir, bunun için o ülkelerde uygun iç şartlarının da oluşması gerekmektedir. Yukarıda Huntington’un da işaret ettiği gibi, “evrensel demokratikleşme devrimi” demokratikleşme için uygun dış ortamı sağlasa da, bir ülkede demokrasiye geçiş için gerekli uygun iç şartları tek başına oluşturamaz. Günümüzde cereyan eden “Arap Baharı”nda da zaten, iç şartların yetersizliği nedeniyle dış faktörlerin veya “kartopu etkisinin” sınırlılığı gözlemlenebilmiştir<sup>35</sup>.

Bazı yazarların yerel yönetimin uluslararası rolünün açıklaması bağlamında öne sürdükleri gerekçelerde de, yukarıda geliştirilen önermeyi destekleyen unsurları görmek mümkündür. Bu gerekçeler, yerelin uluslararasılaşmasında ulus-içi ve ulus-dışı düzlemde demokratikleşmenin

35 Bazı Arap ülkelerinde demokratikleşme hareketi hemen sonuç vererek başka ülkeleri etkilemişse de, diğer ülkelerde beklenen değişim vuku bulmamış veya bu hareket çok zor şartlarla karşılaşmıştır.



tetikleyici faktör veya faktörlerden biri olduğuna işaret etmektedir. Misa-len Salomon (2011:51)'a göre, ulus-altı yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarının en önemli faktörü, ülke içinde ulus-altı yönetimlerin daha fazla yetkilendirilmesidir. Yerindenleşme süreçlerinde ulusal poli-tika çerçevesinde daha fazla yetkiye sahip olması, ulus-altı yönetimleri sorumlu oldukları mekânlarının gelişimi ve topluluklarının refahı için, yabancı yatırımı çekmeye ve dış ticareti teşvik etmeye yönelik ekono-mik politikaları geliştirmeye sevk etmiştir. Benzer bir şekilde uluslararasılaşmanın sebepleri (Barros, 2010:39,40; Mikenberg, 2006:49), federal ülkelerde yetkilerin eyaletlere/bölgelere aktarılması ile, eyaletlerin/böl-gelerin hizmetleri daha iyi yürütmek, yerel şartları iyileştirmek ve yerel talepleri karşılamak amacıyla yeni arayışlara girmeleri, çözümleri ve kaynakları yurtdışında aramaları şeklinde açıklanmaktadır<sup>36</sup>.

Diğer yandan, dış düzlemde de yerelin uluslararasılaşmasının se-bebi olarak, bir yandan ulusal dış politika yapma süreçlerinin demok-ratikleşmesi (Kincaid'den aktaran Mikenberg, 2006:50), diğer yandan ise uluslararası ilişkilerde savaş ve güvenlik dışı konuların (ekonomi, çevre, uyuşturucu, göç vb.) ağırlık kazanması, dış politikanın ve ulus-lararası sistemin demokratikleşmesi (Duchacek'ten aktaran Miken-berg, 2006:51; van den Berg, 2008:75,95; Sassen'den aktaran Barros, 2010:40) gösterilmektedir. 1980'li yıllarda Hollandalı belediyelerin başlattıkları şehirler diplomasisi girişimleri ve kampanyalarını ince-leyen van den Berg'e göre de, belediyelerin uluslararası meselelerle ilgilenmeleri, 1970'li ve 1980'li yıllarda Batıda cereyan eden dış ve güvenlik politikasının demokratikleşmesi süreci ile ilgilidir.

### 3.1.5.1. Demokratikleşme ve Ulusal Yönetim

Demokraselleşme etkisinin gerçekleşmesine imkân sağlayan de-mokratikleşme sürecinin en önemli aktörü, ulusal yönetimdir, zira onun kararları ve eylemleri neticesinde yerel yönetimler yurtdışı bo-yutunda yetkilendirilmektedir. Fakat uluslararası ilişkiler alanında yerel yönetim ile ulusal yönetim arasında diyalektik bir ilişki vardır.

36 Kincaid (2011:75) de demokratikleşmeyi, kurucular diplomasisinin (constituent diplomacy) gelişiminde birinci faktör olarak saymaktadır, ancak bunun yanı sıra "yönetimlerarasılaşma" (inter-governmentalisation), insan hakları hareketleri, yerinden yönetimin gelişmesi, piyasanın liberalizasyonu, ABD'nin politikaları, teknolojik gelişmeler ve davranış yayılımı (behaviour dif-fusion; yani bir yönetimin çalışmalarının diğerlerine emsal olması ve takip edilmesi) gibi başka faktörleri de saymaktadır.

Yerel yönetimler, ulusal yönetim “sayesinde” uluslararası alana açılır, fakat ona “rağmen”<sup>37</sup> bu alanda faaliyet gösterebilir.

Yerel yönetimin uluslararasılaşmasını açıklayan yaygın küreselleşme temelli hipotezi anlatırken, uluslararası/uluslarüstü düzeyin yerel düzeye “müdahillikinin” bazı örnekleri zikredilmişti. Ancak, doğrudan ve aracısız bir şekilde cereyan eden uluslararası-yerel etkileşimi ile ulusal yönetimin *by-pass* edildiği ya da ulus-devletin devre dışı bırakıldığı söylemi doğru bir tespit değildir, zira çok temel bir hususu gözden kaçırmamak gerekir. Bu husus, söz konusu etkileşimin, ulusal düzeyin ulus-üstü ve ulus-altı yönere doğru yaptığı yetkilendirme sayesinde mümkün hale geldiği gerçeğidir. Dolayısıyla yerel yönetimin uluslararasılaşmasında ulusal yönetim aslında bir “*gönüllü mağdur*” (*intentional looser*) konumundadır.

Misalen, yerel yönetimlerin uluslararası birliklere üyelik hakkını ve yabancı yerel yönetimlerle işbirliği hakkını teminat altına alan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ulus-devletlerin kurduğu ve yönettiği Avrupa Konseyi tarafından geliştirilmiştir. Yani ulus-devletlerin çıkarlarını gözeten tüm iç istişare ve müzakereler gibi ön denetim süreçlerinden geçilmiştir. Avrupa Konseyi’nin en önemli karar organı, üye ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Komitesi’dir, diğer önemli organı ise ulusal parlamento delegelerinden oluşan Parlamento Meclisi’dir. Konsey’in Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi her ne kadar yerel temsilcilerden oluşsa da, ülkelerin Kongre’deki millî heyetleri o ülkelerin merkezî yönetimleri tarafından bildirilmektedir. Ayrıca Konsey’in geliştirdiği sözleşmelere katılmak yine ulusal yönetimin iradesine bağlıdır. Zaten Konseye üye olmak veya olmamak da, egemen olan ulus-devletlerin vereceği karardır. Benzer bir şekilde, yukarıda yerel yönetimlerle ilgili yaptıkları çalışmalarını örnek verdiğimiz Birleşmiş Milletler, AGİT ve AB gibi kurumlar, yine ulus-devletlerin kurdukları ve yönettikleri kurumlardır.

Avrupa Birliği gibi bölgesel entegrasyon projesi bu durumun ancak sınırlı bir ölçüde istisnası sayılabilir<sup>38</sup>. AB’nin Avrupa Komisyonu,

37 Burada “rağmen” ile kastedilen durum üzerinde ileride durulacaktır.

38 Avrupa Birliği’nin içinde yerel ve bölgesel yönetimler tarafından yürütülen uluslararası çalışmalar, bu tezin temel konusundan farklı bir tabiata sahiptir. Bu sebeple, AB kapsamında cereyan eden ulus-altı yönetimlerin kendi aralarında ve AB ile karşılıklı ilişki ve etkileşimleri tez kapsamına alınmamıştır. Bunun birkaç gerekçesi vardır. İlkın, AB bir siyasî bütünleşme projesi olup, önemli uluslarüstü özelliklere sahiptir ve bir anlamda bir nevi büyük bir federa-

Avrupa Parlamentosu gibi uluslarüstü<sup>39</sup> konuma sahip organlarının ulus-altı yönetimlere yönelik ciddi politikalarının olduğu, bu politikaların çeşitli malî araçlarla desteklendiği, hatta AB'nin bunlarla üye devletlerin "ağırlığını" azaltarak bölgeleri güçlendirmek istediği zaman zaman ifade edilmektedir<sup>40</sup>. Fakat şu unutulmamalıdır ki, AB'yi kuranlar ulus-devletlerdir ve bunlar AB'nin en etkili karar organı olan Avrupa Birliği Konseyi'ni yönetmektedir. Yani AB'de son söz, yine büyük üye devletlerin başşehirlerinde söylenmektedir. Diğer yandan, AB'nin kurumsal şemasında yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden AB Bölgeler Komitesi bir danışma organıdır, her ne kadar önemli bir fonksiyonu icra etse de<sup>41</sup>.

Yani, uluslararası düzeyin yerel yönetimlerle ilgili geliştirdikleri çalışmalar ya tavsiye niteliğindedir, ya da Özerklik Şartı gibi bağlayıcı olsalar bile, hem yazılma ve kabul aşamasında, hem onaylanma

---

syona doğru evrilen bir kurumdur. Bu nedenle AB-içi düzlemde yerel yönetimler arası ilişkiler, derinleşen bütünleşme ortamında "dâhili" (domestic) bir hüviyete bürünmektedir. Diğer yandan tezin temel amacı, dünyadaki gelişmeler ışığında Türk yerel yönetimlerini ve birliklerini konumlandırmak ve bir takım dersler çıkarmaktır. Oysa Türk yerel aktörlerin uluslararası alan ile etkileşimlerinin siyasi ve hukuki çerçevesi ile, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel aktörlerin (iç düzlemdeki) kendi aralarındaki etkileşimin ve bunların "Brüksel" ile ilişkilerinin çerçevesi çok farklıdır. Dolayısıyla, AB'nin iç dinamiklerinden ve bütünleşme mekanizmalarından kaynaklanan yerel aktörlerin bu alandaki "kazanımları", AB'ye üye olmayan Türkiye'nin yerel yönetimleri için çok geçerli bir emsal değildir. Kincaid (2003:79) de, AB entegrasyonu ortamında AB'li ulus-altı yönetimlerin kendi aralarındaki ve AB ile olan ilişkilerinin artık "uluslararası" sayılmayacağını, bunun "dâhili yönetimler-arası ilişkiler" (domestic inter-governmental relations) olarak görülmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yani, Türkiye için emsal değeri olan, misalen, Fransız belediyelerinin Alman belediyeleriyle işbirliği hususunda yetkilendirilmeleri değil, Fransız belediyelerinin Fas, Türkiye veya Rusya'nın belediyeleri ile (yani AB-dışı, gerçek uluslararası düzlemde) olan ilişkilerindeki yetkinliğidir.

39 Avrupa Birliği'nin genellikle uluslar-üstü (supra-national) bir yapı olduğu ifade edilse de, bu ancak kısmen doğrudur. Zira Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı gibi uluslarüstü mekanizmalara sahip olsa bile, en etkili siyasi karar organı olan Avrupa Birliği Konseyi (Council of the European Union) üye devletlerden oluşarak uluslar-arası (international) veya hükümetler-arası (inter-governmental) bir özellik taşımaktadır.

40 Birleşik Avrupa'nın "fikir babaları" başlangıçtan beri bölgeselleşmeye önem vermiş ve teşvik etmişlerdir. İlk önce ekonomik gerekçelerle; çünkü bölgeler, Avrupa ekonomisinin düzenlenmesinde kilit aktör olarak algılanmışlardı ve dolayısıyla onları muhatap almak gerekirdi. Ondan sonra politik ve ideolojik gerekçelerle; bölgeselleşme ve yerinden yönetimin (desantrealizasyon) Avrupa'da demokrasinin kökleşmesi için şart olduğunu düşünüyor, bölgeleri, millî egemenlik fikrine fazlaca bağlı kalarak bütünleşme önünde engel duran ulusal yönetimlerden daha uygun bir muhatap olarak görüyorlardı (Daoudov, 2007:35, Goergen'den aktarılan bu ifade Deyon (1997)'a aittir.). Ayrıca AB, siyasi bir güç olarak bütünleşme için bir yandan yerelleşmeyi/bölgeselleşmeyi teşvik etmekte, diğer yandan insanların kendi ulus-devletlerinin vatandaşlığından öte bir AB vatandaşlığı oldukları bilincinin yerleşmesi için çabalamaktadır (Demirkaya, 2008:33).

41 AB'nin alacağı ve yerel yönetimleri ilgilendiren kararlarda Bölgeler Komitesi'ne danışılması zorunludur.

ve iç hukuka aktarılma sürecinde ulus-devletlerin söz sahibi olduğu bir çerçevede gelişmektedir. Diğer yandan, yerel yönetimlerin yurtdışı ilişkilerinin yasal çerçevesini hazırlayan veya bunu kısıtlayan, siyaseten destekleyen veya reddeden, malî yönden buna kaynak aktaran veya aktarmayan güç odağı, parlamentolar ve hükümetler gibi ulusal yönetim organlarıdır.

Ayrıca ulusal yönetimin, yerelin uluslararası alanda yetkilendirilmesi hususundaki yatkınlık veya “gönüllülük” durumu iç ve dış faktörlerin etkisi ile değişkenlik gösterebilir. Bir yandan belirli ülkenin güçlü veya gelişen demokrasi kültürünün olması gibi iç faktörler, diğer yandan ise uluslararası camia nezdinde demokratik ülke olarak algılanma arzusu (imaj kaygısı) ve o camianın beklentileri ve talepleri (tabir caizse bir nevi “uluslararası mahalle baskısı”<sup>42</sup>) gibi dış faktörler, bu gönüllülüğü artırma şeklinde etkileyebilir. Buna karşın, bir ülkenin içindeki demokrasi açığı veya ayrılıkçı hareketlere karşı gelişen merkezîyetçi ve koruyucu refleksler gibi iç faktörler, veya, misalen, o ülkenin civar ülkeleriyle ciddi sorunlar yaşaması gibi dış faktörler, bu husustaki gönüllülük derecesini düşürebilir. Başka bir ifade ile bir devlet, demokratik yetkilendirme yönündeki dış baskılara iç sebeplerle direnebilir. Nitekim ileride görüleceği üzere, benzer sebeplerle Türkiye’de yerel yönetimlerin uluslararası alanda yetkilendirilmeleri hususunda daha temkinli bir politika benimsenmiştir.

### 3.1.5.2. Küreselleşme ve Ulusal Yönetim

Diğer yandan, yerel yönetimin uluslararasılaşmasını sağlayan demokraselleşme olgusunun ikinci bileşeni olan küreselleşmenin ortaya çıkmasında ve gelişmesinde de “ulusalın” önemli bir rolünün olduğunu ifade etmek gerekir. Küreselleşmenin ulus-devleti ve ulusal ölçeği aşındırdığı, saf dışı bıraktığı yöndeki literatüre yukarıda işaret edilmiştir. Küresel ve ulusalın, yaygın ön kabulden farklı bir ilişkiye sahip olduğu gerçeğine dikkat çekmek için burada bir başka çalışmaya kısaca yer vermekte fayda vardır.

42 Burada, grup veya ortam baskısı, grubun/ortamın bir bireyin/grup üyesinin davranışlarını belirli yönde etkileme kabiliyeti anlaşımına gelen ve Türkiye’de artık yaygın kullanılan “mahalle baskısı” kavramı, uluslararası toplumun bir ülke üzerinde, belirli ilkeleri/değerleri benimsetme yönündeki etkisini ifade etmek için kullanılmıştır. Kavram hakkında geniş bilgi için bkz. Çetin, 2010.

Küreselleşme ile değişen sistemde devletin, baskı altında olan “mağdur” olmayıp aktif “suç ortağı” konumu Sassen’in (Sassen, 2006; Sassen, 2008) çalışmalarında etraflıca ele alınmaktadır. Sassen, küreselleşme varsa (ki bu bir vakiadır), bu yeni durumu oluşturanın “ne” olduğu gibi önemli bir soru sormakta ve detaylı bir araştırma ile, literatürdeki genel olarak göz ardı edilen bu “ne” hakkında açıklama yapmaktadır.

Sassen’e göre, küreselleşmenin dinamiklerini anlamak için, Lego taşları gibi bileşebilen ve ayrışabilen mekân (*territory*), yetki (*authority*) ve hak (*right*) gibi üç temel unsur ele almak ve bunların zaman içindeki ilişkilerini incelemek gerekir. Orta Çağ döneminden başlayarak Sassen, MYH (Mêkan-Yetki-Hak; TAR) olarak isimlendirdiği üç unsurun değişen ilişkilerini gözler önünde sererek, günümüzdeki durumu tahlil etmiştir. Buna göre geçmişte mekânlarda aynı anda farklı sistemler hâkim olmakta idi. Ulus-devletin ortaya çıkması ile “egemen”, belirli mekân üzerinde münhasır yetkiye sahip olmuştur; aynı zamanda bu mekân yetki ile ayrılmaz olmuştur. Diğer egemenler de kendi mekânlarında aynı konuma geldiklerinden, her egemen kendi mekânında hak tahsis eden, hakları dağıtan yegâne otorite olmuştur. Küreselleşme, bu birleşikliği ayıran, demonte eden bir olgu olarak görülebilir. Literatürdeki yaygın bir yaklaşım, ulus-devletlerin mekân üzerindeki yetkilerinin bir kısmını küresel kurumlara “kaptırdığı” savı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak, aslında bu kaymayı mümkün kılan, son derece formel ve kurumsal olan ulusal cihazın içindeki bazı ihtisaslı yeniden hizalanmalardır. Bunlar basit siyaset düzenlemeleri (*policy arrangement*) değildir. Küreselin temel bileşenleri ulusalın içinde kurulmakta ve çeşitli ihtisaslı ulussuzlaşmaları (*denationalization*) meydana getirmektedir. Yani, MYH bütünüünün bazı unsurları yeni küresel biçimler şeklinde yeniden düzenlenmektedir. Dolayısıyla, yeni şartlara adapte olmaya çalışan ulus-devletin dönüşümünden ziyade, asıl cereyan eden olgu, devletin içindeki yeni hizalanmaların bu yeni örgütlenme modelinin kurucu unsurları olmalarıdır.

Sassen’in ABD üzerinde yaptığı incelemelerin ışığında, 1980’li yıllarda küreselleşme projesini devreye sokan iç değişimler, a) gü-

cün yasamadan yürütmeye doğru kayması, b) yasamanın kanun yapma ve kamu adına gözetim yapma kabiliyetinin zayıflaması ve c) kısmen bunun bir sonucu olarak, yargının kamu gözetimi ve kanun koyma işlevlerinin gelişmesidir. Bu gelişmelerin neticesi, kamu görevlerinin özelleştirilmesi, deregülasyonu ve piyasalaştırılması (*marketization*); bunların sonucu olarak da, yürütmenin içinde sayı ve güç itibarıyla ihtisaslı düzenleme kurumlarının artması ve yasamanın geleneksel gözetim işlevinin zayıflamasıdır. Devlet cihazının içindeki yeniden hizalanmalar sayesinde, tüm ulusalcı söylemlere rağmen, bünyesindeki (maliye bakanlıkları ve merkez bankaları gibi) bazı kurumları ile giderek küresel aktörlerle aynı hizada duran ve giderek özelleşen yürütme erki ortaya çıkmıştır. Yasama ise dâhilî konulara hapsedilmekte olup onun, güçlenen ve özelleşen yürütme üzerinde vatandaşlar adına gözetim yapma kabiliyeti zayıflamaktadır. Liberal devlet içinde kamu-özel hattında tarihî bir kayma yaşanmaktadır. Yani literatürdeki, küreselleşme karşısında ulus-devleti güçlü kılan unsurların zayıfladığı veya yok olduğu yönündeki yaygın görüşün aksine, ulus-devletin bu değişimlerin kilit yeri olduğu, ancak ulusal yapı incelendiğinde, onun bünyesindeki yürütmenin küresel operasyonların stratejik üssü haline geldiği anlaşılmaktadır. Çünkü ulus-devletin bazı unsurları ve kabiliyetleri, “şerit değiştirip” yeni küresel örgütlenme modellerinin parçası haline gelmektedir.

Bu tarz bir inceleme iki zıt ve uç yanılığdan kurtarmaktadır: bir yandan, küreselin ulusala rağmen olduğu yanılığı, diğer yandan ulus-devletin hemen hemen değişmediği ve geleneksel vazifelerini büyük ölçüde yerine getirmeye devam ettiği yanılığı (Sassen, 2006:6-13; Sassen, 2008:64-66).

Sassen’in bu analizi, günümüzde yerel yönetimlerin temas içinde oldukları küresel olgunun inşasında da ulusal yönetimin kilit rol oynadığını göz önüne serme açısından önemlidir. Böylece, demokrasileşmenin iki temel bileşeni olan demokratikleşme ve küreselleşmenin her ikisinin gelişimi açısından ulusalın iştirakçi konumu, yani yerelin uluslararasılaşmasında “gönüllü” durumu daha iyi anlaşılmaktadır.

## 3.2. Uluslararası Alanda Egemenlik İlişkisi Açısından Aktörlerin Konumu

Bu bölümde uluslararası ilişkiler alanında egemenlik ile ilişkisi bakımından yerel yönetimlerin ve birliklerin konumları değerlendirilmekte, bir sınıflandırma önerilmektedir.

### 3.2.1. Egemenlik İlişkisi Açısından Yerel Yönetimler

Yukarıdaki değerlendirmelerden sonra, yerel yönetimlerin uluslararası/küresel düzlemdeki durumuna değinmekte yarar vardır. Yukarıda söz konusu düzlemde ulusal yönetimin “gönüllü mağdur” konumunun “gönüllülük” durumu ve vasfı açıklanmıştır. Ancak, adeta madalyanın diğer bir yüzü olarak, ulusal açıdan bir takım “mağduriyet” durumları da meydana gelebilir. Burada mecazen kullanılan “mağduriyet” açıklanacaktır.

Ulus-altı düzeyin uluslararası alanda yetkilendirilmesi neticesinde ulusal yönetimin ülke adına dış dünya ile ilişkileri kurma, yürütme ve yönlendirme açısından tek el, “yegânelik” konumunda bir daralma meydana gelmektedir. Zira uluslararası konularda (kısmen) yetkilendirilen yerel yönetimlerin geliştirecekleri paralel dış politika veya yürütecekleri paralel diplomasi, sivil toplum kuruluşlarının veya diğer devlet-dışı aktörlerin yürüttükleri çalışmalardan farklıdır. Onları ayıran temel özellik, yerel yönetimlerin uluslararası ilişkiler alanında bir nevi zımnî yükümlülük<sup>43</sup> altında bulunan kamu idareleri olmaları, kamu meşruiyetlerinin bulunmaları ve kamu kaynağını kullanıyor olmalarıdır. Yerel yönetimler, devletin ve kamu idaresinin unsurları olduklarından, devletin dışa yansıyan egemenlik vasfı ile bağlantılı kurumlardır. Dış egemenlik ile olan bu bağ ve ilişki detaylıca açıklanacaktır.

Değişim geçiren uluslararası ilişkiler alanında yerel yönetimleri konumlandırma çabaları birçok araştırmacının ilgisini celp etmiştir. Uluslararası ilişkiler alanında son dönemin en önemli değişimi, ulus-aşırı şirketler, sosyal hareketler, baskı grupları, göçmenler, terör örgütleri vb. devlet-dışı aktörlerin ortaya çıkması ve, ulus-aşırı ilişki-

43 Bu husus ilerleyen bölümde açıklanacaktır.

rin gelişmesi ile, ulus-devletlerin egemenliklerinin parçalanması veya bu egemenlik alanlarına giderek “sızılması” olmuştur. Bu aktörlerin her biri tek başına devletin siyasî, askerî veya iktisadî gücüne meydan okuyamasa da, giderek karmaşıklaşan ve nüfuz eden ulus-aşırı ilişkiler ağının, devletlerin egemenliklerini “deldiği” ifade edilmektedir (Eriksson ve Giacomello, 2007:13).

Egemenlik ile ilişkisi bakımından uluslararası alandaki ulus-altı aktörleri sınıflandırma hususunda çeşitli görüşler öne sürülmüştür. Josselin ve Wallace (2001:2), Mansbach (1976)’ın yerel yönetimleri “devlet-içi merkez-dışı aktörler” (*governmental noncentral actors*) olarak tanımlanmasına atıfta bulunarak, bunların yarı özerk kamu aktörleri olduklarını, ancak yine de bunların “gerçek manada” devlete ait aktörler olmadıklarını ifade etmekte ve bunları “devlet-dışı aktör” kategorisinde saymaktadır. Van der Pluijm ve Melissen (2007:7) de yerel yönetimleri “yerel devlet-dışı aktör” (*territorial non-state actor*) olarak tanımlarken, yerel yönetimleri devlet kavramından ayırmakta, yani devleti merkezî yönetim ile sınırlı bir şekilde ele aldığını göstermektedir<sup>44</sup>.

Yerel yönetimlerin egemenlik ile ilişkisi bakımından konumlandırılması hususunda esas çalışmalara değinilecek olursa, Rosenau 1990 yılında yaptığı çalışma ile “egemenlik-dışı” (*sovereignty-free*) ve “egemenlik-bağlı” (*sovereignty-bound*) olmak üzere iki türlü sınıflandırma önermiştir (Salomon, 2011:47; Gordenker ve Weiss, 1996:20). Gordenker ve Weiss bunun yerine, aktörlerin statülerine bakmaktan ziyade, sergiledikleri davranışı ve yürüttükleri eylemi esas alacak bir sınıflandırmanın daha doğru olabileceğinden hareketle, “egemenlik-bağlı davranış” (*sovereignty-bound behaviour*) ve “egemenlik-dışı davranış” (*sovereignty-free behaviour*) kavramlarını önermiştir. Zira egemenlik-dışı olan bazı kuruluşların bazı eylemleri, egemen aktörlere “kulak vererek” yürütülüyor veya egemen aktörlerce yönlendiriliyor olabilir (Gordenker ve Weiss, 1996:20).

Rosenau’ya göre egemenlik-bağlı aktörler merkezî yönetimler olup, egemenlik-dışı aktörler ise geniş bir kategori olan çokuluslu şirketler, etnik gruplar, bürokratlar, siyasi partiler ve ulus-altı yönetimlerdir.

44 Burada, detaylarına girmeden, devletin merkezî ve yerel yönetimlerin toplamından oluştuğunu, yerel yönetimin devletin bir paçası olduğunu hatırlatmakta fayda vardır (Bkz. 1982 T.C. Anayasası, md.123: “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür... İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezen yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”).



Bunlar, dış politika yürütmek veya bu alanda saptanmış uluslararası gündemi uygulamak konusunda resmî bir yükümlülük altında olmayıp, kendi amaçları/çıkarları üzerinde odaklanma konusunda daha serbesttirler. Burada Rosenau, dış politikayı geliştirme ve uygulama konusunda egemenlikten kaynaklanan sınırlamalara ve sorumluluklara işaret etmekte ve bu durumu diğer aktörlerden ayırt edici özellik olarak saymaktadır. Yani Rosenau'nun yaptığı ayırımının temel niteliği, "devlet" veya "devlet-dışı" aktör olma durumu değil, dış politika yürütme konusunda egemenliğe bağlı olma (merkezî yönetimler) veya bağlı olmama durumudur. Ancak bu yaklaşım, ulus-altı yönetimleri sınıflandırmak için yeterli değildir, zira ulus-altı yönetimlerin merkezî yönetimle olan ortak özelliği, her ikisinin "devletliliğidir". Bu açıdan bakıldığında Brian Hocking (1999:28) ulus-altı yönetimleri (yarı egemenlik-bağlı ve yarı egemenlik-dışı) "karma aktör" olarak bir ara kategoriye yerleştirmektedir, zira bunlar bir yandan egemenlik ile bağlı aktörler, diğer yandan ise kendi gündemlerini belirleme konusunda merkezî yönetime nazaran daha serbesttirler. Aynı çözümü Paquin (2004) de benimsemiştir. Böylece, ulus-altı yönetimlerin belirli bir coğrafi alan veya belirli bir topluluk üzerinde hükmetme sorumlulukları, bunların diğer yönetim kademeleri ile birlikte müşterek egemenliğe sahip olduklarını göstermektedir. Ancak bunların egemenlik bağı merkezî yönetime nazaran daha düşük düzeydedir, zira bunlar dış politikada anayasal sorumluluklara sahip değiller.

Ulus-altı yönetimlerin bu "karma aktör" durumunun göstergeleri vardır. Mesela, onları egemenliğe yaklaştıran özellikler arasında, kamu malî ve idarî kaynaklarını kullanmaları, merkezî yönetimin araçlarından (diplomatik temsil ağı gibi dış politika araçlarından da dâhil olmak üzere) daha kolay faydalanabilmeleri, seçilmiş olmalarından kaynaklanan halk adına meşruiyetler zeminlerinin olması gibi unsurlar sayılabilir. Diğer yandan, onları egemenlik-dışı aktörlere yaklaştıran özellikler arasında, odaklanacakları konuları seçme ve kendi dış gündemlerini oluşturma konusunda (uluslararası yükümlülüklerle bağlı olan merkezî yönetime nazaran) daha serbest olmaları; genellikle devlet-dışı aktörlerin kullandıkları stratejilere başvurmaları (birlikte kurma, fikirler ve davalar için kampanyaları yürütme vb.) ve kendi alanlarında (şehircilik vb.) belirli teknik uzmanlıklarının olması sayılabilir. Ayrıca, egemenlik derecesinin yelpazesinde yerel ve eya-

let/bölgesel yönetimler kendi aralarında “karma aktör” sıfatı bakımından farklı derecelere oturtulabilir. İki farklı uçta “egemenlik-bağlı” ve “egemenlik-dışı” aktörlerin bulunduğu yelpazede, eyalet veya bölge yönetimleri egemenlik-bağlıya (merkezî idareye) daha yakın, yerel yönetimler (belediyeler) ise biraz daha egemenlik-dışı uca yakındır (Salomon, 2009:8,9; Salomon, 2011:47).

Salomon’dan aktarılan ve çeşitli araştırmacılara dayandırılan bu görüşün hülasası, ulus-altı yönetimlerin “karma aktör” olduklarıdır. Bu yaklaşımın gerekçesi, ulus-altı yönetimlerin a) dış politikada (ana) yasal yükümlülüklerinin bulunmaması, ancak diğer yandan b) kamu statüsünde bulunup kamu kaynağını ve meşruiyetini kullanmalarındır.

Ancak bu tanımı, özellikle birinci gösterge bağlamında sorgulamak gerekir. Ulus-altı yönetimlerin, dış politika ile ilgili (ana)yasal bir yükümlülüğün ve yetkilendirmenin olmadığını söylemekten ziyade, ulus-altı yönetimlerin uluslararası alanda “zımnî” bir anayasal ve yasal yükümlülüklerinin olduğunu belirtmek gerekir. Zira bunlara yurtdışı ilişkileri kurma hakkını tanıyan yasal düzenlemelerde çoğu zaman açıkça veya dolaylı olarak ulusal dış politikaya aykırı olmama şartı koşulmaktadır<sup>45,46</sup>. Genellikle “devletin uluslararası yükümlülüklerine” veya “millî menfaatlere” riayet zorunluluğu şeklinde ifade edilen bu şartlandırma aslında bir nevi ulusal dış politika ile ilişkilendirmedir. Hatta yürütülecek tüm çalışmalarda devletin genel dış politikası ve millî çıkarlar dairesinde kalma mecburiyeti ile, ülkenin dış politikasının ve dış çıkarlarının desteklenmesinin zımnen emredildiği değerlendirilebilir.

Bu durumda (egemenlik ile ilişki için temel kıstas olarak, Rose-nau’nun dış politika yürütme konusunda açık bir resmî yükümlülüğün bulunması kriteri esas alınacak olursa), yerel yönetimleri uluslararası alanda tanımlamak için çift kriterli bir terim önerilebilir. Buna göre:

45 Misalen, “Fransa’nın uluslararası yükümlülükleri ile bağdaşmak kaydıyla...” (Fransa Yerel Yönetimler Kanunu, CGCT, Ch.V: Coopération décentralisée, L1115-1 L1115-4 L1115-4-2); “Uluslararası hukuka ve Romanya Devleti’nin uluslararası yükümlülüklerine uygun şekilde...” (Romanya Yerel Kamu İdaresi Kanunu md. 13/2); Türk yerel yönetimleri için “Dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi...” (5393 sayılı Belediye Kanunu md.74 ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md.62.); Yine Gürcistan’da yerel yönetimler faaliyetlerini “devletin egemenliğine halel getirmeden” yürütmelidir (Gürcistan Yerel Özerk Yönetim Teşkilat Kanunu md.62); Sırbistan’da yerel yönetimler “Sırbistan Cumhuriyeti’nin dış politikasının çerçevesinde...” yabancı yerel yönetimlerle işbirliği yapabilir (Yerel Özerk Yönetim Kanunu, md. 88). ABD Anayasası (md.1/10) eyaletlerin, Kongre’nin izni olmadan yabancı güçlerle anlaşma imzalamalarını yasaklamaktadır. Bu emsalleri çoğaltmak mümkündür.

46 Ayrıca zaten yerel yönetimler, idarenin bütünlüğü ilkesince devletin çıkarları içinde hareket etmek durumundalar.

a) dış politika konusunda açık bir yükümlülüğe sahip olmayıp, zımnî bir yükümlülüğe sahip olan ve b) kamu kurumu olup, kamu meşruiyetini ve (malî, idarî) kamu kaynağını kullanan ulus-altı yönetimler, egemenlik ile ilişkisi açısından uluslararası alanda “egemenlik-şartlı” (*sovereignty-conditioned*) aktör konumundadır. Yani, egemenlik-bağlı aktör değildir, zira egemen adına dış politika alanında merkezî yönetim gibi yetkilendirilmemiştir, ancak ülkenin millî menfaatlerinin dairesi ile şartlandırılmıştır.

Bu bölümde yine görülmektedir ki, ister Hocking’in önerdiği “karma aktör” olsun, ister bu tezde önerilen “egemenlik-şartlı aktör” olsun, her ne ifade esas alınıralsa alınsın, ulus-altı yönetimlerin uluslararası ilişkiler alanındaki bu vasfı kazanmalarında ulusal yönetimin kilit rolü vardır. Ayrıca, bu kavramlar üzerinde takip eden bölümde daha derinlemesine durulacaktır, zira egemenlik ile ilişkisi bakımından yerel aktörlerin konumu için daha ayrıntılı bir yaklaşım geliştirilebilir.

### 3.2.2. Egemenlik İlişkisi Açısından Yerel Yönetim Birlikleri

Uluslararası alanda yerel yönetimlerin konumunu aydınlatmaya çalışan yukarıdaki değerlendirmeler ışığında, yerel yönetim birliklerinin durumunu da netleştirmek gerekir.

Salomon (2011:48), yerel yönetim birliklerinin bu alandaki konumunu kısaca ele alarak şu tespitleri yapmaktadır: Uluslararası yerel yönetim birliklerine, Birleşmiş Milletler sisteminde diğer hükümet-dışı aktörlerle benzer bir şekilde muamele edilmekte ve bunlar BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi’nde temsil edilmektedir. Oysa bu birlikler, misalen UCLG (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler) yerelde seçilmiş yetkililerden oluştukları gerekçesi ile farklı bir statüyü talep etmektedir. Bu ağların her bir üyenin (yerel yönetimin) meşruiyetinin bir araya gelmesi, bu ağa toplu bir meşruiyet kazandırır mı? Bu soruya cevap vermek için her bir birliğin temsil kabiliyetinin ve yönetimini seçme yöntemlerinin ayrı ayrı incelenmesi gerektiğini savunan Salomon’un kişisel görüşü (AB Bölgeler Komitesi CoR veya Güney Amerika’nın “ortak pazarı” olan MERCOSUR’a bağlı Şehirler ve Bölgeler İstişarî Forumu gibi geniş entegrasyon yapılanmalara bağlı olanlar hariç olmak üzere), bu birliklerin devlet-dışı aktör ol-

dukları, fakat devletin kanallarına ve kaynaklarına kolaylıkla erişebilen bir aktör olarak ele alınmaları gerektği yöndedir.

Yerel yönetim birliklerini uluslararası arenada karma aktör veya egemenlik-şartlı aktör mü, yoksa egemenlik-dışı, yani Salomon'un önerdiği gibi devlet-dışı aktör olarak mı görmek gerekir sorusuna cevap verebilmek için birlikleri ulus-içi ve uluslararası düzlemde, kuruluş ve statü, iç düzenin düzenlenmesi, kullandığı kaynak ve dış politika ile kanunî bağ bakımından farklı kategoriler ışığında incelemek gerekir. E-posta yoluyla yapılan kısa bir anketle incelemeye alınan bazı birliklerin durumu Tablo 2'de gösterilmiştir.

**Tablo 2**  
**Yerel Yönetim Birliklerinin Statüleri ve Ulusal Dış Politika ile İlişkileri**

	A. Kuruluş ve statü	B. İç düzen	C. Kullandığı kaynak	D. Dış politikada hukukî sınırlama
Türkiye, 5355 MİBK birlikler	A1	B1	C1.1, C2.1	D1, D2
Bosna- Hersek	A3	B2	C1.1/C1.2; C2.2.	
Karadağ	A2	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Kosova	A3	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Makedonya	A2	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Romanya	A2	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Bulgaristan	A2	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Hırvatistan	A2	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Gürcistan	A2	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Sırbistan	A3	B2	C1.1/C1.2; C2.2	
Slovenya	A1	B2	C1.1/C1.2/C1.3; C2.1	
İsveç	A3	B2	C1.1/C1.2/C1.3; C2.2	

\*: A1: Kamu tüzel kişisi birlik; A2: "Kamuya yararlı dernek" statüsünde birlik; A3: Dernek statüsünde birlik; B1: Birliğin iç işleyişi önemli ölçüde kanunla düzenlenir; B2: Birlik, iç işleyişini düzenleme konusunda serbest; C1.1: Gelirler esasen yerel yönetimlerin aidatlarından oluşur; C1.2: Özel gelirler önemlidir (bağış, donör hibeleri); C1.3: Merkezî yönetim proje veya görev amaçlı kaynak aktarır; C2.1: Personel rejimi kamu hukukuna dayalı; C2.2: Personel rejimi özel

hukula dayalı; D1: Birlikler için, ülkenin dış politikasına, uluslararası yükümlülüklerine riayet şartı mevzuatla sabit; D2: Birlikler için, yurt dışı ilişkilerinde merkezi yönetimden önceden izin/onay alma şartı var.

\*\* : Anket soruları ve ankete katılan birlikler için bkz. Ek 1.

Anket sonuçları değerlendirildiğinde, hem ulusal dış politika ile mevzuatta net bir bağ kurulan, hem de yurtdışı ilişkilerinde izin alma durumunda olan tek birlik türü, Türkiye’de uygulanan kamu tüzel kişiliğine sahip birliklerdir.<sup>47,48</sup> Diğer ülkelerde yaygın olan kamuya yararlı dernekler statüsündeki birliklerin ise yurt dışı çalışmalarını doğrudan kısıtlayan, şartlandıran düzenleme görülmemektedir.

Bu bulgular ışığında, “egemenlik” ile ilişkisi çerçevesinde durum bu tezde yeniden yorumlanacaktır. Bunun için, a) yurt dışı ilişkilerinde ulusal dış politika ile bağımlılık ilişkisi ve b) kamu meşruiyetine ve kaynaklarına dayanma kriterleri esas alınacaktır. Rosenau (1990)’nun “egemenlik-bağlı aktör” ve “egemenlik-dışı aktör” ayırımı, Gordenker ve Weiss (1996)’in “egemenlik-bağlı davranış” ve “egemenlik-dışı davranış” tespiti, Hoching’in (1999) “karma aktör” tanımı ve Salomon’un (2011) değerlendirmeleri not edilerek durum analiz edilecek ve sonuçlar Şekil 1’de yerleştirilecektir. Buna göre:

1. Uluslararası düzeyde devletin egemenliğinin kilit temsilcisi ve dış politikanın baş yürütücüsü (van der Pluijm ve Melissen, 2007:12) olan dışişleri bakanlıkları, “egemenlik” alanının merkezinde bulunmaktadır.<sup>49</sup> Bu kurumlar, “*egemenlik-yetkili*”

47 Türkiye’deki MİBK’ya göre kurulan yerel yönetim birliklerinin yurt dışı ile ilişkilerini düzenleyen mevzuat çerçevesi şöyledir: MİBK 22.maddesine göre, “birliklerde.. yurt dışı ilişkileri... konularında, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda... Belediye Kanunu hükümleri uygulanır” hükmü uyarınca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74.maddesine göre yurt dışı ilişkileri için İçişleri Bakanlığı’ndan önceden izin alınmalıdır. Ayrıca, birlikler Türkiye’de kamu tüzel kişiliğine sahip olup “mahalli idare” kapsamında değerlendirilmektedir. Oysa 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun’un 6. maddesi mahallî idareleri de sayarak, bunların yabancı ülke temsilcileri ve kurumları ile temaslarının, milletlerarası hukuk kurallarına ve usullerine uygun yapılması ve bu temaslardan Dışişleri Bakanlığı’na bilgi verilmesi şartını getirmektedir. Konu ayrıca “3.3.2.1. Sınırlayıcı Rejim Modeli: Türkiye” bölümünde değerlendirilmektedir.

48 Fransa’daki “yerel yönetim birliktelikleri” de benzer bir şekilde mevzuatla bağımlıdır, ancak bu birliktelikler, aslında kamu tüzel kişiliği haiz yerel yönetimler arası ortak hizmet platformları (groupements des collectivités territoriales) olduklarından, “klasik” belediye birlikleri (associations) çerçevesinde değerlendirilmemektedir. Bkz. Fransa Yerel Yönetimler Kanunu, (CGCT, Chapitre V: Coopération décentralisée, L1115-1)

49 2010 tarih ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu, md.2/a gereği “Bakanlığın görev ve yetkileri... dış politikayı uygulamak ve koordine etmektedir”; ayrıca madde 2/c gereği, 1173 sayılı Kanun çerçevesinde, Dışişleri’nin “diğer kamu kurum ve kuruluşlarının dış politika

(*sovereignty-invested*) olarak belirlenecek ve şeklin ortasında gösterilecektir.

2. İkinci çemberde, devlet adına uluslararası ilişkiler alanında kısmen yetkilendirilen, yani görevleri itibarıyla devlet adına uluslararası düzeyde az ya da çok faaliyet gösteren, görev tanımlarında belirli uluslararası boyutu bulunan çeşitli diğer merkezî yönetim kurumlar yer almaktadır.<sup>50</sup> Bunlar, görevini “egemenlik-yetkilisi” ile koordinasyon halinde yürütmek durumunda olup, onun “yörüngesinde” hareket eden diğer merkezî yönetim birimleri, yani bakanlıklar ve ajanslardır.<sup>51</sup> Uluslararası alanda “egemenlik-bağlı aktör” (*sovereignty-bound*) tanımı bunlar için uygun düşmektedir.
3. Üçüncü çemberde, önceki bölümde yapılan değerlendirmele-  
rin ışığında, “egemenlik-şartlı” (*sovereignty-conditioned*) aktör-  
ler olarak ulus-altı (yerel ve bölgesel) yönetimler yer almaktadır.  
Zira bunlar, ülke-içi düzlemde merkezî yönetim ile hiyerarşik  
bir bağ içinde olmayıp ondan “ayrı” düzeyde olan, ülke-dışı  
düzlemde ise şartlandırma/sınırlandırma ve zımnî bir yükümlü-  
lük altında bulunan kurumlardır. Ancak, Salomon (2011:47)’un  
işaret ettiği, yerel ve bölgesel yönetimler egemenlik ilişkisinin  
derecesi bakımından farklı olduğu tespiti de göz önünde bulun-  
durularak, egemenlik-şartlı kategoride bölgesel yönetimlerin iç  
haklaya daha yakın, yerel yönetimlerin ise dış halkaya daha  
yakın olduğu ifade edilmelidir. Zira birçok ülkede bölgesel yö-  
netimler ulusal dış politikanın yapım sürecine çeşitli istişare-  
ler yoluyla veya, federal devletlerde olduğu gibi, uluslararası  
antlaşmaların onaylanmasında iç düzeyde muvafakat vermeleri  
suretiyle katılmaktadır.<sup>52</sup>

---

ile bağlantılı olarak yurtdışında yürütülen faaliyetlerin Hükümetçe saptanan dış politikaya uygunluğunu gözetmek, bu faaliyetleri koordine etmek ve bunlara katılım sağlamak” görevi vardır. Diğer ülkelerde de dışişleri bakanlıkların benzer bir konumda oldukları söylenebilir.

- 50 Bkz. 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat Kanunu, md. 14/a “ülkemizin.. değerlerinin.. yurt dışında tanıtımını yapmak..” vb. maddeler. Veya 656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilatı Hakkında KHK’da muhtelif maddeler. Diğer ülkelerde de benzer kurumlar mevcuttur.
- 51 Dipnot 49’da zikredilen Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu maddelerinin yanı sıra bkz. 1173 sayılı Kanun, md.1/1: “Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletlerle, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile, milletlerarası kurullarla... temas ve müzakereleri Dışişleri Bakanlığı eliyle, ilgili bakanlıklarla işbirliği yapılmak suretiyle yürütülür.”
- 52 Burada, ulus-altı yönetimler içerisinde bölgelerin/eyaletlerin dış politikada doğrudan

4. Kamu tüzel kişiliği haiz ulus-içi (yani coğrafi olarak ulusal ve bölgesel ölçekte kurulan) yerel yönetim birlikleri de üçüncü çemberde, *egemenlik-şartlı aktör* çemberinde yer almaktadır. Zira Türkiye’de MİBK’e göre kurulan bu kurumlar, yerel yönetimler ile aynı kurallara ve sınırlamalara tâbidirler.
5. Kamu tüzel kişiliği bulunmayan, dernek benzeri ulus-içi (coğrafi olarak ulusal ve bölgesel ölçekte kurulan) yerel yönetim birlikleri, özel hukuka tâbi olduklarından kamu idaresinin doğrudan etkisi ve denetimi alanında değildirler.<sup>53</sup> Ayrıca, STK olmanın verdiği operasyonel kolaylıklara (mesela esnek personel rejimi gibi) sahiptirler. Bu açıdan bu aktörler “egemenlik-dışı” konumdadırlar. Ancak, temsil ettikleri üyelerin (yani yerel yönetimlerin) her birinin egemenlik-şartlı aktör olduklarından, ülkelerinin dış politikaları ve millî menfaatleri bu aktörler üzerinde yönlendirici etkiye sahiptir (Gordenker ve Weiss’in davranış ile ilgili mülâhazası burada hatırlanacaktır). Bu nedenle bu kuruluşlar, *“egemenlik-şartlı davranış sergileyen egemenlik-dışı aktör” (sovereignty-free actors with sovereignty-conditioned behaviour)* olup dördüncü çemberde yer almaktadır.
6. Uluslararası birlikler ise, her ne kadar yerel yönetimleri temsil etseler de, egemenlik ile ilgili sınırlamalara tâbi olmadıklarından ötürü egemenlik bağı şartına uymamaktadır. Yani birçok ülkenin yerel yönetimlerini aynı anda temsil ettiklerinden

---

yetkilendirilmemiş kurumlar olması bakımından bazı istisnai durumların mevcut olduğunu ifade etmekte fayda vardır. Federe devletlerin azamî ölçüde yetkilendirildiği ve federal merkezin zayıfladığı (hatta zaman zaman bölünmenin gündeme geldiği) Belçika’da, ulus-altı federe yapıların belki de egemenlik-şartlı kategoriyi de aşarak egemenlik-bağlı kategoriyeye yakınlaştığı söylenebilir. Zira 1988 ve 1993 yıllarında yapılan reformlarla federal devleti oluşturan topluluk yönetimleri ve bölge yönetimleri, kendi yetki alanları ile ilgili olarak yurtdışı ilişkilerinde de münhasır yetkiye sahip olmuşlardır. In foro interno in foro externo prensibi olarak adlandırılan bu yetkiye göre, misalen münhasır olarak bölge yönetiminin sorumlu olduğu bir konuda artık uluslararası ilişkilerde de aynı konuda söz konusu yönetim doğrudan (federal düzeyin onayı veya dahlî olmadan) politika yürütme yetkisine sahiptir. Bu durum Belçika federalizmine özgü olan, hukuk düzeyleri arasında hiyerarşik bir ilişkisinin bulunmaması, federal ve federe hukukların eşit düzeyde olması özelliğinden kaynaklanmaktadır. Belçika’da federal hükümet, birçok siyaset/hizmet alanları ile ilgili olarak yurtdışında temsil imtiyazını kaybetmiştir (Bursens ve Massar-Piérard, 2009: 96,97). Burada, giriş bölümünde açıklanan protodiplomasi kavramı hatırlanacaktır.

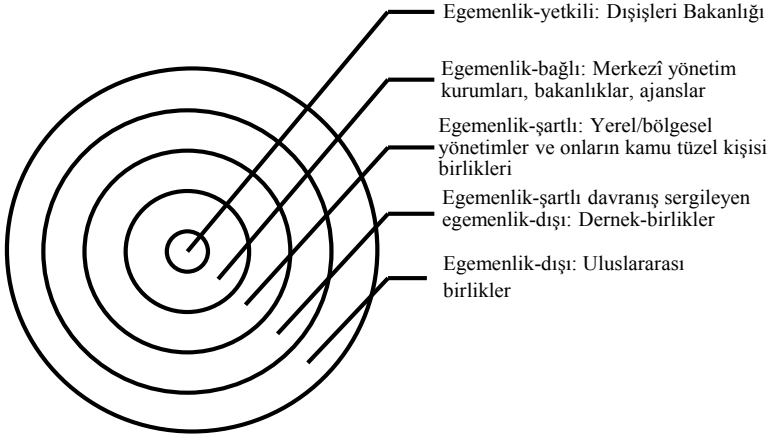
53 Kamuya yararlı dernek veya benzer statüde olan birliklerin devletin özel denetimine tâbi olmaları, yine de genel olarak bunların “kamu dışı” bir konumda oldukları gerçeğini değiştirmez.

dolayı, belirli bir ülkenin egemenliğine bağlı bir aktör olarak görülemezler. Zira egemenlik-bağlı veya egemenlik-şartlı durumu, belirli bir ülkenin egemenliği ve dış politikası ile ilişkilidir. Oysa çok ülkeli bir birlik müşterek/kolektif bir tüzel kişilik olduğundan, hangi bir ülkenin egemenliğine “yanaşsın” veya onun dairesinde kalsın ki? Dolayısıyla uluslararası birlikler, tabiatları gereği “*egemenlik-dışı*” (*sovereignty-free*) aktörlerdir ve beşinci çemberde, egemenlik-yetkiliye en uzak mesafede bulunmaktadır.

7. Bu sistematığe göre, Türkiye’de UTK’ya göre kurulan uluslararası teşekkül statüsündeki yerel yönetim birliklerinin durumu bir anomalidir. Zira a) kamu tüzel kişiliğine sahip olmayıp dernek statüsündedir; b) çok ülkeli yapısından dolayı belirli bir egemenlik bağımlılığının bulunmaması gerekir; ancak bu ilkeye rağmen c) bu birliklere yasal olarak “egemenlik-şartlı” bir özellik öngörülmüştür. Zira UTK/md.2’ye göre, Türkiye’nin “kanunlarına ve millî menfaatlerine uymak” zorundadırlar. Bu hüküm, çok uluslu bir yapının belirli bir ulusun (kuruluşun tescil edildiği ülkenin) menfaatlerini rehber edinme zorunluluğu gibi gayritabîi bir durumu meydana getirmektedir. Zira misalen, on altı Ortadoğu ülkesini kapsayan UCLG-MEWA’nın, Türkiye ve Suriye’nin, Türkiye ve Suudi Arabistan’ın, Türkiye ve İran’ın egemenlik menfaatleri arasında taraf tutmak zorunda bırakılması izah edilemez.<sup>54</sup>

54 Bu sorunun çözümü için, Türkiye’de kurulacak uluslararası yerel yönetim birlikleri için dünyada uluslararası (devletlerarası) kurumlar için uygulanan “*accord de siège/headquarters agreement*”, yani merkez antlaşması ilkesine benzer bir yaklaşım benimsenebilir. Böyle bir ilke sayesinde, uluslararası kuruma ev sahipliği yapacak ülkeden söz konusu kurum için işleyişte tam bağımsızlığı sağlamak amacıyla bazı muafiyetler elde edilmektedir. Uluslararası yerel yönetim birliklerinin tâbi olduğu mevzuatta da, “egemenlik çatışması” riskine yol açmayacak bir formül geliştirilmelidir.





Şekil 1: Dış Politikada Egemenlik İlişkisi Bakımından Yerel Yönetimlerin ve Birliklerinin Durumu (Çizim: Murat Daoudov)

### 3.2.3. Birlikler ve Egemenlik İlişkisi Örneği

Yukarıdaki sınıflandırma, somut bir örnek analizi ile desteklenebilir. Bu örnekte a) kamu kurumu statüsünde bölgesel birlik, b) dernek statüsünde ulusal birlik ve c) uluslararası birlik gibi üç farklı aktörün ilişkileri incelenecektir. Kamu kurumu olan bölgesel birlik olarak Marmara Belediyeler Birliği, dernek statüsünde ulusal birlikler olarak Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı (NALAS) üyesi Balkanlı birlikler, uluslararası birlik olarak ise NALAS'ın kendisi ele alınacaktır.

Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı (NALAS; [www.nalas.eu](http://www.nalas.eu)), 12 Balkan ülkesinden 15 yerel yönetim birliğinin üye olduğu uluslararası bir birlik veya birlikler platformudur. Güney-Doğu Avrupa İstikrar Paketi ve Avrupa Konseyi'nin himayelerinde, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin girişimleri ile 2001 yılında oluşturulan bu platformun tüzüğü 2004 yılında Fransa/Strasbourg'da imzalanmış, 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. 2007 yılında ise sekreteryası Makedonya'nın başşehri Üsküp'te kurulmuştur

(NALAS a). Türkiye’den Marmara Belediyeler Birliği 2008 yılında NALAS’a katılmış, 2012-2013 dönemi için ise NALAS’ın dönem başkanlığını üstlenmiştir<sup>55</sup> (MBB, 2012a).

Yakın geçmişte şiddetli savaşların yaşandığı ve halen bazı çıkar çatışmalarının devam ettiği Balkanlarda, yerel yönetim birlikleri tek çatı altına toplanıp işbirliği yapmaktadır. Bu durum, yerel yönetimler arası işbirliğinin, devletler arası ilişkilerinin katı yaklaşımlarından farklı, daha esnek olduklarının başlı başına bir göstergesidir. Ayrıca NALAS, iki paralel düzlemde cereyan eden ulusal dış politika ile yerel dış politika alanlarının farkını ve benzerliğini, birbirinden bağımsızlığını ve birbiriyle etkileşimini göz önünde sermesi bakımından dikkate şayandır. Misalen, Sırbistan tarafından bağımsızlığı tanınmayan Kosova, Avrupa Konseyi’nce de hâlâ müstakil devlet olarak tanınmamıştır. Bu sebepten dolayı, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin inisiyatifi ile kurulan NALAS’a tam üye olan Kosova Belediyeler Birliği, Kongre nezdinde ancak “gözlemci” statüye sahip olabilmektedir (Congress, 2011). Sırbistan’ın ve Kosova’nın hükümetleri arasındaki gerginlik bilinmektedir, buna rağmen iki ülkenin belediye birlikleri NALAS’ın çalışmalarında ve yayınlarında birlikte yer alabilmektedir.

NALAS’a üye birlikler içerisinde MBB, tâbi olduğu mevzuat gereği kamu tüzel kişisi olan bölgesel bir birliktir. Slovenya Şehirler ve Belediyeler Birliği de kendi hukukunda kamu tüzel kişiliğine sahiptir<sup>56</sup>. Diğer birlikler ise, kendi mevzuatlarındaki yerel yönetimlerin birlik kurma hakkını teminat altına alan hükümlere istinaden, genel “dernekler” kanununa göre kurulmuş olan birliklerdir. Fakat bunların ekseriyeti, “kamuya yararlı dernek” veya buna benzer özel statülerde birlikler olup (bkz. Tablo 2), hükümetleri tarafından yerel yönetimlerin meşru temsilcileri olarak görülmektedir.

Marmara Belediyeler Birliği’nin NALAS’a üyelik süreci, MBB’nin egemenlik-şartlı aktör durumunun bariz bir göstergesidir. Zira üye olunmadan önce mevzuat gereği merkezî idareden izin alınmış, izin

55 Marmara Belediyeler Birliği adına Yıldırım Belediye Başkanı Özgen Keskin NALAS’a 2012-2013 döneminde başkanlık etmektedir.

56 Slovenya Şehirler ve Belediyeler Birliği, “dernek-birlik” olarak (yani genel dernekler mevzuatına göre) kurulup daha sonra Slovenya Yerel Özerk Yönetim Kanunu’nun 86. maddesi gereği kamu tüzel kişisi statüsünü elde etmiştir. Zira 86. maddeye göre bir birlik, yerel yönetimlerin ve ülke nüfusunun yarısından fazlasını temsil ediyorsa, ulusal birlik statüsünü ve kamu tüzel kişiliğini elde etmektedir.

sürecinde ise İçişleri Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı'nın görüşüne başvurmuştur (MBB, 2008). NALAS'ın bünyesinde ikinci kamu tüzel kişisi birlik olan Slovenya Şehirler ve Belediyeler Birliği ise, kendi mevzuatında uluslararası ilişkiler hususunda sınırlandırılmamış<sup>57</sup> olduğundan, birlik kararı ile doğrudan NALAS'a katılmıştır.

Diğer tüm ulusal birlikler de NALAS'a kendi kararları ile, merkezî yönetimlerinden herhangi bir izin talep etmeden doğrudan üye olmuşlardır. Zira kendi ulusal mevzuatlarında uluslararası alanda birlikleri bağlayıcı bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla, hem yurtdışı ilişkilerinde bunları sınırlayıcı ve bağlayıcı yasal düzenlemelerin olmaması, hem de bunların kamu tüzel kişisi olmaması, bu birlikleri egemenlik-dışı aktör kılmaktadır.

Ancak, yukarıda da ifade edildiği gibi, yerel yönetimler uluslararası alanda egemenlik-şartlı aktör konumundadır. Bazı Balkan ülkelerinin kanunlarında yerel yönetimleri uluslararası ilişkiler alanında açıkça bağlayan düzenlemeler vardır. Misalen, Makedonya'nın (46/2006 Dış İşleri Kanunu, md.11), Kosova'nın (03/L-040 Yerel Özerk Yönetim Kanunu, md.30/3), Hırvatistan'ın (01-081-01-1100/2/ Yerel ve Bölgesel Özerk Yönetim Kanunu, md.16), Romanya'nın (215/2001 Yerel Kamu İdaresi Kanunu, md.11/2,14/1), Sırbistan'ın (Yerel Özerk Yönetim Kanunu, md.88) mevzuatlarında yerel yönetimlerin yabancı yerel yönetimlerle işbirliğinde merkezî idareden (dışişleri, içişleri vb. bakanlıklardan) izin alma, onun genel politikası doğrultusunda hareket etme veya uluslararası yükümlülüklere riayet etme gibi zorunluluklar belirtilmiştir (bkz. dipnot 45). Yerel yönetim kanunlarında açıkça böyle bir zorunluk belirtilmeyen diğer ülkelerin yerel yönetimlerinin de birer kamu kurumu olması sebebiyle, genel "idare bütünlüğü" ilkeleri ile bağlı oldukları söylenebilir. Doğal olarak birlikler, ülkelerinin millî menfaatlerine karşı bir sorumluluk bilinci ile hareket etmekte ve ülkelerinin dış politikaları, zaman zaman davranışlarına yansıtılabilmektedir.

57 Slovenya Şehirler ve Belediyeler Birliği'nin bir kamu tüzel kişisi olmasına rağmen, yurtdışı ilişkilerinde Türkiye'deki birlikler gibi sınırlandırılmamış olması şu şekilde açıklanabilir: a) kuruluşunda değil, sonradan kamu tüzel kişisi statüsünü elde etmesi; b) Slovenya'nın Yugoslavya savaşı dönemi dâhil, bölgedeki çekişmelerde hemen hemen taraf olmaması; c) 2 milyon nüfuslu küçük ve müreffeh bir Avrupa Birliği üyesi ülke olması. Tüm bu nedenlerden ötürü, demokratikleşme ve AB'ye uyum temayüllerinin yüksek, egemenlik ve güvenlik ile ilgili kaygıların ise düşük olması, yerel yönetimlere ve birliklere yurtdışı ilişkilerinde daha fazla serbestlik tanınmasına yol açmış olabilir.

Misalen, 2012 yılı Mayıs ayında Sırbistan’da yapılan son cumhurbaşkanlığı seçimleri neticesinde Sırbistan ile Kosova arasında gerginliğin arttığı gözlemlenmektedir (Albanian Screen, 21.05.2012). 2012 yılı Haziran ayında Romanya’nın Tulcea şehrinde yapılan NALAS Birlik Başkanları Konferansı ve eş-zamanlı NALAS Yönetim Kurulu (İrtibat Memurları Komitesi) toplantılarına, Kosova Belediyeler Birliği katılmış, Sırbistan Şehirleri ve Belediyeleri Daimi Konferansı heyeti ise katılmamıştır. Toplantıyı haberleştiren Kosovalı haber portalları, Kosova bayrağının sergilendiği toplantıya Sırbistan heyetinin katılmadığı hususuna vurgu yapmıştır (Kosova Press, 15.06.2012). NALAS kapsamında sayısı artırılabilir bu tür örneklerden, dernek-birliklerin “egemenlik-şartlı davranış sergileyen egemenlik-dışı aktörler” olduğu daha iyi anlaşılmalıdır.

Diğer yandan, bir birlik olarak NALAS’ın kendisi ise, hiçbir üye birliğin ait olduğu ülkenin ulusal egemenlik çıkarları ile aynı hizada durmayan toplu bir tüzel kişilik olup, tabiatı gereği egemenlik-dışı bir aktördür. Bu sebeple, misalen NALAS adına Brüksel’de Avrupa Birliği ile görüşen NALAS Başkanı’nın, bölgedeki ayrıştırıcı egemenliklerin dışında ve üzerinde kalması, onun temsil gücünü artırmaktadır. Zira Sırbistan, Kosova, Bosna-Hersek ve diğer ülkelerin reel veya potansiyel olarak çatışan dış egemenliklerinin dışında/üstünde olması NALAS’ın “değerini” oluşturan en temel unsurdur. Bu noktada, daha önce Salomon (2011:48)’un sorgulamasında işaret edilen, yerel kamu idarelerini temsil ettiklerinden ötürü egemenlikle ilişkilendirme eğiliminin tam aksine, uluslararası yerel yönetim birliklerinin egemenlik-dışı konumda olmaları, bunların en hakikî ve önemli değeridir.

Diğer yandan, NALAS aslında yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri düzleminde “egemenlik-yetkili” ve “egemenlik-bağlı” aktörlerin rolünü de inceleme konusunda müstesna bir fırsat sunmaktadır. Bölge ülkelerinin dışişleri bakanlıklarının yanı sıra, civar ülkelerin egemenlik-bağlı kurumları da NALAS ile operasyonel bir ilişki içindedir. Misal olarak, NALAS’ın iki ana donör kurumu olan İsviçre’nin Kalkınma İşbirliği Ajansı SDC ve Alman Teknik İşbirliği Teşkilatı GIZ, bölgede çıkarları bulunan iki önemli devletin temsilcileri olup, bunların çalışmaları doğal olarak ülkelerinin millî çıkarları doğrultusunda şekillenmeleri beklenir. Ancak bu husus, başka araştırmalara konu olmak üzere bu tezde incelenmeyecektir.

### 3.2.4. Egemenlik İlişkisinin Değişkenliği

Yukarıda, uluslararası arenada aktörlerin statüleri ve davranışları bakımından farklı durumlarda olabilecekleri yönde literatürde yer alan değerlendirmelere yer verilmişti. Buna göre, dış egemenlik düzeyinde aktörleri statü bakımından egemenlik-dışı ve egemenlik-bağlı olarak ayırt eden Rosenau; yerel yönetimleri, her iki kategoriye ait özellikleri sergileyen karma aktör olarak gören Hocking; ve aktörleri, sergiledikleri davranış bakımından egemenlik-bağlı davranış sahibi ve egemenlik-dışı davranış sahibi şeklinde ele alınmasını öneren Gordonker ve Weiss zikredilmişti. Ancak, bu statülerin belirgin ve sabit olmasından ziyade, bunların şartlara göre bazı değişkenlikler gösterebileceğini veya, yine şartlara bağlı olarak, aynı aktörün farklı kategoriye ait özellikleri taşıyabileceğini ifade etmek gerekir.

Bu değişkenlik durumunun anlaşılmasını kolaylaştırmak için NALAS örneğine başvurulacaktır. Zira bir yerel yöneticinin egemenlik ile bağının şartlara göre değişebileceğini göstermektedir. Misalen Türkiyeli bir belediye başkanı, yabancı bir belediye veya uluslararası bir kuruluş ile temaslar için yurt dışına çıktığında Türkiye'nin egemenliği ile ilişkisi bakımından egemenlik-şartlı aktör konumundadır. Aynı yetkili bir Türk yerel yönetim birliği adına yabancı birlikler veya uluslararası kuruluşlarla temas ettiğinde, yine egemenlik-şartlı durumdadır. Uluslararası birliğin başına başkan olarak seçildiğinde ise, tüm üye ülkelerin yerel yönetimlerinin menfaatlerini korumak durumunda olduğundan, bu yeni sıfat ile egemenlik-dışı bir alana geçmektedir. Nitekim hâlihazırda NALAS'ın dönem başkanlığı bir Türk belediye başkanı tarafından yürütülmektedir. Bu durumda, misalen, NALAS'ın aldığı bir karar ile bu kurumu temsilen Strasburg'a giderek Avrupa Konseyi ile, veya Brüksel'e giderek Avrupa Birliği ile görüşen ve orada bir işbirliği protokolünü imzalayan NALAS Başkanı, doğal olarak egemenlik-dışı bir davranış sergileyecektir. Ancak, bu yetkilinin Strasburg'a veya Brüksel'e gidebilmesi için, Türkiye'deki mevzuat gereği, merkezî idareyi (İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları) konu hakkında önceden bilgilendirmesi, hatta işbirliği protokolü söz konusu olduğundan dolayı merkezî idareden izin alması gerekmektedir. Bu durumda Belediye Başkanı'nın egemenlik-şartlı konumu ile NALAS Başkanı'nın egemenlik-dışı konumu potansiyel bir çatışma içindedir.

Şöyle ki, Strasburg'da veya Brüksel'de bulunan söz konusu başkanın birinci derecedeki meşruiyet kaynağı, onun kendi şehrindeki belediye başkanlığıdır. Bunun üzerinde ikinci katman olarak Marmara Belediyeler Birliği temsilcisi olma meşruiyeti ilave olmaktadır. Buna ilaveten NALAS Başkanı olmak gibi üçüncü düzey bir meşruiyet eklendiğinde, üç katmanlı meşruiyet zemini bulunan bir yetkili konumundadır. Yani ulus-içi düzeydeki egemenlik-şartlı konumu ile, uluslararası düzeyde egemenlik-dışı konuma ait özellikleri aynı anda taşıyan bir yetkilidir (bkz. Şekil 2). Brüksel'e veya Strasburg'a gitmeden önce merkezî idareye bilgi verirken/izin alırken, veya oraya vardığında Türkiye'nin diplomatik misyonunu sebep-i ziyaret hakkında bilgilendirirken egemenlik-şartlı olan belediye başkanı, Avrupalı yetkililerle masaya oturduğunda egemenlik-dışı davranış sergileyecektir.

NALAS örneğinde açıklanan bu husus diğer uluslararası birlikler için de geçerlidir. Misalen, Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler (UCLG) bünyesindeki aktörler açısından durum yine benzerlik arz etmektedir. UCLG uluslararası bir birliktir ve dolayısıyla egemenlik-dışı bir aktördür. UCLG'ye üye olan birçok ulusal yerel yönetim birliği kendi mevzuatları gereği (kamuya yararlı) dernek statüsünde olup, egemenlik-şartlı davranış sergileyen egemenlik-dışı aktör konumundadır. UCLG'ye Türkiye'den üye olan Türkiye Belediyeler Birliği, MBIK'ya tâbi kamu kurumu statüsü nedeniyle egemenlik-şartlı bir aktördür. 2010-2013 döneminde UCLG Başkanı'nın Türkiye'den olması<sup>58</sup> ve aynı kişinin aynı zamanda Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı da olması sebebiyle, UCLG'nin işleyişinde çok yönlü ve kesişen egemenlik ilişkileri söz konusudur. UCLG Başkanı'nın Türk mevzuatına tâbi bir belediye başkanı ve yine bir kamu kurumu olan ulusal bir birliğin başkanı olması bu yetkiliyi egemenlik-şartlı aktör kılmaktadır. Ancak aynı zamanda uluslararası bir platforma başkan seçilmesi ile bu yetkili, platform dâhilindeki işleyişte veya platform adına dış aktörlerle temas ettiğinde egemenlik-dışı davranış sergilemek durumundadır.

Bu örnekler, kurum ile yöneticisinin konumları arasında belirli bir farkının olduğunu göstermektedir. Yani uluslararası birlik egemenlik-dışı bir aktördür, oysa onun başkanı bağlı olduğu mevzuat gereği egemenlik-şartlı bir yetkilidir. Fakat bu yetkili uluslararası görevi nedeniyle "egemenlik-dışı davranış sergileyen egemenlik-şartlı" aktör

58 İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir Topbaş.

haline gelmektedir. Bu durum somut bir örnek üzerinden daha iyi anlaşılacaktır.

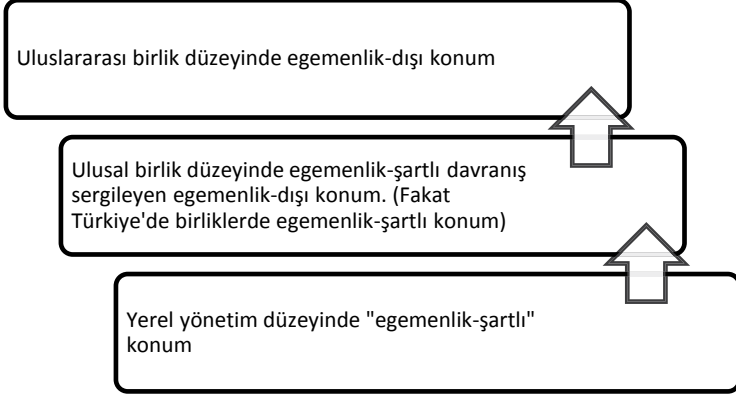
Yukarıda bahsedilen NALAS'ın Romanya'daki Yönetim Kurulu toplantısının, NALAS'ın malî sürdürülebilirlik konusunun masaya yatırıldığı oturumunda, NALAS'ın kapsadığı ülkelerin hükümetlerinin donör desteğinin kabul edilip edilmemesi hususu tartışılmıştır. Bu öneriye NALAS'ın bağımsızlığını olumsuz etkileyeceği gerekçesi ile muhalefet eden Bulgaristan Belediyeler Birliği Genel Sekreteri, böyle bir perspektifin "bazı ülkelerin hegemonya kurmalarına" yol açabileceğini ifade etmiştir<sup>59</sup>. Bu sözlerin, bölgede yaşanan ekonomik krize rağmen ekonomik olarak büyüyen ve etkinliği artan Türkiye'nin malî desteğinin NALAS üzerinde bir aşırı bir etkinlik oluşturacağı kaygısından kaynaklandığı farz edilebilir<sup>60</sup>. Nitekim bu muhalif yaklaşıma bazı diğer üyelerin de katılımı sonucunda söz konusu teklif kabul görmemiştir. Burada not edilmekte yarar olan bir husus vardır. NALAS Başkanı, Türkiye'nin Balkanlarla olan ilişkilerinin ve NALAS'ın yürüttüğü çalışmaların önemine binaen, Türkiye Hükümeti'nin bu kuruluşu (İsviçre ve Almanya'nın yaptığı gibi) malî desteğini sağlaması için NALAS Başkanı olarak girişimlerde bulunacağını daha önceki vesilelerde beyan etmişti. Böyle bir desteğin, NALAS üyeleri ve bölge ülkeleri nezdinde Türkiye'ye saygınlık kazandırabilecek nitelikte ve Türkiye'nin lehine olması kuvvetle muhtemeldir. Ancak Romanya'daki toplantıda NALAS Başkanı Türkiye'nin menfaatine olabilecek bir teklifi muhalif bir tutum karşısında savunmamış, tarafsız çizgide durmuştur. Bu tutum, tabiatı gereği hiçbir ülkenin egemenlik çıkarları ile bağlı olmayan, egemenlik-dışı bir kurumda başkanlık yapmanın doğal bir gereğidir.

Bu noktadan bakıldığında, Romanya'daki toplantıda Türkiyeli NALAS Başkanı ile Bulgaristan Belediyeler Birliği Genel Sekreteri'nin karşılıklı konumu, egemenlik ilişkisi bakımından şöyle değerlendirilebilir: Egemenlik-şartlı davranış sergileyen egemenlik-dışı aktör (Bulgar yetkili) ile egemenlik-dışı davranış sergileyen egemenlik-şartlı aktörün

59 Bu hususu, toplantıya katılan NALAS Genel Sekreteri Kelmend Zajazi, Bulgaristan Cumhuriyeti Ulusal Belediyeler Birliği Genel Sekreteri Ginka Tchavdarova ve MBB Uzmanı Mustafa Özkul sözlü olarak aktarmıştır.

60 En azından, bazı üyelerde böyle bir intiba oluşmuştur.

(Türk yetkili) karşılıklı etkileşimi. Bu örnek, aktörlerin şartlar gereği aslı konumlarının doğal davranışlarından farklı bir davranışı sergileyebildiğini göstermektedir.



Şekil 2: Yerel Yöneticinin Egemenlik İlişkisinin Şartlara Göre Değişimi (Çizim: Murat Daoudov)

### 3.3. Yerel Dış Politika – Ulusal Dış Politika İlişkisi

Merkezî yönetim düzeyinde geliştirilen ulusal dış politika ile yerel yönetimlerin geliştirdikleri yerel dış politika arasındaki ilişki ve etkileşim önemli bir konudur. Bu ilişkinin şekli ve etkileşimin hacmi ülkeden ülkeye değişmektedir.

Birçok ülkede ulusal yönetimler, ekseriyetle gelişmekte olan ülkelere kapasite oluşturma ve reform gerçekleştirmeye yönelik çalışmalarda yerel yönetimleri, ulusal dış politikanın uygulanması sürecine dâhil etmektedir. Bunlar arasında Fransa, Kanada, Hollanda ve İsveç örnek olarak gösterilmektedir. Bu durumda, yerel yönetimlerin yürüttükleri çalışmaların ne ölçüde ulusal yönetimin dış politikası ile aynı çizgide olması gerektiği veya bunların ulusal dış politikadan ne ölçüde özgür olabileceği sorusu önem kazanmaktadır (Musch, van der Valk, Sizoo ve Tajbakhsh, 2008:14). Yine Musch, van der Valk, Sizoo ve Tajbakhsh (2008:15)'a göre, ulusal hükümetlerin bu konudaki yaklaşımları farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde yerel dış politika geliş-



tirme konusu tamamen yerel yönetimlere bırakılırken, yerel yönetimler bu alanda kendi bütçelerini kullanabilmekte ve hatta uluslararası konularda kendi ulusal yönetimlerinin yaklaşımları ile aynı çizgide olmayan yaklaşımları da benimseyebilmektedir (Fransa, İtalya, İspanya). Diğer ülkelerde, yerel yönetimlerin ancak ulusal yönetimin tahsis ettiği malî kaynakları kullanarak uluslararası çalışmaları yürütmeleri istenmektedir. Bu kaynaklar “şartlı” verildiğinden, yerel yönetimlerin çalışmaları doğal olarak ulusal yönetimin çizgisinde kalmaktadır (İsveç). Yine başka ülkelerde ise “orta yol” izlenmektedir, yani yerel yönetimlerin yurtdışı çalışmalarına serbestlik verilmekte, ancak ulusal yönetimler bu faaliyetlerin kendi çizgileri ile uyumlu olmasını tercih etmektedir (Kanada, Hollanda).

Yerel ve ulusal yönetimlerin dış politikadaki karşılıklı ilişkilerini tanımlamaya yönelik bir başka girişim van der Pluijm ve Melissen (2007:12,13) tarafından yapılmıştır. Van der Pluijm ve Melissen ilk önce bu konuda iki temel yaklaşımın olduğunu belirtmiştir. İlk yaklaşıma göre, yerel yönetimlerin uluslararası çalışmaları, merkezî yönetimin ve özellikle dışişleri bakanlığının çalışmalarını ihlal etmekte ve dolayısıyla sıkça *ihtilaflı bir ilişkiyi* ortaya çıkarmaktadır. Bu görüş, genel olarak gözlemlenen, dışişleri diplomasisinin konumunun gerilemesi ve dış politikadaki tekelinin zayıflaması eğilimini güçlendiren faktörler listesine yerel yönetimlerin yurtdışı çalışmalarını da katmaktadır. Buna mukabil diğer görüşe göre ise yerel ve ulusal yönetimler ayrı sahalarda hareket etmektedirler. Mesela savaş sonrası yeniden inşa çabalarında ulusal yönetimler hedef ülkenin merkezî yönetimleri üzerinde yoğunlaşırken, yerel yönetimler doğal olarak kendi muadilleri olan kurumlara yardım etmektedir. Dolayısıyla iki düzey arasında *tamamlayıcı bir ilişki* vardır.

Bu iki yaklaşıma mukabil van der Pluijm ve Melissen, “rekabetçi işbirliği” gibi bir tanım ile bu iki görüşün arasında bulunan bir görüş benimsemektedir. Yani yerel ile ulusal yönetimlerin birbirinin zıddı olan hedeflere yönelmiş olabildikleri gibi, aynı veya tamamlayıcı hedeflere odaklanmış da olabilmektedir. Zıt amaçlar taşıyan veya zıt sonuçlar veren politikalarla ilgili olarak şöyle bir örnek verilmektedir: Gelişmekte olan ülkelere yapılan kalkınma yardımı programlarında bazen ulusal yönetimler belirli uzun vadeli hedefler üzerinde yoğunlaşırken, yerel yönetimler farklı ve daha kısa vadeli hedefler belirle-

mektedir. Hatta bazen uyguladıkları bu politikalar, ulusal programları zayıflatabilmektedir.

Yerel ve ulusal yönetimlerin diplomatik çalışmalarının aralarında koordine edilmesi, ortak dış politikanın oluşturulması açısından kilit öneme sahiptir. Yerel yönetimler, uzun vadeli dış politika hedeflerini belirlemek ve izlemek için gerekli olan bürokrasi teşkilatına, ulusal yönetimlerin sahip olduğu gibi sahip değildirler. Bu nedenle yerel yönetimler daha kısa vadeli hedeflere odaklanmaktadır. Fakat başarılı bir uluslararası kalkınma işbirliği için bir yandan yerel yönetimlerin rolünün merkezî yönetimler nezdinde giderek daha iyi anlaşılıyor olması, diğer yandan ise yerel yönetimlerin de artan ölçüde çalışmalarını ulusal dış politika ile uyumlaştırma arzuları, kalkınma işbirliğinde iki düzey arasında önemli sinerji potansiyelinin bulunduğuna işaret etmektedir (van der Pluijm ve Melissen, 2007:24).

### **3.3.1. Dış Politikada Yerel-Ulusal Örtüşmesi, Ayrışması ve Çatışması**

Yukarıdaki değerlendirmelerde yerel yönetimlerin uluslararası çalışmaları ile ulusal yönetimin çalışmaları arasında çelişkinin veya çatışmanın olabileceğine işaret edilmektedir. Musch, van der Valk, Sizoo ve Tajbakhsh, (2008:14,15), yerel dış politikanın ulusal dış politikadan “serbest” olup olamayacağını sorgularken, özellikle çekişmelere ve çatışmalara sahne olan bölgelerde barışın tesisine yönelik yürütülen çabalarda ulusal yönetim ile yerel yönetimin her ikisinin insan haklarını temel ilke edinmeleri şartıyla, yerel çıkarlar ile ulusal çıkarların çatışmayacağını söylemektedir.

Schep, Angenent, Wismans ve Hillenius (1995:14), 1990’lı yıllarda yerel yönetimlerin uluslararası işbirliği çalışmalarının hızlı gelişimini açıklarken, yerel yönetimlerin ulusal dış politikaları her zaman desteklemediklerine, bu nedenle de daha fazla uluslararası meselelere müdahil olma potansiyelinin bulunduğuna işaret etmektedir. Yani bu sözlerden, ulusal dış politika ile örtüşmemenin yerel dış politika açısından bir “artı değer” gibi görülebildiği anlaşılmaktadır. Birçok yazar da (Amen, Toly, McCarney ve Segberg, 2011:5; Duchacek’ten aktaran Kuznetsov b ve Sauriol, 2007:20; Shuman, 1992:167; Barros, 2010:40; Blase, 2003:43,44) yerel dış politikanın

bazen ulusal politika ile ayrışabildiğini, hatta çatışabildiğini ifade etmektedir. Türkiye’de Güney-Doğu’daki bazı belediyelerin yurtdışı ile ilgili çalışmalarının veya girişimlerinin potansiyel olarak ulusal politika ile çelişebileceğine birçok yazar işaret etmiştir (bkz. Çukurçayır, 2009:120; Güler, 2003; Şentürk, 2010; Manisalı (t.y.)).

Aynı devlete mensup olan merkezî yönetim ile yerel yönetim arasında, “idarenin bütünlüğü” ve “kamu görevlerinde birlik” gibi genel ilkeler gereğince, prensipte bir çelişkinin ve çatışmanın olmaması gerekmektedir. Bu genel ilkenin yanı sıra, devletin genel dış politikası merkezî hükümet tarafından belirlenip dışişleri bakanlığı eliyle yürütülürken, yerel yönetimler yurtdışı çalışmalarında devletin uluslararası yükümlülükleri ve millî menfaatler dairesinde hareket etmek durumdadırlar. Bu durumda iki düzey arasında nasıl bir farklılık olabilir ki? Bu durumu incelemek ve açıklamak için yerelin ve ulusalın dış çalışmalarının a) örtüşmesi, b) ayrışması ve c) çatışması olmak üzere üç farklı varsayım ele alınacaktır.

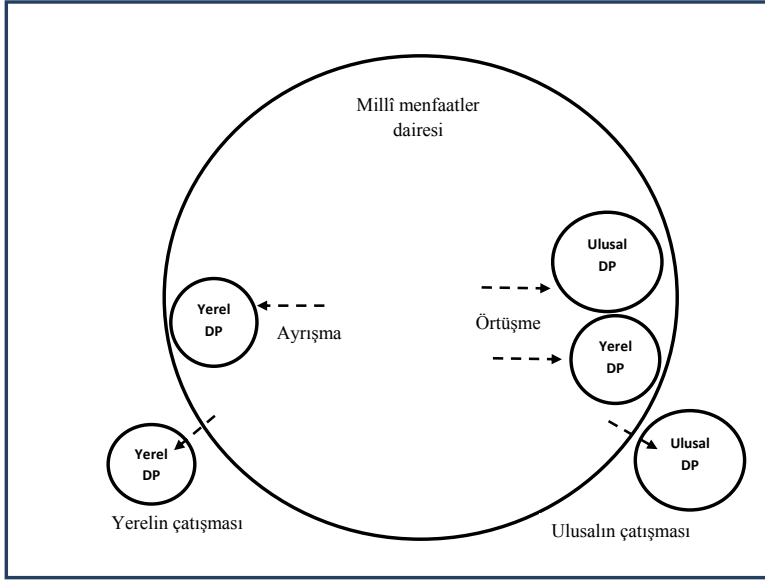
Bir ülkenin dış politikası, halkın refah ve selametini sağlamak, yani millî menfaatlere ulaşmak için belirlenen stratejilerin toplamı olarak tanımlanabilir (National Open University of Nigeria, t.y.:6). Ancak dış politikanın içeriği, zamana göre değişkenlik gösterebilmektedir. Demokrasilerde seçimlerle gelip giden hükümetlerin dış politikada belirledikleri öncelikler, doğal olarak değişebilmektedir. Yani bir hükümetin kendi halkının refahı ve güvenliği için tüm yakın ve uzak komşularla iyi ilişkilerin kurulmasını hedeflemesi beklenir. Ancak bazı hükümetler bazı dönemlerde stratejik yönelişlerini Kuzeye veya Batıya doğru yoğunlaştırırken, diğer hükümetler Güneye veya Doğuya odaklanabilir. Hatta bazen dış politikanın tercihleri aslına bakılırsa millî menfaatlerle çelişebilir. Bunun örnekleri olarak ABD’nin Vietnam savaşı (National Open University of Nigeria, t.y.:10); SSCB’nin, zayıflayıp dağılmasının sebeplerinden sayılan Afganistan savaşı; Irak’ın, 1.Körfez savaşında kendisinin hezimetine ve işgaline yol açan Kuveyt’i ilhak teşebbüsü gösterilebilir.

Yukarıda değindiğimiz üzere, yerel yönetimlerin yurtdışı ilişkilerini “devletin uluslararası yükümlülükleri” ve “millî menfaatler” dairelerinde yürütmeleri gerekmektedir. Bu durumda yerel ve ulusal dış politikalar arasındaki ilişkiler açısından ikisi olağan, diğer ikisi istisnaî olmak üzere, dört temel durumdan bahsedilebilir.

**Tablo 3**  
**Ulusal ve Yerel Dış Politikalar Arasındaki İlişki Durumları**

Olağan		İstisnaî	
Millî menfaatler dairesi dâhilinde ilişki		Millî menfaatler dairesinin ihlal edildiği durumda ilişki (anomali)	
Ulusal ve yerel dış politikalarının <b>örtüşmesi</b>	Ulusal ve yerel dış politikalarının <b>ayrışması</b>	Ulusal dış politika tercihlerinin millî menfaatleri ihlal etmesi ( <b>ulusalın çatışması</b> )	Yerel dış politika tercihlerinin millî menfaatleri ihlal etmesi ( <b>yerelin çatışması</b> )
Hükümetin belirlediği stratejik yöneliş ile yerel yönetimlerin yönelişlerinin aynı konulara veya bölgelere odaklanmaları halinde örtüşme söz konusu olur.	Hükümetin belirlediği stratejik yöneliş ile yerel yönetimlerin yönelişlerinin farklı konulara veya bölgelere odaklanmaları halinde ayrışma söz konusu olur.	Hükümetin belirlediği stratejik yönelişin millî menfaatleri tehlikeye atması, yerel yönetimlerin ise bunu desteklememesi veya buna karşı çıkması halinde çelişki/ çatışma durumu ortaya çıkar.	Yerel yönetimlerin dış politikasının millî menfaatleri tehlikeye atması, ulusal yönetimin ise buna karşı çıkması halinde çelişki/ çatışma durumu ortaya çıkar.

Bu tespitler Şekil 3'te yerleştirilerek yorumlanacaktır.



Şekil 3: Ulusal ve Yerel Dış Politikalar Arasındaki İlişki Durumları  
(Çizim: Murat Daoudov)

*Örtüşme* durumu, yerel-ulusal dış politika ilişkisi açısından ideal bir durumdur.

*Ayrışma*, ulusal dış politikanın belirli bir dönemdeki yönelişi ile yerel yönetimin (veya bazı yerel yönetimlerin) yönelişleri arasındaki farkı ifade etmektedir. Ancak bu durumda yerel yönetimler, egemenlik-şartlı aktörler olarak yine millî menfaatler dairesinde hareket etmekte, yani millî menfaatleri çiğnememektedir.

Ulusal dış politikanın tercihleri zamana bağlı olarak farklılık gösterebilir, zira seçimlerle işbaşına gelen hükümetler farklı hedefleri koyabilir veya mevcut olanlardan vazgeçebilir. Misalen, Türkiye'de hükümetin belirli bir dönemde stratejik hedef olarak Avrupa Birliği ile entegrasyonunu önlemesine karşın, ülkenin doğu veya güney-doğu sınırlarındaki belediyelerin İran'ın veya Suriye'nin, ya da mesafeye daha uzakta bulunan Pakistan'ın veya Hindistan'ın yerel yönetimleri

ile yoğun işbirliği geliştirmeleri, millî menfaatleri zedelemeyiz. Zira o ülkelerin toplumları ile de barış, dostluk ve işbirliği içinde olmanın uzun vadeli millî menfaatler ile örtüştüğü savunulabilir. Federal ülkelerde veya bölgesel üniter devletlerde eyaletin veya bölgenin dış politikası, üniter devletteki bir yerel yönetime nazaran kendi ulusal dış politikası ile daha sıkça ayrışabilir.

Çatışma durumları, ulusal veya yerel aktörden en az birinin millî menfaatler dairesinin dışına çıkması halinde meydana gelmektedir. *Ulusalın çatışması*, daha önce zikredilen örnekler ışığında hükümetlerin bazı siyasetlerinin veya stratejik kararların millî menfaatleri göz ardı ettiği veya tehlikeye soktuğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu kararları tasvip etmeyen yerel yönetimler karşıt bir kampanya yürütebilir, bazı ürün veya etkinlikleri boykot edebilir, ulusal yönetimin haksız girişimlerinin mağduru olarak görülen aktörlerle dayanışma sergileyebilir. Söz konusu çatışma durumunun sadece siyasî ve güvenlik eksenli konularda değil, çevre alanında da vuku bulabileceği ilerleyen kısımda somut bir örnekte görülecektir.

*Yerelin çatışması*, bazı yerel yönetimlerin yürüttüğü dış politikaların millî menfaatlerle ve bunları savunan ulusal dış politika ile çelişmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu çatışmanın siyasî veya iktisadî gibi farklı dinamikleri olabilir. Siyasî dinamikler ülke içi “siyasî çatışma” durumunda ortaya çıkabilir. Misalen, ayrı bir devlet kurmak isteyen veya ülke içinde daha fazla özerklik talep eden bir yörenin yerel yönetimleri ile ulusal yönetim arasındaki çekişme halinde, dış ilişkiler alanı bu çekişmenin bir başka sahnesi olabilir. Söz konusu yerel yönetimler, kendi çıkarlarını paylaşan, emellerinde müttefik olarak gördükleri yabancı ülke yönetimleri, onların yerel yönetimleri veya uluslararası aktörler ile, ulusal yönetimin iradesi ve kontrolü dışında ilişki geliştiriyor olabilir. Bu durum, merkez-çevre çatışmasının yüksek olduğu durumlarda federal ülkelerde veya bölgesel üniter devletlerde bağımsızlık veya aşırı özerklik talep eden eyalet/bölgenin dış politikasında meydana gelebilir.

Yerelin çatışması durumu, ekonomik gerekçelerle de ortaya çıkabilir. Ulusal yönetimin dengeli ekonomik gelişim politikası ile çelişir bir şekilde, bir bölgenin yönetimi yabancı yatırımlar, “marka şehir” ve turizmi çekme stratejisi gibi iktisadî imkânları sadece kendi bölgesine celbetmek, yurt-içi “rakip” bölgeleri saf dışı bırakmak ve

onlarla olan gelir eşitsizliğinin azaltılmasına fırsat vermemek gibi siyaset güdebilir.

Ancak bazı durumlarda çatışmaları (yerelin mi, ulusalın mı millî menfaatlerle çatıştığı şekilde) sınıflandırmak kolay olmayabilir, zira bu çatışmanın sebebini farklı aktörler kendi konumlarından bakarak farklı şekilde değerlendirebilir. Van den Berg (2008) çalışmasında 1980 ve 1990'lı yıllarda Hollandalı belediyelerin yürüttükleri uluslararası çalışmalar hakkında yaptığı araştırmada, bu çalışmaların zaman zaman ulusal yönetim ile çatıştığını göz önünde sermektedir. Ancak bu noktada, belirli uluslararası meseleler karşısında millî menfaatleri asıl kimin ihlal ettiği hususu tartışılabilir. Yani o vakalarda, ulusal yönetimin yaklaşımının mı millî menfaatlere karşı olduğunu, yoksa yerel yönetimlerinin mi ulusal çıkarları göz ardı ettiği sorusuna hangi cihetten bakıldığına bağlı olarak farklı cevaplar verilebilir. Misalen, 1980'li yıllarda Soğuk Savaş döneminde Hollanda Hükümeti'nin ABD'nin nükleer füzelerini kendi topraklarında yerleştirmesine izin verme kararına karşı çıkan birçok belediye, "nükleer silahsız şehir" kampanyaları yürütmek suretiyle ulusal politikayı protesto etmiş, belediye meclislerinde (daha sonra ulusal yönetimin geçersiz kıldığı) çeşitli kararlar almıştır. Bu durumda, nükleer silahları yerleştiren ve Hollanda'yı SSCB'nin potansiyel hedefi haline getiren Hollanda Hükümeti'nin tutumunun mu millî menfaatleri göz ardı ettiği, yoksa NATO'nun bir toplu savunma stratejisine karşı çıkan belediyelerin mi millî menfaatlerle çeliştiği hususu tartışmaya açıktır.

Dış politika alanında ulusal-yerel görüş ayrılıklarının daha iyi anlaşılması için, benzer bir kurgu Türkiye için güncel bir konuda yapılabilir. Misalen, Türkiye-Suriye krizinden dolayı mülteci göçü, ekonomik kayıp ve güvenlik gibi sorunlarla karşı karşıya gelen sınırdaki yerel yönetimlerin merkezî yönetimin Suriye politikasını eleştirmeleri, onunla çelişmeleri veya Suriyeli yerel yönetimlerle barış ve diyalogun tesisi için şehirler diplomasisi gibi bir girişimde bulunmaları halinde, millî menfaatler açısından hangi taraf haklı görülebilecektir? Sınırdaki şehirleri Suriye'nin füze sisteminin potansiyel hedefi haline getiren hükümetin politikası mı, yoksa hükümetin Suriye'ye karşı gerekli gördüğü sert tutumun yansımaları zayıflatan yerel yönetimlerin "ayrık sesleri"? Çelişki ve çatışma içeren durumlarda aktörlerin bakış açısına bağlı olarak aynı vakalar karşısında farklı değerlendirmeler ortaya çıkabilmektedir.

ABD örneğinde de, eyalet ve yerel yönetim gibi ulus-altı yönetimlerin, federal dış politikanın bazı tercihlerine ahlâkî saiklerle (nükleer karşıtı duruş, terörle mücadelede insan haklarının ihlaline karşı duruş, diktatörlüklere desteğe karşı duruş vb.) karşı çıkmaları ve ulusal dış politikayı eleştirmeleri, hatta protesto etmeleri yönünde birçok örnek mevcuttur (Blase, 2003:43,44). Çevre alanında da benzer çatışma meydana gelebilmektedir. BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi kapsamında geliştirilen Kiyoto Protokolü'nü onaylamayan zamanın ABD Hükümeti'nin bu tercihi karşı çıkan Seattle Belediye Başkanı'nın başlattığı bir hareket neticesinde, Kiyoto Protokolü'nde öngörülen standartlar yüzlerce yerel yönetim tarafından fiilen uygulanmaya konmuştur (Nijman, 2011:222). Burada, millî ekonominin gelişim hızı açısından Kiyoto'nun emisyon sınırlamalarına karşı çıkan ABD Hükümeti'nin mi millî menfaatleri koruduğu, yoksa vatandaşların ve gelecek nesillerin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını savunan yerel yönetimlerin mi millî menfaatlere hizmet ettikleri konusu tartışmaya açıktır.

### 3.3.2. Yerel-Ulusal İşbirliği ve Koordinasyon Rejimleri

Bu değerlendirmelerden sonra, ulusal yönetimin "gönüllü mağdur" konumuna tekrar dönmekte fayda vardır. Ulusal yönetimin "mağduriyetinin" mecazî anlamda dile getirildiği daha önce ifade edilmişti. Bu mağduriyet, ulusal yönetimin uluslararası alandaki tekel konumunun zayıflaması ve onun iradesi dışında, fakat yine de millî menfaatlerle çatışmayacak şekilde yerelin yurtdışı çalışmalarının gelişmesi olarak ifade edilebilir (örtüşme ve ayrışma durumları). Çatışma durumlarında ise, özellikle yerelin çatışması formülünde ulusal için mağduriyetin dozu artmaktadır. Yani mecazîden gerçek anlama doğru bir geçiş söz konusu, zira ulusal dış politikanın zedelenmesi söz konusu olabilmektedir.

Dünyada demokratik ülkelerde dış politikada yerel-ulusal ilişkilerinin optimal şekilde seyretmesi için benimsenen üç farklı yaklaşım görülmektedir. Örtüşmeyi artırma, ayrışmayı azaltma ve çatışmayı önleme saikleriyle gelişen bu üç yaklaşım şöyle açıklanabilir: a) sınırlayıcı rejim; b) serbest rejim; c) düzenleyici serbest rejim.



### A) Sınırlayıcı Rejim

Demokratik düzenin belirli ölçüde geliştiği ve yerel yönetimlerin yurtdışı ilişkilerinde belirli ölçüde yetkilendirildiği, ancak merkezî yönetimin bu alanda oldukça önemli bir denetim ve düzenleme yetkisini koruduğu rejim türüdür. Bu rejimlerde, dış ilişkiler alanında yerelden ulusala doğru (tabandan-tavana) tek taraflı bilgi akışı öngörülmüştür. Ulusal yönetim, örtüşmenin teşviki ve ayrışmanın azaltılması üzerinde durmakta, çatışmanın önlenmesi hususunda ise tavizsiz bir politika izlemektedir. Bu ülkelerde yerel yönetimler, yurtdışı ilişkilerinde merkezî yönetimden önceden izin almak durumundadırlar. Ayrıca verilen yetkilerin kapsamı da sınırlıdır. Ulusal yönetimin dış politika alanında yerel yönetimleri düzenli olarak bilgilendirmesi (yani tavandan tabana bilgi akışı) için bir sistem öngörülmemiştir. Bu yaklaşımın örneği olarak Türkiye incelenecektir.

### B) Serbest Rejim

Gelişmiş demokratik düzene sahip olan, yerel yönetimlerin dış politikalarında serbest davranabildikleri ve ulusal yönetimden izin alma mecburiyetinin bulunmadığı ülkelerin durumu serbest rejim şeklinde tanımlanabilir. Yerel özerkliğin güçlü olduğu ve yerel yönetimlere olan güvenin yüksek olduğu bu ülkelerde, ulusal yönetim yerel dış politikanın gelişmesi ve uygulanması konusuna müdahil olmamaktadır. Ancak yazılı olmayan bir tür “centilmenlik anlaşması” çerçevesinde bir yerel-ulusal mutabakatı söz konusudur. İki düzey arasında bilgi akışı ve koordinasyon ancak ihtiyaca göre, *ad hoc* bazda yapılmaktadır. Bunun örneği olarak İtalya ve İsveç'teki durum kısaca tanıtılacaktır.

### C) Düzenleyici Serbest Rejim

Düzenleyici serbest rejimler, serbest rejimlerden daha düzenli ve gelişmiş bir versiyon olduğu savunulabilir. Zira yerel dış politikanın, ulusal dış politikanın başarısı açısından önemli bir unsur olduğu yöndeki stratejik bir vizyona, bir “devlet idrakine” dayanmaktadır. Bu rejimin özelliği, a) yerel yönetimlerin yurt dışı ilişkilerinde, öz kaynaklarından belirli ölçüde harcama

yapma konusu da dâhil olmak üzere, cesurca yetkilendirilmiş olması, ayrıca b) yerel ile ulusal düzeyler arasında çift yönlü bilgi akışının ve tecrübe paylaşımının sağlanması için kurumsal bir çerçevenin oluşturulmuş olması, ve c) ulusal yönetimin teşkilatı bünyesinde (misalen dışişleri bakanlığında veya cumhurbaşkanlığında) yerel dış politikayı destekleyecek yapısal bir düzenlemenin geliştirilmiş olmasıdır. Bu model, yerelin uluslararası açılımını, ulusal ile uyumunu ve “millî faydayı” artırmak amacıyla iki düzeyin işbirliğini “düzenleyen” bir modeldir. Bu rejimin en önemli emsali üniter devlet olan Fransa’dır. Federal devlet olan Brezilya da Fransa’dan esinlenerek benzer bir modeli uygulamayı denemektedir.

Her ülkenin belirli bir ulusal-yerel ilişki modelini tercih etmesinin iç sebepleri vardır. Sınırlayıcı rejimler, yerel yönetimlere karşı güvenin yetersiz olduğu ülkelerde uygulanmaktadır. Serbest rejim, yerel özerkliğin güçlü ve demokrasinin gelişmiş olduğu, fakat dış politika açısından yerel-ulusal tamamlayıcılığının ve sinerjinin özellikle ulusal düzey için stratejik öneminin anlaşılması “eşiğine” henüz ulaşılmadığı ülkelerde görülmektedir. Düzenleyici serbest rejim, gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimlerin azamî ölçüde yetkilendirildiği, ancak bununla da sınırlı kalmayarak, yerel dış politikanın, ulusal dış politikayı destekleyici ve kuvvetlendirici önemli bir unsur olduğu yöndeki kanaatin yerleştiği ve bunun için gerekli iradenin de bulunduğu ülkelerde görülmektedir.

Türkiye’de *sınırlayıcı rejimin* benimsenmesinde iki temel sebebin öne çıktığı söylenebilir: biri siyasî-ıdarî boyutta ve diğeri siyasî-güvenlik boyutunda. Siyasî-ıdarî boyutta, Türkiye’nin kamu yönetimindeki merkezîyetçi geleneğin “ikliminde” yerel yönetimlerin “reşit” görülmemesi ve vesayet kültürünün güçlü olması zikredilebilir. İç düzlemdeki bu reşit görmeme ve güvensizlik olgusunun<sup>61</sup> bir sonucu

61 Birçok kaynakta Türkiye’deki merkezîyetçi kültüre ve devleti yerel yönetimlerden potansiyel olarak “koruma” refleksine işaret edilmektedir. Keleş (1994:325)’e göre “gerçekten, sınırsız bir özerklik, devlet içinde, kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve uyumu bozar... Yerel yönetimlere tanınmış yetkilerin ulusal çıkarları bozmasına yer vermemek, yerel yetkilerin sınırlarının aşılmamasını sağlamak, yasal görevlerin savsaklanmasını önlemek gibi amaçlarla, özeksel [merkezî] yönetim, yerel yönetimler üzerinde bir gözetim ve denetim uygular. Her ne kadar bu denetim ve gözetim, devletin genel yararlarının korunması için öngörülmüş ise de, bunda yerel toplulukları, yerel yönetimleri ele geçirmiş kadroların yasa dışı işlemlerinden korumak amacı da saklıdır.” Merkezî idarenin vesayet denetimi ile de yerel yönetimleri sürekli gözetmenin altında güçlü bir merkezîyetçi kültür veya bürokratik

da dış düzlemde yerel yönetimlerin İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları'nın izin prosedürlerine tâbi tutulmalarıdır. Siyasî-güvenlik boyutundaki sebep ise, Güney-Doğu'daki bazı yerel yöneticilerin ülkenin bölünmez bütünlüğüne hanel getirmeleri kaygısıdır. Çukurçayır (2009:120), yerel yönetimlerin uluslararası işbirliğini teminat altına alan (ancak Türkiye'nin çekince koyduğu) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesinin 2. ve 3. bentlerindeki hükümleri ile ilgili olarak, yukarıda işaret edilen sebepten dolayı belediyelerin yurt dışı ilişkilerinde bazı "önlemlerin" alındığını ifade etmektedir. Toprak (2006:145) da, aynı belgenin hükümleri bağlamında, "İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı'nın kontrolünden geçen ağırlaştırılmış prosedürler ile işbirliği konusuna "hassasiyetle" yaklaşıldığını" ifade etmektedir.

*Serbest rejimi* benimseyen ülkelerde yerel yönetimler yurtdışı ilişkilerinde aktiftir, ulusal yönetimler de onlara hareket serbestisini tanımıştır. Üstelik yerel yönetimlerin uluslararası çalışmaları için merkezî yönetim bazen malî kaynak da sağlamaktadır. Yerel yönetimler veya birlikleri, uluslararası düzeyde temsil, yurt dışındaki belediyelere yönelik yürütecekleri kalkınma işbirliği veya insanî yardım faaliyetleri için merkezî hükümetten fon alabilmektedir. İsveç, Hollanda, Slovenya ve diğer ülkelerde böyle uygulamalar vardır.

*Düzenleyici serbest rejimin* bunlardan farkı, uluslararası alanda yerel-ulusal işbirliğini daha üst düzeye taşıması ve buna kurumsal bir çerçeve kazandırmasıdır. Burada yerel yönetimlerin uluslararası çalışmaları, ulusal dış politika açısından stratejik bir önem taşımaktadır. Ulusal yönetim sadece yerel yönetimleri yetkilendirip "serbest bırakmamaktadır", ayrıca uluslararası alanda onları sürekli kollamakta, başarılı bir politika yürütmeleri için onlara bilgi, idarî ve malî destek vermekte, onlarla iki yönlü bilgi akışını öngörmektedir. Bu bilgi akışı, serbest rejimde olduğu gibi düzensiz/*ad hoc* olmayıp, sürekli ve düzenlidir.

---

yaklaşım (Şentürk, 2010) yatmaktadır. Bu merkezci geleneğe işaret eden T.C. Başbakanı Erdoğan'a göre "mahallî idareye güvensizlik, topluma karşı güvensizliğin bir yansımasıdır" (Sarı, 2011:558). Ayrıca, bu merkezîyetçi kültür, yerelin güçlendirilmesine karşı bir defans aracı olarak, Türkiye'de Güney-Doğu meselesi etrafındaki siyasî-güvenlik kaygılarını da sıkça kullanmaktadır (Şentürk, 2010).

### 3.3.2.1. Sınırlayıcı Rejim Modeli: Türkiye

Yerel yönetimlerin yurtdışı çalışmalarının ulusal yönetimin dış politikası ile ilişkilerin mahiyeti açısından Türkiye'deki durum sınırlayıcı rejim modeli olarak nitelendirilebilir. Bu modelin özellikleri aşağıda incelenmektedir.

*Birincisi özellik,* Türkiye'de yerel yönetimler yurtdışı ilişkilerinde kısmen yetkilendirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74.maddesinde ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62.maddesinde yerel yönetimlerin uluslararası düzeyde toplam dört tür ilişki kurabilecekleri zikredilmiştir: a) uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üyelik veya kurucu üyelik; b) bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet; c) bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak hizmet projeleri; d) kardeş kent ilişkisi (sadece belediyeler için). Bunun yanı sıra Türkiye, Avrupa Konseyi tarafından 1980 yılında hazırlanan Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi<sup>62</sup> belgesini de, Türkiye'nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkeler ve sadece yerel yönetim ve birliklerinin işbirliği için geçerli olmak üzere imzalamıştır (4517 sayılı Kanun ile). Ayrıca, belediye ve il özel idare kanunlarında bu kurumların gider kalemleri sayılırken, yurtdışı ilişkileri için harcamalar öngörülmüştür.

*İkinci özellik,* yerel yönetimlerin yurtdışı ilişkileri ciddi bir sınırlamaya ve denetime tâbi olmalarıdır. Buna göre, yerel yönetimler tarafından yurtdışı ilişkilerinin kurulması için 5393 /md. 74 ve 5302/md.62 hükümleri gereği "faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması zorunludur". Diğer yandan, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerinin Yürütülmesi ve Koordinasyon Hakkında Kanunu'na göre (md. 1/6), mahallî idareler, yabancı elçilik ve konsolosluk, milletlerarası kurullar ve bunlara bağlı birimler ve sair mercilerle temaslarından Dışişleri Bakanlığı'na bilgi vermelidir. 1173/md. 1/1 ve 6004/md. 2/ç gereğince Dışişleri Bakanlığı, "kamu kurum ve kuruluşlarınca dış politika ile bağlantılı olarak yurtdışında yürütülen faaliyetlerin Hükümetçe saptanan dış politikaya uygunluğunu gözetmek" zorundadır. Sayılan kanun maddelerinin yanı sıra, İçişle-

62 Söz konusu belge, sınır bölgelerinde bulunan yerel yönetimlerin komşu ülkenin yerel yönetimleriyle işbirliğinin desteklenmesini ve teşvik edilmesini öngörmektedir.

ri Bakanlığının çeşitli genelge ve yazılarında yerel yönetimlerin tâbi oldukları bu prosedürler hatırlatılmaktadır (bkz. İçişleri Bakanlığı genelgeleri 2005/36, 2005/62, 2010/73). Ayrıca Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlerin yurt dışı ilişkilerini teminat altına alan hükümlere (md. 10/2 ve 3) çekince koymuştur.

Diğer yandan, günümüzde Brüksel'de Avrupa Birliği nezdinde lobicilik faaliyetlerini yürüten çok sayıda yerel ve bölgesel ofisler bulunurken<sup>63</sup>, Türk yerel yönetimleri ve birlikleri yurt dışında temsilcilik/irtibat ofisi açmamaktadır. Bu durum, 13.12.1983 tarih ve 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında KHK'nın 3.maddesinin "Yurtdışı teşkilatı kurma yetkisi, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında belirtilir; teşkilat kanunlarında böyle bir yetki bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları yurtdışı teşkilatı kuramaz" hükmü ışığında, yerel yönetim ve birlik teşkilat kanunlarında böyle bir birimin öngörülmemiş olmasından kaynaklanmaktadır<sup>64</sup>.

Malî yönden bakıldığında da, bir yandan 5393/md. 60/m gereği belediyeler ve 5302/md. 43/l gereği il özel idareleri, yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve projeler için harcamayı ancak İçişleri Bakanlığının izni elde edildikten sonra yapabilir (birlikler açısından, MİBK'nın giderler ile ilgili 16. maddesinde yurtdışı ile ilgili harcama öngörülmemiştir, ancak bu durumda 5393/md. 22/4 gereği Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerinin geçerli olduğu söylenebilir). Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun yurtdışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve projeler için kamu yararı görüldüğü takdirde harcama yapılmasını öngören 24/n

63 Bu ofisler, ekseriyetle AB üyesi devletlerin ve AB'ye aday ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerin irtibat bürolarından oluşmaktadır. Ancak Norveç, İsviçre gibi AB üyesi olmayan ülkelerin de Brüksel'de benzer irtibat ofisleri bulunmaktadır. Daha geniş bilgi için bkz "Regional Offices Contact Directory 2008": [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf) . Avrupa Birliği dışında, dünyada birçok ulus-altı yönetim, yoğun ekonomik veya kültürel ilişkilerin bulunduğu bölgelerde bir temsilcilik veya irtibat bürosu bulundurmaktadır. Misalen, bazı Kanadalı eyaletlerin ABD'de (özellikle Washington DC'de) veya başka ülkelerde temsilciliklerinin bulunduğu bilinmektedir. Ayrıca Rusya Federasyonu'na bağlı Tataristan Cumhuriyeti'nin Türkiye (İstanbul), Fransa, Kazakistan, Avusturya, Finlandiya ve diğer ülkelerde temsilcilikleri bulunurken, St-Petersburg Şehir Yönetimi'nin ise Almanya, Fransa, Avusturya, Finlandiya ve diğer ülkelerde "İrtibat ve İş Merkezleri" vardır. Tataristan için bkz: [http://1997-2011.tatarstan.ru/?DNSID=af96b8addbd809b1b1691c8f4337e587&no\\_de\\_id=1527](http://1997-2011.tatarstan.ru/?DNSID=af96b8addbd809b1b1691c8f4337e587&no_de_id=1527) ; St-Petersburg için bkz: [http://www.kvs.spb.ru/?p=informacienne\\_delovie\\_tcen-tri\\_sankt-peterburga\\_za\\_rubezhom18](http://www.kvs.spb.ru/?p=informacienne_delovie_tcen-tri_sankt-peterburga_za_rubezhom18) .

64 Konuya "4.2.2.1. Hukukî Düzenlemeler" bölümünde tekrar temas edilecektir.

maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.:2007/6 sayılı Karar). Öte yandan, 6260 sayılı 2012 yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu md.25 gereği, mahallî idarelerin uluslararası kuruluşlara üyelik aidatı ödeneği için önceden Maliye Bakanlığı'nın izninin alınması şarttır (ayrıca bu düzenleme her yılki bütçe kanunlarında tekrar edilmektedir).

Tüm bu izinlerde yurtdışı ilişkinin türü, yabancı muhatap hakkında bilgi, ilişkinin sağlayacağı fayda, yapılacak harcama gibi bilgilerin detaylı bir şekilde merkezî idareye sunulması gerekmektedir.

*Üçüncü özellik*, yerel ile ulusal düzey arasında tek yönlü (tabandan tavana) bilgi akışı öngörülmüş olmasıdır. Yani yerel yönetimlerin yurtdışı faaliyetleri için İçişleri, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları'na bilgi akıtmaları mevzuat hükümleri ile kayıt altına alınmıştır. Ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın genelge ve yazılarında bu husus zaman zaman hatırlatılmaktadır. Ancak, ulusal yönetimden yerel yönetimlere dış politikanın durumu, yönelişleri ve tercihleri ile ilgili düzenli ve sürekli bir bilgi akışını öngören düzenlemeler yoktur.

*Dördüncü özellik*, sürekli bir koordinasyon mekanizmasının bulunmamasıdır. Yani ulusal düzey ile yerel düzey arasında yerel ve ulusal dış politikaların koordinasyonunun sağlanması ve sinerjinin oluşturulması için düzenli istişare mekanizmaları yoktur. Bu tarz etkileşimler düzensiz/*ad hoc* şekilde, ihtiyaca göre ve genellikle dar katılımlı yapılmaktadır. Böylesi "parçalı" çözümlerin örneği olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Dışişleri Bakanlığı arasında imzalanan işbirliği protokolü (Zaman, 27.12.2011) veya İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nde, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'ndeki Türk Millî Heyeti üyeleri ile yapılan toplantılar sayılabilir.

### 3.3.2.2. Serbest Rejim Modeli: İsveç ve İtalya

Serbest rejim modelinde yerel (bölgesel) yönetimler, yurtdışı ilişkilerinde merkezî idareden önceden izin almak durumunda değildirler. Yabancı yerel yönetimlerle işbirliği yapmak veya uluslararası yerel yönetim birliklerine üye olmak için kendi yetkili organlarının kararları yeterlidir. Genellikle bunların uluslararası işbirliğinde bulunma hakları yerel yönetim kanunlarında teminat altına alınmış, bu hakkın kul-

lanılması için bir izin prosedürü öngörülmemiştir. Elbette ki bu yerel yönetimler millî menfaatlere aykırı davranmamakla ve ülkenin genel politikasına ya da egemenliğine zarar vermemekle yükümlüdürler. Bu yükümlülük ya yerel yönetim kanunlarında açıkça belirtilmiştir ya da genel “idarenin bütünlüğü” ilkesine dayanmaktadır.

Aynı zamanda ulusal yönetimle ilişkiler ve koordinasyon açısından yine serbest veya esnek bir yaklaşım benimsenmiştir. İki düzey arasında dış politika ile ilgili istişareler *ad hoc* bazda/ihtiyaç hâsıl olduğunda yapılmaktadır, bunun dışında iki düzey arasında *arayüz* görevini yapacak kurumsal bir yapı oluşturulmamıştır.

Üniter devlet olan İsveç’te yerel yönetimler uluslararası işbirliği konusunda herhangi izne tâbi olmadan yetkilendirilmiştir. İller ve belediyeler yurtdışı ilişkilerinin düzenlenmesi konusunda geniş serbestliğe sahiptir. İsveç, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın yerel yönetimlerin uluslararası işbirliği hakkını teminat altına alan 10.maddesini çekince koymadan kabul etmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin de dâhil olmak üzere, çeşitli aktörlerin uluslararası işbirliğini düzenleyen Avrupa Birliği Yerinden İşbirliği Tüzüğü (EU Regulation n°625/2004) tüm AB ülkeleri için bu alanda bir çerçeve oluşturmaktadır.

Ancak, yurtdışı ilişkilerde genel olarak serbestliğe sahip olan İsveçli yerel yönetimlerin, yerinden işbirliği için kendi bütçelerinden harcama yapma konusunda bir yetki verilmemiştir. Yerel yönetimler, bu tarz kalkınma işbirliği projelerini İsveç Uluslararası İşbirliği Ajansı SIDA’nın fonlarını kullanarak yürütmektedir. Coğrafi öncelik alanlarının SIDA tarafından belirlendiği bu merkezî fon sistemi, merkezî yönetime dolaylı bir yönlendirme imkânını vermektedir.

İsveç’te, yerel ile ulusal düzey arasında uluslararası ilişkiler alanında düzenli bir koordinasyon mekanizması bulunmamaktadır. Yerel yönetimler kendi dış ilişkilerini belirleme ve yürütme konusunda serbestler, ancak yurt dışında kalkınma işbirliği projesini uygulama konusunda kaynak itibarıyla merkezî idareye dolaylı bir bağımlılığa sahiptirler (Gallet, 2010:76,77; CNCD, 2001:46,47; UN HABITAT 2007:57,59).

Bölgeci üniter devlet olan İtalya’da bölgesel ve yerel yönetimler uluslararası işbirliğinde bulunabilmektedir. Yerinden işbirliği konusu büyük ölçüde bölgesel yönetimlere bırakılmıştır ve bölgeler bu

alandaki kendi yasal düzenlemelerini yapabilmektedir. Bölgesel ve yerel yönetimler, İtalya’da uluslararası işbirliğini düzenleyen 49/87 sayılı Kanun gereği, Dışişleri Bakanlığı’nın uluslararası kalkınma projelerini uygulayabilmekte, bu amaçla merkezî yönetimden fon alabilmektedir. Diğer yandan, 1993 tarihli Yerel Maliye ve Muhasebe Kanunu’nun 68. maddesi, yerel yönetimlerin (belediye ve il) kendi bütçelerinden yüzde 0,80’lik kısmını uluslararası işbirliğine ayırabileceklerini belirtmektedir.

Ayrıca İtalya, İsveç örneğinde olduğu gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ilgili maddelerini çekincesiz kabul etmiştir. Diğer yandan, Avrupa Birliği Yerinden İşbirliği Tüzüğü de belirli bir çerçeveye oluşturmaktadır.

1991 yılında kurulan Bölgeler-arası Yerinden İşbirliği Gözlemevi (*Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo, OICS*), Bölgeler ve Özerk İller Konferansı tarafından, bu alanda işbirliği ve koordinasyonu artırmak için kurulmuştur. Dışişleri Bakanlığı, İtalya Belediyeler Birliği, İtalya İller Birliği ve İtalyan STK’lar meclisi OICS’de gözlemci statüye sahiptir. Her ne kadar bu platform koordinasyon amaçlı kurulduysa da, Fransa örneğinde görüleceği gibi merkezî yönetim ile yerel ve bölgesel yönetim düzeylerinin her ikisinin eşit sayıda ve statüde temsil edildiği düzenli bir koordinasyon mekanizması değildir. Daha ziyade bölgelerin kendi aralarında koordinasyonunu yapmak ve ulusal yönetim ile bilgi akışını sağlamak için kurulmuştur (Gallet, 2010:70,73; CNCD, 2001:27,32; UN HABITAT 2007:36,41).

### 3.3.2.3. Düzenleyici Serbest Rejim Modeli:

#### Fransa ve Brezilya

Düzenleyici serbest rejimin ilk ve en gelişmiş örneğini Fransa sunmaktadır. Fransız yerel yönetimlerin uluslararası alandaki faaliyetleri, artık “Fransa’nın dış politikasının en emin değerlerinden biri” haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin çalışmaları, Fransa’nın yurtdışındaki etkinliğini ve etkisini artırmaktadır (CNCD, 2006:5). Fransa’da 1992 yılında yerel düzeyin yurtdışı çalışmalarına doğrudan destek sağlayan ulusal bir mekanizma kurulmuştur: Ulusal Yerinden İşbirliği Komisyonu (*Commission nationale de la coopération décentralisée*). Ayrıca, Fransız Dışişleri Bakanlığı bünyesinde, yerel yönetimlerin yurtdışındaki çalışmalarına destek vermek üzere “Yerel Yönetimlerin Dış



Faaliyetleri Delegasyonu“ (*Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales- DAECT*) adlı özel bir birim oluşturulmuştur. Burada merkezîyetçi ulus-devlet geleneğinin simgesi olarak bilinen 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 kurumsal bir düzenleme yapılmıştır. Böylece hem yerel yönetimlere uluslararası alanda doğrudan eylem sahibi olma yetkisi tanınmış, hem de bu yetki pratikte desteklenmiştir. Yerel yönetimler, yabancı ülkelerde bir çalışma yürütmek istediklerinde, Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegasyonu'ndan ve elçiliklerden destek almaktadırlar. Hedef ülkelerdeki Fransız diplomatik misyonlarında yerel işbirliğinden sorumlu bir görevli bulunurken, ayrıca, yerel yönetimlerin projelerine destek üzere Dışişleri Bakanlığı'nca her yıl özel bir bütçe ayrılmaktadır. 1992 yılında kurulan, 2006 yılında ise reforme edilen ve başkanlığını Fransa Başbakanı'nın yürüttüğü Ulusal Yerinden İşbirliği Komisyonu'nun amacı, yerel aktörlere hukuk desteği, bilgi desteği ve veri tabanı gibi hizmetleri sunmaktır. Özellikle ortak veri tabanı, yapılacak çalışmaların daha isabetli bir şekilde belirlenmesi için yerel aktörlere yol göstermektedir (Daoudov, 2009a; [www.cncd.fr](http://www.cncd.fr), [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr), 07.07.2012).

Komisyon, ulusal ve yerel düzeyin temsilcilerini eşit sayıda bir masa etrafında buluşturmakta olup, asil ve yedek üyelerden oluşmaktadır. 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 başkanlık yaptığı Komisyonun toplantılarına bakanlıkların temsilcileri ile ulusal ve uluslararası yerel yönetim birliklerinin temsilcileri katılmaktadır. Bu kurumların dışında ayrıca “uzman kişiler” de Komisyon üyeliğine tayin edilebilmektedir (Daoudov, 2009a; [www.cncd.fr](http://www.cncd.fr), [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr), 07.07.2012). Böylece ulusal ile yerel düzey arasında sürekli ve düzenli bir işbirliği ve bilgi paylaşımı için bir “kulvar” oluşturulmaktadır. Yani Fransa, yerel yönetimlerini uluslararası alanda “serbest” bırakırken aynı zamanda bir geri bildirim sistemini

de kurmakta ve dolayısıyla bu durumu kendisi için azamî faydaya dönüştürmektedir.

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 arasında gösterilmektedir (Daoudov, 2009a; www.cncd.fr, www.diplomatie.gouv.fr, 07.07.2012).

Brezilya'da da, Fransa'nın tecrübesinden esinlenerek ve Fransa'nın bilgi ve tecrübe paylaşımı şeklindeki desteği ile<sup>65</sup> bir koordinasyon mekanizması devreye girmiştir. Öncelikle 1997 yılında Dışişleri Bakanlığı bünyesinde, eyaletlerle ilişki kuracak Federatif İşler İstişare Komisyonu (*Advisory Body for Federative Affairs*) kurulmuştur. 2003 yılında ise Brezilya Cumhurbaşkanlığı Kurumsal İşler Genel Sekterliği bünyesinde Federatif İşler Genel Müdür Yardımcılığı Ofisi (*Office of the Deputy Director for Federative Affairs at the Secretariat of Institutional Affairs of the Presidency of the Republic/ Subchefia des Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SAF/SRI/PR, SAF*) oluşturulmuştur. Bu birime bağlı olarak da, Federatif Uluslararası İşler İstişare Kurulu (*Advisory Body for Federative International Affairs/ ACIF*) tesis edilmiştir. Bu birimlerin amacı, özel olarak yerinden (eyalet ve yerel yönetimler tarafından yürütülen) uluslararası işbirliği çalışmalarını teşvik ve koordine etmektir.

Ayrıca SAF, eyalet ve yerel yönetimlerin ulus-altı dış politikaya ilgisini artırmak için seminerler ve toplantılar düzenlemektedir. Diğer yandan federal hükümet, ulus-altı yönetimlerin uluslararası işbirliği projeleri için fon imkânlarını sunmaktadır. Federal hükümet ve SAF, yerinden işbirliğine büyük destek vermiş, özellikle Fransa ve İtalya ile işbirliğini teşvik etmiştir. Ayrıca bu ilişkiye "yerinden işbirliği" teriminden ziyade, "çok-düzeyle işbirliği" (*multi-level cooperation*) terimi daha uygun düşmektedir, zira Brezilya, Fransa ve İtalya'nın yerel, bölgesel ve ulusal yönetim düzeylerinin aktif müdahil oldukları, hatta za-

65 Fransa Ulusal Yerinden İşbirliği Komisyonu Genel Sekreteri ve Dışişleri Bakanlığı Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegatesi Antoine Joly ile 30.03.2009 tarihinde Paris'teki makamında yapılan görüşmedeki ifadesine göre, kendisi Brezilya Hükümeti tarafından davet edilerek Fransız tecrübesi hakkında bilgi desteğini vermiştir.

man zaman projelerin uygulanmasında birlikte yer aldıkları bir ilişki söz konusudur. Brezilya Dışişleri Bakanlığı, Fransa ve İtalya ile ikili işbirliği antlaşmalarını, yerinden işbirliğini de kapsayacak şekilde 2007 ve 2008 yıllarında yeniden düzenlemiştir (Salomon, 2011:60,61; Portal Federativo). Ancak yine de Brezilya modelinin hâlâ “yapım aşamasında” olduğu, özellikle ulus-altı yönetimlerin uluslararası çalışmalarının yasal çerçevesinin geliştirilmesi gerektiği de ifade edilmektedir (Barros, 2010;45,46).

## 4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu bölümde tez ile ilgili kısa bir sonuç değerlendirmesi yapıлып, ayrıca Türkiye'deki yerel yönetim ve birliklerinin uluslararası ilişkiler alanında aktif çalışmalar yürütebilmeleri ve etkili olabilmeleri için bazı öneriler sıralanmaktadır.

### 4.1. Yerel Dış Politikanın Profesyonelleşmesi

Yerel yönetimlerin günümüzde demokratikleşme ve küreselleşmenin müsterek etkisi ile, yani demokraselleşmenin tesiri ile uluslararası alanda giderek daha fazla varlık gösterdikleri, daha etkin oldukları ve bilimsel çevrelerle uluslararası kurumların daha fazla dikkatlerini çektikleri görülmektedir. Yerel yönetimler dış politikalarını geliştirirken ve uygularken, millî menfaatlere bağlı ve ulusal yönetimlerin belirlediği dış politika ile ilişkili bir şekilde hareket etmektedir, etmek durumundadırlar.

Ulus-altı yönetimlerin uluslararası alandaki varlığı, en az otuz yıl önce bilim çevrelerince tespit edilmiş ve araştırılmaya başlamıştır. Bu konuda çok sayıda bilimsel kaynağın yanı sıra ayrıca birçok uluslararası kurumun ve kuruluşun bu konu ile ilgili raporları, kararları ve tavsiyeleri mevcuttur. Yerel dış politika veya onun uygulama yöntemi olan yerel diplomasiyi araştıran uzmanlar şu tespitleri yapmaktadır:

*Birincisi*, yerel yönetimler uluslararası siyasetin her kademesinde varlık gösteren aktörler haline gelmiş olup, diplomasi süreçlerinin değişimine katkı yapmaktadır. *İkincisi*, yerel yönetimlerde uluslararası çalışmalar ve diplomasi uygulamaları giderek profesyonelleşmektedir.

Birçok yerel yönetimde artık tutarlı bir yerel dış politikayı geliştirmeye çalışan profesyonel kadrolar istihdam edilmektedir. *Üçüncü* gelişme, yerel dış politikalarda idealizmden pragmatizme (faydacılığa) doğru bir evrim izlenmektedir. Yerel dış politikaların profesyonelleşmesi ile birbirini besleyen bu ikinci gelişmenin sebebi, genel olarak toplumların 1960 ve 1970’li yılların idealizminden sonra 1990’lı yıllarda hâkim olan bireyselci ve realist duruşu benimsemeleri ile ilgili olabilir. Yerel yönetimler dış politikalarında, pratik veya ekonomik kâr ve menfaatleri gözetmektedir. *Dördüncüsü*, profesyonelleşme eğilimine rağmen yerel dış politika hâlâ “emekleme döneminde” olup, genellikle kısa vadeli yaklaşımlar hâkim olmaktadır (van der Pluijm ve Melissen, 2007:33,34).

Profesyonelleşme eğiliminin bir başka göstergesi olarak da, özellikle metropol veya bölgesel yönetimlerde dış politika ile ilgili birimlerde artık emekli diplomatların veya bir şekilde dışişleri bakanlıklarında görev almış kişilerin istihdam edilmesi gösterilebilir. Uluslararası ortamdaki çok yönlü ve çok katmanlı ilişkileri fırsatlara dönüştürmek, şehre veya bölgeye bundan fayda sağlamak veya uluslararası arenada söz ve itibar sahibi olmak için seçilmiş ve atanmış yerel yöneticilerin paylaştıkları iyi bir vizyona, üzerinde düşünülmüş bir dış politikaya, tutarlı ve aktif bir diplomasiye ve bunları uygulayacak tecrübeli kadrolara ihtiyaç vardır.

Dış politika, bir ülkenin dışarıya dönük menfaatlerinin toplamını koruma ve kollama amaçlı politikadır. Bu politika, birçok katmandan, unsurdan ve eylemden oluşmakta olup, sadece dışişleri bakanlıklarının veya diğer merkezî kurumların çabaları bu menfaatlerin toplamını kucaklayamaz. Merkezî yönetimin, yerel yönetimlerin, iş dünyasının, sivil toplumun ve medyanın yurt dışındaki aktörlerle ilişkilerinin toplamı, millî menfaatlere hizmet etmektedir. Bunlar içerisinde kamu meşruiyetine dayanan merkezî ve yerel yönetimi ayrı bir sorumluluk düşmektedir. Bu alanda dışişleri bakanlığı, diplomasi donanmasının amiral gemisi konumundadır (Daoudov, 2010b). Ancak bu donanma artık, hacmi ve hızı farklılık gösteren, bazen değişik güzergâhlarda ancak aynı rotada seyreden irili ufaklı gemilerden oluşmaktadır. Bu ortamı etkili bir şekilde yönetmek için yerel yönetimlerin daha serbest idarî ve hukukî bir çerçevede, daha profesyonel yöntemlerle ve araçlarla daha iyi bir koordinasyon ortamında politika yürütmeleri gerekmektedir.

## 4.2. Türkiye için Öneriler

Demokratikleşme yolunda ilerleyen ve son yıllarda ekonomik istikrar ve büyümeyi yakalayan Türkiye'nin güçlü bir şekilde kalkınması için, yerinden yönetimin daha fazla geliştirilmesi, yerel yönetimlerin malî ve idarî yönden güçlendirilmesi ve içte ve dışta yetkilendirilmesi önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin vatandaşlara kaliteli hizmetleri sunmaları ve yerel demokrasinin gelişmesi şüphesiz ulusal yönetimin genel politikasının başarısını destekleyecektir. Diğer yandan, bölgesinde ve dünyada önemi ve etkisi artan Türkiye, ulusal dış politikasına güç katacak her unsuru geliştirmelidir. Genel olarak merkezî yönetim, özelde ise Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmaların bazı doğal sınırlarının bulunduğu, yani "klasik" yöntemlerin artık yeterli olmadığı, olamayacağı gerçeği günümüzde daha iyi anlaşılmalı, diğer aktörlerin faaliyetlerinin de "toplam millî çıkarlarına" hizmet ettikleri ve dış politikayı destekleyici ve tamamlayıcı faktör oldukları görüşü devletin zirvesinde de kabul görmüştür. T.C. Başbakanlığı bünyesinde Kamu Diplomasisi Koordinatörlüğü'nün kurulmuş olması, bu durumun bir anlamda beyanı ve kabulü niteliğindedir (Daoudov, 2010b). İlgili genelgenin ifadesi ile "günümüzde, küreselleşmenin bir sonucu olarak uluslararası ilişkiler daha karmaşık bir hale gelmiş, devletler arasındaki resmi diplomasi yanında, uluslararası toplumu etkilemenin ve yönlendirmenin bir aracı olarak "Kamu Diplomasisi" ayrı bir önem kazanmıştır" (Başbakanlık Genelgesi, 2010/3).

Yerel dış politikanın da ülkenin yararına etkin bir şekilde yürütülen bir politika olabilmesi için vizyon değişimi ve sistem değişimi (ve elbette ki kültür değişimi) gereklidir. Bu değişimlerin vuku bulması, özellikle kamu yönetiminin kültüründe gerekli değişimlerin yaşanması için akademik camianın da kapsamlı bilgi ve fikir desteğini sağlaması önem taşımaktadır.

### 4.2.1. Vizyon Değişimi

Bu çalışmada görüldüğü üzere, bazı gelişmiş ülkeler yerel dış politikayı sadece "müsamaha edilmesi", "hoş görülmesi" gereken bir olgu olarak görmeyip, buna ülkenin dış politikası açısından stratejik bir değer addetmektedirler. Fransa Dışişleri Bakanlığı'nın yayınların-

da yer alan “yerel yönetimlerin uluslararası alandaki faaliyetleri, artık Fransa’nın dış politikasının en emin değerlerinden biri haline gelmiştir”, “yerel yönetimlerin çalışmaları, Fransa’nın yurtdışındaki etkinliğini ve etkisini artırmaktadır” gibi ifadeler, böyle bir vizyonun en gelişmiş emsalidir. Merkezîyetçi üniter sistemin simgesi olarak görülen Fransa’nın yerel yönetimlerinin dış çalışmalarına bu yaklaşımı ibret vericidir. Türkiye’nin yükselen dış politikasının ve coğrafi olarak genişleyen millî menfaatler sahasının selameti için de, yerel yönetimlerin bu alandaki potansiyelinin farkına varılması ve gereğinin yapılması elzemdir. Bunun için ulusal ile yerel düzeyi bu işin ortakları olarak gören bir yaklaşım benimsenmelidir.

Yerel dış politika ile ulusal dış politikanın ilişkisi ve etkileşimi son derece önemli bir husustur. Yerelden uluslararası hedeflere uzanırken, ulusal yönetim ile uyumun önemi büyük olduğu gibi, yerel dış politika, ulusal dış politikayı destekleyici ve tamamlayıcı bir unsur olarak algılanmalıdır. Bununla birlikte, yerel dış politikanın kendine has konumu ve yaklaşımı vardır. Bu yüzden yerel dış politika, ulusal dış politikadan esinlenen, hatta onun kazanımlarından yararlanan, aynı zamanda kendi faaliyetleri ile onu tamamlayan, hatta kimi zaman onun giremediği alanlara nüfuz edebilen bir politika olarak gelişmektedir. Merkezi yönetim, bir tür “ulusal-yerel dış politika sözleşmesi” kapsamında, yerelin dışa açılmasını desteklemeli, teşvik etmelidir. Zira hedef ülkelerde halka en yakın yönetim düzeyi olan belediyeler üzerinden yurttaşlara nüfuz edeceklerinden diplomatların ve hükümetin “dışarıdan” etkisinden farklı olarak, yerel yönetimlerin “içeriden” etkileme kabiliyeti vardır. Ayrıca o ülkelerin yerel siyasilerin potansiyel olarak gelecekte ulusal siyasette görev alacakları düşünülürse, bu çalışmaların potansiyelinin uzun vadeli etkisi daha iyi anlaşılacaktır. Yerel dış politikanın bir özelliği de, ulusal dış politikaların doğal unsurlarından olan “güvenlik ve savunma” boyutunun dışında kalmasıdır (Daoudov, 2008c:39; Daoudov, 2010a:43; MBB 2011-2015 Stratejik Planı, s. 40).

Yukarıda incelediğimiz şekilde, yerel ile ulusal düzeyler arasında dış politikada örtüşme, ayrışma ve hatta çatışma durumları söz konusu olabilmektedir. Örtüşmeyi artırıcı, ayrışmayı azaltıcı ve çatışmayı önleyici bir sistem olarak Türkiye’nin “düzenleyici serbest rejim” modelini benimsemesinde fayda vardır. Böyle bir modele muhalefet edecek

merkeziyetçi yaklaşımlar ve ülke bütünlüğü temelli kaygılarına karşı, gerek serbest rejimlerin gerekse düzenleyici serbest rejimlerin uygulandığı ülkelerin de kendi içlerinde bazen ciddî ayrılıkçı hareketlerin bulunduğu, ancak buna rağmen genel çıkarları doğrultusunda sınırlayıcı yaklaşımı benimsemedikleri hatırlanmalıdır<sup>66</sup>.

Böyle bir vizyon değişikliğinin tezahürlerinin birkaç somut örneği bir yandan siyaset ve ulusal yönetim düzeyinde, diğer yandan yerel düzeyde verilebilir.

*Ulusal siyaset düzeyinde vizyon değişimi için* siyasî partilerin, yerel yönetimlerin uluslararası boyutunu kendi programlarında ve faaliyetlerine dâhil etmeleri gerekmektedir. Gerek yerel yönetimlerle ilgili programlarında gerekse dış politika veya uluslararası işbirliği ile ilgili programlarında yerel yönetimlerin potansiyel rolü işlenmeli, teşvik edilmelidir. Partiler bünyesinde bu alanla ilgili ihtisas birimler, komisyonlar bulunmalı, eğitim ve bilinçlendirme faaliyetleri yürütülmelidir.

*Ulusal yönetimde vizyon değişiminin* bazı göstergeleri, misalen başbakanın ve bakanların resmî yurt dışı programlarında, iş adamlarının yanı sıra düzenli olarak belediye başkanlarının ve birlik temsilcilerinin de heyetlerde yer almaları; Fransa ve Brezilya'nın yaptığı gibi, ikili işbirliği antlaşmalarında yerel yönetim işbirliğine özel olarak yer verilmesi; yabancı ülkelerle oluşturulan ortak stratejik kurullar kapsamında, yerel yönetim boyutunun da dâhil edilmesi düşünülebilir (Daoudov, 2010a:43). Yerel yönetim dış düzlemde önemli bir partner olarak algılanmalıdır.

*Yerel düzeyde vizyon değişikliği*, yerel siyasî kadroların kendi seçim programlarına, yönetmeye talip oldukları beldelerin ve şehirlerin uluslararası konumu ile ilgili tasavvurlarını ve planlarını yansıtmaları şeklinde gerçekleşebilir. Gelişmiş ülkelerde yerel dış politika yerel siyasetin de zaman zaman gündem konularında biri olup, bunlara siyasî partilerin yerel seçim programlarında yer ayırdıkları görülmektedir. Bir diğer önemli faktör, yerel yönetimlerde bu alanda profesyonel kadroların istihdam edilmesidir (Bontendael, 2009:140,141,146,147). Yerelde siyasî ve idarî farkındalık başarılı yerel dış politikanın şartıdır.

66 Üniter devletlerden Fransa'da Korsika, İspanya'da Bask veya Katalonya, İtalya'da Kuzey bölgelerinde ayrılmayı savunan hareketler ve siyasî akımlar mevcuttur.



## 4.2.2. Sistem Değişimi

Türkiye’de yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri hususunda hâlihazırda uygulanan sistemin değişmesi için bazı hukukî ve idarî düzenlemelerin de yapılmasına ihtiyaç vardır.

### 4.2.2.1. Hukukî Düzenlemeler

Aşağıda sıralanan öneriler geçmişte Marmara Belediyeler Birliği’nin çeşitli belgelerinde yer almış, yayın organlarına ve resmi yazılarında teklif edilmiştir (MBB İstanbul Valiliği’ne Yazısı, 2010; Daoudov, 2010a; Daoudov, 2010c; MBB 2010 Çalışma Programı).

### Öneri 1: Yerel Yönetimlerin Teşkilat Kanunlarında Yurt Dışı İlişkileri

#### Arka Plan:

Avrupa Birliği sürecinde yerel yönetimlerin yurt dışındaki muadilleri ile olan ilişkilerinin yoğunluğu giderek artmaktadır. Bu ilişkilerin gerekli tempoda sürdürülebilmesi için bazı kanunî düzenlemelere ve kolaylıklara ihtiyaç doğmaktadır. Misalen, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 62. maddesi kapsamında, uluslararası kuruluşlara üyelikler, kardeş şehir ilişkileri, mahallî idarelerle ortak faaliyetler ve hizmet projeleri, İçişleri Bakanlığı’nın iznine tâbi tutulmaktadır. Dışişleri Bakanlığı’nın da görüşünün alındığı resmî izin süreci bazen uzun sürebilmektedir.

Oysa özellikle AB ve uluslararası fonlu projelerin geliştirilmesi konusunda yerel yönetimlerin son derece hızlı ve dar takvimlere uyularak, sıkı bir rekabet ortamında hareket etmeleri gerektiği bilinmektedir. Bu husus göz önünde bulundurulduğunda, bu kanunî zorunluluğun bazen tüm bu çalışmaları sekteye uğratabilecek bir engel olduğu anlaşılacaktır. Zaten, bu tecrübeden hareketle yurt dışındaki muadilleri ile ortak proje geliştiren belediyelerin söz konusu izin prosedürüne, kanunen zorunluluk olmasına rağmen çoğu zaman başvurmadıkları gözlemlenmektedir.

Hâlbuki Avrupa Birliği sürecinde yerel yönetimlerimizin de dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının özellikle AB projele-

rine yoğun katılımı teşvik edilmektedir. Bu husus İçişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı'nın 26.01.2010 tarih ve 2010/6 sayılı genelgesi ile hatırlatılmıştır. Bu durumda merkezî idare yerel yönetimlere uluslararası işbirliği hususunda çelişkili mesajlar vermektedir. Bir yandan idarenin bir bölümü (yukarıdaki örnekte İçişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Dairesi) yerel yönetimleri AB ile ilişkileri geliştirmeye ve AB fonlarından hızlı ve etkili bir şekilde yararlanmaya davet ederken, idarenin diğer bir bölümü (İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü) AB projeleri kapsamında AB'li yerel yönetimlerle işbirliğine girişebilmek için her bir girişim için (bir tür "adım başı izin" yaklaşımı ile) önceden müsaadenin alınması- nı talep etmektedir. Bu emsalleri çoğaltmak mümkündür.

Öte yandan, uluslararası kuruluşlara üyeliklerle ilgili izin prosedürü süreci ile ilgili zaman zaman zorluklar yaşanabilmektedir. Misalen, izin dosyasının sunulması için ilgili kuruluşun tüzüğü'nün onaylı tercümesi istenmektedir. Oysa ülkeden ülkeye değişen hukuk sistemleri ve kuruluşların statü farklılıkları göz önünde bulundurulduğunda, her zaman tüzüklerini elde etmek mümkün olmamaktadır. Zira geleneksel uluslararası teşekküllerin yanı sıra, özellikle Avrupa'da resmî tüzüğü olmayan ağlar, komisyonlar ve platformlar gibi fiilî yapılanmalar mevcuttur.

### Öneri:

1. *İzinden kısmî muaf yolu:* Bu teklife göre, yabancı mahallî idareler ile ortak faaliyetler ve hizmet projeleri için izin şartı, bir kanun değişikliği ile kaldırılacaktır. Uluslararası üyelikler ve kardeş şehir ilişkileri gibi uzun vadeli ve bağlayıcı münasebetleri tesis eden ilişki türleri için ise izin prosedürü yürürlükte kalacaktır. Böylece, AB ve uluslararası fonlu projelerinin sayısının giderek arttığı günümüzde, işin doğası olarak çoğu zaman hızlı bir biçimde ve dar takvimlere uyularak yapılan faaliyetler ve projeler bürokratik işlemlerle geciktirilmeyecektir.
2. *İznin kaldırılması yolu:* Bu teklife göre, tüm işbirliği türleri için izin şartı kaldırılacaktır. Merkezî idarenin uyguladığı denetim fonksiyonu ise, denetim mekanizmasının sürecin sonuna konması ile sağlanacaktır<sup>67</sup>. Misalen bir belediye, meclis kararı ile

67 BM Habitat da yerel yönetimlerin hizmetlerinde genel olarak sonradan/a posteriori denetimi önermektedir. Bkz. UN HABITAT, 2009:11, md.38.

uluslararası bir yerel yönetim birliğine doğrudan üye olabilecek veya kardeş şehir olabilecek, konu ile ilgili İçişleri Bakanlığı'na (izin yerine) bildirim zorunluluğu olacaktır. Merkezî idare tarafından bu üyeliğin veya ilişkinin dış politikaya uygunluğu bilahare kontrol edilecektir. Aykırı ve zararlı bulunması halinde bir takım yaptırımlar (askıya alma, iptal davası açma vb.) devreye girebilecektir. Demokratik standartları yüksek bir ülke olmayı hedefleyen Türkiye'de bu ikinci yöntem tercih edilmelidir.

## Öneri 2: Yurt Dışında Yerel İrtibat Ofisleri

### Arka Plan:

Günümüzde, Avrupa'nın dört yanından yerel ve bölgesel yönetimler Avrupa Birliği merkezi olan Brüksel'de temsilcilik/irtibat/çalışma ofislerini açmış bulunmaktadır. Bu ofisler aracılığıyla Avrupa'nın yerel yönetimleri ve birlikleri, AB politikalarını yakından takip etmek, lobicilik faaliyetlerini yürütmek, çeşitli fonları ve malî kaynakları kendi bölgelerine çekmek ve genel olarak şehirlerini/bölgelerini tanıtmak gibi amaçları gütmektedir. Ayrıca, AB dışında da birçok yerel ve bölgesel yönetimlerin yoğun ekonomik veya kültürel etkileşimde buldukları diğer ülkelerin şehirlerinde çeşitli temsilcilik veya irtibat bürolarını açtıkları bilinmektedir<sup>68</sup>.

Türkiye'nin hem AB sürecinde hem de aktifleşen dış politika kapsamında Türk şehirlerinin görünürlüğünü ve yerel yönetimlerin etkinliğini artıracak araçların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerin ve birliklerinin yurt dışında irtibat bürolarını açabilmeleleri için kanunî düzenlemelere ihtiyaç doğmaktadır. Günümüzde artık şehirler arası rekabetler yaşanırken, ülkelerin tanıtımının da önemli aktörü olarak marka şehirler öne çıkarken, yerel yönetimlerin yurt dışında etkin temsili bir gerekliliktir.

Daha önce ifade edildiği gibi, 13.12.1983 tarih ve 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında KHK'nın 3. maddesinde "Yurtdışı teşkilatı kurma yetkisi, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında belirtilir; teşkilat kanunlarında böyle bir yetki bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları yurtdışı teşkilatı

68 Yukarıda bu hususta bazı örnekler verilmişti, bkz. dipnot 63.

kuramaz” şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda ve MİBK’de yurtdışı teşkilatına dair bir düzenleme yoktur. Bu mevzuat engelinden dolayı, bazı belediyeler çeşitli dernekler veya şirketler üzerinden Brüksel’de dolaylı yollardan ofis açmayı denemiştir (İstanbul Büyükşehir, Yalova, Tuzla Belediyeleri<sup>69</sup>). Oysa aşağıda önerilen düzenleme ise bu temsil çalışmalarını daha sağlıklı, daha şeffaf ve daha etkili bir şekilde yürütülebileceklerdir.

### Öneri:

Kanun değişiklikleriyle, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve MİBK’de bu kurumların gerektiğinde irtibat ofisi/temsilcilik şeklinde yurtdışı teşkilatı kurabilecekleri belirtilmelidir. Gerektiğinde Dışişleri Bakanlığı’nın görüşünün alınması ve İçişleri Bakanlığı’nın izin alınması gibi hususlar göz önünde bulundurulabilir. Şu var ki, bu tarz irtibat bürolarının mahallî idare birlikleri üzerinden müşterek bir şekilde açılması, il özel idarelerine ve belediyelere düşen maliyetleri azaltacağı gibi aralarında koordinasyonu da teşvik edecektir. Ayrıca, yerel yöneticilerin yurtdışı geçici görevlendirme yoluyla bu temsilciliklere atanabilmeleri için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

#### 4.2.2.2. İdarî Düzenlemeler

Bu kısımda ele alınan öneriler, kurumsal bazı değişiklikleri kapsamaktadır. Bunlar yine Marmara Belediyeler Birliği’nin çeşitli belgelerinde geçmişte yer almış, yayın organlarına ve resmî yazılarında teklif edilmiştir (MBB İstanbul Valiliği’ne Yazısı 2010; Daoudov. 2010a; Daoudov, 2010c; MBB 2011-2015 Stratejik Planı; MBB 2010 Çalışma Programı).

69 Ayrıca Türkiye Belediyeler Birliği, 21.05.2008 tarihinde Birlik Meclisinde “Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’nde Türkiye yararına kamuoyu oluşturmaya yardımcı olmak üzere lobi faaliyetlerinde bulunmak amacıyla Brüksel’de ve Strasbourg’da “Türkiye Belediyeler Birliği Temsilciliği” açılmasına” karar vermiş, ancak söz konusu karar mevzuat engelinden dolayı uygulamaya konulamamıştır (<http://www.tbb.gov.tr/>, 22.11.2011).

### Öneri 3: Ulusal-Yerel Koordinasyon Mekanizması: Yerel Dış Politika İstişare Kurulu<sup>70</sup>

#### Arkaplan:

Yerel yönetimlerin yurt dışı çalışmalarının, ulusal dış politikaları tamamlayıcı ve destekleyici nitelikte önemli bir unsur olduğu gerçeği birçok ülkede kabul görmüştür. Bu durumun en gelişmiş örneğini Fransa sunmaktadır. Bu ülkede, yurt dışı çalışmaları alanında ulusal ve yerel düzeyler arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlayan kurumsallaşmış bir yapı mevcuttur. 1992 yılında kurulan “Ulusal Yerinden İşbirliği Komisyonu”, hükümet ve yerel yönetimler arasında arayüz işlevini görmektedir. Komisyon; Dışişleri, Kültür, İletişim, Milli Eğitim, Göç, Kalkınma İşbirliği ve diğer bakanlıkların temsilcileri ile belediyelerin ve bölgelerin birliklerini düzenli olarak ve eşit bir sayıda bir araya getirmektedir. Söz konusu platform, koordinasyonu ve her iki düzeye yönelik bilgi paylaşımını teşvik etmekte, ayrıca uluslararası faaliyetlerin çevrim-içi haritası, veri tabanı gibi faydalı hizmetler sunmaktadır.

Benzer bir yapı, Fransa örneğinden esinlenerek, Brezilya Cumhurbaşkanlığı bünyesinde de kurulmuştur (geniş bilgi için bkz. “Düzenleyici serbest rejim modeli: Fransa ve Brezilya” bölümü).

#### Öneri:

Yukarıdaki tecrübenin ışığında, Türkiye’de uluslararası faaliyetlerde bulunan merkezî idare kurumları ile yerel yönetim ve birliklerini düzenli olarak bir araya getirecek bir koordinasyon platformu kurulmalıdır. Böylece, hâlihazırda gerek yerel ve ulusal aktörler arasında, gerekse yerel yönetimlerin kendi aralarında uluslararası faaliyetlerden, hedeflerden ve planlardan düzensiz bir şekilde haberdar olduğu, özellikle de bilgi ve deneyim paylaşımının yetersiz düzeyde olduğu mevcut durum düzeltilecektir.

Yerel Dış Politika İstişare Kurulu, her üç ayda toplanarak şu kurumları bir araya getirebilir: Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü ve AB ve Dış İlişkiler Dairesi, Kültür

<sup>70</sup> Kaynak olarak gösterilen çalışmalarda bu birimin adı, Fransız emsalinden hareketle “Ulusal Yerinden İşbirliği Komisyonu” şeklinde önerilmişti.

ve Turizm Bakanlığı, TİKA, Başbakanlık Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Başbakanlık Kamu Diplomasisi Koordinatörlüğü, AB Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı Yurtdışı Dairesi, TBMM İçişleri ve Dışişleri Komisyonları, belediye ve vilayet birlikleri, büyükşehir belediyeleri, UTK'ya göre kurulmuş uluslararası yerel yönetim teşekkülleri, dış politika ve yerel yönetim araştırma merkezleri, düşünce kuruluşları ve akademya temsilcileri.

Söz konusu yapının sekreteryası Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık veya Dışişleri Bakanlığı bünyesinde olabilir, ayrıca diğer ülkelerin bu husustaki tecrübelerinden yararlanmalıdır. Bu yapının başarılı olması için, merkezî idarenin ile yerel yönetimlerin, “emir-komuta zinciri” yaklaşımından uzak, hakikî bir eşitlik ve ortaklık ruhu ile bir araya getirilmesi elzemdir.

#### **Öneri 4: Dışişleri Bakanlığı Bünyesinde Yerel Dış Politika Birimi**

##### **Arka Plan:**

Yukarıda sunulan Fransa'daki uygulamanın örneğinde, yerel yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarını sağlamak ve bunların yurt dışındaki çalışmalarını pratikte desteklemek amacıyla, Fransız Dışişleri Bakanlığı bünyesinde “Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegasyonu” adlı özel bir birim oluşturulmuştur. Başında bulunan Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegatesi, aynı zamanda Ulusal Yerinden İşbirliği Komisyonu'nun Genel Sekreteri konumundadır.

Yerinden işbirliği açısından “öncelikli” olarak belirlenen ülkelerdeki Fransız diplomatik misyonlarında ise, özellikle bu konu ile ilgilenen, hedef ülkeler ile ilgili bilgiler ve uygulanacak prosedürler ve işlemler konusunda yerel yönetimlere destek veren bir görevli tayin edilmektedir.

Öte yandan, özellikle gelişmekte olan ülkelere yönelik kalkınma işbirliği çalışmalarında gerektiğinde Fransız yerel yönetimlerin yabancı devletlerin ulusal kurumları ile doğrudan sözleşme imzalamalarına imkân tanınmaktadır. Burada, uluslararası hukuk açısından, bir yabancı devleti temsil eden kurumlarla ancak devletin yetkili kurumlarının akit imzalayabilecekleri hükmü ihlal edilmiş olmamaktadır. Zira

Fransız Devleti, yabancı devlet ile akdetme yetkisini gerekli gördüğü hallerde yine kendisi adına bir alt yönetim düzeyine bırakmaktadır. Misalen, Aşağı Normandiya Bölgesi (*Basse-Normandie*), Makedonya'da yerel demokrasinin güçlendirilmesine yönelik bir projenin sözleşmesini, Makedonya Cumhuriyeti'ni temsil eden bir büyükelçi ile imzalamıştır. Fransız Dışişleri Bakanlığı, konuyu inceledikten sonra imza konusunda bölge yönetimini vekil kılmıştır. Yine Pays-de-la-Loire Bölgesi, Afrika'nın Burundi Devleti ile çevre koruma, tarım ve gıda, halk sağlığı ve spor alanlarında bir işbirliği anlaşmasını imzalamıştır. Bu tür durumlarda Yerel Yönetimlerin Dış Eylemleri Delegesi'nin görüşüne istinaden Dışişleri Bakanlığı yazılı izin vermektedir<sup>71</sup>.

### Öneri:

Türk yerel yönetimlerinin uluslararası çalışmalarını takip etmek, koordinasyonu sağlamak, bilgi ve yönlendirme desteğini vermek amacıyla T.C. Dışişleri Bakanlığı bünyesinde Yerel Dış Politika Birimi (daire başkanlığı veya genel müdürlük yardımcılığı düzeyinde) oluşturulabilir. Söz konusu birim, başta İçişleri Bakanlığı Mahallî İdare Genel Müdürlüğü ile olmak üzere, diğer kurumlar ve yerel yönetim ve birlikleri ile etkin bir iletişim ve etkileşim içinde faaliyet göstermelidir. Ayrıca yerel yönetimlerin yurtdışı çalışmaları açısından önem arz eden ülkelerdeki diplomatik dış temsilciliklerde yerel yönetim tecrübesine sahip görevliler (müşavirler) yer alabilmelidir. Bunun için yerel yöneticiler yurtdışı geçici görevlendirme yoluyla bu temsilciliklere atanabilmelidir.

### Öneri 5: AB Bölgeler Komitesi Karma İstişare Komitesi

#### Arka Plan:

Avrupa Birliği müktesebatının en az üçte ikisinin doğrudan yerel yönetimleri ilgilendirdiği gerçeğinden dolayı, AB üyeliği sürecinde olan Türkiye'de yerel yönetimlere ve birliklerine önemli görevler düşmektedir. Bu nedenle, yerel yöneticiler uyum sürecine aktif bir şekilde dâhil edilmelidir. Halka en yakın düzeyde bulunan kurum-

71 Fransa Ulusal Yerinden İşbirliği Komisyonu Genel Sekreteri ve Dışişleri Bakanlığı Yerel Yönetimlerin Dış Faaliyetleri Delegesi Antoine Joly ile 30.03.2009 tarihinde Paris'teki makamında yapılan görüşme.

ların AB konusunu sahiplenmesi, AB olgusunun geniş kitleler tarafından benimsenmesinde tamamlayıcı rol oynayacaktır. Ancak yerel yönetimler, AB sürecine aktif bir biçimde dâhil edildikleri ölçüde bu rolde başarılı olurlar. Bunun için, AB kurumsal arenasındaki araçlar ve fırsatlar etkin kullanılmalıdır. Yerel yönetimler, proaktif bir yaklaşım içerisinde işbirliği ve lobi çalışmaları ile ulusal düzeyin eylemine katkıda bulunabileceklerdir. Ancak, AB sürecinde hâlihazırda Türk parlamenterlerinin, sivil toplumun ve iş dünyasının yararlandığı resmî ihtisas diyalog platformlarından Türk yerel yönetimleri yararlanamamaktadır. Misalen, 1965 yılından bu yana Avrupa Ekonomik Topluluğu-AET/AB ve Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında kurulan Karma Parlamenter Komisyonu sayesinde milletvekilleri ve, 1995 yılından beri AB Ekonomik ve Sosyal Komite ile Türkiye arasında kurulan Karma İstişare Komitesi sayesinde STK ve özel sektör kuruluşları Avrupa'daki muadilleri ile diyaloglarını resmî bir kulvarda yürütmektedir.

Buna mukabil, AB'nin kurumsal şemasında yerel yönetimlerin yetkili sesi konumunda olan AB Bölgeler Komitesi ile Türkiye arasında bir Karma İstişare Komitesi (*Joint Consultative Committee*) hâlâ kurulamamıştır. Bölgeler Komitesi'nin, 1963 tarihli AET-Türkiye Ortaklık Antlaşması'na dayanarak, 2005 yılından bu yana Karma İstişare Komitesi'nin kurulmasını Türkiye'ye teklif etmesine rağmen (CoR WGT, 2007), Türk yetkili makamları gerekli başvuruyu yapmamıştır. Bu durumda yerel düzeyde KİK'in kurulmadığı tek aday ülkesi Türkiye'dir<sup>72</sup>, zira Hırvatistan ve Makedonya KİK'ler oluşturulmuştur.

KİK'in eksikliği birçok olumsuzluklara kapı aralamaktadır. Misalen zaman zaman Bölgeler Komitesi'nde Türkiye ile ilgili olumsuz değerlendirmeleri içeren belgelerin itirazsız ve engelsiz bir şekilde kabul edilmesine yol açmaktadır. Misalen, 2010 yılı Nisan ayında AB'ye Aday Ülkeler ve Genişleme ile ilgili kabul edilen Genişleme Stratejisi Raporu (CdR 344/2009), Türkiye'de yerel yönetim alanındaki olumlu gelişmeleri göz ardı ederek, bazı sert ve yersiz eleştirilere yer vermektedir<sup>73</sup>.

72 Yerel yönetimler için KİK'nin kurulamamasının, daha önce değinilen siyasi-güvenlik eksenli kaygılardan dolayı merkezî idarenin gerekli girişimleri yapmamasından kaynaklandığı sanılmaktadır.

73 Marmara Belediyeler Birliği söz konusu raporla ilgili mülhazalarını ikili ilişkiler kanalıyla Bölgeler Komitesi'nin ilgili yetkililerine iletmışti, ancak rapor mevcut haliyle kabul edilmişti.



Diğer yandan, (KİK'in kurulamaması nedeniyle oluşan ilişki boşluğunu bir nebze doldurmak amacıyla), AB Bölgeler Komitesi 5 Aralık 2006 tarihli karar ile bünyesinde bir Türkiye Çalışma Grubu'nu (TÇG) kurmuştur. Türk yetkili makamları CoR ile ilişkileri bu çalışma grubu üzerinden yürütmeyi tercih etmiştir (CoR WGT, 2007). TÇG'nin toplantılarına misafir olarak davet edilen Türk yerel yöneticileri, AB süreci ile ilgili dolaylı ve sınırlı bir diyalog imkânını elde etmiştir. Zira mevcut TÇG, bir Karma İstişare Komitesi'nin sağladığı resmîyeti ve temsil düzeyini oluşturamamaktadır. Oysa KİK şeklinde örgütlenildiği takdirde, bu platform eş-başkanlık sistemi ile yönetilecek, KİK'nin görüş ve pozisyonlarının kabul edilmesinde Türk tarafı oy hakkına sahip olacaktı. Hatırlatmakta fayda vardır, AB Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği'nin yerel düzeyi ilgilendiren kararlarında görüşüne başvurulması zorunlu olan bir kurumdur. Komite ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun her yıl yayınladığı Türkiye İlerleme Raporları hakkında görüş bildirmektedir. Dolayısıyla Komite nezdinde Karma İstişare Komitesi gibi platformlara kavuşmak, Türkiye açısından AB üzerinde dolaylı etki aracına sahip olmak anlamına gelecektir.

### Öneri:

AB Bölgeler Komitesi ile Türkiye arasında bir Karma İstişare Komitesi kurulmalıdır. Bu amaçla merkezî idare kurumları AB Bölgeler Komitesi'ne resmî talebi iletmelidir. Böylece belediyelerin, il özel idarelerinin ve bunların birliklerinin temsilcileri AB sürecinde kendi muadilleri ile olan resmî diyaloglarda söz ve oy hakkını elde edeceklerdir.

\*\*\*

Vizyonda ve sistemde değişimlerin yanı sıra şüphesiz kültürde de değişim gerekmektedir. Dış politika ve yurtdışı ilişkiler konusunda kamu kurumlarının çalışma kültüründe, özellikle merkezî idarenin yerel yönetime olan yaklaşımında köklü değişimlerin yaşanması elzemdir.

Yukarıda sayılan önerilerin yanı sıra, yerel yönetimlerde dış politika sürecinin profesyonelleşmesi için gerekli vasıflı kadroların istihdamı için personel rejiminde değişikliklerin yapılması; UTK uyarınca kurulan yerel yönetim birlikleri için bazı düzenlemelerin yapılması; bütçe kanunlarından kaynaklanan yerel yönetimlerin yurt dışı üye-

likleri ile ilgili ek sınırlamaların kaldırılması; yurtdışı ilişkileri ile ilgili harcamalar ile ilgili daha açık ve elverişli düzenlemelerin yapılması ve bu alandaki Sayıştay tarafından denetimin iyileştirilmesi gibi teklifler geliştirilebilir. Bunlar ileride yapılacak çalışmalarda detayları ile ele alınabilecektir. Ayrıca hâlihazırda MİBK'ya tâbi yerel yönetim birliklerinin statüsüne dair daha esnek yeni bir modelin geliştirilmesi de, yurtdışı ilişkilerine hareketlilik kazandıracaktır.

### 4.2.3. Bilimsel Destek

Tüm bu değişimlerin doğru ve verimli bir şekilde gerçekleşmesi için siyaset dünyasına ve idareye sağlıklı bir bilgi ve fikir desteğinin verilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimin uluslararası boyutunun kapsamı ve içeriği, dünyadaki eğilimler ve modeller, uluslararası çalışmaların yerel yönetimler üzerindeki etkileri, yerel toplulukların bundan elde edeceği faydalar gibi hususlar üzerinde duracak kapsamlı bilimsel çabalara ihtiyaç vardır. Derinlemesine akademik araştırmaların yanı sıra ihtisas düşünce kuruluşlarının da bu alana yönelik hazırlayacakları siyaset belgeleri (*policy papers*), siyasî ve idarî karar vericilere yol gösterici olacaktır.

Yerelin uluslararasılaşması, hem Türkiye'yi etkileyen hem de Türkiye'nin başka ülkelerin tecrübelerinden öğrenebileceği ve ders alabileceği bir olgudur. Ancak gerek yönetimde gerekse akademyada bu konu üzerinde hakkıyla durulduğu maalesef söylenemez. Türkiye'de bu alanda yapılmış bilimsel çalışmaların sayısı yetersizdir. Yerel yönetim üzerine yazılar kitaplarda da, uluslararası boyut veya yurtdışı ilişkileri ile ilgili bilgiler ya çok özettir ya da hiç yoktur. Var olan sınırlı çalışmalarda ise yerel yönetimin uluslararasılaşması olgusuna yaklaşımın bazen iki farkı uçta kaldığı görülmektedir: a) yerelin gelişen uluslararası aktör konumunu göz ardı veya ret eden ve geleneksel katı ulus-devlet merkezli noktadan bakan yaklaşımlar ile, b) yerel yönetimlerin uluslararası alanda en çetrefilli çatışmaları bile çözme kabiliyeti ile neredeyse ulus-devletin alternatifi haline geldiğini savunan (hayalperest) yaklaşımlar.

Buna mukabil, tez hazırlık aşamasında yabancı kaynaklarda yerel yönetimlerin uluslararasılaşması ve bunların yurtdışı çalışmaları hakkında kaynakların önemli sayıya ve hacme ulaştıkları görülmüştür.

Tüm bu kaynakların hepsini incelemek maalesef bu sınırlı çalışma kapsamında mümkün olamamıştır. Ancak devam edecek çalışmalar kapsamında dünyanın elde ettiği tecrübeyi etüt etmeye gayret edilecektir.

Bu alanla ilgili Türkiye'deki eksikliğin giderilmesi için bilim ve araştırma kurumlarında ilgili programların ve ihtisas birimlerinin kurulmasında fayda vardır. Yerel yönetimin uluslararasılaşması, iki bilim disiplininin ilgi odaklarının kesiştiği bir alanda bulunmaktadır: yerel yönetim araştırmaları ve uluslararası ilişkiler araştırmaları. Dolayısıyla yerel dış politikayı konu edinecek araştırmacıların her iki boyuta yeterince hâkim olmaları gerekir. Bu alana has yeni bir bilim dalının açılması gündeme gelecek olsa, bunun kurumsal olarak uluslararası ilişkiler bölümü kapsamında mı, yoksa yerel yönetimler bölümü kapsamında mı kurulması gerektiği sorusu önemlidir. Her iki yaklaşımı destekleyen argümanlar öne sürülebilir:

### 1. Uluslararası İlişkiler Disiplini

Yerel dış politika, uluslararası ilişkilerin yeni bir alt dalı olarak görülebilir. Zira yerel yönetim gibi yeni aktörler (tüm diğer yeni "gelenek-dışı" aktörlerin yanı sıra) uluslararası düzlemde hareket etmekte ve uluslararası meselelerin çözümüne katkıda bulunmaktadır. "Diplomasi" sözcüğünü ödünç alarak gelişen paradiplomasi, şehirler diplomasisi, veya "dış politika" terimini kullanarak oluşturulan yerel dış politika gibi kavramlar da zaten Uluslararası İlişkiler alanına işaret etmektedir. Ayrıca bir başka argümana göre, yerel yönetimlerin bu alanda ulusal dış politika ve uluslararası kurumlar ile ilişki boyutu vardır ki, konuyu doğal olarak Uluslararası İlişkiler disiplinine yaklaştırmaktadır.

### 2. Yerel Yönetimler Disiplini

Bir diğer yaklaşımla ise, yerel dış politikanın aslında değişen dünya şartlarında yerel yönetim alanının yeni bir boyutunun olduğu savunulabilir. Yani demokraselleşme ortamında "mahallî müşterek" olgusunun değişim geçirdiği, bu ölçeğin uluslararasılaştığı veya, geleneksel dâhilî boyutunun yanı sıra artık bir de uluslararası bir boyut edindiği söylenebilir. Yerel dış politikayı yerel yönetimler alanı ile bağlantılandırılan argümanlar şöyle sıralanabilir:

- A) Yerel yönetimin uluslararası alana çıkmalarını sağlayan/ zorlayan faktörler arasında, bunların kendi hizmetleri daha iyi yürütmek ve yeni kaynakları elde etmek için arayışlara girdikleri daha önce ifade edilmişti<sup>74</sup>. Yerel dış politikanın dünyada giderek ağırlık kazanan temel saikin, (ekonomik, malî, teknolojik vb.) “fayda” elde etmek olduğuna işaret edilmişti. Bu “faydacı” yaklaşımın ağırlık kazanması<sup>75</sup>, yerel dış politikanın buradaki temel gerekçenin yerel topluluğa ve yerel seçmene daha iyi bir yaşam kalitesini sunmak olduğunu göstermektedir.
- B) Ayrıca, yerinden işbirliği konsepti kapsamında incelenen, gelişmiş ülkelerin yerel yönetimlerinin gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerine kapasite oluşturma, yenilik transferi, iyi uygulamalar vb. araçlar yoluyla yardım etme girişimleri bile, dikkat edilirse, hedef ülkelerinde yerel yönetimi ve yönetişimi güçlendirmeyi amaçlamaktadır<sup>76</sup>.
- C) Yerel yönetimlerin uluslararası ilişkilerinin çerçevesini oluşturan ulusal mevzuatlarda da, bu çalışmaların yerel boyutla veya yerel yönetim hizmetleri ile ilgili olmaları şart koşulmaktadır<sup>77</sup>. Dolayısıyla “yerellik” kıstası bu çalışmaların temel kıstasıdır, her ne kadar bu çalışmaların coğrafi kapsamı ulusal sınırları aşıyor olsa bile.

Bu sebeplerden ötürü, yerel yönetimlerin uluslararası boyutu tercihen yerel yönetim programları kapsamında ele alınmalıdır. Yerel yönetim ve birliklerinin varlık sebepleri, özellikleri, işleyişleri ve temel saikleri bilinmeden bunların uluslararası çalışmaları gereği gibi anlaşılabilir. Fakat bu çalışmalarda uluslararası ilişkilere dair bilimsel destek, özellikle giderek önem kazanan çeşitli paralel diplomatik aktörlerle ilgili bilgiler yeterli düzeyde olmalıdır. Her hâlükârda bu alan, disiplinler arası bir yaklaşımı gerektirecektir.

Kaynak araştırması kapsamında yerel yönetimlerin uluslararası çalışmalarını konu alan yabancı bilimsel çalışmaların ekseriyetle

74 Bu hususta yukarıda Salomon (2011), Barros (2010) ve Mikenberg (2006)'in tespitlerine yer verilmiştir.

75 Bu hususta yukarıda van der Pluijm ve Melissen (2007)'in tespitlerine yer verilmiştir.

76 Bontenbael (2009)'in çalışması bu hususta birçok örnek sunmaktadır.

77 Bkz. Belediye Kanunu, md.74 ve İl Özel İdaresi Kanunu, md.62'de geçen “görev alanıyla ilgili konularda”; Sirbistan Yerel Özerk Yönetim Kanunu, md. 88 “ortak çıkar alanlarında”; Romanya Yerel Kamu İdaresi Kanunu, md.13/2 “yerel yönetimlerin yetki alanlarında bulunan konularda”; Karadağ Yerel Özerk Yönetim Kanunu, md.130 “yetki alanları dâhilinde” ifadeleri. Bu emsalleri çoğaltmak mümkündür.

uluslararası ilişkiler departmanlarında, uluslararası ilişkiler uzmanları veya öğrencileri tarafından ele alındığı tespit edilmiştir. Buna mukabil tez yazarının fiilen yerel yönetim birliğinde görev alması, geçmişte de yerel yönetim tecrübesine sahip olması ve hâlihazırda okuduğu yüksek lisans programının da mahallî idareler ağırlıklı olması şüphesiz bu tezde yapılan analizleri kolaylaştırmış, çözümlerin ve önermelerin ortaya çıkmasına el vermiş, yerel yönetimlerin ve birliklerinin uluslararası alanda varlığının sebeplerini daha iyi kavramakta yardımcı olmuştur. Bu kişisel tespitten hareketle, yerel dış politika araştırmalarının yerel yönetim menşeli programlarda kurulmasının isabetli olacağı ileri sürülebilir.

### 4.3. Sonuç

Bu tezin sonucunda, giriş bölümünde yer alan sorulara cevaben şunlar söylenebilir:

1. Uluslararası alanın aktif aktörleri haline gelen yerel yönetimlerin “uluslararasılaşması” olgusunun sebeplerine dair yaygın bir açıklama, bu olgunun, küreselleşme sürecinde ulus-devletin zayıflaması ve yerel düzey ile uluslararası/küresel düzey arasında yoğun ilişkilerin kurulması sonucunda geliştiği şeklindedir. Bu görüş, bir yandan ulusal düzeyin bu süreçlerin gelişimindeki kilit rolünü, diğer yandan demokratikleşme sürecinin esas etkisini göz ardı etmektedir. Bu tezde detaylıca üzerinde durulan konu, yerel yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmalarını sağlayan, demokratikleşme ve küreselleşme gibi iki farklı ve paralel olgunun müşterek etkisidir, yani *demokraselleşme* olgusudur. Demokratikleşmenin teşvik ettiği yerinden yönetim sayesinde yetkileri artan, küreselleşme ile yurtdışındaki aktörlerle etkileşimi yoğunlaşan ve karşılıklı bağımlılığı artan yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri giderek profesyonelleşmektedir. Başka bir ifade ile, demokratikleşmenin meşrulaştırdığı, küreselleşmenin kolaylaştırdığı yerel yönetimlerin uluslararasılaşması, bunlara alışılmış mahallî boyunun yanında bir de uluslararası bir boyut katmaktadır. Artık “yurtdışı”, yerel yönetimler açısından bazı ihtiyaçların (ekonomik fayda,

bilgi, tecrübe, itibar) karşılanabileceği potansiyel bir alan olarak görülmektedir.

2. Bu çalışmada yerelin uluslararasılaşması sürecinde ulusal yönetimin “gönüllü mağdur” konumu açıklanmıştır. Yani, yerel yönetimlerin uluslararası boyutunun gelişmesinin siyasî, idarî, hukukî zeminini hazırlaması açısından ulusal yönetimin kilit rolü vurgulanmıştır. Ulus-üstü ve ulus-altı düzeylere doğru yetki aktarımında bulunan ulusal düzey, uluslararası/uluslarüstü ve ulus-altı aktörler arasında doğrudan etkileşime kapı açmakta ve böylece uluslararası alandaki tekel konumunun azalmasına yol açmaktadır.
3. Yerel yönetimlerin ve birliklerinin uluslararası alanda egemenlik ile ilişkisi bakımından konumları irdelenmiştir. Yerel yönetimlerin ve Türkiye’deki kamu kurumu niteliğindeki birliklerin “egemenlik-şartlı aktör”, dünyadaki yaygın (kamuya yararlı) dernek statüsündeki birliklerin “egemenlik-şartlı davranış sergileyen egemenlik-dışı aktör”, uluslararası birliklerin ise “egemenlik-dışı aktör” oldukları yönde açıklama sunulmuştur.
4. Yerel yönetimlerin ve birliklerinin uluslararası çalışmalarının ulusal dış politika ile ilişkileri açısından, bu iki düzeyin çalışmalarının ideal bir ortamda örtüştüğü, zaman zaman ise ayrıştığı ve bazen de çatıştığı anlaşılmıştır. Bunların sebepleri ilgili bölümde detaylıca açıklanmıştır.
5. İki düzey arasında örtüşmenin artırılması, ayrışmanın azaltılması ve çatışmanın önlenmesi amacıyla dünyada ulusal ile yerel arasında kurulan ilişki türleri masaya yatırılmıştır. Bu ilişkileri, sınırlayıcı rejim, serbest rejim ve düzenleyici serbest rejim şeklinde açıklamaya çalışılmış, bu modellerin özellikleri ve ortaya çıkma sebepleri izah edilmiştir. Yerel yönetimlerin uluslararası alanda yetkilendirilmesi ve, daha önemlisi, ulusal ile yerelin çalışmaları arasında ahenk ve tamamlayıcılığın sağlanması için düzenleyici serbest modelin benimsenmesi gerektiği savunulmuştur.
6. Türkiye’de yerel yönetimlerin ve bunların birliklerinin uluslararası çalışmalarının hukukî ve idarî çerçevesi tanıtılmış, yaşanan bazı zorluklara işaret edilmiştir. Buna göre siyasî-idarî ve siyasî-

güvenlik eksenli iki temel sebepten ötürü yerel yönetimlerin uluslararası çalışmaları için sınırlayıcı rejim modelini benimsemiştir. Bu iki sebep, bir yandan Türkiye’de hâkim olan merkezîyetçi kültür ve yerel yönetime güven eksikliği, diğer yandan toprak bütünlüğü ile ilgili kaygılar ile açıklanmıştır. Neticede Türkiye’de yerel yönetimlere yurtdışı alanda gelişmiş ülkelere nazaran daha dar bir çerçeve çizilmiştir.

7. Sonuç kısmında, Türkiye’de yerel dış politika alanında etkin ve verimli bir sistemin kurulması için bir takım öneriler sunulmuştur. Bunlar, vizyon değişikliği ve sistem değişikliği şeklinde ele alınmış, kamu yönetimi kültüründeki gerekli değişimlere de işaret edilmiştir. Sisteme dair öneriler hukukî ve idarî düzenlemeler şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca akademik camianın bu değişimler için vermesi gereken desteğine kısaca yer verilmiştir. Özetle ifade edilecekse, yerel dış politika ile ulusal dış politika arasında bir ortaklık vizyonuna, işbirliği kültürüne ve koordinasyon mekanizmasına ihtiyaç vardır.

Diğer yandan, bu çalışmanın sınırlı olması sebebiyle burada girilmemiş başka önemli mevzular vardır. Bunlara devam edecek çalışmalarda yer vermeye çalışılacaktır. Tezin hareket noktalarından biri olan, Türkiye’deki yerel yönetimler ve merkezî idare için bu alanda bir işbirliği modeline yönelik bazı tekliflerde bulunmak ve ileriki çalışmalara zemin hazırlamak amacına ise bir ölçüde yaklaşılabilmiştir. Oysa yerel yönetimlerin uluslararasılaşması, giderek belirginleşen bir gerçek olarak, değişen dünya şartlarının neticesinde yeni ve kalıcı bir fenomen olmaya adaydır. Dünyadaki tecrübeler ülkemize yol gösterici nitelikte olup, bu alanda gayret ve heyecanla çalışma yapmamıza adeta davetiye çıkarmaktadır.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

1. AMEN, Mark, TOLY, Noah, MCCARNEY, Patricia ve SEGBERG, Klaus. (Ed.). (2011). *Cities and Global Governance*. Surrey, GB: Ashgate Publishing. ISBN: 9781409408932
2. ARI, Tayyar. (2008). *Uluslararası İlişkiler ve Dış Politika*. MKM Yayıncılık, Bursa. ISBN: 9786055911041
3. ARIKBOĞA, Erbay. (2008). *Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi*. BOZLAĞAN, Recep ve DEMİRKA-YA, Yüksel (Ed.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* içinde. İstanbul: Nobel, ss.157-204. ISBN: 978-605-395-082-0
4. BAŞLAR, Kemal. (2005). *Uluslararası Hukukta Hükümet Dışı Kuruluşlar*. Vestfalya Sonrası Süreçte Küresel Sivil Toplum. Ankara: Nobel Yayın. ISBN: 975-591-638-5
5. BERGERET-CASSAGNE, Axelle. (2009). *Pour une Europe Fédérale des Collectivités Locales. Un Demi-Siècle du Militantisme du Conseil des Communes et des Régions d’Europe. 1950-1999*. L’Harmattan. ISBN: 9782296098220
6. BERİŞ, Hamit Emrah. (2006). *Küreselleşme Çağında Egemenlik. Ulusal Egemenliğin Yeni Sınırları*. Ankara: Lotus. ISBN:975-6665-29-7
7. BONTENDAL, Marike (2009). *Cities as Partners. The Challenge to Strengthen Urban Governance Through North-South City Partnerships*. Delft: Eburon. ISBN: 978-90-5972-313-9
8. BOZLAĞAN, Recep. (2012). İstanbul; Derinlik, Değişim ve Güç. İstanbul: Hayat Yayınları, 2. Baskı. ISBN: 978-605-5878-88-7



9. BURSENS, Peter ve MASSART-PIERARD Françoise. (2009). Kingdom of Belgium. *Hans Michelmann (Ed.).(2009). Foreign Relations in Federal Countries* içinde. McGill-Queen's University Press, ss. 91-113. ISBN 0-7735-3502-0. www.forumfed.org sitesinden indirilmiştir (07.07.2012)
10. CNC D (2006). Guide de la Coopération Décentralisée. Echanges et Partenariats Internationaux des Collectivités Territoriales. Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, Ministère des Affaires Etrangères de France. Paris: La Documentation française. ISBN: 978-2110057624
11. COŞKUN, Vahap (2009). Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu. Ankara: Liberte Yayınları. ISBN: 978-975-6877-68-5
12. COURCHENE, Thomas J. (2008). Macro Federalism: An Introduction with Principle Reference to the Canadian Experience. *SHAH, Anwar. (Ed.) (2008). Macro Federalism and Local Finance* içinde, ss.9-75. ISBN: 9780821363263
13. ÇUKURÇAYIR, Akif. (2009). Küreselleşme ve Türkiye'de Yerel Yönetimler. Ankara: Gökçe Ofset.
14. DEMİRKAYA, Yüksel. (2008). Birleşik Avrupa'nın Yerelleşme Politikası. *BOZLAĞAN, Recep ve DEMİRKAYA, Yüksel (Ed.). Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde. İstanbul: Nobel, ss.29-44. ISBN: 978-605-395-082-0
15. DEXIA. (2008). Sub-National Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance. Paris: DEXIA Bank. ISBN: 978-2-911065-67-5.
16. ERIKSSON, Johan ve GIACOMELLO, Giampiero. (2007). Introduction: Closing the Gap Between International Relations Theory and Studies on Digital-Age Security. *ERIKSSON, Johan ve GIACOMELLO, Giampiero (Ed.) (2007). International Relations Theory and Security in the Digital Age* içinde. Routledge. ISBN: 978-0-415-59967-2 (Google Books, 24.06.2012).
17. FELTHAM, Ralph George. (1988). Diplomatic Handbook. Longman Group, New York. ISBN: 0582494613
18. SARI, Hasan. (2011). Recep Tayyip Erdoğan Siyaset Sözlüğü. İstanbul: Martı Ajans. ISBN: 6058787605
19. GORDENKER, Leon ve WEISS, Thomas. (1996). Pluralizing Global

Governance: Analytical Approaches and Dimensions. *GORDENKER, Leon ve WEISS, Thomas G. (Ed.) (1996). NGOs, the United Nations, and Global Governance* içinde. Lynne Rienner Publishers. ISBN: 978-1555876135

20. HULST, Rudie ve VAN MONFORT, André (2007). Inter-municipal Cooperation in Europe: A Widespread Phenomenon. *HULST, Rudie ve VAN MONFORT, André (Ed.). Inter-municipal Cooperation in Europe* içinde. Dordrecht: Springer, 2007. ISBN: 978-1402053788
21. KINCAID, John. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. *BLINDENBACHER, Raoul ve KOLLER, Arnold. (Ed.) (2003). Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* içinde. Québec: McGill-Queens University Press, ss.74-96. ISBN: 0-07735-2603-x (Goble Books, 01.07.2012).
22. KINCAID, John. (2010). Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. *Generalitat de Catalunya. (2010). Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century* içinde. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, ss.15-28. ISBN 9788439386360 (<http://www.patronatcatalunyamon.cat/publicacions/doc/pcm-iea-70-cat.pdf> indirilmiştir, 01.07.2012)
23. KARABAĞ, Servet. (2002). Mekânın Siyasallaşması. Ankara: Nobel Yayın. ISBN: 975-591-334-3
24. KELEŞ, Ruşen (1994). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi. ISBN: 9789754065077
25. JOSSELIN, Daphné ve WALLACE, William. (2001). Non-state Actors in World Politics: a Framework. *JOSSELIN, Daphné ve WALLACE, William (Ed.). (2001) Non-state Actors in World Politics* içinde. Wilts-hire, GB: Palgrave. ISBN: 9780333968147
26. LEAUTIER, Frannie ve MEHTA, Barjor. (2006). Urban Performance Profiles: The Impact of Globalization and the Challenge for Africa. *LEAUTIER, Frannie (Ed.) Cities in a Globalizing World. Governance, Performance & Sustainability* içinde. Washington DC: the World Bank, 2006, ss.69-112. ISBN: 0-8213-6553-3
27. MUSCH, Arne, VAN DER VALK, Chris, SIZOO, Alexandra, TAJBAKHSI, Kian. (Ed.). (2008). City Diplomacy. The role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction. VNG International: The Hague. ISBN: 9789080475748 <http://www.>

- vng-international.nl/fileadmin/user\_upload/downloads/publicationsAndTools/CityDiplomacyRole\_of\_Local\_GovernmentsEngels.pdf (23.06.2012)
28. NADAROĞLU, Halil. (1994) Mahallî İdareler. İstanbul: Beta Basım. ISBN: 975-486-354-7 (9789754863543)
  29. ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir. (2010). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler. Bursa: Alfa-Aktüel. ISBN: 9789752531284
  30. ÖKMEN, Mustafa. (2008). Türkiye’de Merkezî Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *BOZLAĞAN Recep ve DEMİRKAYA Yüksel (Ed.). Türkiye’de Yerel Yönetimler* içinde. İstanbul: Nobel, 2008, ss. 43-83. ISBN: 978-605-395-082-0
  31. PALABIYIK, Hamit ve KARA, Mustafa. (2008). Belediye Birlikleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Bağlamında Yerel yönetim Birlikleri. *BOZLAĞAN Recep ve DEMİRKAYA Yüksel (Ed.). Türkiye’de Yerel Yönetimler* içinde. İstanbul: Nobel, 2008, s. 223. ISBN: 978-605-395-082-0
  32. SALOMON, Monica. (2011). Paradiplomacy in the Developing World. *AMEN, Mark, TOLY, Noah, MCCARNEY, Patricia ve SEGBERG, Klaus. (Ed.). (2011). Cities and Global Governance* içinde. Surrey, GB: Ashgate Publishing, ss.45-68. ISBN: 9781409408932
  33. SASSEN, Saskia. (2006). Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages. New Jersey: Princeton University Press. ISBN: 978-0-691-13645-5.
  34. SCHEP, Gerrit Jan, ANGENENT, Frank, WISMANS, Jeroen ve HILLENUS, Michiel. (1995). Local Challenges to Global Change. A Global Perspective on Municipal International Cooperation. IULA Congress 1995 Foundation, c/o Association of Netherlands Municipalities VNG. The Hague: Sdu Publishers. ISBN: 978-9012080750
  35. SEGBERG, Klaus. (2011). The Emerging Global Landscape an the New Role of Globalizing City Regions. *AMEN, Mark, TOLY, Noah, MCCARNEY, Patricia ve SEGBERG, Klaus. (Ed.). (2011). Cities and Global Governance* içinde. Surrey, GB: Ashgate Publishing, ss.33-44. ISBN: 9781409408932
  36. SHAH, Anwar. (2006a). A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance. *SHAH,*

- Anwar (Ed.).(2006). Local Governance in Industrial Countries* içinde. Washington DC: The World Bank, ss.1-40. ISBN: 978-0-8213-6328-7
37. SHAH, Anwar. (Ed.) (2006b). *Local Governance in Developing Countries*. Washington DC: The World Bank. ISBN: 9780821365656
38. SHAH, Anwar. (2008). Globalization, the Information Revolution, and Emerging Imperatives for Rethinking Fiscal Federalism. *SHAH, Anwar. (Ed.) (2008). Macro Federalism and Local Finance* içinde, ss. 77-104. ISBN: 9780821363263
39. SIZOO, Alexandra ve MUSCH, Arne. (2008). City Diplomacy. The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-building and Post-conflict Reconstruction. *MUSCH, Arne, VAN DER VALK, Chris, SIZOO, Alexandra, TAJBAKHSI, Kian. (Ed.). (2008). City Diplomacy. The role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction* içinde. VNG International: The Hague, ss.7-25. ISBN: 9789080475748 [http://www.vng-international.nl/fileadmin/user\\_upload/downloads/publicationsAndTools/CityDiplomacyRole\\_of\\_Local\\_GovernmentsEngels.pdf](http://www.vng-international.nl/fileadmin/user_upload/downloads/publicationsAndTools/CityDiplomacyRole_of_Local_GovernmentsEngels.pdf) (23.06.2012)
40. TEKELİ, İlhan, ORTAYLI, İlber (1978). Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi. Ankara: Türk İdareciler Derneği.
41. TOPRAK, Zerrin. (2006). Yerel Yönetimler. Ankara: Nobel Yayın. ISBN: 9789944770385
42. TUNCER, Hüner. (1991). “Eski” ve “Yeni” Diploması. Dış Politika Enstitüsü, Ankara. ISBN: 9789757362739
43. ÜNAL ERZEN, Meltem. (2012). Kamu Diplomasısı. İstanbul: Derin Yayınları. ISBN: 9786055500467
44. VAN DEN BERG, Dion. (2008). City Diplomacy Campaigns in the Netherlands. Lessons from Recent Times. *MUSCH, Arne, VAN DER VALK, Chris, SIZOO, Alexandra, TAJBAKHSI, Kian. (Ed.). (2008). City Diplomacy. The role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction* içinde. VNG International: The Hague, ss. 75-103. ISBN: 9789080475748 [http://www.vng-international.nl/fileadmin/user\\_upload/downloads/publicationsAndTools/CityDiplomacyRole\\_of\\_Local\\_GovernmentsEngels.pdf](http://www.vng-international.nl/fileadmin/user_upload/downloads/publicationsAndTools/CityDiplomacyRole_of_Local_GovernmentsEngels.pdf) (23.06.2012)

**Makaleler ve Raporlar**

1. BARROS, Marinana Andrade e. (2010). Outlooks for the Legal Framing of Paradiplomacy: the Case of Brazil. *Federal Governance*, vol. 7 no. 3, ss. 39-49. [http://federalgovernance.co/archives/volume7/FG\\_VOL7\\_ISS1\\_BARROS.pdf](http://federalgovernance.co/archives/volume7/FG_VOL7_ISS1_BARROS.pdf) (11.06.2012)
2. BOZLAĞAN, Recep. (2011a). Onsuz Anayasa Olmaz. *Tarih Bilinci Dergisi*, Sayı 15-16, Ekim 2011, ss. 82-92.
3. BOZLAĞAN, Recep. (2009). Belediye Birliklerinin Yapısı, Yerel Kalkınmadaki Rolü, Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi Uluslararası Konferansı Bildirileri*. Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikaları Merkezi Yayını, Haziran 2009, ss. 98-136;
4. BOZLAĞAN, Recep ve CAN, Aynur. (2009). İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi. *Öneri Dergisi*, Marmara Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sayı 32, Yıl 16, Cilt 8, Temmuz 2009, ss. 217-232.
5. BOZLAĞAN, Recep, DOĞAN, Mahmut, DAOUDOV, Murat (2010). Organizational Commitment and Case Study on the Union of Municipalities of Marmara (Örgütsel Bağlılık ve Marmara Belediyeler Birliği Örneği). *Regional and Sectoral Economic Studies*, Vol. 10-2 (2010), ss 29-57.
6. BOZLAĞAN, Recep. (2012). İstanbul; Derinlik, Değişim ve Güç. İstanbul: Hayat Yayınları, 2. Baskı. ISBN: 978-605-5878-88-7
7. CENTELLAS, Miguel. (2000). Decentralization and Democratization in Bolivia. Paper prepared for delivery at the 22nd International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, 16-18 March 2000. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/projects/Pieb/archivos/Centellas-DecentandDemocrat.pdf> (21.06.2012)
8. ÇETİN, Adnan (2010). Bir Kavramın Kısa Tarihi: 'Mahalle Baskısı'. *Mukaddime*, Sayı 3, ss.81-91. <http://mukaddime.artuklu.edu.tr/documents/Makaleler/Sayi3/77.pdf> (07.07.2012)
9. ÇIÇEK, Niyazi ve BOZLAĞAN, Recep. (2008). Yerel Yönetim Birliklerinde Belge Yönetimi Programı: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Örneği. *Akademik İncelemeler*, Cilt:3 Sayı:2 Yıl:2008
10. CNCND (2001). La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne. Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, Ministère des Affaires Etrangères de France. <http://www.>

diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Pratiques\_europeennes\_-\_Etudes\_comparatives\_.pdf (06.07.2012)

11. Council of Europe. (2007a). The relationship between central and local authorities. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1364497&Site=COE> (17.06.2012)
12. Council of Europe. (2001). Report on Draft World Charter of Local Self-Government State of discussions - CPL (8) 5 Part II. Explanatory Memorandum. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=901059&Site=COE> (16.06.2012).
13. Council of Europe ve UNDP. (2007). Toolkit on Local Government Associations. [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/centre\\_expertise/tools/ToolkitonLGAs.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/centre_expertise/tools/ToolkitonLGAs.pdf) (16.06.2012)
14. DAĞI, İhsan. (2005). Avrupa Birliği ve Türkiye: Nedenler ve Sonuçlar Üzerine. *Erdinç Yazıcı (Ed.) (2005). Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye içinde*. Ankara: Celik-is Yayınları, ss. 45-72. <http://www.policy.hu/dagi/leftmenu/files/AvrupaB%20ve%20Tr.pdf> (21.06.2012)
15. DAOUDOV, Murat. (2007). Avrupa Birliği Süreci: Şimdi Yerel Yönetim Zamanı. *Birlik Dergisi*, 2007/4, ss. 34-37. [http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab\\_birlik\\_dergisi\\_ekim\\_07.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab_birlik_dergisi_ekim_07.pdf) (01.07.2012)
16. DAOUDOV, Murat. (2008a). Yerelden Uluslararası Hedeflere. *Birlik Dergisi*, 2008/1, ss.36-39. [http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab\\_birlik\\_dergisi\\_ocak\\_08.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab_birlik_dergisi_ocak_08.pdf) (24.06.2012)
17. DAOUDOV, Murat. (2008b). Dış Etkenler ve Türk Yerel Demokrasi. *Birlik Dergisi*, 2008/2, ss.36-39. [http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab\\_birlik\\_dergisi\\_nisan\\_08.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab_birlik_dergisi_nisan_08.pdf) (21.06.2012)
18. DAOUDOV, Murat. (2008c). Yerel Dış Politika Geliştirme Zamanı. *Birlik Dergisi*, 2008/3, ss.35-39. [http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab\\_birlik\\_dergisi\\_haziran02\\_08.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab_birlik_dergisi_haziran02_08.pdf) (24.06.2012)
19. DAOUDOV, Murat. (2009a). Uluslararası Kalkınma İşbirliğinde Yerel Boyut. *Birlik Dergisi*, 2009/1, ss.37-39. [http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/uluslararasi\\_pers.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/uluslararasi_pers.pdf) (24.06.2012)
20. DAOUDOV, Murat. (2010a). Üç Kitada Var Olmak. *Birlik Dergisi*, 2009/1, ss.40-43. [http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab\\_birlik\\_dergisi\\_18.pdf](http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab_birlik_dergisi_18.pdf) (24.06.2012)

21. DAOUDOV, Murat. (2010b). Belediyelerin Uluslararası İlişkilerdeki Yeri ve Önemi (Manifestosu). Yayımlanmamış çalışma (MBB Stratejik Plan hazırlıkları kapsamında). (18.06.2010)
22. DAOUDOV, Murat. (2010c). Yerinden İşbirliği Strateji Belgesi, Marmara Belediyeler Birliği. Yayımlanmamış çalışma. (03.03.2010)
23. DELCAMP, Alain. (1997). La Coopération Intercommunale en Europe. L'Intercommunalité, Bilan et Perspectives. Centre de Recherche sur les Collectivités Locales en Europe (ARCOLE). Presses Universitaires de France, ss.91-112. [http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/re-vues/root/39/alain\\_delcamp.pdf\\_4a092f754140c/alain\\_delcamp.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/re-vues/root/39/alain_delcamp.pdf_4a092f754140c/alain_delcamp.pdf) (19.06.2012)
24. EPSTEIN, Susan, SERAFINO, Nina M. ve MIKO, Francis T. (2007). Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy? CRS Report for Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34296.pdf> (01.07.2012)
25. GALLET, Bertrand. (2010). La coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union européenne: l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède face à la Commission européenne. Bertrand Gallet, Directeur de collection. Cites Unies France ve AFD. <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/COOPERATION/Etude-AFD-CUF-int.pdf> (06.07.2012)
26. GARRETT, Geoffrey ve RODDEN, Jonathan. (2001). Globalization and Fiscal Decentralization. Globalization and Governance Conference, March 30-31, 2001. <http://www.international.ucla.edu/cms/files/globdec.pdf> (23.06.2012)
27. GLOCAL FORUM, The. (2004). The Glocalization Manifesto. <https://portfolio.du.edu/portfolio/getportfoliofile?uid=111113> (22.06.2012)
28. GOERGEN, Pascal. (2009). La montée en puissance du lobbying des autorités locales et régionales auprès des institutions européennes. *Pouvoirs Locaux N° 81 II/2009*. [http://www.goergen.be/pdf/press/puissance\\_lobbying\\_autorites.pdf](http://www.goergen.be/pdf/press/puissance_lobbying_autorites.pdf) (01.07.2012)
29. GÜLER, Birgül. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyet mi? Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi. Cilt 9, Sayı 2, 2 Nisan 2000, ss.14-29. [http://hitit.academia.edu/F%C3%BCrkanaly%C3%BCz/Papers/1242514/Yerel\\_Yonetimleri\\_Guclendirmek\\_mi](http://hitit.academia.edu/F%C3%BCrkanaly%C3%BCz/Papers/1242514/Yerel_Yonetimleri_Guclendirmek_mi)

Ademi\_Merkeziyetcilik\_mi (23.06.2012)

30. GÜLER, Birgül. (2003). AKP'nin "Yerel Yönetimlerde Reform" Programından ne Anlıyoruz? <http://www.mudafaa-i-hukuk.com.tr/gundem090603.html> (23.06.2012)
31. HOCKING, Brian. (1996). Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. WeltTrends Nr. 11, ss36-51. [http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/1112/pdf/11\\_sp\\_hocking.pdf](http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/1112/pdf/11_sp_hocking.pdf) (04.06.2012)
32. HUNTINGTON, Samuel. (1991). Democracy's Third Wave. Journal of Democracy. [https://netfiles.uiuc.edu/fesnic/241/Huntington\\_Third\\_Wave.pdf](https://netfiles.uiuc.edu/fesnic/241/Huntington_Third_Wave.pdf) (20.06.2012)
33. İBB (2010). İstanbul ve Uluslararası Kent Gündemi Bülteni. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Dış İlişkiler Müdürlüğü. Sayı 07, Mayıs 2010. [http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Documents/haber/2010Ocak/dis\\_iliskiler\\_e-bulten\\_may%C4%B1s\\_2010\\_sayi\\_7.pdf](http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Documents/haber/2010Ocak/dis_iliskiler_e-bulten_may%C4%B1s_2010_sayi_7.pdf) (23.06.2012)
34. KACOWICZ, Arie M. (1998). Regionalization, Globalization and Nationalism: Convergent, Divergent or Overlapping? <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/262.pdf> (19.06.2012)
35. KAUZYA, John-Mary. (2005). Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development. Division for Public Administration and Development Management. United Nations Department of Economic and Social Affairs <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN031031.pdf> (21.06.2012)
36. KEITH-LUCAS, Brian ve RICHARDS, Peter G. (1978). A History of Local Government in the Twentieth Century. The New Local Government Series; no. 17. s. 180.
37. KUZNETSOV a (t.y), Развитие Научных Школ Парадипломатических Исследований в Западной Политической Науке. Кузнецов Александр Сергеевич. (Batılı Siyaset Biliminde Paradiplomatik Araştırma Ekollerinin Gelişimi. KUZNETSOV Aleksandr Sergeyeviç). <http://discourse-pm.ur.ru/discours7/kuznecov.php> (04.06.2012)
38. KUZNETSOV b (t.y), Парадипломатия: Трактовки и Теоретические Модели Кузнецов Александр Сергеевич. (Paradipolmasi: Açıklama ve Teorik Modeller. KUZNETSOV Aleksandr Sergeyeviç). <http://discourse-pm.ur.ru/discours6/kuznecov.php> (04.06.2012)



39. LUBIN, Martin. (2003). Perforated Sovereignties in the Americas: the Canada-US Border and the International Outreach Activities of Quebec. *London Journal of Canadian Studies* 19: 2003/2004, ss.19–40. <http://www.londoncanadianstudies.org/Journal/19/19-2.pdf> (01.06.2012)
40. MATOVU, George, DE GUTTRY, Andrea ve NARDI, Luisa. (2008). The Impact of Decentralized Cooperation on the Process of Decentralization in Africa. Research Report by Municipal Development Partnership Eastern and Southern Africa & Scuola Superiore Sant’Anna. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030281.pdf> (07.07.2012)
41. MESSINA, Patrizia. (2011). Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: the Italian experience. *Eastern Journal of European Studies*. Volume 2, Issue 1, June 2011, ss.111-128 [http://www.ejes.uaic.ro/articles/EJES2011\\_0201\\_MES.pdf](http://www.ejes.uaic.ro/articles/EJES2011_0201_MES.pdf) (19.02.2012)
42. MILNER, Helen V. ve MUKHERJEE, Bumba. (2009). Democratization and Economic Globalization. *Annual Review of Political Science*. Vol. 12, pp. 163-181, 2009 <http://mjyu.ccer.edu.cn/research/ARPS.pdf> (20.06.2012)
43. National Open University of Nigeria (t.y.). Foreign Policy Analysis. Course Title. [http://www.nou.edu.ng/noun/NOUN\\_OCL/pdf/pdf2/INR%20321.pdf](http://www.nou.edu.ng/noun/NOUN_OCL/pdf/pdf2/INR%20321.pdf) (05.07.2012)
44. NIJMAN, Janne. (2011). The Future of the City and the International Law of the Future. *FICHL Publication Series*, No.:11 (2011), ss.213-229.
45. OSCE. (2011). Decentralization Assessment Report 2006-2011. <http://www.osce.org/skopje/87514> (22.06.2012)
46. ROLDAN, Divina Gracia Z.(2010). Globalization and Glocalization: Experiences in the Local Philippine Context. Philippine Institute for Development Studies. [http://www.eaber.org/sites/default/files/documents/PIDS\\_Roldan\\_2010.pdf](http://www.eaber.org/sites/default/files/documents/PIDS_Roldan_2010.pdf) (16.06.2012)
47. RUDRA, Nita. (2005). Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World. *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, October 2005, ss. 704–730. [www.abdn.ac.uk/.../Week%207%20\(3\).pdf](http://www.abdn.ac.uk/.../Week%207%20(3).pdf) (20.06.2012)

48. SALGA (2011). International Relations Discussion Paper, to be Presented at the SALGA National Conference in Durban 29 Aug-1 Sept 2011. South Africa Local Government Association.
49. SALOMON, Monica. (2009). The International Activities of Brazilian Local Governments: A Foreign Policy Analysis. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th Annual Convention "Exploring the Past, Anticipating the Future", New York Marriott Marquis, New York, USA, Feb 15, 2009. [http://www.allacademic.com/meta/p311274\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p311274_index.html) (21.06.2012)
50. SASSEN, Saskia. (2008). Towards a multiplication of specialized assemblages of territory, authority and rights. Democracy and Development in a Globalized World. *Report from a Round Table Co-organized by International IDEA and the Centre for the Study of Developing Societies (CSDS), India, 17-18 June 2008* içinde. Stockholm: International IDEA, ss 64-73.
51. SCHOLTE, Jan Aart. (2004). Globalization and Governance: From Statism to Polycentrism. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working Paper No. 130/04. University of Warwick. <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/9037/1/Globalization%20and%20Governance%20From%20Statism%20to%20Polycentrism.pdf?1> (09.07.2012)
52. SCHUMAN, Michael H. (1992). Dateline Main Street: Local Foreign Policies. *Foreign Policy*, No.86, ss. 158-177. [https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS4510\\_6510\\_sum09/shuman\\_dateline\\_main\\_street.pdf](https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS4510_6510_sum09/shuman_dateline_main_street.pdf) (07.07.2012)
53. SWEDBERG, Jeffrey ve SPROUT, Ron. (2008). Democracy And Governance In Eurasia: A Global Comparison. *USAID Working Paper Series on the Transition Countries* No. 9. [http://transition.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/wp/wp9\\_democracy\\_and\\_goverance\\_in\\_eurasia\\_a\\_global\\_comparison\\_september\\_2008.pdf](http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/wp/wp9_democracy_and_goverance_in_eurasia_a_global_comparison_september_2008.pdf) (07.07.2012)
54. ŞENTÜRK, Hulusi. (2010). BDP'li Belediyeler Ne Yapmak İstiyor? Yerel Siyaset Dergisi, sayı 42, Temmuz 2010. <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1204> (16.06.2012)
55. TÜLEYKAN, Hayrettin. (2010). Tarihsel Süreçte Ekonomide Devletin Yeri, Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması. *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 33, 2010/1, ss.86-114. [http://www.butce.org/html/dergi/33/h\\_tuleykan6.pdf](http://www.butce.org/html/dergi/33/h_tuleykan6.pdf) (23.06.2012)

56. UN HABITAT. (2007). National legal frameworks for local government international action. Legal issues for city-to-city co-operation. UN-HABITAT Seville. <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/National%20legal%20framework%20for%20local%20government%20international%20action.pdf> (15.06.2012)
57. UN HABITAT. (2009.) International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2613> (16.06.2012)
58. UN HABITAT. (1998). Towards a World Charter of Local Self-Government. Joint Consultation Document. <http://www.gdrc.org/u-gov/charter.html> (16.06.2012)
59. UNPAN. (2000). Decentralization: Conditions for Success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Economics and Public Administration <http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Decentralization%20-%20Conditions%20for%20Success.2000.pdf> (21.06.2012)
60. USAID. (2009). Democratic Decentralization Programming Handbook. [capacity4dev.ec.europa.eu](http://capacity4dev.ec.europa.eu) (21.06.2012)
61. VAN DER PLUIJM, Roger ve MELISSEN, Jan. (2007). City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations. The Netherlands Institute of International Relations Clingendael. [http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070400\\_cdsp\\_paper\\_pluijm.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf) (23.06.2012)
62. WARD, Michael. (2002). Globalization and Democratization. Paper presented at the Conference on Responding to Globalization: Societies, Groups, and Individuals, April 4 - 7, 2002, Boulder, Colorado, USA. <http://www.colorado.edu/IBS/PEC/gadconf/papers/ward.pdf> (20.06.2012)
63. XU, Jingqian. (2005). Globalization and Democratization. Does International Trade Till the Soil for Democracy?. [http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/cpeworkshop/Paper\\_JXu\\_09\\_28.pdf](http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/cpeworkshop/Paper_JXu_09_28.pdf) (20.06.2012)

## Tezler

1. BIÇAKÇIOĞLU, Emre (2010). Belediye Birlikleri ve Türk Dünyası Belediyeler Birliği. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi. SBE. <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.06.2012)
2. BLASE, Julie Melissa. (2003). Has Globalization Changed U.S. Federalism? The Increasing Role of U.S. States in Foreign Affairs: Texas-Mexico Relations. *Doktora Tezi*. University of Texas at Austin <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/463/blasejm039.pdf> (09.07.2012)
3. MIKENBERG, Eero. (2006). Pskov Region of the Russian Federation as Foreign Policy Actor. *Doktora Tezi*. University of Glasgow. <http://theses.gla.ac.uk/211/01/2008mikenbergphd.pdf> (09.07.2012)
4. SAURIOL, David. (2007). L'Identité dans les Relations Internationales du Québec: le Cas des Relations Québec-Bavière. *Yüksek Lisans Tezi*. Université du Québec à Montréal. [www.archipel.uqam.ca/761/01/M9944.pdf](http://www.archipel.uqam.ca/761/01/M9944.pdf) (18.12.2011)
5. ÜNSAL, Hüseyin Özgür. (2009). Küreselleşme Sürecinde Yerinden İşbirliği: Türk Belediyeleri için İşbirliği İmkanları. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Bitirme Projesi*. İstanbul Ticaret Üniversitesi.

## Mevzuat, Kararlar vb.

1. Başbakanlık Genelgesi 2010/3. Kamu Diplomasisi Koordinatörlüğü ile İlgili 2010/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi. 30.12.2010, Resmî Gazete, sayı: 27478. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/01/20100130-19.htm> (08.07.2012)
2. CoR. (2009). Opinion of the Committee of the Regions on city diplomacy (2009/C 120/01). EU Committee of the Regions. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:120:0001:0005:EN:PDF> (22.06.2012)
3. Congress. (2008a). City Diplomacy. Resolution 251 (2008). Congress of Local and Regional Authorities of Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1463671&SecMode=1&DocId=1221428&Usage=2> (22.06.2012)

4. Congress. (2008c). City Diplomacy. Recommendation 234 (2008). Congress of Local and Regional Authorities of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1501519&Site=CM> (22.06.2012)
5. EU Regulation No 625/2004 of the European Parliament and of the Council of the European Union of 31 March 2004 extending and amending Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:099:0001:0002:EN:PDF> (22.06.2012)
6. IULA-EMME Kuruluş Sözleşmesi (1986). İstanbul. Marmara Belediyeler Birliği arşiv kaynakları.
7. CoR WGT Mandate (2007). Memo for the members of the Bureau working group on relations with Turkey on the objectives, mandate and working methods of the working group. *Working group to monitor the enlargement process with Turkey (Working Group on Turkey, WTG)*, the EU Committee of the Regions.

## Haberler

1. Albanian Screen (21.05.2012). Nikolic's Election Followed by Nervousness in Kosovo. [http://news.albanianscreen.tv/pages/news\\_detail/38437/ENG](http://news.albanianscreen.tv/pages/news_detail/38437/ENG) (26.06.2012)
2. Congress a (t.y). Les associations nationales, relais du Congrès sur le terrain. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. [http://www.coe.int/t/congress/members/associations\\_EN.asp?mytabsmenu=4](http://www.coe.int/t/congress/members/associations_EN.asp?mytabsmenu=4) (17.06.2012)3. Congress. (2008b). Congress in favour of a strengthening of city diplomacy through a European Charter. Press Release 438. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1308195&Site=DC> (22.06.2012)
4. Congress (2011). Speech by Keith Whitmore President of the Congress of Local and Regional Authorities. Week of Municipalities, 10th Anniversary of the Association of Municipalities of Kosovo. Pristina, 27 June 2011 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1806317&Site=Congress> (26.06.2012)
5. Kosova Press (15.06.2012) Kosova is Represented with Flag in Regional Conference in Romania. <http://kosovapress.com/?cid=2,86,148652> (26.06.2012)

6. MANİSALI, Erol. (t.y.) Yerelleşme, Küreselleşme ve Türkiye. Hakimiyeti Milliye. <http://www.frmtr.com/turkiyeye-sahip-cik/333374-yerellesme-kuresellesme-ve-turkiye.html> (23.06.2012)
7. MBB Haber (2010b). *NALAS Başkanlık Divanı Zagreb’de Toplandı*. 30.01.2010 tarihli haber. <http://www.marmara.gov.tr/newsdetail.aspx?newsId=791> (01.07.2012)
8. MBB Haber (2011a). *Yerel Diyaloga NALAS Desteği*. 29.09.2011 tarihli haber. <http://www.marmara.gov.tr/newsdetail.aspx?newsId=3191> (01.07.2012)
9. MBB Haber (2011b). *Kişinev ve Sivastopol’den Çalışma Ziyareti*. 31.01.2011 tarihli haber. <http://www.marmara.gov.tr/NewsDetail.aspx?newsId=1351> (01.07.2012)
10. MBB Haber (2011c). *Türkiye’den Moldova’ya Yerel Köprü*. 01.02.2011 tarihli haber. <http://www.marmara.gov.tr/NewsDetail.aspx?newsId=1358> (01.07.2012)
11. MBB Haber (2012a). *NALAS Dönem Başkanlığı MBB’nin*. 01.04.2012 tarihli haber. <http://www.marmara.gov.tr/NewsDetail.aspx?newsId=4297> (01.07.2012)
12. MBB Haber (2012b). *“Belediye Birliklerine Siyaset Karışmamalı”*. 01.02.2012 tarihli haber. <http://www.marmara.gov.tr/NewsDetail.aspx?newsId=3950> (01.07.2012)
13. MBB Haber (2012c). *Birlik, Enerji Verimliliğinde Öncü Oldu*. 20.04.2012 tarihli haber. <http://www.marmara.gov.tr/NewsDetail.aspx?newsId=4394> (01.07.2012)
14. ZAMAN (27.12.2011). Dışişleri Bakanlığı ile İBB arasında işbirliği anlaşması imzalandı. Haber, 27.12.2011 - 13:31. <http://zaman.com.tr/haber.do?haberno=1220549&title=disisleri-bakanligi-ile-ibb-arasinda-isbirligi-anlasmasi-imzalandi#.UAQLRNOWgXI.email> (07.06.2012)

### Web Site ve Diğer Kaynaklar

1. MBB (2008). NALAS üyelik kararı dosyası. [http://www.marmara.gov.tr/files/NALAS\\_MBB\\_uyelik\\_dosyasi.pdf](http://www.marmara.gov.tr/files/NALAS_MBB_uyelik_dosyasi.pdf) (26.06.2012)
2. MBB 2011-2015 Stratejik Planı. Marmara Belediyeler Birliği. <http://www.marmara.gov.tr/document/stratejik-plan-2011-2015.pdf>

(16.06.2012)

3. MBB İstanbul Valiliği'ne Yazı (2010). Marmara Belediyeler Birliği'nin İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'ne "AB Katılım Süreci" konulu ekli yazısı. Dağıtım: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, İçişleri Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, sayı 532, tarih 12.05.2010.
4. MBB 2010 Çalışma Pogramı. Marmara Belediyeler Birliği 2010 yılı Çalışma Programı.
5. MİGM a, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü web sitesi, Birlikler bölümü. (t.y.) <http://www.migm.gov.tr/Birlikler.aspx> (17.06.2012)
6. NALAS a. About NALAS. <http://nalas.eu/about.aspx> (26.06.2012)
7. PORTAL FEDERATIVO. Brezilya Cumhurbaşkanlığı, Kurumsal İlişkiler Genel Sekreterliği, Federatif İşler Genel Müdür Yardımcılığı web sitesi (Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SAF/SRI/PR) <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/WebHome> (05.07.2012)
8. UCLG-ASPAC. (2004). The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments. Asia Pacific Regional Section (UCLG ASPAC). [http://www.uclg-aspac.org/forkami/temp/uclg\\_aspac\\_constitution\(1\).pdf](http://www.uclg-aspac.org/forkami/temp/uclg_aspac_constitution(1).pdf) (16.06.2012)

EK

## EK 1. ANKET ÇALIŞMASI

### YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN STATÜLERİ VE ULUSAL DIŞ POLİTİKA İLE İLİŞKİLERİ

Söz konusu kısa anket çalışması, farklı ülkelerdeki yerel yönetim birliklerinin statülerinin ve kendi ulusal dış politikalarıyla hukukî bağının olup olmadığını tespit etmek amacıyla yapılmıştır. E-posta yoluyla 25-30.06.2012 tarihlerinde gerçekleştirilen bu anket ulusal ve bölgesel birlikler ile yapılmış olup, uluslararası birlikler kapsam dışı tutulmuştur. Ankete aşağıdaki yerel yönetim birlikleri cevap vererek katılmıştır<sup>78</sup>:

Arnavutluk /*Albanian Association of Municipalities (AAM)*; Bosna-Hersek/ *Association of Municipalities and Cities of the Federation of BiH (SOGFBİH)*; Karadağ/ *Union of Municipalities of Montenegro (UOM)*; Kosova/*Association of Kosovo Municipalities (AKM)*; Makedonya/*Association of the Units of Local Self-Government of Republic of Macedonia (ZELS)*; Romanya/*Association of Communes of Romania (ACOR)*; Bulgaristan/ *National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria (NAMRB)*, *the Union of the Bulgarian Black Sea Local Authorities (UBBSLA)*; Gürcistan/ *National Association of Local Authorities of Georgia (NALAG)*; Hırvatistan/ *Association of Cities in the Republic of Croatia (UORH)*; Slovenya/ *Association of Municipalities and Towns of Slovenia (SOS)*; İsveç/ *Swedish Association of Local*

78 Bu birliklerin seçilme sebebi sayfa 2'de Giriş bölümünde açıklanmıştır.



*Authorities and Regions (SALAR); Sırbistan/ Standing Conference of Towns and Municipalities of Serbia (SKGO).*

### **Anket Soruları**

1. Birliğin hukukî statüsü nedir? Kamu tüzel kişisi midir, yoksa özel hukuka mı tâbidir? Hangi kanunî düzenleme ile kurulmuştur?
2. Birlik kurma kararı hükümete/merkezî idareye ait midir veya hükümetin/merkezî idarenin onayına tâbi midir? Yoksa yerel yönetimler birlik kurma konusunda serbest olup kararları herhangi bir onaya tâbi değil midir?
3. Birlikte personel rejimi nedir? Birlik personeli kamu çalışanlarından mı, özel hukuka tâbi çalışanlardan mı oluşmaktadır, yoksa karma mıdır?
4. Birliğin gelirleri kamu kaynağından mı (aidatlar, hükümet hibeleri vb.), kamu-dışı kaynaktan mı, yoksa her ikisinden mi oluşmaktadır?
5. Birliğin iç düzenini ve işleyişini düzenleyen kanun veya başka mevzuat hükmü var mıdır, yoksa birliğin düzeni ve işleyişi birlik tarafından mı kararlaştırılmaktadır? Meselâ üyelerin ancak yerel yönetimlerden oluşacağını (gerçek kişilerin olamayacağı), yönetimin nasıl seçileceği vb. hususlar. Böyle bir hukukî düzenleme var ise, öngördüğü asgarî şartlar nedir?
6. a) Yerel yönetimlerin veya b) birliklerin ulusal dış politikayı takip etmesi, ona riayet etmesi veya onunla ters düşmemesi yönünde kanunî bir zorunluluk var mıdır? Bunu düzenleyen kanunî düzenleme nedir (anayasal hüküm, kanun, yönetmelik...)?
7. a) Yerel yönetimlerin veya b) birliklerin uluslararası faaliyetlerinde (uluslararası kuruluşlara üyelik, ortak faaliyetler veya dış fonlu projeler vb.) merkezî idareden izin almak veya ona bilgi vermek gibi zorunluluklar var mıdır?

Ankette elde edilen veriler Tablo 2’de gösterilmiştir. (Bkz: Tablo 2: Yerel Yönetim Birliklerinin Statüleri ve Ulusal Dış Politika ile İlişkileri)