



Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi

The International Journal of Economic and Social Research

2023, 19(1)

Avrupa Birliği ve Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve

Principle of Subsidiarity in European Union and Turkey: A Conceptual Perspective

Muhammed Hakan ÇETİNKAYA¹

Geliş Tarihi (Received): 07.07.2023

Kabul Tarihi (Accepted): 06.03.2023

Yayın Tarihi (Published): 27.06.2023

Özet: 1980 sonrası dönemde merkezi yönetimin hizmet sunumunda yetersiz kalmaya başlamasıyla birlikte yerel yönetimler daha fazla önem kazanmış ve Avrupa Birliği süreciyle birlikte, kamu hizmeti sunumunda halka en yakın birimlerin rol alması gerekliliği anlamına gelen hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesi anlayışı hâkim görüş olarak kabul görmeye başlamıştır. Yerellik ilkesinin Türkiye’de yer alması 1960’lara kadar geri götürülebilse de ilkenin bugünkü anlamında kullanılması 1990’lı yılları bulmuştur. Özellikle Avrupa Birliği sürecinde, Beş Yıllık Kalkınma Planları ile ülke gündemine girmiş olsa da Türkiye gibi merkeziyetçi bir ülkede yerellik ilkesinin uygulanmasında birtakım problemler bulunmaktadır. Bu makalede çalışmanın konusunu oluşturan hizmette yerellik ilkesinin kavramsal ve tarihsel gelişimi ele alındıktan sonra, kamu hizmeti sunumunda ve Avrupa Birliği ile Türkiye özelinde ilkenin önemi tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Hizmette Yerellik İlkesi, Avrupa Birliği, Yerel Yönetimler, Merkezi Yönetimler

&

Abstract: In the post-80s, with the central administration’s insufficiency in public service delivery, local governments gained more importance and with the European Union process, the understanding of the principle of subsidiarity in public service which means that the agencies have closest relations to the public should take a role in the provision of public services, became the mainstream. Although the existence of the principle of subsidiarity in Turkey can be traced back to the 1960s, it was only in the 1990s that the principle was used in its current sense. Especially in the European Union process, in spite of it has entered the country’s agenda with the Five-Year Development Plans, there are some problems in the implementation of the principle of subsidiarity in a centralized country like Turkey. In this article, after the conceptual and historical development of the principle of subsidiarity in local services, which is the subject of this study, is discussed, the value of the principle in public service delivery and in the European Union and Turkey will be discussed thoroughly.

Keywords: Principle of Subsidiarity, European Union, Local Governments, Central Governments

Atıf/Cite as: Çetinkaya, M. H. (2023). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 19(1), 215-229.

İntihal-Plagiarizm/Etik-Ethic: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelenmiş ve intihal içermediği, araştırma ve yayın etiğine uyulduğu teyit edilmiştir. / This article has been reviewed by at least two referees and it has been confirmed that it is plagiarism-free and complies with research and publication ethics. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ijaws>

Copyright © Published by Bolu Abant İzzet Baysal University, Since 2005 – Bolu

¹Yüksek Lisans, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Kamu Yönetimi, (muhammedhakan.cetinkaya@student.asbu.edu.tr), ORCID: 0000-0002-5567-5916 (Sorumlu Yazar).

1. Giriş

1980 sonrası dönemde geleneksel merkeziyetçi devlet anlayışından vazgeçilmiş ve yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devri gerçekleşmiştir. Yetki ve sorumlulukların artmasıyla yerel yönetimler önem kazanmıştır. Eleştirilmeye başlayan refah devletinin merkezdeki yetki ve sorumlulukları yerel yönetimlere aktarılmıştır. Böylece etkinlik, verimlilik, şeffaflık, katılımcılık gibi unsurlarla şekillenen yerellik ilkesi ortaya çıkmıştır. Yerellik ilkesiyle hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlayışına geçilmiştir.

Yerellik ilkesinin kökeni Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Avrupa Birliği kurulduktan sonra Birliğin giderek artan merkezi yetkilerin sonucu yerellik ilkesi tekrar gündeme gelmiştir. Özellikle Federal Alman eyaletlerinin kaygıları bu gelişmede etkili olmuştur. Yerellik ilkesine günümüzde de çok fazla yer verilmekte ve ilke birçok açıdan tartışılmaktadır. Bununla beraber, ilke birtakım problemleri içerisinde barındırmaya devam etmektedir. Avrupa Birliği içerisinde ilkenin yargısalılığı ve denetlenebilirliği en ciddi sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'deki genel problem ise güçlü merkezi devlet yapısıyla ilkenin gelişmesidir.

Hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından, demokratik ve merkezden özerk şekilde sunulması anlamına gelmektedir. Yerellik ilkesi, yetkilerin aşağıdan yukarıya doğru dikey olarak belirlenmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Yetkilerin bu şekilde belirlenmesiyle yerel yönetimlerin gücü artmaktadır. İlkenin Türkiye'de uygulanmaya başlanması, Avrupa'ya kıyasla geç olmuştur. Özellikle 2000 sonrası dönemde merkezden yerele doğru artan yetki ve sorumluluk paylaşımıyla yerellik ilkesi, Türkiye'de de önem kazanmaya başlamıştır. Fakat Türk devlet yapısı, geleneksel merkeziyetçi bir anlayışa sahiptir. Bu sebeple Türkiye'de yerel yönetimlerin öncelikli hale gelmesi ve merkezle güç paylaşımı pek kolay olmamaktadır.

Bu çalışmanın amacı, hizmette yerellik ilkesinin olumlu ve olumsuz yanlarını ortaya koymaktır. İlkenin uygulanmasında Avrupa Birliği ve Türkiye'de yaşanan zorlukların gözden geçirilmesi ve konunun tekrardan tartışmaya açılması önem taşımaktadır. Buna göre çalışmanın ilk bölümünde, hizmette yerellik ilkesinin kavramsal ve tarihsel gelişimi ele alınacaktır. İkinci bölümdeyse kamu hizmetlerinin sunumunda hizmette yerellik ilkesinin olumlu ve olumsuz yönleri tartışılacaktır. Üçüncü bölümde Avrupa Birliği'nde, dördüncü bölümdeyse Türkiye'de hizmette yerellik ilkesi incelenecektir. Son bölümde araştırmanın genel bir değerlendirilmesi yapılacak ve hizmette yerellik ilkesine yönelik önerilerde bulunulacaktır.

2. Hizmette Yerellik İlkesi

II. Dünya Savaşı sonrası kabul gören ve merkeziyetçi bir politika güderek piyasaya müdahale eden refah devleti anlayışı, 20. yüzyılın sonlarıyla etkinliğini kaybetmiş ve yeni sağ görüşler doğrultusunda neoliberal ya da yeni kamu işletmeciliği diye adlandırılan uygulamalar başlamıştır (Karcı, 2008, s. 41). Devletin piyasadan elini çekmesi, özelleştirmeyi teşvik etmesi ve refah devleti politikaları sonrası iyice artan yetki ve sorumluluklarını daha alt kademelere devretmesinin yaşandığı 1980 sonrası dönemde, yerel yönetimlerin önemi büyük ölçüde artmıştır. Özellikle Avrupa Birliği (AB) ülkeleri arasında ortaya çıkan gerilim sonucunda merkezileşmeye karşı bir görüş olarak yerelleşme (subsidiarity) anlayışı önem kazanmıştır (Kurun, 2017, s. 90).

Yerellik ilkesi, merkezi yönetimden kaynaklanan sorunların giderilmesinde halkın katılımının sağlanmasıyla daha verimli hizmet sunmak ve halkın kendi aldığı kararları uygulamasını içermektedir (Belli, 2017, s. 78). Yerellik ilkesi birçok farklı yönden ele alınmaktadır. Hizmette yerellik ilkesinin en temel konusu, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından sunulması ve halkın katılımının sağlanmasıdır. Merkezin yerele müdahalesinin olmaması ve yerel yönetimlerin özerkliğinin olması, karar verme ve uygulamada hizmette yerellik ilkesinin gerçekleştirilmesi için önemlidir (Şahin, 2018, s. 20). Kavramsal çerçeveye girmeden temel özellikleriyle yerellik ilkesini özetlemek gerekirse; yerellik, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından, demokratik yöntemler kullanılarak halkın katılımını esas

alan ve merkezden özerk bir şekilde hizmetlerin sunulmasını, merkezileşmeye karşı yerelleşmeyi ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artmasını öngören bir ilkedir.

2.1. Kavramsal Çerçeve ve Tarihsel Gelişimi

Yerellik kavramının birçok Türkçe karşılığı bulunmaktadır. Kavramın köküne bakmak gerekirse; Latince zorunlu olmayan tamamlayıcı birlik veya yardımlaşma anlamına gelen “*subsidiium*” sözcüğünden gelmektedir (Heywood, 2020, s. 333; Bezci & Coşkun, 2007, s. 6). Türkçe’de “*yerellik, ikincil olma, yardımcılık, yerindenlik, yedekte olma*” gibi birçok şekilde kullanılmaktadır (Demir & Karakütük, 2003, s. 73; Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 29).

Yerellik ilkesi kavram olarak Aristo’ya kadar uzanmaktadır. Aristo’nun, birey ve toplum ayrımı sonucu bireyin devlete karşı yaşamsal niteliklerinin vurgulandığı ve devleti sadece yardımcı (subsidiar) olarak yetkilendirdiği bilinmektedir. Aristo’ya göre kent, kendine yeterli bir örgüttür. Aristo bu görüşleriyle yerellik ilkesinin temelini atmış ve ondan sonra gelecek ve bir Aristo takipçisi olan Thomas Aquin’in de önünü açmıştır. Tıpkı Aristo gibi Aquin de devletin tek tipleşmesine karşı bireyi korumuş ve bu doğrultuda toplumsal alt düzeylerin daha aktif ve yetkili olmasını öne sürmüştür. Yerellik ilkesi, liberal ideolojinin doğuşuyla tekrardan gündeme gelmiştir. Liberalizmin bireysel özgürlüklerin devlet müdahalesiyle sınırlandırılmayacağı görüşü, yerellik ilkesini öne çıkartan etken olmuştur (Özel, 2000, s. 26-27; Keleş, 1995, s. 4). Kökenleri Aristo’ya götürülse de yerellik kavramının temeli asıl olarak 1931 yılında papalığın yayınladığı “*Quadragesimo Anno*” bildirgesinde atılmıştır. Bu bildirmede, kişiliğın korunması ve dayanışma ilkeleriyle birlikte kilisenin temel unsurlarından birisi olarak yerellik ilkesine yer verilmiştir (Şahin, 2018, s. 20; Willa, 2008, s. 183). Yerellik ilkesinin günümüzdeki gibi bir anlamda kullanımı ise 1985 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda olmuştur.

Yerellik ilkesi, özellikle 1990’lardan itibaren tüm dünyada ciddi tartışma konularından birisi haline gelmiştir. Günümüzde de önemini koruyan yerellik ilkesi, 1970’li yıllarda başlayan geleneksel devlet yapısının sorgulanmasıyla Avrupa gündemine girmiştir. AB içerisinde artan merkezileşmeye karşı ortaya çıkan üye devletlerin kaygıları da yerellik ilkesini aynı dönemde öne çıkarmıştır. Yerellik ilkesi bu tarihlerden itibaren kısa süre içerisinde AB’nin temel ilkelerinden bir tanesi haline gelmiştir (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 30). Fakat her dönem için tartışmalı bir yapıya da sahip olmuştur. Bir diğer deyişle, kamu hizmetlerinin alıcılarına en yakın birimler tarafından sunulması olarak hizmette yerellik ilkesi, yerelleşme eğilimlerinin ve bireyin öne çıkması sonucu önem kazanmıştır (Belli, 2017, s. 79).

Keleş’e göre yerellik ilkesi üç ayrı alanda uygulanabilmektedir (Keleş, 1995, s. 5-6).

1. Bunlardan ilki; *özelleştirmedir*. Buna göre sorumluluk şirketler dolayısıyla özel kesim ile kamu kesimi arasında dağıtılmaktadır.
2. İkincisi; *genel çerçeveyi bir ülkenin sınırları oluşturur*. Burada sorumluluk, devletle yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır.
3. Sonuncusu ise; yerellik ilkesinin en çok gündeme geldiği *uluslararası düzeydir*. Burada konu uluslararası kuruluşlarla üye devletler arasındadır. Nitekim yerellik ilkesinin tarihsel olarak önem kazanması, üçüncü alan olan AB’de olmuştur. Federal devlet yapısına sahip Almanya’da Alman eyalet temsilcileri, AB karşısında kendi özerklik sınırlarını yerellik ilkesiyle korumaya çalışmışlardır.

3. Kamu Hizmeti Sunumunda Hizmette Yerellik İlkesi

Hizmette yerellik, yalnızca kamu hizmetlerinin halka en yakın düzeyde bulunanlar tarafından yerine getirilmesini değil, hiyerarşik olarak üst düzeyde bulunan yönetimlerin, alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmalarını da kapsamaktadır. Fakat kamu politikası oluşturma açısından bu yardım yereldeki birimlere müdahale eden değil, özerkliğini güçlendiren bir yardımdır. Yerellik ilkesi, yerelde bulunan birimlere daha fazla özgürlük alanı oluşturmayı, bireylerle kamu kuruluşları arasındaki dengeyi

sağlamayı amaçlamaktadır (Keleş, 1995, s. 5; Gülsen, 2005, s. 138). Yine yerellik ilkesi, “kamu hizmetlerinin sadece basit olarak sunulmasını değil, aynı zamanda en uygun ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmektedir” (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 30). Bu anlamda yerellik ilkesinde genel yetki yerel yönetimlerde olmakla birlikte, görevleri sınırlandıran ve belirleyen taraf merkezi yönetimdir. Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından sağlanması, ekonomik olarak daha faydalı olacağı ve merkezi yönetim tarafından sunulacak kamu hizmetlerine kıyasla, halkın katılımını daha fazla içereceği için daha demokratik ve etkili olacağı görüşü hakimdir. Yerellik ilkesi, “bireyin kendi başına yerine getirebileceği işlerde merkezi ya da yerel yönetimin hiçbir şekilde müdahale etmemesi esasına dayanır” (Demir & Karakütük, 2003, s. 74).

Hizmette yerellik ilkesinin, kamu hizmeti sunumunda yerel yönetimler üzerinde etkili olduğu bazı hususlar bulunmaktadır. Bunlardan ilki; yerellik ilkesiyle kamu hizmeti sunumunda yerel yönetim örgütlerinin yetkileri ve özerklikleri korunmakta ve bunların güçlendirilmesine katkı sağlanmaktadır. İkinci olarak; yerellik ilkesi YKİ'nin de yansıması olarak kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektörü dahil ederek rekabeti teşvik edici rol oynamaktadır. Üçüncüsü; yerellik ilkesiyle yetki ve sorumluluk paylaşımı yapılarak kamu hizmetlerinin sunumundaki verim arttırılmaktadır (Kurun, 2017, s. 94).

Hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulmasını amaçlayan yerellik ilkesinin fonksiyonlarını sıralamak gerekirse (Belli, 2017, s. 79; Özel, 2000, s. 32):

1. Yerel yönetimlerin yetkilerinin ve özerkliklerinin güçlendirilmesi ve güvence altına alınması,
2. Merkezi yönetimin, alt düzeylerdeki yönetim örgütlerini desteklemesi ve dayanışmayı sağlaması,
3. Rekabeti teşvik etmesi,
4. Uluslararası düzeyde sınırlayıcı etkisinin bulunması: Özellikle AB için geçerli olan bu fonksiyon ile Birlik yetkileri somutlaştırılmakta ve üye devletlerle Birliğin aşırı merkezîyetçiliğe kaçması engellenmektedir,
5. Birimler arasında yetki ve sorumluluk paylaşımının sağlanması.

Burada belirtmek gerekir ki yerellik ilkesiyle merkezden yönetim birbirlerinden ayrı iki unsur değildir. Aksine, yerellik ilkesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimi birbirine bağlayan tamamlayıcı bir unsurdur. Yukarıda da bahsedildiği gibi yerellik ilkesiyle yalnızca yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devri amaçlanmamaktadır. Yerel yönetimlerin verimli bir şekilde sağlayamayacağı hizmetlerin, merkezi yönetim tarafından üstlenmesini de içermektedir (Gülsen, 2005, s. 138; Willa, 2008, s. 184). Dolayısıyla, yerellik ilkesi hem hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimler tarafından, katılımının sağlanmasıyla devlet-yurttaş ilişkisini hem de kamu hizmetlerinin sunumunda verimi esas alan kademeli bir sisteme sahip kamusal düzeyler arasındaki ilişkiyi içermektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere yerellik ilkesi, merkezi yönetimle birbirlerini tamamlar niteliktedir (Demir & Karakütük, 2003, s. 66; Özel, 2000, s. 28-29).

Hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmetlerinin halka en yakın örgütler tarafından sunulması açısından önemli sonuçlar sağlamakla birlikte hangi hizmetlerin ulusal düzeyde hangilerinin ise yerel düzeyde sunulacağı konusu üzerine genel bir anlaşma sağlanamamıştır. Kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında paylaşılması hususunda federal devletlerle üniter devletler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bunun haricinde, üniter devletlerin kendi içinde de hizmetlerin sunumu konusunda anlaşmazlıklar vardır. Bu soruna bir çözüm kamu maliyesi disiplinden türetilmektedir. Buna göre; yararın kime kalacağına göre belirlenmesi gerekmekte, yarar eğer yerel düzeyde kalıyorsa yerel yönetimler tarafından, ulusal düzeyde ise merkezi yönetimler tarafından sunulması gerekmektedir (Kurun, 2017, s. 95; Boztepe, 2019, s. 50).

Yerellik ilkesinin kamu hizmetlerinin sunulmasına yönelik bazı olumlu ve olumsuz etkileri bulunmaktadır. Olumlu etkilerine bakmak gerekirse ilk olarak; yerellik ilkesiyle kamu hizmetlerinin sunumu daha demokratik biçimde sağlanmış olur. İkincisi; yerellik ile sürdürülebilir yerel kalkınmaya katkıda bulunarak ülke çapındaki ekonomik kalkınmaya da destek olunur. Bir diğer olumlu etki; yetki ve kaynakların yerele aktarılmasıyla bütün gücün merkezde toplanması engellenmesidir. Dördüncüsü; yerellikle YKİ’nin de temel unsurları olan şeffaflık, etkinlik, etkililik, katılımçılık artar ve kamu hizmetlerinin sunumu sonrası ve öncesinde vatandaşların görüşünü almak kolaylaşır. Son olarak; yerellik ilkesiyle hizmetlerin sunumu esnasında merkezi yönetimin bulamayacağı yeni yöntemler bulunur ve uygulanır. Buna örnek olarak çöp toplama hizmetinin özel sektöre devri, yerel yönetimlerin geliştirmiş olduğu bir yeniliktir (Kurun, 2017, s. 94-95).

Olumlu etkilerinin yanında, yerellik ilkesinin kamu hizmetlerinin sunumu esnasında olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi; yerel yönetimler arasında mali açıdan farklılıkların ortaya çıkması ve dolayısıyla bölgesel kalkınmada dengesiz bir yapılanmanın gerçekleşmesidir. Bir diğer olumsuz etki özellikle gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan bir sorundur. Hizmette yerellikle yerel yönetimlerin yetkileriyle birlikte kaynakları da artmaktadır. Yerel yönetimlerin daha özerk hale gelmeleri, yerel elitlerin yerel yönetimlerdeki bu kaynak ve yetkileri ele geçirme ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Böyle bir durum, yerellik ilkesinin adaletsizliğe yol açmasına neden olacaktır. Yerelleşmeyle yapılacak kaynak, yetki ve sorumluluk paylaşımı esnasında sorunların yaşanabilecek olması, bir diğer olumsuz etkidir. Son olarak; başarısız yerel yöneticilerin kamu hizmetlerini sunmada sebep olacağı israf, yolsuzluk gibi tehlikelerin bulunmasıdır (Kurun, 2017, s. 96).

Toparlamak gerekirse yerellik ilkesinin amacı; kamu hizmetlerinin halka en yakın birim veya birimler tarafından sunulması ve bu sayede halkın daha verimli ve etkili hizmet almasının sağlanarak, karşılaşılan sorunların daha hızlı bir şekilde çözülmesinin sağlanmasıdır. Hizmetlerin sunulmasında halka en yakın birimlerin görev alması, yine hesap verilebilir bir yapıyı meydana getirmekle birlikte, halkın ekonomik konularda da bilgi sahibi olmasını ve bu sayede kamu hizmetlerinin daha ekonomik sunulmasının yolunun açılmasını sağlayacaktır (Belli, 2017, s. 79). Yerellik, yerel olanakları değerlendirerek çözümler üretmek amacıyla işaret etmekle birlikte, yereldeki sorunlar için merkezden ayrılan özel çözümlerin de üretilmesini öngörmektedir (Karakılçık & Özcan, 2005, s. 11). Ayrıca yerellik ilkesinin yanlış uygulanması, toplumlarda derin sorunlara yol açabilecek etkiye sahiptir. Dolayısıyla ilkenin uygulanmasında karar vericilere büyük bir rol düşmektedir.

4. Avrupa Birliği’nde Hizmette Yerellik İlkesi

Tarihsel olarak hizmette yerellik ilkesi, Avrupa Birliği Antlaşmasından önceki dönemlerde de yoğun tartışmalara konu olmuş, özellikle Alman eyalet temsilcilerinin merkeziyetçi bir AB’ye karşı hizmette yerellik ilkesini kurtarıcı olarak görmelerini sağlamıştır (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 38). Yerellik ilkesi, AB gündemine temelde üç önemli neden doğrultusunda girmiştir. İlk sebep, Ortak Pazar programının uygulanmaya başlanması sonucunda tüm alanlarda düzenleme ihtiyacının doğması ve AB merkezinin bütün bu düzenlemeleri tek başına sağlama imkanının olmamasıdır. İkinci sebep, refah devletinin merkeziyetçi küresel eğilimine bir karşıtlık olmasıdır. Son sebep ise Ortak Pazar programı sonucunda, AB’nin temel karar merkezi haline gelmesi ve yeni yönetim mekanizmalarıyla işbirliği ve görev dağılımının yapılması ve bu dağılımın kurallara bağlanmasının gerekliliğidir (Özel, 2000, s. 34).

Avrupa Birliği içerisinde yerellik ilkesinin gelişimi antlaşmalar yoluyla olmuştur. Hizmette yerellik ilkesine ilk olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda rastlanılmaktadır. Avrupa Konseyi çerçevesinde üye devletler arasında daha güçlü bir yapının oluşturulması için yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir (Kırışık, 2013, s. 4). Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel halkın katılımı, demokratik değerlerin başında gelmektedir. Bu doğrultuda Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında hazırladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın bazı maddelerinde hizmette yerellik ilkesine yer verilmiş ve

tanımı yapılmaya çalışılmıştır. Buna göre Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrasında hizmette yerelliğe aşağıdaki gibi yer verilmektedir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 2016):

“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”.

Söz konusu hükümden anlaşılacağı üzere yerellik ilkesiyle ilk olarak hizmetlerin üretilmesi ve yerine getirilmesi hususunda hizmet alıcılarına en yakın birimlerin rol alması gerektiğinden bahsedilmektedir. İkinci cümledeyse halka en yakın birimler tarafından yerine getirilen hizmetlerin yeterli etkinlikte olmaması durumunda, hizmetin bir üst birimler tarafından üstlenileceği vurgulanmaktadır (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 38; Akilli & Akilli, 2014, s. 683).

Şart'ın 4. maddesinde bulunan 6. fıkraya göre; merkezin uygulayacağı ve yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm meselelerde, planlama ve karar alma süreçlerinde yerel yönetimlere danışılması gereği bulunmaktadır. Yerelliğin temel unsurlarından birisi olan özerklik bağlamında bu hüküm de önemli bir yer tutmaktadır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 2016).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ından iki yıl sonra yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi'nin 130. maddesiyle yerellik ilkesi bir kez daha kavram olarak yer almıştır (Bezci & Coşkun, 2007, s. 9). Nihayet 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasıyla yerellik ilkesi, anayasal düzeyde birincil hukuk kaynağı olarak AB'de yerini almıştır (Şahin, 2018, s. 21; Schütze, 2009, s. 526). Avrupa Birliği Antlaşması'nın imzalanması sonucunda, karar verme mekanizmalarında yerelin daha fazla temsil edilmesine ek olarak, hizmette yerellik ilkesi de önem kazanmıştır. Daha önce belirtildiği gibi, yerellik ilkesinin Maastricht Antlaşması'nda yer alması, AB'nin oluşturulmasıyla birlikte güçlenen merkeziyetçiliğe karşı oluşan tepkinin bir sonucu olmuştur (Keleş, 1995, s. 8).

Maastricht Antlaşması'nın A maddesinin ikinci cümlesi hizmette yerellik ilkesine doğrudan atıfta bulunmakla birlikte, ilkenin önemini de ayrıca belirtmektedir. A maddesiyle ilk olarak Avrupa Birliği'nin kurulmuş olduğu ve ardından kararların vatandaşlara en yakın birimler tarafından alınması gerektiğinden bahsedilmektedir (Maastricht Antlaşması, 1992). Bununla beraber hizmette yerellik ilkesi, demokrasinin bir güvencesi olarak Antlaşma'nın 3/B maddesinde şu görüşe yer verilmiştir: *“Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, Birlik yalnız hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket eder...”* (Maastricht Antlaşması'ndan aktaran Keleş, 1995, s. 8). Fakat burada bir konu dikkat çekmektedir. Buna göre hizmette yerellik ilkesi, yalnızca AB'nin üye devletlerle paylaştığı yetkiler bakımından söz konusu olmakta, sadece kendi yetki alanına giren konularda hizmette yerellik ilkesinin geçerli olmayacağı belirtilmektedir. Maastricht Antlaşması'nın 128. maddesinde de hizmette yerellik ilkesiyle karşılaşmaktadır (Keleş, 1995, s. 9). Hizmette yerellik ilkesine Maastricht Antlaşmasında yer verilmesindeki temel amaç, tam bütünlüğün ortaya çıkartacağı sorunların dengelenmesine yöneliktir. Yerellik ilkesiyle üye devletlerin egemenlikleri ve Birliğin faaliyet alanının ölçüsüzce genişlemesinin önüne geçilmiştir (Kerman, 2009, s. 277).

Maastricht Antlaşmasından sonra daha sık kullanılmaya başlanan yerellik ilkesine, 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması'nda da yer verilmiştir. Buna göre yerellik ilkesiyle aşağıdan yukarıya doğru dikey bir yönetsel yapı oluşturulmak hedeflenmiştir. Amsterdam Antlaşması'nın 5. maddesinde, antlaşmanın amacının Maastricht Antlaşması'nın 3/B maddesindeki yerellik ilkesini gerçekleştirmek olduğu vurgulanmış ve yerellik kavramına sıkça yer verilmiştir (Amsterdam Antlaşması, 1997). Söz konusu maddeye göre, alt kademelerdeki yönetimler belirli bir hizmeti yerine getirmediği ya da getiremediği durumlarda üst kademelerdeki yönetim örgütlerinin müdahale etmesine olanak sağlayan bir yapı oluşturulmuştur. Amsterdam Antlaşması'nda önemli yer tutan yerellik ilkesi, iki bloğun uzlaşmasının bir ürünüdür. Bu bloklardan ilki; yerellik ilkesinin yalnızca başlangıç metninde yer almasını isteyen Fransa ve Güney Avrupa ülkeleriyle diğer blok ise; İngiltere ve Almanya'nın oluşturduğu ve yerellik ilkesinin hukuken denetlenebilir bir şekilde getirilmesini isteyen taraftır (Metin &

Altan, 2011, s. 136). 2001 yılında hazırlanan Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı ile iyi yönetişimin yedi temel unsurundan bir tanesi olarak yerellik ilkesine yer verilmiştir (Belli, 2017, s. 81-82).

AB’nin yerellik ilkesine yaklaşımı için 2007 tarihinde imzalanan ve AB için ayrıca öneme sahip olan Lizbon Antlaşmasına bakmak gerekmektedir. 2004 yılında Avrupa Birliği Anayasasının Hollanda ve Fransa tarafından reddedilmesi sonrasında, bu antlaşmanın belirli bölümlerinin alınmasıyla Lizbon Antlaşması imzalanmıştır. Yerellik ilkesi, Lizbon Antlaşmasının 3/B maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş ve orantılılık ve sınırlı yetki ilkeleriyle birlikte yer almıştır. Buna göre; Birliğin yetkilerinin, yetki devri, orantılılık ve yerellik ilkelerine göre düzenleneceği öngörülmüştür. Ayrıca yine 3/B maddesinin üçüncü fıkrasında yerellik ilkesinin tanımı yapılmıştır. Bu tanıma göre yerellik ilkesi, yalnızca AB yetkilerinin kullanılması konusunda geçerli olmakla birlikte, Birliğin yetkilerinin sınırlandırılmasında geçerli değildir (Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, 2011). Yerellik ilkesi, AB’nin bir eylemde bulunmasına ihtiyaç olup olmadığını belirlemektedir. Kısaca, bir hizmetin yerine getirilmesinde üye devletler yeterli olamıyorsa ve söz konusu hizmet Birlik tarafından daha iyi yerine getirilebilecekse, Birliğe ihtiyaç olduğu ve hizmetin Birlik tarafından yerine getirilmesi gerekliliği anlaşılmaktadır (Kerman, 2009, s. 279; Canatan, 2005, s. 135). Lizbon antlaşması yerellik ilkesine ilişkin çok büyük değişiklikler getirmemekle birlikte, antlaşmayla gelen en önemli yenilik; yerellik ilkesinin hukuki denetiminin güçlendirilmiş olmasıdır (Metin & Altan, 2011, s. 138-139).

Yerellik ilkesiyle Avrupa Birliği’nin uygulama alanı sınırlandırılmaktadır. Bu sınırlandırmadaki temel amaç, hizmetlerin üye devletler tarafından daha verimli şekilde yerine getirilmesidir. Bu doğrultuda temel prensip; *“politik gücün kullanılmasının sınırlandırılması üzerine kurulmuştur.”* Söz konusu sınırlandırmanın sağlanabilmesi için yerellik ilkesinin iki önemli unsuruna dikkat etmek gerekmektedir. Bu temel unsurlardan ilki orantılılıktır. Orantılılık ilkesi; karar alma mekanizmalarının kullanacağı araçlarla elde edilmesi hedeflenen amaçların arasında orantı bulunmasını ifade etmektedir. Yerellik ilkesi açısından değerlendirmek gerekirse; yerelde çözülecek bir sorunun merkez tarafından çözülmeye çalışılması daha çok zaman ve kaynak israfına sebep olabilecektir. Dolayısıyla bir sorun yerel düzeyde çözülebilecek nitelikteyse, merkezin müdahalesi olmamalıdır. Yerel düzeyde çözülemeyecek bir sorun söz konusuysa, merkezi idare konuyu ele almalı fakat bunu yaparken de yerelin özerkliğine müdahale edilmemelidir. İkinci unsur; üretilecek olan hizmetlerin veya alınacak olan kararların vatandaşlara en yakın karar merkezleri tarafından alınması gerekliliğidir (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 39-40; Schütze, 2009, s. 532; Bahadır, 2010, s. 70).

Özetle yerellik ilkesini Avrupa Birliği çerçevesinde ele almak gerekirse, yerellik ilkesinin birkaç işlevinden bahsetmek mümkündür. İlk olarak, AB çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen temel amaç, Avrupa Birliği ile üye devletler arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımının yapılmasıdır. Nitekim, Maastricht Antlaşmasında geçen yerellik ilkesi de bu amaca yönelik olarak tanımlanmış bir anlayışa sahiptir. İkinci olarak; yerellik ilkesiyle yerel birimlerin korunmasını ve birliğe karşı olan şüphelerinin giderilmesini sağlamak amaçlanmaktadır. Özellikle de federal bir yapıya sahip Almanya’nın eyaletlerinde oluşan kaygı bu konuda önem taşımaktadır. Bu doğrultuda yerellik ilkesi, Alman eyaletleri haricindeki diğer yerel mekanizmalar için de bir kalkan işlevi görmektedir. İkinci amaçla uyumlu olarak yerellik ilkesinin bir başka özelliği de yerel unsurların özerkliğinin garanti altına alınmasıdır. Fakat yerellik ilkesi bu anlamının da ötesinde, devletin aşağıdan yukarıya doğru dikey örgütlenmeyle kurulması gerekliliğini belirten bir ilkedir. Bu anlamıyla yerellik ilkesi, devletin *“ulusal organlardan güç ve sorumluluk aktarılması yoluyla yerel özerkliğin genişlemesi”* (Heywood, 2020, s. 200) anlamına gelen adem-i merkeziyetçilik kavramıyla farklılıklar içermektedir. Çünkü adem-i merkeziyetçilikte yetkilerin kaynağı merkezdir ve bazı işlerin görülmesi için yerele bir kısım yetkilerin aktarılması söz konusudur. Fakat yerelle anlatılmak istenen yerelin, ihtiyaçlarını karşıladığı ölçüde merkeze karşı tam özerkliğidir. Son olarak yerellik ilkesiyle yerelin yalnız başına rol alması değil, üst yönetim ve örgütler tarafından da destek sağlanması ve alt yönetim ve örgütlerin korunması ifade edilmektedir (Bezci & Coşkun, 2007, s. 11-12).

4.1. Yerellik İlkesinin Yargısalılığı

Yerellik ilkesini AB hukukundaki diğer prensiplerden ayıran husus, ilkeye Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD²) tarafından değil, üye devletlerin girişimiyle kurucu antlaşmalarda yer verilmiş olmasıdır. Bunun sebebi Birliğin yetkilerinin genişlemesi sonucunda ortaya çıkan merkeziyetçilik kaygısıdır (Çilingir, 2017, s. 352). Yerellik ilkesinin birincil hukukta yer almasından itibaren, ilkenin bağlayıcı ve denetlenebilir bir ilke mi yoksa yalnızca siyaseten dikkat edilmesi gereken bir ilke mi olduğu tartışma konusudur. Bu konu şu açıdan önemlidir; eğer yerellik siyasi bir ilke olarak kabul edilirse, her ne kadar kuralların dikkate alınması gerekecek olsa da kurula uyulmaması durumunda ABAD söz konusu hukuki işlemi, yerellik ilkesine aykırılıktan iptal etme yetkisine sahip olamaz. Oysa yerellik ilkesi, yetkilerin kullanımını sınırlama ve AB'ye bırakılmış olan yetkilere müdahale edilmesini önlemeye yönelik bir ilke olmasıyla, AB'nin yasama organları tarafından kullanılmasını amaçlamaktadır (Metin & Altan, 2011, s. 139-140; Keskin, 2013, s. 92-93).

Yetki devri ve orantılılık ilkesi gibi yerellik ilkesi de göz ardı edilemez niteliktedir. Her üç ilke Birliğin işlemlerinde bağlayıcı nitelikte yer almakta ve Lizbon Antlaşmasının 5. maddesiyle yargısal nitelikte kabul edilmektedir (Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, 2011). Lizbon Antlaşması'ndan önceki yıllarda ATAD, yerellik ilkesinin yargısallığını kabul etmiştir. Ancak, yerellik ilkesinin ihlaline yönelik bir denetim yapmaktan kaçınmış ve bu konuda herhangi bir eylemde bulunmamıştır. Lizbon Antlaşmasıyla AB hukuku içinde net ifadelerle yer alan yerellik ilkesi, ABAD yetkisi dahilindedir. Lizbon Antlaşması, ulusal parlamentoları yerelliğin koruyucuları olarak AB'ye dahil etmiştir (Schütze, 2009, s. 529; Kırışık, 2013, s. 6). Antlaşmaya göre yalnızca üye devletler değil, ulusal parlamentolar ve bölgeler komitesi de yerellik ilkesinin ihlal edildiği durumlarda iptal davasının özel şekli olan bu davayı açabileceklerdir. ABAD, ilgili işlemin hukuka uygunluğunu denetleyecek ve Birlik hukukuna aykırılık tespit edilmesi durumunda söz konusu işlemin iptaline gidilecektir (Keskin, 2013, s. 89; Kerman, 2009, s. 279-280). Buradan anlaşılacağı üzere, antlaşmanın hazırlayıcıları, yerellik ilkesine aykırılık nedeniyle iptal davasının açılabilmesini kabul etmişlerdir fakat ABAD'ın böyle bir davayla karşılaşması durumunda, hukuka uygunluk denetimiyle yetinmesi gerekliliği gerekmektedir (Metin & Altan, 2011, s. 140).

Lizbon Antlaşmasıyla yerellik ilkesinin yargısal denetimi güçlendirilmiştir. Antlaşmayla ATAD'ın yerellik ilkesi konusunda eleştirilen ve belirsizlik bulunan uygulamaları kaldırılmış, Amsterdam Antlaşmasında konulan şartlara kıyasla önemli bir gelişme sağlanmıştır. Burada etkili olan durumlardan bir tanesi, Birliğe üye devletlerin, yerellik ilkesinin ABAD tarafından daha etkili şekilde denetlenmesine yönelik olan talepleridir. Lizbon Antlaşmasının 3/B maddesinde düzenlenen yerellik ve orantılılık ilkelerinin koşullarının belirlenmesi ve denetiminin sağlanmasından bahsedilmektedir. Bu denetim, Lizbon Antlaşmasının getirdiği yeni bir uygulama olarak ulusal parlamentolar ve ABAD tarafından gerçekleştirilebilecektir. Avrupa Birliği Anayasasında yer verilmeyip Lizbon Antlaşması'yla yürürlüğe giren bu yeniliklerle Birliğin meşruiyetinin artırılması hedeflenmiştir (Güneş, 2008, s. 767-768; Metin & Altan, 2011, s. 142).

4.2. Üye Devletlerin Yerellik İlkesini Denetlemedeki Araçları

Avrupa Birliği'nde yerellik ilkesinin denetimi uzun yıllar sorunlu bir yapıya sahip olmuştur. İlkenin üye devletlerin parlamentoları tarafından denetimi 2009 yılında yürürlüğü giren Lizbon Antlaşması'na kadar mümkün olmamıştır. Lizbon Antlaşması'yla Avrupa Birliği'nin karar mekanizmasını yeniden düzenlenmiştir. Antlaşmanın yerellik ilkesi açısından önemiyse, ulusal parlamentoları hizmette yerellik ilkesini denetleme gücünün artmasıdır (Güneş, 2008, s. 742; Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, 2011). Bu doğrultuda ulusal parlamentoların yerellik ilkesini

² Çalışmada ABAD olarak kısaltılan Adalet Divanı'nın Lizbon Antlaşması öncesindeki ismi Avrupa Toplulukları Adalet Divanı olduğu için antlaşmadan daha önceki dönemler söz konusu olduğunda "ATAD" kısaltması kullanılacaktır.

denetlerken kullanabileceği iki araç söz konusudur. Bunlardan bir tanesi “erken uyarı sistemi” olarak adlandırılabilir yerellik ilkesine yönelik şikayette bulunmaktır. Bir diğer araç da yerellik ilkesinde aykırılığa yönelik dava açmaktır (Kerman, 2009, s. 280).

Lizbon Antlaşmasıyla üye devletlerin parlamentoları bir yasama işlemi tasarısının hazırlanmasından sonra, yerellik ilkesine aykırılık şikayetinde bulunma yetkisine sahip olmuşlardır. Söz konusu şikayet yoluyla yapılan denetim, önleyici denetimdir. Diğer bir deyişle, yasama süreci başlamadan önce yapılan bir denetimdir. Antlaşmaya göre, yasama önermeleri hazırlandıktan sonra ulusal parlamentolar yasama önermesini yerellik ilkesine uygun bulmadığı durumda, sekiz hafta içinde Birlik Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Başkanlarına başvurma haklarına sahiptir. Ayrıca üye devletler kendi adlarına olduğu gibi, parlamentolarının adına da yerellik ilkesinin ihlali sebebiyle Adalet Divanı’na başvurabilirler (Çilingir, 2017, s. 358; Kerman, 2009, s. 280). Yasa tasarılarını hazırlayan Avrupa Komisyonu’nun denetim yükümlülüğu için tek bir ulusal parlamentonun şikayette bulunması yeterli değildir ve başvuruların dikkate alınması için belirli bir çoğunluğa ulaşılması gerekmektedir. Eğer yerellik ilkesine aykırılık şikayeti için yeterli sayıya ulaşılmışsa başvuru yapılabilir. Başvurunun incelenmesi sonucunda tasarımı hazırlayan Avrupa Komisyonu, tasarımı aynen veya değiştirerek kabul edebilir ya da tasarıdan vazgeçebilir. Şikayetin ardından son kararın Komisyonda olması sebebiyle buna “sarı kart” mekanizması denmektedir (Schütze, 2009, s. 529-530). Ulusal parlamento şikayetini devam ettirmesi durumunda Avrupa Komisyonu, konuyu Konseye ve Parlamento’ya göndermektedir. Bu uygulama ise “turunca kart” olarak adlandırılmaktadır (Bahadır, 2010, s. 75). Son olarak “kırmızı kart” mekanizmasıyla da ulusal parlamentolara veto yetkisi de verilmiştir. Ancak bu mekanizmanın kullanılabilmesi için ülkenin sınır probleminin olması gerekmektedir. Dolayısıyla “kırmızı kart” mekanizması diğer mekanizmalara göre farklı bir niteliğe sahiptir (Keskin, 2013, s. 89).

Parlamentolara denetim için sunulan bir diğer yol ise dava açmaktır. Bu dava, AB üye devletleri tarafından ulusal parlamento veya parlamentoyu oluşturan meclislerden biri adına açılabilir. Yerellik ilkesine yönelik dava, Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşmanın 263. maddesinde belirtilen iptal davasının özel bir şeklidir. Bu tür davaları karara bağlama yetkisi, ABAD’a aittir. Ulusal parlamento adına dava açılması için daha önceden şikayette bulunulmasına ve erken uyarı sisteminin kullanılmasına gerek yoktur (Metin & Altan, 2011, s. 144). Buna göre yasama işleminin kabulünden önceki denetimle işlemin kabulünden sonraki yargısal denetim birbirinden farklıdır. Burada önemli olan nokta, yerellik ilkesine yönelik şikayetlerin dikkate alınması durumunda bu konuya yönelik dava sayılarının düşeceği yönündedir. ABAD’a açılarak yapılan bu denetim, düzeltici denetim niteliğindedir (Kerman, 2009, s. 280).

5. Türkiye’de Yerellik İlkesi

Hizmette yerellik ilkesinin Türkiye’deki uygulanışı, Avrupa Birliğine kıyasla daha farklı bir gelişim biçimine sahiptir. Bunun sebebi, yerellik ilkesiyle Türk devlet yapısının çelişen özelliklere sahip olmasıdır. Buna göre Türkiye, üniter bir devlet yapısına sahiptir ve Türk kamu yönetimi, güçlü merkezi yönetim anlayışına göre şekillenmiştir. Yerellik ilkesi ise federal devlet yapısına daha uygun bir ilke olmakla birlikte, merkezîyetçiliği değil yerelliği savunmaktadır. Bu çelişkili duruma rağmen Türkiye’de hizmette yerelliğe yönelik önemli adımlar da bulunmaktadır (Bezci & Coşkun, 2007, s. 21; Gülsen, 2005, s. 138; Olgun, 2007, s. 113).

Dünyada 1980 sonrası gelişmeye sahne olan yeni sağ politikaları, 1990’lı yıllara gelindiğinde Türkiye’yi de etkisi altına almıştır. Yeni sağ politikalarıyla yerel yönetimlerin önemi artmış, hizmet sunumunda yeniliğe gidilmiştir. Hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulmasıyla verimliliğin ve etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Hizmetlerin alıcıları olan halka karşı şeffaf ve hesap vermeye açık bir yönetim mekanizmasının oluşturulması ve karar verme sürecine yerel halkın katılımının sağlanması, yeni anlayışın temel amacı olmuştur (Şahin, 2018, s. 26). Buna rağmen dünyadaki değişimin aksine Türkiye’de özellikle de yerel yönetimler konusunda geri kalmışlık söz konusudur. Yerel yönetimlerin

geri kalmışlığını çözmek adına yapılan girişimler olmakla birlikte, bunların yerellik ilkesiyle zaman zaman uyduğu görülmüştür. Bu konuda yapılan temel düzenlemeler; 1963 yılında tamamlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1988 yılında başlayan Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) itibariyle diğer BYKP'ler sayılabilir (Belli, 2017, s. 83).

Türkiye'de yerellik ilkesi ve yerel yönetimlerin önem kazanmasına yönelik ilk rapor MEHTAP olmuştur. 1930'lu yıllardan sonra ortaya çıkan sosyal devlet anlayışının yol açtığı merkezi hükümetin sorumluluklarındaki aşırı artış, 1970'lere gelindiğinde problemler ortaya çıkarmıştır. Bu dönemden sonra tekrardan merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere ve özel sektöre yetki devri söz konusu olmuştur. Bu gelişmeler doğrultusunda hazırlanan MEHTAP kapsamında, devletin merkez ve taşra teşkilatı düzenlenmiş, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin inceleme alanları ve her iki alanın ayrı olarak değerlendirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Belli, 2017, s. 83; Şahin, 2018, s. 26).

Yerellik ilkesine yönelik olarak yapılan bir diğer önemli çalışma ise 1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan KAYA Projesidir. Projede; yerel yönetim organlarının başlıca hizmet birimi olması gerektiği belirtilmektedir. Buna yönelik olarak merkezi yönetimin sahip olduğu bazı görev ve yetkilerin yerele aktarılması görüşü belirtilmektedir. Proje; merkez tarafından sunulan birçok hizmetin, yerel yönetimler tarafından devralınmasını vurgulamakla birlikte, yerellik ilkesi açısından önemli olan halka yakın birimler tarafından hizmet sunulması anlayışına yönelik olarak ilçe yerel yönetim yapılarını da düzenlemektedir (Belli, 2017, s. 83). KAYA Projesi, yerel yönetim kuruluşlarının düzenlenmesi gerekliliğini üç ana noktada toplamaktadır:

1. Yerel yönetim organları yeterince demokratik değildir,
2. Yerel yönetim kurumları yeterince güçlü değildir,
3. Yerel yönetim kurumları, toplumun beklentilerine karşılık verecek yeterlilikte etkili ve verimli hizmet üretememektedir (Şahin, 2018, s. 26).

KAYA Raporunda yerel yönetimlerin özellikle üç konuda güçlendirilmesi gereğine vurgu yapılmıştır. Bunlardan ilki yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda sorumluluk ve yetkinin yerel yönetimlere bırakılması gereğidir ve o günün şartlarında yerel yönetimlerin sunması gereken birçok hizmetin, merkezi yönetim organları tarafından üstlenildiği tespiti yapılmıştır. İkinci olarak; halkın katılımının sağlanması açısından yerel halkın bilgilendirilmesi gerekmektedir. Son olarak yerel yönetimlerin yalnızca yetki ve sorumluluk bakımından değil, ekonomik bakımdan da güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulması açısından gerekmektedir (Şahin, 2018, s. 26).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1988'de imzalanmasının ardından, Türkiye'deki resmi belgelerde ilk kez bir hedef olarak yerellik ilkesine Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında yer verilmektedir. Altıncı BYKP ile mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması, etkinliğin sağlanmasına ve rasyonel kaynak kullanımı amaçlarına bağlanmış ve Şartın gerekliliğini yerine getirerek hizmette yerellik ilkesinin önemi belirtilmiştir. Yedinci BYKP'da altıncı plandan farklı olarak, yerel yönetim reformunun gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca Yedinci BYKP'nda mahalli idarelerin güçlendirilmesi amaç ve ilke olarak belirlenmiştir. Yedinci BYKP'da yapılan gereklilik ise Sekizinci BYKP ile uygulanmış, planın 1911'inci maddesinde "hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması esastır" hükmüne yer verilmiştir (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 41; Şahin, 2018, s. 27). Dokuzuncu BYKP'da yerel yönetimlerin yetki ve kapasitelerinin artırılmasına değinilmiştir. Yerel ve bölgesel kalkınma için kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında yapılacak işbirliğine önem verilmiştir. Bununla beraber Plan'ın 304. maddesinde, yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımına rağmen yerel yönetimlerle ilgili birtakım sorunların devam ettiği belirtilmiştir. Onuncu ve On Birinci BYKP'larında da benzer ifadelerle yerellik

ilkesine yer verilmiş, sivil toplum kuruluşları ve özel kesimle işbirliğinin yerel ve bölgesel kalkınma için önemine dikkat çekilmiştir³.

5.1. Anayasa ve Kanunlarda Yerellik İlkesi

T.C. 1982 Anayasası’nda yerel yönetimler, 123. ve 127. maddelerle düzenlenmiştir. 123. maddeyle idarenin bütünlüğü ilkesi vurgulanmakla birlikte, idarenin hem merkezi hem de yerel yönetim esaslarına dayandığı belirtilmektedir. 127. madde ise yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren kanundur (Belli, 2017, s. 84).

Türkiye Anayasası, yerellik ilkesine kavram olarak yer vermese de yerellikten bahsetmekte ve ilkenin sınırlarını ve denetimini belirlemektedir. Buna göre Anayasa’nın 127. maddesinde merkez ve yerel yönetimlerin ilişkisi düzenlenmiştir. 127. maddeye göre yerel yönetimlerin yetkilerinin belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken ilke, yerellik ilkesidir. Burada bahsedilen, yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesidir (Şahin, 2018, s. 27). 127. madde hizmette yerellik ilkesi açısından bazı sorunları da içerisinde barındırmaktadır. Bunlardan ilki “yerel yönetimlerin görev ve gelir kaynakları yasa ile belirlenir” ifadesidir. Bu ifadeden anlaşılmaktadır ki yerel yönetimlerin görev ve kaynakları yerinden yönetim ilkesi esas alınarak, tek taraflı belirlenmektedir. Yerellik ilkesine göreyse, bu iki unsur arasındaki görev ve kaynak paylaşımı hizmette yerellik ilkesi esas alınarak yapılmalıdır. Söz konusu paylaşımın olmaması nedeniyle hizmetler halka en yakın birimler tarafından değil, merkezi yönetim unsurları tarafından üstlenilmektedir. Diğer bir sorun ise yerel yönetimlerin gelir kaynaklarıyla ilgilidir. Anayasa’nın 127. maddesinde mahalli idarelere, “görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır” ifadesi yer almaktadır. Ancak yerel yönetimlere ayrılan bütçeler incelendiğinde durumun böyle olmadığı, yerel birimlerin yasal gelirinin yetersiz seviyelerde olduğu anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin yetersiz mali kaynağı, merkeze olan bağımlılığı arttırmaktadır. Mali bağımlılık yerel birimlerin özerkliğini ortadan kaldırmakta ve yerellik ilkesine aykırı bir durumu gün ışığına çıkarmaktadır (Gülse, 2005, s. 139).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının 5. maddesiyle de Avrupa Özerklik Şartında yer verilen yerellik ilkesine yönelik olarak yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır. Söz konusu tasarıyla kamu yönetimi anlayışında bir değişime ve yerelleşmeye işaret edilmektedir. Tasarının 5/E maddesi hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlere görev, yetki ve sorumlulukların verilmesi gerektiğini belirtmekte ve böylece yerellik ilkesine doğrudan atıf yapmaktadır. Tasarıyla birlikte kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün merkezin sorumluluğundan yerel yönetimlere devredilmesi planlanmış, ancak kanun yasalaşmadığı için bu plan gerçekleştirilememiştir (Belli, 2017, s. 84; Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 41).

2004 sonrası Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetim reformunda da yerellik ilkesine önem verilmiş ve ilkeyle ilgili hükümler yer almıştır. Söz konusu reformlar; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’dur (Urhan, 2008, s. 90; Akilli & Akilli, 2014, s. 684). 5393 ve 5302 sayılı kanunlarda kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemler kullanılarak sunulacağı belirtilmiştir (Apan, 2006, s. 37). Fakat 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun yerellik ilkesine aykırı bir özelliği söz konusudur. 5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte, büyükşehir belediye sınırları Kocaeli ve İstanbul illerinde, il mülki sınırları olarak kabul edilmiştir. Buna göre, iki büyükşehir belediyesinin yetki alanları genişlemiş dolayısıyla da yerellik ilkesine aykırı bir düzenleme yapılmıştır (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 42).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun’daki yerellik ilkesine aykırılık devam ettirilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin il sınırları genişletilmiştir. Bu genişletmeyle birlikte 29 ilde il özel idareleri feshedilmiştir. İl özel idareleriyle beraber ilçe ve köyler de tüzel kişiliği olmayan mahalleye dönüştürülmüştür. Son olarak bu il sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesi olarak yeniden düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen dönüşüm, yerellik

³ Daha ayrıntılı bilgi için bakınız: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>

ilkesiyle tamamen çelişmektedir. Bölgesel ve yerel çeşitliliğin ortadan kalkması, karar mekanizmasının halktan uzaklaşması ve yerel halkların ihtiyaçlarının doğru tespit edilemeyecek olması, Kanun'un yerellik ilkesine aykırı sonuçlarından bazılarıdır (Akıllı & Akıllı, 2014, s. 684; Gözler, 2013, s. 38).

5.2. Yerellik İlkesinin Türkiye'de Uygulama Zorlukları

Hizmette yerellik ilkesinin sınırları Anayasa'da çizilmiş olmasına rağmen, uygulamada bir takım zorluklar bulunmaktadır. İlkenin uygulanmasındaki zorlukların başında geleneksel merkezî devlet anlayışı gelmektedir. Türk devlet yapısında merkez asıl, yerel ise ikinci plandadır ve bu düzenin çok kapsamlı kökleri bulunmaktadır. Hizmette yerellik ilkesiyse yerelin birincil, merkezin ikincil planda olması gerektiğini savunmaktadır. Yine bir yandan yerellik ilkesine yönelik uygulama ve yasalar düzenlenirken bir yandan da merkezi hükümeti güçlendirmeye yönelik girişimlerin bulunması, yerellik ilkesinin Türkiye'de uygulanması konusunda birtakım zorluklara yol açmaktadır. İlkenin üniter devlet yapısına tam olarak uyumunun bulunmaması da bu zorluklara eklenebilir (Kırışık, 2013, s. 11).

Hizmette yerellik ilkesi için gerekli piramitsel yapıda yetkilendirme, halka en yakın birimlerden merkeze doğru azalarak gitmektedir. Böyle bir yetki devrinde merkezi yönetimin gücü azalmakta ve alt birimlere kaymaktadır. Türkiye'de merkezin bu şekilde bir güç kaybetmesi, merkezî yapıya ve siyasal elitlere ters düşmektedir. Türk toplum yapısının örgütlenmeye gereksinim duymaması da yerellik ilkesinin aşağıdan yukarıya doğru giden hiyerarşik yapısıyla çelişmektedir. Yerellik ilkesine göre en altta birey, sonra sivil toplum örgütleri ve toplumdaki diğer örgütler ve bir üstte yerel ve bölgesel yönetim örgütleri yer almaktadır. Örgütlü olmayan bir toplum, ilkenin hiyerarşik yapısındaki kademelerde eksikliğe ve bu eksiklik de uygulamada ciddi sorunlara yol açabilmektedir (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 43; Barlas & Karagöz, 2007, s. 169).

Türkiye'de yerellik ilkesinin uygulanması konusunda yaşanan zorluklardan bir diğeri, yerel yönetimlere önem verilmemesi sebebiyle yerellik ilkesinin ve dolayısıyla da hizmetlerin sunumunda halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde yeterince özerk olamamalarına neden olmasıdır. Bir diğere deyişle Türkiye'de yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik örgütlenmesine bağlı kuruluşlar olarak kabul görmektedir. Başka bir zorluk da yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk paylaşımında açıklığın olmaması ve sorumlulukların gerçekleştirilmesi konusunda da yeterli kaynağın ayrılmaması veya bulunmaması hususudur (Özel, 2000, s. 41-42). Tüm bu zorluklarla beraber, Türkiye'de yerel yönetimlerin merkezi yönetime kıyasla daha başarılı olacağı düşüncesi, Türk yerel yönetim tecrübesine de aykırıdır. Aksine, Türkiye gibi merkezî bir ülkede yerel yönetimlerin, merkezi birimlere göre daha başarısız olması muhtemeldir (Kırışık, 2013, s. 13).

6. Sonuç

Kamu hizmetlerinin sunumunda halka en yakın birimlerin rol almasını öne çıkartan hizmette yerellik ilkesi, Aristo'ya kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. İlkenin günümüzdeki kullanımıysa Federal Alman eyaletlerinin Birlik içerisinde artan merkezî eğilime karşı tepkileri sonucu olmuştur. Bu anlamda ilk olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer verilen yerellik ilkesi, kısa sürede Avrupa Birliği'nin temel ilkelerinden bir tanesi haline gelmiştir. Yerellik ilkesine Avrupa Birliği Antlaşması dahil olmak üzere neredeyse bütün temel antlaşmalarda yer verilmesine rağmen, ilkenin yargısalılığı ve denetimi üzerinde kesinlik oluşturulamamıştır. Bu zamana kadar yerellik ilkesine yönelik olarak gelen davalarda ABAD çekimsel davranmıştır. Lizbon Antlaşmasıyla yerellik ilkesinin yargı ayağı ve üye devletler tarafından denetimi yeniden düzenlenmiştir. Avrupa Birliği için reform niteliğindeki Lizbon Antlaşması, yerellik ilkesi açısından da önemli bir atılım olmuştur. Antlaşmayla AB'nin yerellik ilkesine aykırı uygulamaları, ulusal parlamentolar tarafından denetlenir hale gelmiştir.

Hizmette yerellik ilkesine yönelik uygulamalar AB'den sonra Türkiye'de de görülmeye başlanmıştır. Türkiye'nin merkezî devlet yapısı, yerellik ilkesinin uygulanmasında kimi farklılıkları ve zorlukları ortaya çıkarmıştır. İlkeye T.C. 1982 Anayasası'nda yer verilmesine rağmen, yerel yönetimlere gerekli özerklik sağlanmamıştır. Özellikle merkezi yönetimin mali kaynağın belirleyicisi olması ve yerel

yönetimlere yeterli kaynağın sağlanmaması, ilkenin özerklik unsuruyla çelişmektedir. Ayrıca 5216 ve 6360 sayılı Kanunlar, bir yandan yerel yönetimlere kimi haklar verirken bir yandan da yerellik ilkesiyle çelişen uygulamalara sahne olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin artması ve il özel idareleriyle köylerin feshedilmesi, hizmet sunumunda halkla olan mesafeyi arttırmıştır.

Türkiye’de bir yandan yerellik ilkesine yönelik ilerlemeler kaydedilirken, bir yandan da merkezi yönetimin gücünü arttırıcı politikalar uygulanmaya devam etmektedir. Kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkili sunulması adına yerellik ilkesinin uygulanması, Türkiye için büyük önem taşımaktadır. Yerellik ilkesiyle halkın yönetime katılması ve şeffaf bir yapının oluşturulması, bireylerin güvencelerini kazanmak açısından da katkı sağlayacaktır. Buna ilaveten yerel sorunların bizzat halk tarafından dile getirilmesi, sunulan hizmetlerde kaynak israfının önüne geçecektir. Hizmette yerellik ilkesi, Avrupa Birliği için de hala tartışmalı bir konudur. Ancak, Avrupa Birliği’nin yerellik ilkesi için belirlediği hükümlere uyulması, Türkiye’de hizmette yerellik ilkesi için önemli bir adım olacaktır.

Kaynaklar

- Akilli, H., & Akilli, H. (2014). Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 140, 682-686.
- Apan, A. (2006). AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi. *Türk İdare Dergisi*(78), 29-41.
- Avrupa Birliği. (1992). *Maastricht Antlaşması*. Official Journal of the European Communities.
- Avrupa Komisyonu. (1997). *Amsterdam Antlaşması*. Lüksemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bahadır, Y. (2010). Lizbon Sonrası AB’nin Yeni Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreçlerinin Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanındaki Yansımaları. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*, 1(2), 53-91.
- Barlas, E., & Karagöz, B. (2007). Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1, 155-174.
- Belli, A. (2017). Türk Yerel Yönetim Sisteminin Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi. *Turkish Studies*, 12(3), 75-92. doi:http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.11348
- Bezci, B., & Coşkun, B. (2007). Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16(3), 2-27.
- Boztepe, M. (2019). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler - Merkezi İdare Arasında Görev ve Yetki Paylaşımının Sınırları. *Alanya Akademik Bakış*, 3(1), 49-71.
- Canatan, B. (2005). Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı "Subsidiarity". *Liberal Düşünce*, 10(38-39), 135-147.
- Council of Europe. (2016). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*. the Council of Europe.
- Çilingir, S. (2017). AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi ve Uygulaması. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 349-371.
- Demir, H., & Karakütük, M. (2003). Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi. *Bilgi*(2), 65-77.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur? *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Gülşen, Y. (2005). Making Sense of Subsidiarity in Turkey. *G.U. Journal of Science*, 18(1), 137-142.

- Güneş, A. (2008). Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), 739-772.
- Heywood, A. (2020). *Siyasetin ve Uluslararası İlişkilerin Temel Kavramları*. Ankara: Felix Kitap.
- Karakılıç, Y., & Özcan, A. (2005). Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14(4), 5-30.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(16), 40-64.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(1), 3-14.
- Kerman, U. (2009). Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler. *Suleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 14(1), 273-286.
- Keskin, H. (2013). Lizbon Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi Anlayışı. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*(25), 81-101.
- Kırışik, F. (2013). Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Sosyal Bilimler Metinleri*(2), 1-16.
- Kurun, İ. (2017). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu hizmetlerinin sunulmasına etkisi: belediyeler örneği. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(16), 85-106.
- Metin, Y., & Altan, Y. (2011). Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 131-147.
- Olgun, H. (2007). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerelleşme (Glocalization) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış. *Sosyoekonomi*, 5(5), 109-118.
- Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(3), 25-43.
- Schütze, R. (2009). Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism? *The Cambridge Law Journal*, 68(3), 525-536.
- Şahin, Ü. (2018). Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 19-30. doi:dergipark.gov.tr/aksarayiibd
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2011). *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma*. Ankara.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*(70), 85-102.
- Willa, R. (2008). The Subsidiarity Principle as a Guarantee of the Rule of Law in the European Union. *Politeja*, 10(2), 183-194.
- Zeyrekli, S., & Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16(3), 29-48.