

Yerel Yönetimlerin Dış Politikası ve Dış Politikada Yerel Yönetimler

MURAT DAUDOV

MARMARA ÜNİVERSİTESİ SBF
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ



Günümüzde yerel yönetimler ile uluslararası alanın etkileşimi artarken, dış politikada yerel ile ulusalın ilişkisi ve uyumu giderek önemiyet kazanıyor. Bu durumun daha iyi anlaşılması için konuyu üç boyutta incelemek gerekir:

1. Yerel yönetimlerin uluslararası çalışmaları;
2. Uluslararası ilişkilerde yerel yönetimler;
3. Dış politikada ulusal ile yerel düzeylerin etkileşimi¹

İlkin, dünyada cereyan eden iki önemli olgu yerel yönetimleri etkiliyor: Demokratikleşme ve küreselleşme... Bu iki paralel olgunun yerele müşterek tesiri, yani *demokraselleşme* etkisi ile yerel yönetimler giderek dış ilişkiler alanında faal olmaya başladı. Başka bir ifade ile yerelde, demokratikleşmenin meşrulaştırdığı, küreselleşmenin ise kolaylaştırdığı uluslararasılaşma süreci yaşanıyor¹. Bu çerçevede yerel yönetimlerin uluslararası ilişkileri de giderek profesyonelleşiyor. Yerel yönetimler artık bu amaçla özel personel istihdam ediyor, ihtisas birimlerini kuruyor, yurt dışındaki muadilleri ile ilişkileri kolaylaştır-

¹ Literatürde sıkça bu gelişmenin temel sebebi olarak söz edilen şehirleşme olgusu ise, aslında ayrı bir değerlendirilmeyi gerektirdiğinden, bu yazının dışında tutuldu.

mak için çeşitli birlikler ve platformlar oluşturuyor. Yerel yönetimlerin kültür, ekonomi, çevre, turizm ve diğer alanlarda yürüttüğü kapsamlı uluslararası faaliyetler, zamanla "yerel diplomasi", "şehir diplomasisi", "yerel dış politika" gibi kavramların doğmasına yol açmış bulunuyor.

İkincisi, uluslararası düzeyde yerel yönetimlerin varlığı daha fazla hissediliyor. Çeşitli uluslararası kurumlar bünyesinde yereli doğrudan hedef alan politikalar üretiyor, yerel yönetimlere yönelik birimler ihdas ediyor. Misal olarak BM Yerel Yönetimler İstişari Komitesi, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, AB Bölgeler Komitesi, OECD Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetişim Genel Müdürlüğü, İslam Başşehirleri ve Şehirleri Teşkilatı vb. kurum ve platformlar zikredilebilir. Diğer yandan, gelişmiş ülkeler geliştirmekte olan ülkelerle geliştirdikleri ilişkilerde veya onlara yaptıkları yardımlar kapsamında, genel demokratikleşme talepleri içerisinde yerel yönetimi güçlendirme konusuna da vurgu yapıyor. Ayrıca artık ülkeler arasında yapılan ikili işbirliği anlaşmalarına da yerel yönetimler için özel maddeler öngörülebiliyor. Yerel yönetimlerin uluslararası platformları da ilgili alanlarda uluslararası kurumlar tarafından muhatap ve paydaş kabul edilebiliyor. Bunun emsali olarak Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG) ile Birleşmiş Milletler arasındaki temaslar gösterilebilir.

Üçüncüsü, bu çok yönlü ilişkiler ortamında ulusal dış politika ile yerel dış politika arasında ilişki ve uyum önem kazanıyor. Yerelden uluslararası hedeflere uzanırken, ulusal yönetim ile uyumun önemi büyük olduğu gibi, birçok gelişmiş ülkede artık



yerel dış politika, ulusal dış politikayı destekleyici ve tamamlayıcı bir unsur olarak algılanıyor. Bu alanda öncü ülke olan Fransa'da, yerel yönetimlerin uluslararası alandaki faaliyetleri Fransız Dışişleri tarafından "Fransa'nın dış politikasının en emin değerlerinden biri" sayılıyor. Ancak bu yaklaşımın her yerde, özellikle de Türkiye'de benimsendiği söylenemez. Yerel yönetimlerin, ulusal dış politikanın etkin bir unsuru olduğu, bunun için gerekli yasal ve idarî düzenlemelerin yapılması gerektiği anlayışı hâlâ tam olarak yerleşmiş değildir.

Burada yerel dış politikadan bahsederken, onun kendine has konumunun ve yaklaşımının olduğuna dikkat çekmekte fayda var. Yerel dış politika, ulusal dış politikadan esinlenen, onun kazanımlarından yararlanan, aynı zamanda kendi faaliyetleri ile onu tamamlayan, hatta kimi zaman onun giremediği alanlara nüfuz edebilen bir politika olarak geliyor. Merkezî yöne-

Türkiye açısından bakılacak olursa, yerel dış politika giderek belirginleşen bir olgu haline geldi. Birçok belediyede dış ilişkiler, reaktif, pasif ve sathî faaliyetler görünümünden kurtulup, belirli bir plana ve stratejik bir vizyona dayanıyor. Bu durumun öncüleri olarak Marmara Belediyeler Birliği, İstanbul, Gaziantep, Bursa Büyükşehir Belediyeleri, İstanbul İl Özel İdaresi ve diğer yerel yönetimler sayılabilir.

tim, 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 var. Ayrıca o ülkelerin yerel siyasetçilerinin gelecekte ulusal siyasette görev alabilecekleri düşünülürse, bu çalışmaların uzun vadeli potansiyeli daha iyi anlaşılacaktır. Yerel dış politikanın bir mühim özelliği de ulusal dış politikaların doğal unsurlarından olan "güvenlik ve savunma" boyutunun dışarıda kalması, dolayısıyla ayırıcı ve çatışmacı bir özellik taşımamasıdır.

Türkiye bu alanda gelişmiş ülkeleri çok geriden takip ediyor. İki taraflı bilgi akışını ve düzenli koordinasyonu sağlayan mekanizmalar mevcut değil. Bu koordinasyon yokluğu zaman zaman önemli gelişmelerden faydalanılmasına imkân vermiyor, fırsatların kaçırılmasına sebebiyet verebiliyor. Bu durumun somut bir örneği olarak Marmara Belediyeler Birliği'nin 2008 yılında üye olduğu NALAS gösterilebilir.

Yerel Dış Politikaya Stratejik Bakış (Eksikliği)

Demokratik ülkelerde ulusal ve yerel dış politikalar arasındaki ilişkilerin optimal şekilde seyretmesi için benimsenen farklı yaklaşımlar varsa da çoğunun ortak özelliği, yerelin bu alanda oldukça yetkilendirilmiş olmasıdır. Fransa gibi bazı ülkeler ise bunun da ötesine geçerek yerel dış politikayı, ulusal politikanın başarısı açısından önemli bir unsur olarak görüyor.² Bu sebeple Fransa'da yerel ile ulusal düzey-

² Bu konuda geniş bilgi için bkz: Daoudov, Murat, "Yerel Dış Politikanın Temelleri", 2013, Marmara Belediyeler Birliği yayını, ISBN: 978-605-63650-3-4. <http://licencetothink.blogspot.com/list/articles-yazilar/3307615413.pdf>



ler arasında çift yönlü bilgi akışı ve tecrübe paylaşımı müesseseleştirildi. Ayrıca dışişleri teşkilatı bünyesinde yerelin dış faaliyetlerini destekleyecek birim oluşturuldu, yerel işbirliği için önem taşıyan ülkelerdeki konsolosluklara yerel yönetimleri destekleyecek personel atandı.

Türkiye açısından bakılacak olursa, yerel dış politika giderek belirginleşen bir olgu haline geldi. Birçok belediyede dış ilişkiler, reaktif, pasif ve sathî faaliyetler görünümünden kurtulup, artık belirli bir plana ve stratejik vizyona dayanıyor. Bu durumun öncüleri Marmara Belediyeler Birliği (MBB), İstanbul, Gaziantep, Bursa Büyükşehir Belediyeleri, İstanbul İl Özel İdaresi ve diğer yerel yönetimler sayılabilir. Her biri, bazen bir bazen birçok coğrafi bölgeyi, çeşitli tarihi, kültürel veya siyasi sebeplerle stratejik hedef alanı seçti. Misalen MBB için Balkanlar ve Arap dünyası, Bursa için Balkanlar, Gaziantep



için Ortadoğu öne çıkarken; İstanbul için ise daha geniş coğrafyalar birincil hedef alanı teşkil ediyor.

Dış politikada yerel yönetimler konusuna gelince, Türkiye bu alanda gelişmiş ülkeleri çok geriden takip ediyor. İki taraflı bilgi akışını ve düzenli koordinasyonu sağlayan mekanizmalar mevcut değil. Bazı belediyelerin münferit inisiyatifleri veya girişimleri sayesinde üretilen bazı parçalı çözümler dışında, temelde bir değişim henüz vuku bulmadı. Bu koordinasyon yokluğu zaman zaman önemli gelişmelerden faydalanılmasına imkân vermiyor, fırsatların kaçırılmasına sebebiyet verebiliyor. Bu durumun somut bir örneği verilebilir:

Fırsatın Kazası Olmaz

Marmara Belediyeler Birliği'nin 2008 yılında üye olduğu Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetimleri Ağı (NALAS), Balkan-

Marmara Belediyeler Birliği'nin 2008 yılında üye olduğu Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetimleri Ağı (NALAS), Balkanlarda son derece aktif bir yerel yönetim birliği ve Avrupa Konseyi ile AB'nin özel ilgisine mazhar bir platformdur. Birlik, çeşitli yollarla NALAS'ın önemini Ankara'ya anlatmaya, barındırdığı fırsatlara dikkat çekmeye çalıştı. Ancak yerel düzeydeki bu çalışmalar ile aynı bölgeye yönelik merkezin faaliyetleri arasında bir koordinasyon sağlanamadı.

larda son derece aktif bir yerel yönetim birliği ve Avrupa Konseyi ile AB'nin özel ilgisine mazhar bir platformdur. MBB tarafından yürütülen yoğun yerel diplomasi çalışmaları neticesinde, NALAS bünyesinde Türkiye tarafı etkili ve saygın konuma gelmiş; 2009-2013 döneminde başkanlık da dâhil olma üzere yönetimde söz sahibi olmuştu. Birlik, çeşitli yollarla NALAS'ın önemini Ankara'ya anlatmaya, barındırdığı fırsatlara dikkat çekmeye çalıştı. Ancak yerel düzeydeki bu çalışmalar ile aynı bölgeye yönelik merkezin faaliyetleri arasında bir koordinasyon sağlanamadı. Misalen aynı dönemlerde

NALAS Almanya ve İsviçre'nin "TİKA"larının mali desteği ile faaliyet gösterirken, bu durum doğal olarak yapılan faaliyetlerde mezkûr ülkelerin etkisini hissettiriyor. Oysa Türk yerel yöneticilerinin o dönem elde ettiği etkinlik Ankara'da bir değer olarak algılanmış, NALAS bünyesinde "mevzileri" kalıcı hale getirecek bazı adımlar atılmış olsaydı, şüphesiz Türkiye'nin Balkan politikasına önemli ve saygın bir platform kazandırılmış olurdu.

Türkiye Dışişleri'nin aktif olarak takip ettiği, hatta 2009-2010 yılları arasında dönem başkanlığını üstlendiği Güney-Doğu Avrupa İşbirliği Süreci (GDAÜ) ile bir ilişki kurulamadı. Böylece yerel ve ulusal düzeyde sarf edilen yoğun çabalar birbirinden habersiz ve desteksiz kaldı. Oysa 2012 yılında Makedonya Dışişleri Bakanı GDAÜ Dönem Başkanı sıfatı ile NALAS'ı resmen ziyaret etti, işbirliğini önerdi ve NALAS'ın ülkesinin Balkanlardaki dış politikasına önemli katkı yapabileceğini ifade etti. Diğer yandan, MBB'nin inisiyatifi ile Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı (TİKA) nezdinde yapılan işbirliği



girişimi de sonuçsuz kaldı ve NALAS yönetimindeki Türkiye dostları adeta hayal kırıklığına uğradı. NALAS, Almanya ve İsviçre'nin "TİKA"larının mali desteği ile faaliyet gösterirken, bu durum doğal olarak yapılan faaliyetlerde mezkûr ülkelerin etkisini hissettiriyor. Oysa Türk yerel yöneticilerinin o dönem elde ettiği etkinlik Ankara'da bir değer olarak algılanmış, NALAS bünyesinde "mevzileri" kalıcı hale getirecek bazı adımlar atılmış olsaydı, şüphesiz Türkiye'nin Balkan politikasına önemli ve saygın bir platform kazandırılmış olurdu. Maalesef, yerel yönetimimizin bu kurumda elini güçlendirecek tedbirler zamanında alınmadığı gibi, bin bir çaba ile oluşturulan nüfuzu bile heder edecek yaklaşımlar sergilenebiliyor.

Hulasa, yerel yönetimlerin dış politikası var olmaya çalışırken, dış politikamızda yerel yönetimler henüz yok.