

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM VE KENT DİPLOMASİSİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ¹

Salih BATAL²

Kubilay TUĞLU³

Öz

İkinci Dünya Savaşının ardından Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği arasında başlayan soğuk savaşın sonucunda dünya, iki kutuplu bir düzene evrilmiştir. Bu dönemde, batı blokunun askeri, siyasi, ekonomik ve kültürel yakınlaşması; küreselleşme, uluslararası organizasyonlar, yerelleşme, bölgeselleşme, küyerelleşme, yönetim, çok düzlemlî yönetim, kent diplomasisi gibi kavramları ortaya çıkarmıştır. Bu kavramlar önce batıyı sonra tüm dünyayı etkisi altına almıştır.

Yeni düzende ülkeler iç içe geçmiş, yerel yönetimler güçlenmiş, ulus-üstü örgütler kurulmuştur. Yönetim anlayışı değişmeye ve yerini yönetişime bırakmaya başlamıştır. Yatay ve dikey yetki paylaşımlarından doğan çok düzlemlî yönetim, yeni yönetim tarzı olmaya başlamıştır. Güçlendirilmiş yerel yönetimler, çok katmanlı yapı içerisinde uluslararası aktörler haline gelmiştir. Bu çalışmada Türkiye'deki yerel yönetimler, tüm dünyayı etkisi altına alan yeni düzen içerisinde, çok düzlemlî yönetim ve kent diplomasisi bakımından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Belediyeler, Yönetişim, Çok Düzlemlî Yönetişim, Kent Diplomasisi

1 Makalenin Geliş Tarihi: 15.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 16.04.2018

2 Dr. Öğretim Üyesi, Yalova Üniversitesi, salihbatal@gmail.com

3 Yüksek Lisans Öğr., Marmara Üniversitesi, kubilay.tuglu@gmail.com

Atıf: Batal S., Tuğlu K. (2018). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Çok Düzlemlî Yönetişim ve Kent Diplomasisi Bakımından Değerlendirilmesi. *Tesam Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 189 - 214. <http://dx.doi.org/10.30626/tesamakademi.419251>

Evaluation of Local Administrations in Terms of Multi-Layer Governance and City Diplomacy in Turkey

Abstract

After the World War II, The Cold War began between the USA and the USSR and the bipolar world order emerged as a result. In this period, the military, political, economic and cultural rapprochement of the Western Bloc has brought about concepts: globalization, international organizations, localization, regionalization, glocalization, governance, multilayer governance, paradiplomacy. These concepts influenced firstly the Western Bloc and then the whole world.

In new order, countries were intertwined, local government were strengthened, and supranational organizations were established. The management approach has begun to change and to leave its place to governance. Multilayer governance, which is the result of horizontal and vertical authority sharing, has begun to become the new management style. Strengthened local governments have become international actors within multilayer structure. In this work, local governments in Turkey are evaluated in terms of urban diplomacy and multilayer governance in the new order that affects the whole world.

Keywords: Local Administration, Municipalities, Governance, Multi-Layer Governance, City Diplomacy

Giriş

Halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler, küreselleşme ve yerelleşme kavramları ile incelenen süreçlerin de etkisiyle tüm dünyada önemini her geçen gün arttırmaktadır. 2. Dünya Savaşının ardından, savaşın iki galip gücü Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği arasında başlayan soğuk savaş dolayısıyla oluşan iki kutuplu dünya düzeninde, yerini batılı devletlerin yanı sıra olarak belirleyen ve daha sonra Avrupa Birliği’ne üyelik başvurusu yapıp, aday üye ülke statüsüne sahip olan ülkemizde de bu kapsamda yerel yönetimlere verilen önem artırılmış, siyasal ve ekonomik olarak güçlendirilmiştir. Bu gelişmeler ile yerel yönetimler sadece sorumlu oldukları coğrafyada hizmetleri yerine getiren birer kamu kurumu olmaktan çıkmış, uluslararası bir siyasal aktör haline gelmiştir.

Avrupa Birliği özelinde incelenen ulus devletinin, hem ulus-altı düzlemi teşkil eden yerel yönetimler, hem de ulus-üstü düzlemi teşkil eden uluslararası örgütler ile yetki ve sorumluluk paylaşması ve yönetim mekanizmasının sadece ulusal düzlemde değil ulus-üstü ve ulus-altı düzlemde de etkili olması ile kurgulanan çok düzeyli yönetim mekanizmasında da yerel yönetimler büyük öneme sahiptir.

Yerel yönetim birimlerimiz, küreselleşme, yerelleşme, yerel yönetimlerin özerkliği, yönetim, çok düzeyli yönetim gibi kavramlar ışığında dönüşümler yaşamış, büyük ölçüde dünya ile uyumlu hâle gelmiştir.

Yapılan değişiklikler ile uluslararası alanda birer siyasal aktör haline gelen yerel yönetimlerimiz, hem ulusal hem de uluslararası çok sayıda belediye birliği kurmuş, belediye birliklerine üye olmuş, çok sayıda kardeş kent protokolü imzalamıştır.

Bu çalışma ile öncelikle hem yerel yönetimlerde yaşanan dönüşüm hem de bu dönüşümlerde büyük etki sahibi olan küreselleşme, yerelleşme, yönetim, çok düzeyli yönetim gibi kavramlar açıklanmıştır. Ardından bu kavramlar ışığında gerçekleşen dönüşümler ile kurgulanan kent diplomasisi ve kent diplomasisinin araçları; bu araçların Türkiye’deki kullanımları anlatılmıştır.

Türkiye’de Yerel Yönetimler

Mahalli idareler; sınırları belli bir coğrafya üzerinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, yürütme ve karar organları seçimler vasıtasıyla halk tarafından belirlenen, kendi geliri, bütçesi

ve personeli olan, görev ve sorumlulukları yasalarda belirtilmiş kamu tüzel kişileridir. Türkiye’de yerel yönetimler; büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere farklı ölçekte görev ve sorumluluğa sahip dört tür kurumdan oluşmaktadır.

İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda il özel idaresi, “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. İl Özel İdareleri, büyükşehir statüsünde olmayan illerde bulunan ve hem kentsel hem de kırsal bölgelere hizmet sunmakla görevli ve yetkili yerel yönetim birimidir. Yani tüm il sınırı görev alanı kapsamındadır (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2008, s. 194).

5302 Sayılı Kanununa göre il özel idarelerinin, vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç organı vardır. İl genel meclisi ve il daimi encümeni karar organları iken, vali yürütme organıdır.

Belediyeler

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. Kanuna göre Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (Tortop ve diğerleri, 2008, ss. 332-333).

5393 sayılı Kanuna göre belediyeler; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere 3 organdan oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehirlere özgü bu yönetim birimleri, belirli bir şehir etrafında yaşanan hızlı sanayileşme ve buna bağlı olarak gerçekleşen hızlı nüfus artışının sonucunda çıkan yönetsel zorluklar ve plansız kentleşmenin önüne geçebilmek için ortaya çıkmıştır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda büyükşehir belediyesi, “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri

kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır (Tortop ve diğerleri, 2008, ss. 260-261).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanuna göre, büyükşehir belediyelerinin, belediyelerde olduğu gibi başkan, meclis ve encümenenden oluşmak üzere 3 organı bulunmaktadır.

Köyler

442 Sayılı Köy Kanunu’na göre köy; nüfusu 2000’i geçmeyen, yerleşik halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir. Cami, mektep, otlak, yaylak gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 3. Maddesinin 3. Bendinde yer alan “Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.” ibaresi ile büyükşehir belediyesi bulunan ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki köylerin tüzel kişiliği sonlandırılmıştır. Bu kapsamdaki köyler, mahalle haline gelerek bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanmış, bu illerde büyükşehir belediyeleri tüm il sınırından sorumlu hale gelmiştir.

Çok Düzlemli Yönetişim ve Kent Diplomasisi İlişkisi

Yönetişim kavramı kökeni 14. yüzyılın ortalarına kadar uzanmaktadır. Yansız bir kavram olması dolayısıyla iyi veya kötü gibi sıfatlarla birlikte anılan “governance” tarihsel olarak, hükümet etmek idare etmek anlamında kullanılmıştır (Gündoğan, 2010, s. 15).

Kamu Yönetimi Sözlüğünde: “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanan yönetim; Dictionary of American Politics’te: “Kamusal ya da başka bir otoriteyi uygulamanın yöntemi ya da biçimi” olarak tanımlanmaktadır.

Keleş’e göre ise; yönetim ile küreselleşmenin temel amaçları doğrultusunda toplumlara bastırılan bir yönetim türü ifade edilmektedir

(Keleş, 2010, s. 59).

Yönetişim kavramı yerel yönetimleri üç şekilde değerlendirmektedir. Bunlar; yerel yönetimler, yerel sermaye ve yerel gönüllü kuruluşlardır. Söz konusu yapılanmada devletin rolü zayıflarken küresel ve yerel aktörler önem kazanmaktadır (Batal, 2011, s. 77). Kent yönetimlerinde son dönemlerde en sık kullanılan kavramlarından biri de kentsel yönetim kavramıdır. Kent yönetimleri, karar alma ve uygulama konusunda eskisi kadar belirleyici güce sahip değildir. Bu durumun temel nedeni sermayenin sınır tanımaz geçişkenliği ve sermaye piyasalarındaki hareketliliklerdir. Kent yönetimlerinin kent ekonomisi üzerindeki kontrolü azalmakta ve çok aktörlü bir yönetim anlayışı ortaya çıkmaktadır (Batal, 2010, s. 8).

Çok düzlemli yönetim, Bursens ve Helsen'e göre, iç içe girmiş politika düzlemlerinden oluşan ve karşılıklı etkileşim halindeki kamusal ve özel aktörlerin hiyerarşik olmayan ağları ile yönetilen bir siyasal sistem ifade edilmektedir (Kesim & Petek, 2005, ss. 39-58).

Çok düzlemli yönetişimin ilk kavramsallaştırmasını yapan Hooghe ve Marks'a göre ise; çok düzlemli yönetim ile "yetki ve politika oluşturma noktasında birden fazla düzeyde etkinin olduğu bir politika oluşturma süreci" ifade edilmektedir. Hooghe ve Marks'a göre ulusal hükümetler AB politikalarının oluşturulmasında katılımcı olmaya devam ederken, kendi uluslarında kontrol onlardan uzaklaşmıştır. Yine de Hooghe ve Marks; ulus ötesi hareketlerin, kamu-özel ortaklıklarının ve şirketlerin uluslararası rejimlerde önemli roller oynadıklarını ifade ettikleri bu tanımlamaları ile ulusal devletin gücünün bittiğini ifade etmemekte; ulusal devletlerin kalıcı gücünü vurgulamaktadırlar (Hooghe & Marks, 2001, s. 7).

John McCormick'e göre ise; çok düzlemli yönetim kavramı ile gücün uluslar-üstü, ulusal, ulus-altı ve yerel düzeyler arasında yoğun bir etkileşimle paylaşıldığı bir sistem tanımlanmaktadır. Çok düzlemli yönetişimin önemine ilişkin akademik çevrelerdeki tartışmaların çok ateşli fakat sonuçsuz olduğunu belirten McCormick, çok düzlemli yönetim kavramını federalizm ile konfederalizm kavramlarının kuzeni olarak görmekte ve bu durumun neredeyse konuya ilişkin tüm akademik tartışmalarda gözden kaçtığını ifade etmektedir. McCormick'e göre çok düzlemli yönetim Avrupa Birliği özelinde değerlendirildiğinde şu yönleri ile federalizme benzemektedir:

- Avrupa Birliği, Avrupa Adalet Divanı tarafından yorumlanan ve korunan,

tüm üye ülkeler ve vatandaşları için geçerli olan, birliğe mensup tüm ülkelerde aynı şekilde uygulanabilen, işlevsel olarak bir anayasaya denk olan anlaşma ve kanunlardan oluşan karmaşık bir sisteme sahiptir.

- Avrupa Birliği’nden birliğe mensup ülkelere herhangi birinin yerel yönetimine kadar farklı düzeylerde, her birinin politikanın farklı düzeylerinde bir miktar otonomisinin bulunduğu pek çok yönetim mekanizması vardır.
- Birlik içerisinde ticaret, çevre, tarım, sosyal politikalar gibi politika alanlarında üye ülkeler yetkilerini birliğe devrettiklerinden dolayı AB kanunları ulusal kanunların yerini almıştır.
- Avrupa Parlamentosu (AP) gibi Avrupa kanunlarının yapılmasını sağlayan, doğrudan seçilen temsilcilerden oluşan bir yasama organı bulunmaktadır. AP’nin gücü arttıkça AP tarafından hazırlanan kanunların sayı ve kapsamı artmakta, üye devletlerin yasa yapma gücü azalmaktadır.
- Avrupa Birliği, kurumlarına finansal bağımsızlık sağlayacak kadar büyük bir bütçeye sahiptir.
- Üye ülkelerin yetki verdiği alanlarda tüm üye devletler adına üçüncü şahıslarla pazarlıkları denetleme yetkisi Avrupa Komisyonu’ndadır.
- Avrupa Birliği üyesi devletlerden 19’unun para birimi Euro’dur, ulusal merkez bankalarının para politikaları yetkilerini Frankfurt’taki Avrupa Merkez Bankasına devretmişlerdir.

McCormick çok düzeyli yönetişimi, iki ya da daha fazla yönetimin kimliklerini birbirinden ayrı tutarak etkinlik, karşılıklı güvenlik ya da kolaylık nedenleriyle belirledikleri yetkileri merkezi bir otoriteye verdikleri serbest bir yönetim sistemi olarak tanımladığı konfederasyon ile ise şu yönlerden benzetmektedir (McCormick, 2014, ss. 45-54):

- Üye devletlerin vatandaşları kendi seçtikleri Avrupa Parlamentosu dışında hiçbir AB kurumuyla doğrudan bağlantıya sahip değildir. Politika üretme ve uygulama yetkileri bulunan AB’nin temel kurumları otoritelerini üye ülkelerin vatandaşlarından değil, üye ülkelerin liderlerinden ve hükümetlerinden almaktadır.
- Üye ülkeler kendi bireysel kimliklerine, kendi hukuk sistemlerine, diğer devletler ile ikili anlaşmalar imzalama yetkisine, dış politikada tek taraflı hareket edebilme hakkına sahiptirler.

- Ortak bir Avrupa vergi sistemi, askeri sistem ya da savunma sistemi yoktur.
- AB'nin kendi bayrağı ve marşı olsa da üye ülkelerin kendi ulusal bayrakları, marşları, sembolleri de varlığını sürdürmektedir.

Özetle çok düzlemli yönetim kavramı, AB'deki ulus-üstü, ulusal ve bölgesel olmak üzere çok sayıda hükümet düzeyinde politika üretmenin karşılıklı bağımlılığını ifade etmek için ortaya çıkmış bir kavramdır. Ancak günümüzde artan küreselleşme ve buna bağlı olarak çoğalan küresel kurum ve organizasyon sayıları göz önünde bulundurulduğunda; birden çok düzlemde yönetişimin gerçekleştiği tüm yapılar için kullanılabilir. Bu haliyle çok düzlemli yönetim, dünya üzerindeki etkisini her geçen arttıran küreselleşme ve yerelleşme politikalarının yönetim üzerine etkilerinden doğmuş bir yönetim biçimidir.

Tarihi yerleşik hayata kadar dayandırılabilir olan diplomasi kavramı, günümüzde açık, gizli, ikili, çoklu diplomasi, kültür diplomasisi, kent diplomasisi gibi farklı alt kavramlaştırmalar ile de anılmaktadır. Kent diplomasisi kavramı; diyalog, müzakere ve savaş veya şiddetten uzak diğer önlemler yoluyla yabancı hükümetlerin ve halkların kararlarını ve davranışlarını etkilemek için kurulmuş bir yöntemdir (Marks ve Freeman, 1998).

Paradiplomasi ya da Türkçe'de yaygın olarak kullanılan karşılığıyla kent diplomasisi; uluslararası ilişkiler alanında yeni bir fenomen, yeni bir konudur. Mahalli idare birimleri gibi ulus-altı kuruluşların "dış politika kapasitesi" olarak özetlenebilecek olan paradiplomasi kavramı yerel yönetim birimlerinin; kendi uluslararası çıkarları doğrultusunda, uluslararası arenaya, merkezi idareden bağımsız olarak katılımlarını ifade eder (Wolff, 2007, s. 141).

Kent diplomasisi ile bir kentin ulus dışındaki bir kent, kentler veya bir organizasyon ile gerçekleştirmiş olduğu diplomasi ifade edilmektedir.

Küreselleşme ve yerelleşmenin hızlı bir şekilde yayılmakta olduğu dünyamızda, halka en yakın yönetim birimi olan ve siyasal olarak gittikçe güçlenen yerel yönetimler için ulus-üstü kurumlar, başka ulus-devletler veya ulus dışı kentler ile; küresel, ulusal veya yerel konular üzerine iletişim ve etkileşim kurma bir gereklilik halini almıştır. Kent diplomasisinin gelişmesinde; küreselleşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi politikaların yanı sıra, küresel ısınma gibi tüm dünyayı ilgilendiren sorunlar, doğal afetler gibi yerel yönetimlerin ve hatta bazen merkezi

yönetimlerin bile tek başına üstesinden gelemediği bölgesel problemler ve ulus dışı organizasyonlarca sağlanan proje temelli fonlar etkili olmuştur.

Yerel yönetim birimleri; küreselleşme, bölgeselleşme, yerelleşme ve küyerelleşme kavramlarının etkisiyle birlikte, giderek daha etkili bir uluslararası aktör haline gelmiştir. Bölgeler, eyaletler, şehirler, ilçeler gibi yerinden yönetim birimleri; dış politika konularının önemli bir bölümünü teşkil eden ticaret, yatırım, iş birliği ve ortaklık gibi konularda uluslararası ilişkiler yürütmektedir.

Kent diplomasisi kapsamında; yetki, sorumluluk, güç ve bağımsızlıkları artan yerel yönetim birimleri, benzer sorunlarla karşı karşıya olan ortaklarıyla, problemlere dair çözümlere daha kolay ve hızlı ulaşabilmek için güçlerini birleştirebilmektedir. Yine kent diplomasisi kapsamında yerel yönetimler, yerel kalkınma projeleri için yardım programları ve fonlar sunan ulus dışı, uluslararası örgütlerle iletişime ve etkileşime geçebilmektedir.

Lecours’a göre gelişmiş ülkelerdeki kent diplomasisi uygulamaları, gelişmekte olan ülkelere gerçekleştirilecek kent diplomasisi faaliyetlerine ilişkin göstergeler sunmaktadır. Uygulamalar göstermiştir ki, kent diplomasisi ekonomik gelişme, kültürel yayılma, teknolojik ilerleme ve siyasi meşruiyet gibi birçok farklı amaca hizmet edebilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yurt dışında faaliyet gösterme kapasitesi, uzun vadede çeşitli çıkarlara hizmet edebilir. Ayrıca, kent diplomasisinin gerçekleştirilebilmesi bir takım iç düzenlemeleri zorunlu kılar. Örneğin yerel yönetimlerin uluslararası eylemlere yönlendirilmesi ve uluslararası ilişkilerinin yönetilebilmesi için bir takım kurumların kurulması gerekebilir.

Devlet düzeyinde kent diplomasisi, merkezi hükümet ile yerel yönetimin bilgi alışverişinde bulunması ve eylemleri koordine etmek için bazı kanallar yaratması anlamına gelir. Şayet yerel yönetim bir alt-kimliği, temsil ediyorsa veya milliyetçi özlemleri olan gruplardan oluşuyorsa, merkezi idareler kent diplomasisini hoş karşılamayacaktır zira bu durum ulus-devletin birlik ve bütünlüğü için tehdit algısına sebep olacaktır.

Son olarak kent diplomasisi, gelişmekte olan ülkelere demokratik kalkınma için potansiyel fırsatlar ve tuzaklar sunar. Liberal demokratik hükümetlerle kurulacak ilişkiler bu değerleri yaymaya hizmet edebilir ve yapılacak işbirlikleri yerel düzeyde sivil katılımı ve seferberliği teşvik

edebilir. Fakat uluslararası faaliyetlerin adem-i merkezileştirilmesi, diplomasi genel olarak ulusal bağlamda yapıldığı için, uluslararası ilişkilerin kamuoyunda ele alınmasını ve müzakereleri engelleyebilir (Lecours, 2008, s. 14).

Kent diplomasisinin gelişmesi; ülkemizde, kardeş kent uygulamalarını, uluslararası yerel yönetim birliklerini, çok düzlemli yönetişimin uygulandığı yapılarda ulus-üstü yönetim birimlerinde yerel motiflerin temsilini, uluslararası konferanslarda yerel yönetimlerin temsilini, metropol şehirlerin ortak çalışmalarını doğurmuştur.

Kent Diplomasisini Gerekli Kılan Unsurlar

Günümüzde yerel yönetim birimleri küreselleşme, yerelleşme ve küyerelleşme süreçlerinin sonucu olarak sadece sorumlu oldukları coğrafyada hizmetleri yerine getiren birer kamu kurumu olmaktan çıkmış, uluslararası bir siyasal aktör haline gelmiştir. Bu bağlamda ortaya çıkmış olan ve bir kentin ulus dışındaki bir kent veya kentler ile gerçekleştirmiş olduğu diplomasiyi ifade eden kent diplomasisi kavramı ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme

Kökünü "global" kelimesi olan '*globalization*' yani küreselleşme kavramı üzerine akademik camiada bir uzlaşma bulunmamaktadır. Ayrıca küreselleşme, etki alanı dolayısıyla birçok çalışmada başka bir kavram ile birlikte de anılmaktadır (Sarıtaş, 2009, s. 402). Örneğin Nye ve Welch'e göre küreselleşme; çevresel küreselleşme, toplumsal küreselleşme, askeri küreselleşme, siyasal küreselleşme, ekonomik küreselleşme gibi küreselleşmenin farklı boyutları bulunmaktadır (Nye ve Welch, 2013, ss. 343-345).

Giddens'a göre küreselleşme, sadece ekonomik veya politik yönden değil tüm yönlerden dünyayı etkileyen bir kavramdır. Tek bir süreç değil, karmaşık süreçlerin bir araya geldiği bir olgular kümesidir (Giddens, 2000, ss. 24-25).

Aktan'a göre; küreselleşme kavramı; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin ulus-devlet sınırlarını aşarak dünya çapında yayılmasını ifade etmektedir (Aktan, 1999, s. 119).

Friedman'a göre ise; küreselleşme kavramı ile küresel kurumların oluşumuna, varolan küresel alanlara ve dünyanın her yerinden erişilmesi mümkün nesne ve kişilerin teşkil ettiği küresel kültürel biçimlerin

yayılmamasını organize edenlere atıfta bulunan bir kavramdır (Friedman, 1996, s. 91).

Küreselleşme kavramının siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler disiplinlerindeki kullanımları çok eski olmasa da kavram köken itibariyle net bir tarihe dayandırılmamaktadır. Küreselleşme; Giddens’in belirttiği üzere çok da uzak olmayan bir geçmişte, 1980’lerde akademik yayınlarda ve gündelik dilde çok az karşılaşılan bir kavramdır (Giddens, 2000, s. 20).

Günümüzde sıkça kullanılan küreselleşme kavramı; dünya genelinde yaşanan sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik benzeşme yönündeki değişimi ifade eden anlamıyla özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde popülerlik kazanmıştır.

Küreselleşme her ne kadar çok popüler bir kavram olsa da bir süreç olarak ele alındığında henüz sonuçlanmamış bir süreci ifade etmektedir. Öyle ki tamamen küreselleşmiş bir dünyada; malların, insanların ve paranın serbest dolaşımı olur, bunun sonucu olarak da tüm dünyada benzer ekonomik koşullar ve hukuk kuralları varlık gösterirdi. Oysa mevcut durumda küreselleşme ülke sınırlarını geçirgenleştirmiş olsa da anlamsızlaştırmamıştır (Nye ve Welch, 2013, s. 343).

Yerelleşme

Aktan’a göre yerelleşme; ulus devletlerde siyasal gücün toplandığı tek el olan merkezi idarelerin bu güç tekeli önleyecek ve yerel demokrasiyi güçlendirecek olan süreçtir. Yerelleşme desantralizasyon veya adem-i merkezizetçilik ile aynı anlama gelmektedir (Aktan, 1999, s. 121).

Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde yerel makamların, her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu ve gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağı inancıyla; giderek artan görev ve sorumlulukların karşılanması için yerel yönetimlere esneklik tanınması, yerel yönetimlere görevlerini en iyi şekilde gerçekleştirecek yönetim yapısının sağlanması ve yerel yönetimlerin merkez müdahalesinden korunması amacıyla 1985 yılında imzaya açılan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” Avrupa’da yerelleşmeyi doğuran ana etkidir.

Şart’ta özerk yerel yönetimler; “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” olarak tanımlanmıştır. Türkiye

de 21.11.1988 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalamıştır.

Bu süreci 1992 tarihli Maastricht Anlaşması izlemektedir. Bu anlaşmayla birlikte Avrupa Birliği'nde yerindenlik kavramı netleşmiş ve yerel yönetimlere verilen önem somutlaşmıştır.

Küyerelleşme

İngilizce'de "*glocalization*" olarak kullanılan Türkçe'ye ise küyerelleşme veya globalizasyon şeklinde çevrilen kavram, Oxford sözlüğüne göre; "hem yerel hem de küresel faktörlere göre işletme yürütme uygulaması" anlamına gelmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme kavramlarının birleştirilmesi ile türetilmiş olan küyerelleşme kavramı ilk kez 1980'lerin sonunda Harvard Business Review'daki Japon ekonomistlerin makalelerinde yer almıştır (Rouse, 2013) ve kelimenin kökeni Japon geleneğinde tarım tekniklerinin yerel koşullara uyarlanması anlamında kullanılan *dochakuka* terimidir (Robertson, 1997, ss. 25-44).

Terimin popülerleşmesiyle ilgilenen sosyolog Roland Robertson'a göre; küyerelleşme/globalizasyon, yerel koşulların küresel baskılar üzerindeki olumsuz etkilerini anlatmaktadır " (Rouse, 2013).

Küyerelleşme veya globalizasyon, kamu yönetimi anlamında değerlendirildiğinde ise; küreselleşme ve yerelleşme gibi birbirine zıt görünen iki kavramın bir arada yer alması; ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı üç düzlemin bulunduğu bir modelde ulus-devletin dikey ekseninde hem yerel yönetimlerin bulunduğu ulus-altı düzleme doğru hem de uluslararası örgütlerin bulunduğu ulus-üstü düzleme doğru yetki ve sorumluluk dağıtması olarak değerlendirilebilir.

Aktan'a göre ise globalleşme, uluslararası ilişkiler bağlamında küresel gerçeklerden hareketle küresel düşünmeyi, içe dönük politikalar yerine dışa açılmacı politikalar izlemeyi, küresel ekonomi ile bütünleşmeyi ifade derken; kamu yönetimi bağlamında ekonomi ve siyasetin tamamen merkezi yönetim eliyle idaresi yerine yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesi yoluyla yerelden idaresini ifade etmektedir (Aktan, 1999, s. 121).

Bu bağlamda ulus-devletin yerel yönetimlere daha çok yetki ve sorumluluk vermesi ve aynı zamanda uluslararası yapılanmaların etkilerine daha açık hale gelmesi küyerelleşmenin sonucudur.

Kent Diplomasisinin Araçları

Yoğunlaşan küreselleşme ve yerelleşmenin etkisi altında değişen dünya düzeni içerisinde; yerel yönetimler, ulusal ve uluslararası düzlemde ortak sorunlara ortak çözümler bulmak, ortak politikalar geliştirmek, görev alanlarına ilişkin konularda istişare yapmak ve ortak akılla politika geliştirmek gibi sebeplerle diğer yerel yönetim birimleri ile bir araya gelmeye başlamıştır.

Uluslararası alanda siyasal bir aktör olarak yer alan yerel yönetimlerin kent diplomasisinde kullanabileceği araçları Grydehøj şu şekilde sıralamıştır:

- Ülke dışında politik temsil,
- Antlaşma yapma gücü,
- Bir takım resmi nitelikteki anlaşmalar, (örneğin niyet veya iş birliği anlaşmaları, ulus dışı mahalli idareler ile sözleşmeler ve kültürel anlaşmalar veya ortaklıklar)
- Yardım programlarının geliştirilmesi ve bilgi birikiminin paylaşılması; bu bağlamda kurulacak ikili programlar, sınır ötesi iş birliği programları, bölgenin sivil toplum kuruluşlarını, diğer bölgeler veya ülkeler ile bir araya getiren programlar, çok taraflı programlar,
- Çok taraflı, uluslararası çatı kuruluşlara, birliklere katılım,
- Diğer resmi veya gayri resmi ağlara katılım (Grydehøj, 2014, s. 16).

Değişen düzen içerisinde hem ulusal hem de uluslararası çok sayıda yerel yönetim birlikleri kurulmuş, tüm dünyayı etkisi altına alan küresel ısınmaya ilişkin zirveler organize edilmiş, kentlerin uluslararası düzlemde birbirleri ile etkileşiminin arttırılması için kardeş kent mekanizması ortaya çıkmıştır.

Kent diplomasisi özelinde kanuni düzenlemelerin bulunduğu ülkemizde, yerel yönetim birimleri gerek ulusal gerekse de uluslararası çok sayıda belediye birliği kurmuş, belediye birliklerine üye olmuş, çok sayıda kentle kardeş kent protokolü imzalamıştır.

Hem ulusal hem de uluslararası yerel yönetim birimleri arasında kurulacak işbirlikleri, bu birimlerin kurumsal yapılarının güçlenmesi, çalışanların mesleki gelişiminin uluslararası standartlarda sağlanması,

uluslararası fonlara erişim, benzer sorunları daha önce yaşamış yerel yönetimlerden sağlanacak bilgi transferi ile hızlı çözüm üretebilme, yerel ekonominin dışa açılmasına katkı ile yerel ekonominin güçlenmesi gibi kazanımlar sağlamaktadır.

Kent diplomasisinin en önemli araçlarından biri yerel yönetim/mahalli idare birlikleridir. Mahalli idare birlikleri, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda “birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır.

1982 Anayasasınının 127. Maddesinde “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu’nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” ifadesi yer almaktadır ve bu madde ile mahalli idare birliklerinin kurulabilirliği anayasal güvence altına alınmıştır.

Türkiye’de ve dünyada çok sayıda ulusal ve uluslararası mahalli idare birliği bulunmaktadır. Türkiye’de faaliyet göstermek olan Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara Belediyeler Birliği, Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği, Tarihi Kentler Birliği, İstanbul Boğazı Belediyeler Birliği, T.C. Jeotermal Kaynaklı Belediyeler Birliği, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, T.C. İç Anadolu Belediyeler Birliği, T.C. Doğu Akdeniz Belediyeler Birliği, Doğu-Batı Trakya Belediyeler Birliği, İpek Yolu Belediyeler Birliği, T.C. Akdeniz Belediyeler Birliği, Çukurova Belediyeler Birliği, Kıyı Ege Belediyeler Birliği gibi birlikler ulusal belediye birliklerine örnek iken; Türk Dünyası Belediyeler Birliği, Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi, Avrupa Akdeniz Yerel ve Bölgesel Yönetimler İşbirliği Komitesi gibi birlikler ise uluslararası belediye birliklerine örnektir.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün internet sayfasındaki verilere göre, 2016 yılında Türkiye’de 450 tanesi köylere hizmet götürme birliği, 96 tanesi içme suyu birliği, 55 tanesi belediye hizmet birliği, 53 tanesi turizm birliği, 98 tanesi çevre altyapı hizmet birliği, 10 tanesi özel idare – belediye hizmet birliği, 2 tanesi ulusal düzeyde birlik, 9 tanesi kalkınma birliği, 16 tanesi ise diğer alanlarda olmak üzere toplam 789 mahalli idare birliği bulunmaktadır ve bunlardan 730 tanesi fesih olmuş geriye 59 tane mahalli idare birliği kalmıştır.

Tablo 1

Türkiye Geneli Birlik Türleri ve Sayıları

S. NO	Birlik Türleri	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Köylere Hizmet Götürme Birl.	876	877	895	907	908	909	910	910	449	450	450
2	İçmesuyu Birl.	98	113	127	143	153	162	173	177	93	96	96
3	Belediye Hizmetl. Birliği	49	56	58	58	60	64	65	66	56	54	55
4	Turizm Birliği	16	27	46	61	64	66	69	69	53	52	53
5	Çevre/ Altyapı Hizmetle r. Birl.	64	85	102	107	118	127	131	131	98	98	98
6	Özel İdare-Bel. Hizmetlr. Birl.	11	12	12	13	13	13	13	13	11	10	10
7	Ulusal Düzey Birliği	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
8	Kalkınma Birl.	10	11	12	13	13	13	13	13	11	9	9
9	Sulama Birliği	348	365	370	386	408	0	0	0	0	0	0
10	Diğer	14	14	14	14	15	17	17	17	15	16	16
11	Fesih	66	72	80	87	90	95	97	97	725	728	730
TOPLAM		1487	1551	1637	1704	1754	1373	1393	1398	788	787	789

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2017

Kardeş kentler uygulaması; yerel yönetimler arasında ekonomik, kültürel, sosyal vb. alanlarda iş birliği sağlamak amacıyla uygulanan bir ortaklık modelidir. Kardeş kentler uygulamasında amaç, kentlerin birbirine tanıtımı, bölgesel gelişimin sağlanmasında iş birliği, kentler arası bilgi/ tecrübe aktarımı ve dayanışmadır. Kardeş kentler uygulamasında taraflar aynı ulustan olabileceği gibi uluslararası olarak da kardeş kent ilişkisi kurulabilir.

Bir kent diplomasisi aracı olarak kardeş kent ilişkilerinin kurulması

noktasında Türkiye’de de çok sayıda uygulama örneği bulunmaktadır. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesinin Pekin, Moskova, Budapeşte, Kiev önemli başkentler başta olmak üzere 40 şehirle kardeş kent anlaşması yapmıştır (Ankara Büyükşehir Belediyesi).

Aynı şekilde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin de Berlin, Tebriz, Rio de Janeiro başta olmak üzere 39 şehirle kardeş kent anlaşması bulunmaktadır (*İstanbul Büyükşehir Belediyesi*).

Türkiye’de Kent Diplomasisi Uygulamalarının Kent Yönetimlerine Etkisi

Kent diplomasisi için, İkinci Dünya Savaşından sonra barış içinde ve bir arada olan bir Avrupa’nın inşası amacıyla kurulmuş Avrupa Birliği büyük önem taşımaktadır.

1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu adıyla kurulan ve günümüzde Avrupa Birliği olarak anılan bu uluslararası organizasyon; başlangıçta sadece yeni bir savaşa engel olmak amacıyla kömür ve çelik gibi silah sanayinin temel hammaddelerinin üretim ve ticareti üzerine denetleyici ve düzenleyici bir uluslararası organizasyonken zamanla güçlenmiş ve oldukça etkili bölgesel ve uluslararası bir örgüt, ulus-üstü bir yönetim birimi haline almıştır.

Bu süreçte merkez yönetimlerin belirleyici olmadığı, uluslararası boyutta yerel yönetimlerin iş birliği çalışmaları ortaya çıkmıştır. Özellikle Fransa ve Almanya yerel yönetimlerinin Avrupa’yı yeniden inşayı teşvik için yaptıkları eşleştirme anlaşmaları (*twinning agreement*) önemli bir etkiye sahiptir. O tarihte, eşleştirme anlaşmaları olarak anılan ve bugünün kardeş kent uygulaması ile benzeşen anlaşmalar güçlü bir kültürel ve siyasi karaktere sahipken; merkezi olmayan bu iş birliği, savaş sonrası dönemde barışın sürdürülmesi ve kentlerin yeniden ihyası gibi iddialı ve kapsamlı bir hedefe sahiptir.

Türkiye’de 2002-2005 yılları arasında gerçekleştirilen reformlar, kamu yönetiminde yeni bir yapılanmayı ortaya koymuştur. Bu dönemde kamu yönetiminde reforma gidilmesini zaruri kılan 4 temel unsur bulunmaktadır. Bu unsurlar; stratejik açık, performans açığı, bütçe açığı ve güven açığıdır (Eryiğit & Yörükoğlu, 2011, s. 14). Gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları ile birlikte yerel yönetim birimlerimiz hem yetki ve sorumluluklar bakımından hem de kurumsal ve mali kapasite bakımından güçlendirilmiştir. Ülke içinde ve ülke dışında birlikler kurma, birliklere dâhil olma, kardeş kent anlaşmaları yapma hakkına da

sahip olan yerel yönetim birimlerimiz bu kapsamda hem ulusal hem de uluslararası belediye birlikleri kurmuş veya kurulu olan birliklere dâhil olmuş ve birçok kent ve ilçemiz farklı ölçeklerdeki yerel yönetim birimleri ile kardeş kent protokolleri ve iş birliği protokolleri imzalamıştır.

Küyerelleşme etkisi altındaki yerel yönetimlerin idare biçimini oluşturan klasik kamu yönetimi anlayışını yerel yönetim ve kent diplomasisi gibi kavramlar yeniden şekillendirmektedir. Göymen’e göre klasik kamu yönetimi ile yerel yönetim arasındaki farklar şu şekildedir:

- Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında iş bölümü
- Merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri ve yönetim kapsamındaki paydaşlar arasındaki iş bölümü
- Çevre, sağlık, bilgiye erişim, barış, güvenlik, insan hakları gibi küresel kamu malları olarak da adlandırılan bazı kavram ve değerlerin ulusal ve yerel düzeylere taşınması için uluslararası örgütler, merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri ve paydaşlar arasında iş birliği oluşturmaktadır (Göymen, 2004, ss. 3-4).

Yerel yönetimlerin özerklik kazandığı, merkezi idarelerden bağımsız olarak uluslararası ilişkiler ve etkileşimler kurabildiği, kendi aralarında birlikler vb. kurumlar oluşturabildiği bu yeni yönetim anlayışı; yerel yönetimlerce katılım gösterilen çok sayıda konferans, birlik, antlaşmanın doğmasını sağlamıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliği sonrasında gelişen kent diplomasinin ortaya çıkarttığı uluslararası kurumlara; Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği (United Cities and Local Governments - UCLG), Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (The Council of European Municipalities and Regions - CCRE), Türk Dünyası Belediyeler Birliği (TDBB), Avrupa Akdeniz Yerel ve Bölgesel Yönetimler İşbirliği Komitesi (Euro Mediterranean Partnership of Local and Regional Authorities - COPPEM), Arap Şehirler Birliği (Arap Towns Organization - ATO), Uluslararası Kardeş kentler (Sister Cities International - SCI), Dünya Mirası Şehirler Örgütü (Organization of World Heritage Cities - OWHC), Tarihi Kentler Birliği (League of Historical Cities - LHC) gibi kurumlar örnektir.

Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği; Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Dünya Belediyeler Birliği, Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı isimleriyle de anılmaktadır (United Cities and Local Governments - UCLG). Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği, yerel yönetimlerin çıkarlarını

dünyada temsil etmek ve savunmak amacıyla kurulmuş, merkezi Barselona’da bulunan bir uluslararası, yerel yönetimler arası kuruluştur (About Us: United Cities and Local Governments).

Birlik, 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen Habitat 2 Konferansı’nda başlayan süreç sonunda; IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği), FMCU-UTO (Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu) ve METROPOLIS’in (Dünya Büyükşehirler Birliği) birleşmesi ile “Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı” adı altında yeniden şekillendirilmiştir. Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği’nin misyonu, demokratik yerel yönetimlerin birleşik sesi ve dünyadaki savunucusu olmak, yerel yönetimler arasındaki iş birliğini ve yerel yönetimlerin uluslararası toplum içerisindeki değerlerini, hedeflerini ve çıkarlarını desteklemektir (About Us: United Cities and Local Governments).

Birliğin çalışma programını, küresel yönetişimde yerel yönetimlerin ve temsilci örgütlerinin rollerinin artırılması; yerel yönetimlerin vatandaşlara yakın demokratik, etkili, yenilikçi bir yerel yönetim için ana kaynak haline gelmesi; etkili ve demokratik bir küresel organizasyonun sağlanması oluşturmaktadır. Birlik, yerel yönetimler ve onların kuruluşları arasındaki uluslararası iş birliğini desteklemekte ve yerel yönetimlerin kapasitelerini arttırmak için programlar, ağlar ve ortaklıklara aracılık etmektedir. 100’den fazla ülkeden üyesi bulunan teşkilat, kentler ve yerel yönetimler alanında dünyanın en geniş kapsamlı oluşumudur (Genel Bilgiler: Şehirler ve Yerel Yönetimler Birliği Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı).

Türkiye’nin de üyesi olduğu Şehirler ve Yerel Yönetimler Birliğinde bölgelere göre alt teşkilatlar bulunmaktadır. Türkiye; birliğin Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın da alt teşkilatı olan Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatında yer almaktadır.

Türkiye’de kent diplomasisinin önemli çıktılarında biri olarak Türk Dünyası Belediyeler Birliği (TDBB) sayılabilir. TDBB, 12 Kasım 2003 tarihinde, uluslararası alanda yerel yönetimlerin sorunlarının ve bu sorunların çözüm yollarının belirlenmesi, tartışılması, ortak çözümler aranması ve uygulama çalışmalarına katkı sağlanmak amacıyla kurulmuştur. Birliğin şu an 28 ayrı ülkeden, 1152 üyesi bulunmaktadır (Hakkımızda: Türk Dünyası Belediyeler Birliği).

Birlik, Türk Dünyası arasında mevcut olan ortak kültür ve medeniyet mirasını dikkate alarak; Türk Dünyasındaki kardeşlik, dayanışma ve yardımlaşma yaklaşımı ile bilgi, görgü ve karşılıklı deneyimlerden

yararlanmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda; tarihi ve kültürel mirası korumak, ekonomik, teknik, sosyal ve kültürel alanlar başta olmak üzere Türk Dünyasındaki yerel yönetimler arasında iş birliğini geliştirmek; kent ve kent yönetimlerinin sorunlarını ve bu sorunların çözüm yollarını belirlemek, ortak çözümler aramak ve uygulama çalışmaları yapmak; kent yönetimi ve kent kültürü konusunda yeni modelleri araştırmak ve geliştirmek, yapılan çalışmaları desteklemek gibi faaliyetler yürütmektedir.

Uluslararası Kardeş Kentler (SCI), 1956 yılında Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Dwight D. Eisenhower tarafından Beyaz Saray’da düzenlenen vatandaş diplomasisi konulu zirvede, farklı toplumlardan insanlar arasındaki bağları güçlendirerek barış ve refah için öncü olacak bir ağ öngörüsü ile kurulmuştur. SCI; ABD çapında kardeş kentler, iller ve devletler için ulusal üyelik organizasyonu olarak hizmet vermektedir. Uluslararası Kardeş kentler organizasyonu bugün altı kıtada, 145 ülkede, 2000’den fazla ortaklık ve 500’den fazla üyeye sahiptir. Türkiye’den İstanbul, Ankara, İzmir başta olmak üzere 22 yerel yönetim birimi örgüte kayıtlıdır.

Uluslararası Kardeş Kentler üyelik programı “karşılıklı saygı, anlayış ve iş birliği yoluyla barışı teşvik etmek” misyonu; ‘kültür ve sanat’, ‘gençlik ve eğitim’, ‘iş ve ticaret’ ve ‘tüm dünyadaki vatandaşları birbirine bağlamak için topluluk geliştirme ve teknik değişim’ olmak üzere dört ana alana odaklanmaktadır (About Us: Sister Cities International).

Dünya Mirası Şehirler Örgütü (OWHC) 8 Eylül 1993’te Fas’ta kurulmuştur. Örgüt, UNESCO Dünya Mirası Listesinde yer alan 300 şehirden oluşmaktadır. Bu 300 Dünya Mirası şehir 164 milyondan fazla nüfusa sahiptir. Örgüt içinde bu şehirler belediye başkanları tarafından, miras yönetimi uzmanlarının da aktif katılımıyla temsil edilmektedir. OWHC’nin merkezi Québec Şehrinde bulunmaktadır.

OWHC’nin ana hedefleri, Dünya Mirası Sözleşmesinin uygulanması, iş birliğinin ve üye şehirler arasında dayanışma duygusunun geliştirilmesidir. Bunun yanı sıra OWHC, koruma ve yönetim konusundaki bilgi ve uzmanlık alışverişini de teşvik etmektedir. Bu kapsamda OWHC tarihi kentlerin korunması ve geliştirilmesine ilişkin yönetim ve stratejilerde karşılaşılabilecek zorluklarla ilgili dünya kongreleri, konferanslar, seminerler ve atölyeler gibi birçok toplantı düzenlemektedir (Introduction: Organization of World Heritage Cities).

Türkiye'den Bergama, Bursa, Diyarbakır, İstanbul, Konya, Safranbolu ve Selçuk olmak üzere 7 şehir Dünya Mirası Şehirler listesinde yer almaktadır (Cities by Country: Organization of World Heritage Cities).

Yine Türkiye'den üyeleri bulunan bir başka uluslararası yerel yönetim birliği olan Tarihi Kentler Birliği (LHC), Japonya'nın Kyoto şehrinde 1987 yılında gerçekleştirilen Dünya Tarihi Kentler Konferansı ile birlikte Dünya Tarihi Kentler Konferansı Konseyi adıyla kurulmuştur. Örgüt, 1994 yılında Kyoto'da gerçekleştirilen 4. Tarihi Kentler Konferansında, bugünkü adını almıştır (LHC: Union of International Association).

Tarihi Kentler Birliği'nin kurulmasındaki amaç, dünyanın her yerinde insanlığın geleceği için arzulanan ebedi dünya barışının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak; ulusal sınırları aşarak karşılıklı anlayışı derinleştiren ve kentler arasındaki bağları güçlendirmek için tarihi kentlerin ortak temelini oluşturacak bir organizasyon oluşturmaktır (About Us: The League of Historical Cities).

Tarihi Kentler Birliği'nin Türkiye'den İstanbul, Ankara, Konya, Osmangazi, Şanlıurfa da dâhil olmak üzere toplam 116 üyesi bulunmaktadır (Member Cities: The League of Historical Cities).

Türkiye'deki belediyeler çok sayıda uluslararası ve belediyeler arası organizasyona üyeyken, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin eski başkanı Kadir Topbaş; 2010 yılında ve 2013 yılında yapılan seçimlerde, dünyadaki en büyük belediyeler arası kuruluş olan Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği'nin (United Cities and Local Government - UCLG) başkanlığına seçilmiş; 2016 yılına kadar da bu görevi sürdürmüştür (Türkiye Belediyeler Birliği, 2013).

Sonuç

Türkiye, her ne kadar 2. Dünya Savaşı sonrasında yerini batılı devletlerin yanı olarak seçmiş olsa da, Avrupa'da doğan yeni dünya düzenine ve bu düzenin önemli kavramları olan küreselleşme, yönetim, çok düzlemli yönetim, kent diplomasisi gibi kavramlara tam anlamıyla adapte olamamıştır.

Güçlü bir üniter devlet olarak kurgulanan Türkiye, özellikle 2000'lerden sonra, Avrupa Birliği Aday Üye Ülke statüsünün de etkisiyle, bir takım reformlar gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda mahalli idarelerin kurumsal ve mali kapasiteleri güçlendirilmiş, kamu yönetimi reformları gerçekleştirilmiştir. Ayrıca yönetimi önemseyen bir anlayışla

düzenlemeler yapılmış, halk ve sivil toplum kuruluşlarının da karar alma mekanizmalarına katılması sağlanmıştır. Dünyadaki en etkin uluslararası kuruluşlardan biri olan Avrupa Birliği’ne üyelik için büyük çaba sarf edilmiş ancak ne var ki tarih, siyasi kültür, sosyolojik yapı, jeopolitik yapı, ekonomik yapı gibi konularda Avrupa ile mevcut olan farklılıklar; tüm Avrupa kurum ve mevzuatlarının Türkiye’de birebir uygulanabilir olmasına imkân vermemiştir.

Bu konuda Türkiye bir kısım haklı kaygılara sahiptir. Yakın dönemde yaşanan bir süreçten örnek vermek gerekirse; 2015 Haziran Genel Seçimleri ardından sandıktan tek bir partinin iktidar olarak çıkamaması ve hiçbir tarafın da koalisyon seçeneğine yaklaşmaması sonucunda oluşan siyasal istikrarsızlık ortamında, bir terör örgütü olan PKK tarafından terörist saldırılar başlamış, bu saldırılar sonucunda PKK’ye yakınlığı bilinen Halkların Demokratik Partisi yönetimindeki il ve ilçelerde, mahalli idarelere ait araçlarla terör örgütüne destek olunmuş, kolluk kuvvetlerinin görev yapması yine belediyelere ait iş makinelerince açılan hendekler ve tüneller vasıtasıyla zorlaştırılmıştır.

Başta terör olmak üzere bölgedeki güvenlik tehditlerinden hareketle merkezi idare; yerel yönetim birimleriyle yetki ve sorumluluk paylaşımında şüpheyle hareket etmekte ve yerel yönetimleri gerek Avrupa Birliği’ne üyelik şartlarının gerekse de etkin hizmetin gerektirdiği seviyede güçlendirememektedir. Bunun sonucunda yerel yönetim birimleri küresel sisteme yeterince entegre olamamakta, kent diplomasisi anlamında olması gereken etkinlik seviyelerine ulaşamamakta, çeşitli sorunlara ilişkin fikir ve teknoloji transferi gerçekleştirememektedir. Yönetimde yönetim mekanizmasını etkin kılacak bir yapı inşa edilememekte, sivil toplum güçlendirilememektedir.

Yakın zamanda yerel yönetimler için yeni bir reform olarak anılan Bütünşehir Yasa Tasarısının da çok düzeyli yönetim kurgusuna uygun, yönetişimi ve kent diplomasisini daha da güçlendirici bir düzenleme olması beklenmemekte; yerel yönetim birimlerinde sorumluluk alanları içerisinde yaşayan nüfusa bağlı olarak bir takım düzenlemeleri içermesi öngörülmektedir.

Kaynakça / References

Aktan, C. C. (1999). *Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme*. Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete (s. 119-122) Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Ankara Büyükşehir Belediyesi. (t.y.) *Kardeş Kentler Listesi ve Avrupa Günü*

Kutlaması. <http://www.ankara.bel.tr/genel-sekreter-yardimcisi-balamir-gundogdu/dis-liskiler-daire-baskanligi/kardes-kent-liskileri-ve-kultur-gunleri/kardes-kentler-listesi-ve-avrupa-gunu-kutlamasi>, Erişim Tarihi: 30.12.2017.

Batal, S. (2010). Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri, *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 13, Sayı: 145.

Batal, S. (2011). Avrupa Birliği Yönetime Katılım İlkesinin Türkiye Uygulaması Örneği: Kent Konseyleri. *Kent Konseyleri Sempozyumu*, Bursa.

Eryiğit, B., Yörükoğlu, F. (2011). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Bağlamında Türk Metropolitan Yönetimi, *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 163.

Friedman, J. (1996). *Küresel Sistem, Küreselleşme ve Modernitenin Parametreleri*. A. Topçuoğlu ve Y. Aktay (Der.), Postmodernizm ve İslam Küreselleşme ve Oryantalizm (s. 81-112) İstanbul: Vadi Yayınları.

Diplomacy Marks, S., & Freeman, C. W. (1998). *Diplomacy*. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/diplomacy>, Erişim Tarihi: 28.12.2017.

Gidens, A. (2000). *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*. (O. Akinhay, Çev.), (s. 24-25) İstanbul: Alfa.

Göymen, K. (2004). "Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler". *Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü Uluslararası Sempozyumu*. İstanbul: Pendik Belediyesi Kültür Yayınları. <http://research.sabanciuniv.edu/1427/1/KorelGoymen.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2018.

Grydehøj, A. (2014). Goals, capabilities, and instruments of paradiplomacy by subnational jurisdictions. *A. Grydehøj, L. Fabiani, J. Solé i Ferrando, L. Lopez de Lacalle Aristi y M. Ackrén, Paradiplomacy*, 10-21. Erişim Adresi: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34557074/Grydehoj_-_Paradiplomacy.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1521781137&Signature=uM6MC%2Fw1CbDwrSbljZiESjETA5U%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGoals_Capabilities_and_Instruments_of_Pa.pdf Erişim Tarihi: 22.03.2018.

Gündoğan, E. (2010). *Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları*. H. E. Oğuz, T. H. Eroğlu, ve M. A. Çukurçayır (Ed.), *Yönetişim: kuram boyutlar uygulama* (s. 13-56). Konya: Çizgi Kitabevi.

Hooghe, L., Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers*, 5, s. 1-24, Erişim Adresi: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf> Erişim Tarihi: 13.03.2018.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (t.y.) İstanbul'un Kardeş kent, İşbirliği Protokolleri

Ve Mutabakat Zaptı/İyi Niyet Mektupları <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/151>, Erişim Tarihi: 30.12.2017.

Keleş, R. (2010). *Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım*. H. E. Oğuz, T. H. Eroğlu, ve M. A. Çukurçayır (Ed.), *Yönetişim: Kuram Boyutlar Uygulama* (s. 57-72). Konya: Çizgi Kitabevi.

Kesim, H. K., ve Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (4), s. 39-58. Erişim Adresi: http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/ec22bcd10c40e3e_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, Erişim Tarihi: 28.12.2017.

Lecours, A. (2008). *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. Netherlands Institute of International Relations' Clingendael'. Erişim Adresi: <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/29f3b5b54896fc0ddf051d438b65f839plecours.pdf> Erişim Tarihi: 22.03.2018.

McCormick, J. (2014). *Avrupa Birliği’ni Anlamak*. (H. Şahin, & Y. Şahin, Çev.) Ankara: Bigbang Yayınları.

Nye, J. S. ve Welch, D. A. (2013). *Küresel Çatışmayı ve İşbirliğini Anlamak Kurama ve Tarihe Giriş*. (R. Akman Çev.), (s.343-345) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Organization of World Heritage Cities. (t.y.) *Cities by Country*. <https://www.ovpm.org/en/cities/by-country>, Erişim Tarihi: 20.02.2018.

Organization of World Heritage Cities. (t.y.) *Introduction*. <https://www.ovpm.org/en/presentation>, Erişim Tarihi: 20.02.2018.

Robertson, R. (1997). *Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity*. M. Featherstone, S. Lash, & R. Robertson (Ed.) *Global Modernities* (s. 25-44). London: SAGE Publications. Erişim Adresi: <https://books.google.com.tr/books?id=bMLaAwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>, Erişim Tarihi: 01.03.2018.

Rouse, M. (2013). *Glocalization* [Blog Yazısı] Tech Target - SearchCIO Erişim Adresi: <http://searchcio.techtarget.com/definition/glocalization>, Erişim Tarihi: 27.02.2018.

Sarıtaş, İ. (2009). *Küreselleşme*. T. Erdem (Ed.), *Feodaliteden Küreselleşmeye* (s. 399-403). Ankara: Lotus Yayınevi.

Sister Cities International. (t.y.) *About Us*. <http://sistercities.org/about-sister-cities-international>, Erişim Tarihi: 18.02.2018.

Şehirler ve Yerel Yönetimler Birliği Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (t.y.) *Genel Bilgiler*. <http://uclg-mewa.org/uclg-genel-bilgiler>, Erişim Tarihi: 30.12.2017.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2017). *Mahalli İdare Birlikleri Toplam Sayıları*. Erişim Adresi: <http://migim.gov.tr/kurumlar/migim.gov.tr/PDF/birlikler.pdf>, Erişim Tarihi: 17.02.2018.

The League of Historical Cities. (t.y.) *About Us*. <http://www2.city.kyoto.lg.jp/somu/kokusai/lhcs/about/outline.html>, Erişim Tarihi: 21.02.2018.

The League of Historical Cities. (t.y.) *Member Cities*. http://www2.city.kyoto.lg.jp/somu/kokusai/lhcs/member_cities/index.html, Erişim Tarihi: 21.02.2018.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın.

Türk Dünyası Belediyeler Birliği. (t.y.) *Hakkımızda*. http://www.tdbb.org.tr/?page_id=46&lang=tr, Erişim Tarihi: 30.12.2017.

Türkiye Belediyeler Birliği. (2013). *Kadir Topbaş Yeniden Dünya Başkanı*. <http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/haberler/20131005-kadir-topbas-yeniden-dunya-baskani>, Erişim Tarihi: 30.12.2017.

Union of International Association. (t.y.) *League of Historical Cities (LHC)*. <https://uia.org/s/or/en/1100011036>, Erişim Tarihi: 21.02.2018.

United Cities and Local Governments. (t.y.) *About Us*. <https://www.uclg.org/en/organisation/about>, Erişim Tarihi: 29.12.2017.

Wolff, S. (2007). *Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges*. *The Bologna Center Journal of International Affairs*, 10(1), 141-150. Erişim Adresi: <https://repository.unikom.ac.id/47807/1/Paradiplomacy.pdf> Erişim Tarihi: 22.03.2018.

Summary

After the World War II, the Cold War began between the United States of America and Soviet Union which are two victorious countries of the World War II and the bipolar world order emerged as a result. In the Cold War Era which lasts until the collapse of the USSR in 1991, the western countries called as the Western Bloc, became closer to each other in military, political, economic and cultural aspects. This convergence has brought about concepts such as globalization, international organizations, localization, regionalization, governance, autonomy of local governments, multilayer governance, city diplomacy. Born in the West, these concepts first affected the Western Bloc and then the whole world.

In the new order established after the Cold War, countries were intertwined. Local government units have strengthened. Political, economic, social, cultural supranational organizations have been established. These organizations could make some binding decisions, especially for their members. The management approach has begun to change and to leave its place to governance. Within the new order, civil society has begun to participate in decision-making and implementation processes.

The nation-states have lost power because of strong supranational organizations - as a result of globalization- and strong local government units -as a result of localization-. State management adopted a new multilayer structure consisting of supranational, national and subnational layers. In other words, the nation-state has shared the authority vertically. Also, the term of governance has brought about a horizontal authority sharing at each level. Consequently, a new management concept defined as multilayer governance has emerged.

Local governments, increasing their significance throughout the world following the globalization and localization processes, are a very important part of democratic governments and are the closest administrative units to the public. In new multilayer structure, in which the borders become insignificant and nation-states lose power, strengthened local governments became an international political actor from public institutions fulfilling the services they are responsible for in a given geography. In this context, local governments have begun to work together with other internal and external local government units to deal with many problems, especially global problems, and as a result, city diplomacy emerged as a type of diplomacy.

In the bipolar world order created by the Cold War which started between the USA and the USSR, Turkey has chosen the West Block. Western states mean the contemporary civilization for Turkey since the last centuries of Ottoman Empire and therefore in 1987, Turkey has made application for full membership to the EU which is a Western institution with great importance for both globalization and localization. In Helsinki Summit in 1999, Turkey was declared as a candidate country by the EU. On March 24, 2001 “Turkey’s National Program for the Adoption of the EU Acquis” was published in the Official Gazette of the Turkey and Turkey has officially gained the status of candidate country.

Local governments are important administrative units for the EU. Therefore, in the process of accession to the EU, Turkey has made new

regulations on local governments to comply with the EU. As a result of these regulations, the importance given to local governments has increased. Local government units have been strengthened politically and economically with legal regulations. The establishment of local government unions and the membership to these unions has been set free. The establishment of sister city relations has been set free. The municipalities, which are the most important local government unit within the Turkish management system, have established municipal unions in and out of the country and have become members of many unions. Many provincial and district municipalities have signed cooperation protocols and sister city protocols with local governments in other countries.

Although the Republic of Turkey has been on the western states' side after the World War II, hasn't been able to fully adapt to the new world order founded by Western Countries and the new order's basic terms such as globalization, governance, multilayer governance, city diplomacy. Turkey has made a number of reforms to adapt to West throughout the history of the Republic. But these reforms have been unsuccessful because of actions that prevent conversion such as military coup. Thus, Turkey couldn't put democratic culture and failed to institutionalize democracy in order. Also, Turkey has a number of justified concerns because of history, geopolitical position, multi-national and multi-religious ethnic structure. These concerns hamper the country's integration with Western system.

In this work, local governments in Turkey are evaluated in terms of urban diplomacy and multi-layer governance in the new order that affects the whole world.