



ÇOMÜ LAR (2025) Cilt 6 Sayı 11 (32-39)

e-ISSN: 2717-8285

Geliş Tarihi : 04.06.2025

Kabul Tarihi : 27.06.2025

Araştırma Makalesi (Research Paper)



Yerinden Yönetimden Avrupa Normlarına: AB Yerellik İlkesi ve Türkiye

Merve Mesçioğlu Fedai

<https://orcid.org/0000-0001-9177-077X>

Sorumlu yazar: mervemescioglu@gmail.com

Öz

Bu çalışma, Avrupa Birliği'nin (AB) yönetim ilkeleri arasında merkezi bir konuma sahip olan yerellik ilkesini, tarihsel ve kurumsal gelişimi bağlamında ele almakta ve Türkiye özelinde bu ilkenin uygulama koşullarını analiz etmektedir. Vatandaşa en yakın yönetim düzeyinde hizmet sunulmasını öngören bu ilke, AB'nin demokratikleşme, şeffaflık ve etkin yönetim hedefleri doğrultusunda şekillenmiştir. Çalışmada, yerellik ilkesinin felsefi temelleri, AB antlaşmaları içindeki kurumsal evrimi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilişkisi ortaya konulmuştur. Türkiye'nin bu ilkeye yaklaşımı, özellikle Şart'a koyduğu çekinceler üzerinden değerlendirilmiş; AB müktesebatına uyum sürecinde yaşanan kurumsal ve yapısal sorunlara dikkat çekilmiştir. Araştırmanın bulguları, Türkiye'nin merkezîyetçi yönetim geleneğinin yerellik ilkesinin içselleştirilmesini zorlaştırdığını ve bu nedenle Şart'taki çekincelerin gözden geçirilmesinin elzem olduğunu ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerellik, Avrupa Birliği, Türkiye.

From Decentralization to European Norms: The EU Principle of Subsidiarity and Türkiye

Abstract

This article critically examines the principle of subsidiarity as a cornerstone of the European Union's (EU) governance structure and assesses its implications within the Turkish administrative context. Subsidiarity—advocating the delivery of public services by authorities closest to the citizens—underpins the EU's commitment to democratic legitimacy, transparency, and efficiency. The study traces the historical and philosophical roots of the principle, its legal institutionalization in EU treaties, and the role of the European Charter of Local Self-Government. Turkey's stance is analyzed in detail, with a focus on its reservations to the Charter. Through document analysis and literature review, the findings suggest that Turkey's centralized governance model constitutes a major obstacle to embracing subsidiarity and calls for a reassessment of its legal and institutional reservations in the context of EU accession and local governance reforms.

Keywords: Subsidiarity, European Union, Türkiye

1. Giriş

Avrupa Birliği'nin yönetim mimarisinde yerellik ilkesi, demokratik katılımı artırma, yönetsel etkinliği sağlama ve kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın düzeyde sunulmasını garanti altına alma hedefiyle şekillenmiş temel prensiplerden biridir. Bu ilke sadece bir yönetim tekniği değil, aynı zamanda AB'nin normatif yapısını oluşturan demokrasi ve şeffaflık değerlerinin de bir yansımasıdır. Avrupa entegrasyon süreciyle birlikte yerel yönetimlerin siyasal, kültürel ve idari konumları güçlenmiş; vatandaş kimliğinin yerel aidiyetler üzerinden yeniden tanımlandığı bir zemin oluşmuştur. Nitekim yapılan araştırmalar, Avrupalıların büyük çoğunluğunun kendilerini ulusal ya da Avrupa yurttaşından ziyade yerel topluluklarının bir parçası olarak gördüğünü ortaya koymaktadır (Keleş, 2009, s. 84).

Türkiye açısından ise yerellik ilkesi, AB'ye üyelik sürecinde reform gündeminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Ancak ülkenin tarihsel olarak güçlü bir merkeziyetçilik geleneğine sahip olması, bu ilkenin benimsenmesinde ciddi kurumsal ve siyasal engeller yaratmaktadır (Şan, 2007, s. 68). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yönelik çekinceler bu yaklaşımın somut bir göstergesi niteliğindedir. Mevcut çalışma, bu bağlamda yerellik ilkesinin AB'deki kurumsal gelişimini ve Türkiye'nin bu ilkeye yaklaşımını karşılaştırmalı bir şekilde ele alarak, demokratik yönetim açısından ilkenin taşıdığı önemi analiz etmeyi amaçlamaktadır.

2. Kavramsal Tartışma ve İlgili Literatür

Avrupa Birliği'nin yerellik politikaları, yalnızca idari yetki paylaşımı değil, aynı zamanda demokratik normların ve iyi yönetim ilkelerinin yerel düzeye taşınması süreci olarak değerlendirilmektedir (Demirci, 2006, s. 45; Güler, 2011, s. 213). AB literatüründe çok düzeyli yönetim (multi-level governance) kavramı, ulusal, bölgesel ve yerel yönetim kademeleri arasında yeni bir iş bölümü anlayışını ve eşgüdümlü politika süreçlerini ifade etmektedir (Özdemir, 2012, s. 88). Bu süreçte, normatif kurumsallaşma ise, Avrupa'nın demokratik değerlerini ve yönetim standartlarını aday ülkelere aktarma aracı olarak görülmektedir (Demirtaş-Milz, 2013, s. 6).

Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyduğu çekinceler ve genel olarak yerellik ilkesine karşı durduğu mesafeli yaklaşım, literatürde çoğu zaman politik ve güvenlikçi gerekçelerle açıklansa da (İnaç ve Ünal, 2007, s. 2; Şan, 2007, s. 62) bu tutumun arkasında yönetim kapasitesinin sınırlılığı, yerel aktörlerin kurumsal yeterliliği ve bölgesel eşitsizlikler gibi yapısal nedenlerin de etkili olduğu bilinmektedir (Kösecik vd., 2006, s. 13; Güler, 2011, s. 215). Bu doğrultuda AB destekli Bölgesel Kalkınma Ajansları gibi projeler yönetim anlayışının yerleşmesi ve yerel kapasitelerin gelişmesi yönünde sınırlı da olsa katkılar sunmaktadır (Çınar ve Saylan, 2013, s. 142). Ancak Türkiye örneğinde bu süreç, AB'nin normatif gücünün ulusal bağlamda ne ölçüde etkili olabildiğini ve ne tür yapısal sınırlarla karşılaştığını da ortaya koymaktadır.

Yerellik ilkesi, Avrupa siyasal düşüncesinin tarihsel gelişiminde merkezi bir yer edinmiş ve özellikle modern yönetim anlayışı bağlamında normatif bir ilke haline gelmiştir. Batı siyaset felsefesinin önemli isimlerinden Aristoteles, Saint Thomas Aquinas ve John Locke'un görüşlerinden izler taşıyan bu ilke, bireyin özgürlüğünü, yerel toplulukların güçlendirilmesini ve merkezi otoritenin sınırlandırılmasını esas alan bir yönetim felsefesine dayanmaktadır (Canatan, 2001, s. 1; Keleş, 1995, s. 4). Modern anlamda yerellik ilkesi, yalnızca yönetim kademeleri arasında görev dağılımı değil, aynı zamanda toplumsal katılımın artırılması, yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve yönetimde şeffaflık ilkelerinin hayata geçirilmesi açısından da önemli bir araçtır.

Avrupa Birliği literatüründe yerellik ilkesinin görünürlüğü 1970'li yıllarda artmış, 1975 tarihli Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun Siyasal Birlik Raporu bu ilkeyi ilk kez açık biçimde tanımlamıştır. Ancak ilkenin hukuki bir statüye kavuşması Maastricht Antlaşması (1992) ile mümkün olmuştur. Bu antlaşmanın 5. maddesinde, Birliğin sadece üye devletlerin tek başına gerçekleştiremeyeceği görevlerde yetki kullanabileceği ifade edilerek yerellik ilkesine açıkça atıfta bulunulmuştur (Kerman, 2009, s. 278; Barlas ve Karagöz, 2007, s. 159). Takip eden Amsterdam (1997) ve Lizbon (2009) Antlaşmaları, bu ilkenin uygulanabilirliğini artırmak üzere çeşitli denetim mekanizmaları getirmiş; özellikle Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentoların ilkenin ihlaline karşı devreye girebilmesini sağlayan "erken uyarı sistemi" geliştirilmiştir (Kerman, 2009, s. 280). Bu gelişmeler, yerellik ilkesinin AB karar alma süreçlerinde normatif bir kontrol mekanizması işlevi gördüğünü göstermektedir.

Yerellik ilkesinin kurumsallaşmasında bir diğer önemli belge, 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Şart, yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali özerkliklerini güvence altına almayı amaçlamakta ve devletlerin merkeziyetçi yapılarını demokratik ilkelere göre yeniden düzenlemelerini teşvik etmektedir (Esen, 2006, s. 50). Bu belge, yerel yönetimlerin görev alanları, kaynakları ve merkezi yönetimle ilişkileri konusunda evrensel nitelikli ilkeler ortaya koymakta, Avrupa yerel yönetim pratiğinin ortak bir standart çerçevesinde şekillenmesini hedeflemektedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 38).

Türkiye’de ise literatürde yerellik ilkesine yönelik çalışmaların odak noktası, genellikle merkeziyetçi devlet yapısının bu ilkenin uygulanabilirliğini nasıl sınırlandığı yönündedir. Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı 1991 yılında bazı maddelere çekince koyarak onaylaması, bu yönelimin en somut göstergelerinden biridir (Aydemir, 2001, s. 4). Literatürde bu çekincelerin gerekçesi olarak genellikle “ulusal egemenlik” ve “güvenlik” kaygıları gösterilmekte, ancak bu argümanların demokratikleşme süreciyle ne derece uyumlu olduğu tartışmaya açılmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007, s. 2). Şan’a (2007, s. 62) göre, Türkiye’de yerel yönetim reformları AB ile ilişkiler bağlamında gündeme gelse de, bu reformlar çoğu zaman yapısal değil, şekilsel değişiklikler düzeyinde kalmaktadır.

Ayrıca, yerellik ilkesinin demokratik katılım ve yönetsel etkinlik gibi doğrudan yurttaş yaşamını etkileyen boyutları da vurgulanmaktadır. Örneğin Uçar (2004, s. 98), yerellik ilkesinin yalnızca bir idari ilke değil, aynı zamanda demokratik yönetişimin temel dayanaklarından biri olduğunu belirtmekte ve bu bağlamda yerel halkın karar alma süreçlerine doğrudan katılımının önemine dikkat çekmektedir. Ökmen, Parlak ve Özgür (2010, s. 360) ise, yerel özerkliğin ekonomik etkinlik açısından da değerlendirilmesi gerektiğini, kaynakların yerelde kullanılması sayesinde kamu hizmetlerinde verimliliğin artacağını savunmaktadır.

Bu bağlamda literatür hem AB’nin yerellik ilkesini nasıl kurumsallaştırdığına hem de Türkiye’nin bu ilkeye nasıl yaklaştığına dair kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Ancak eksik kalan yönlerden biri, Türkiye’deki yerel reform girişimlerinin uzun erimli etkilerine dair ampirik verilerin sınırlılığıdır. Dolayısıyla, bu çalışmanın katkılarından biri de bu boşluğu teorik bir çerçeve içinde yeniden değerlendirme çabasıdır.

3. Yöntem

Mevcut çalışma, Avrupa Birliği’nin yerellik ilkesine kurumsal yaklaşımını ve Türkiye’nin bu ilkeye entegrasyon düzeyini karşılaştırmalı bir çerçevede analiz etmeyi amaçlamaktadır. Araştırma, nitel araştırma yöntemi üzerinden betimleyici ve yorumlayıcı bir perspektifle yürütülmüştür. Nitel yöntem tercih edilerek, konuya ilişkin tarihsel, kurumsal ve normatif boyutların derinlemesine irdelenmesine olanak tanınmıştır. Niteliksel araştırmalarda geçerli olan doküman incelemesi ve literatür taraması teknikleri kullanılarak veri toplama süreci gerçekleştirilmiştir.

Araştırmanın veri kaynakları, öncelikli olarak Avrupa Birliği Antlaşmaları (Maastricht, Amsterdam, Lizbon), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Komisyonu’nun raporları ve Türkiye Cumhuriyeti’nin ilgili yasal düzenlemeleri ile sınırlanmıştır. Ayrıca konuya ilişkin yayımlanmış akademik makaleler de analize dahil edilmiştir. Belge türlerinin çeşitliliği, çalışmaya hem teorik hem uygulamalı bir perspektif kazandırmayı amaçlamıştır.

Verilerin çözümlemesinde tematik analiz yöntemi benimsenmiştir. Elde edilen veriler üç ana eksende yapılandırılmıştır. Bunlar: (1) AB düzeyinde yerellik ilkesinin tarihsel ve hukuki gelişimi; (2) Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na koyduğu çekinceler ve bu çekincelerin gerekçeleri; (3) Türkiye’de yerel yönetim reformları ve bu reformların AB standartlarına uyum düzeyidir. Bu tematik çerçeve, hem karşılaştırmalı analiz yapılmasına hem de Türkiye’nin mevcut durumu ile AB normları arasındaki yapısal mesafenin somutlaştırılmasına imkân tanımaktadır.

Araştırma sürecinde, etki analizi yöntemi de kullanılmıştır. Özellikle Türkiye’nin çekincelerinin yalnızca teknik ya da idari tercihlerle değil, aynı zamanda tarihsel, siyasal ve ideolojik bağlamlarla şekillendiği ifade edilmelidir. Böylelikle, inceleme konusu salt normatif belgeler düzeyinde kalmayıp, bu belgelerin uygulama zeminindeki etkileri üzerinden de ele alınmıştır.

Söz konusu yaklaşım, hem Avrupa Birliği'nin yönetim paradigması çerçevesinde yerellik ilkesinin kavramsal yerini belirlemeyi hem de Türkiye'nin bu paradigmaya kurumsal ve hukuki olarak ne ölçüde entegre olabildiğini değerlendirmeyi mümkün kılmaktadır. Çalışmada nihai amaç, Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifinde yerel yönetim reformlarının niteliğini ve yönünü daha derinlikli bir biçimde tartışmaya açmaktır.

4. Bulgular

4. 1. Yerellik İlkesinin Avrupa Birliği'ndeki Gelişimi

Yerellik ilkesi (subsidiarity), Avrupa Birliği'nin yönetim sisteminin demokratik meşruiyet, etkinlik ve çok düzeyli katılım ilkeleri doğrultusunda yeniden inşa edilmesinde temel bir norm olarak ortaya çıkmıştır. Bu ilkenin Avrupa Birliği'nde kurumsal ve hukuki düzeyde benimsenmesi, uzun bir evrimsel sürecin sonucudur. Özellikle Avrupa entegrasyonunun “çok düzeyli yönetim” (multi-level governance) anlayışına evrildiği Maastricht sonrası dönemde, yerellik ilkesi yalnızca bir yönetsel tercih değil, aynı zamanda hukuki ve siyasal bir bağlayıcılık kazanmıştır (Kerman, 2009, s. 278).

Yerellik ilkesine yönelik ilk kaynak, 1975 tarihli Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun Siyasal Birlik Raporu'nda yer almıştır. Söz konusu rapor, Birlik içinde demokratik meşruiyetin güçlendirilmesinde vatandaşlara en yakın düzeyde yönetimin rolünü vurgulamıştır (Canatan, 2001, s. 94). İlkenin hukuki düzlemde ilk somut ifadesi ise 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi ile çevre politikaları bağlamında olmuştur. Ancak ilkenin temel hukuki statüye kavuşması, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Antlaşmanın 5. maddesi, AB'nin ancak üye devletlerin kendi başlarına yeterli düzeyde yerine getiremeyeceği konularda yetki kullanabileceğini belirterek, ilkenin doğrudan uygulanabilirliğini sağlamıştır (Barlas ve Karagöz, 2007, s. 159).

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile yerellik ilkesine ilişkin düzenlemeler detaylandırılarak AB'nin eylemlerinin bu ilkeye uygun olup olmadığını denetleyecek mekanizmalar tanımlanmıştır. 2007'de imzalanan ve 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ise bu ilkeyi daha güçlü bir kurumsal denetim çerçevesine oturtmuştur. Lizbon ile getirilen en önemli yeniliklerden biri, ulusal parlamentoların AB mevzuatına yönelik “yerindelik” (subsidiarity) denetimini gerçekleştirebilmesi için oluşturulan erken uyarı mekanizmasıdır (Kerman, 2009, s. 280). Böylece, Birlik düzeyinde alınan kararların alt ulus ölçekler üzerindeki etkileri kurumsal biçimde izlenebilir hale gelmiştir.

Ayrıca, Lizbon Antlaşması'nın 3a/2 maddesi, AB'nin üye devletlerin ulusal kimliklerine, bölgesel ve yerel özerklik yapıları dahil olmak üzere, saygı göstereceğini taahhüt altına almıştır (Kerman, 2009, s. 279). Bu madde, yalnızca sembolik değil; aynı zamanda yerel düzeyin siyasi ve yönetsel meşruiyetini tanıyan bir anayasal taahhüt niteliğindedir. Öte yandan, Bölgeler Komitesi'ne Avrupa Adalet Divanı'na başvuru hakkı tanınması, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerindeki kurumsal ağırlığını daha görünür kılmıştır (Kösecik vd., 2006, s. 32).

AB Anayasası taslağında da yerellik ilkesinin çok düzeyli yönetim bağlamında önemi vurgulanmıştır (Çalışır, 2006, s. 4). Bununla birlikte, Avrupa bölgesel politikaları, uyum fonları ve kalkınma ajansları aracılığıyla yerellik ilkesi fiilen uygulanmaya devam etmiş; özellikle Doğu ve Güney Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla geniş kapsamlı programlar geliştirilmiştir (Ökmen vd., 2010, s. 363).

Sonuç olarak yerellik ilkesi AB'de yalnızca idari boyuta indirgenmekten çıkıp, demokratik meşruiyetin yeniden üretildiği normatif bir ilke haline gelmiştir. Hem siyasi karar alma süreçlerinin yerele yayılması hem de bürokratik işleyişin şeffaf ve etkin hale gelmesi açısından bu ilke, Birliğin temel yönetim değerlerinden biri olarak kurumsallaşmıştır.

4.2. Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Koyduğu Çekinceler

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilmiştir. Söz konusu belge yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali özerkliklerini güvence altına alan ilk uluslararası belge olma niteliğini taşımaktadır. Şart, Avrupa yerel yönetim sistemlerinin ortak ilkeler temelinde yapılandırılmasını, üye ülkelerde yerel demokrasinin güçlendirilmesini ve merkeziyetçi yönetim yapılarının demokratik normlar doğrultusunda dönüşmesini hedeflemektedir (Esen, 2006, s. 50). Avrupa Konseyi üyelerinin büyük çoğunluğu tarafından onaylanan bu belge,

demokratik yönetim anlayışının yerel düzeyde kurumsallaşmasına yönelik güçlü bir hukuki çerçeve sunmaktadır.

Türkiye, bu Şart'ı 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış; ancak 8 Mayıs 1991 tarihinde 3723 sayılı Kanun ile onaylarken bazı temel maddelere çekince koymuştur (Aydemir, 2001, s. 4). Bu çekinceler, Şart'ın uygulamaya yönelik hükümlerinin yalnızca bir kısmını kapsamaktadır. Özellikle:

Madde 4(3): Kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın idareler tarafından yürütülmesini öngören temel yerellik prensibi,

Madde 9: Yerel yönetimlerin mali kaynaklar üzerindeki denetim ve özerklik hakları,

Madde 10: Yerel yönetimlerin diğer yerel veya uluslararası kuruluşlarla iş birliği kurma hakkı, çekince konulan başlıca maddelerdir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 38).

Tablo 1. Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Koyduğu Çekinceler

Madde	Madde Konusu	Getirilen Çekince / Sınırlama Alanı	Uygulamadaki Yansıması
Madde 4(3)	Kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın idareler tarafından yürütülmesi	Temel yerellik prensibine sınırlama	Kamu hizmetlerinin merkezî yönetim tarafından ağırlıklı yürütülmesi, yerel inisiyatifin zayıflaması
Madde 9	Yerel yönetimlerin mali kaynaklar üzerindeki denetim ve özerklik hakları	Mali özerklik üzerinde sınırlama	Yerel yönetimlerin gelirleri büyük ölçüde merkezî hükümet transferlerine bağlı, bağımsız bütçe ve mali planlama imkânlarının kısıtlanması
Madde 10	Yerel yönetimlerin diğer yerel veya uluslararası kuruluşlarla iş birliği kurma hakkı	Ulusal ve uluslararası düzeyde kurumsal iş birliklerine sınırlama	Yerel yönetimlerin sınır ötesi ve ulusal düzeyde ağ oluşturma, ortak projelere katılım kapasitesinin daraltılması

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu çekincelerin arkasında, Türkiye'nin tarihsel olarak güçlü bir merkeziyetçilik geleneği ve özellikle 1980 sonrası dönemde artan güvenlik odaklı yönetim yaklaşımı bulunmaktadır. Özellikle 1980 darbesi sonrası şekillenen yönetim anlayışı, merkezi otoritenin kamu hizmetleri üzerindeki denetimini artırmayı önclemiştir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine yönelik her türlü girişim “devletin üniter yapısına tehdit” olarak algılanmıştır (İnaç ve Ünal, 2007, s. 2). Bu nedenle Türkiye, AYYÖŞ'ü onaylarken yalnızca teknik değil, aynı zamanda siyasal ve ideolojik temelli çekinceler koymuştur.

Özellikle mali özerklik konusundaki çekinceler, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratma, bütçe oluşturma ve bağımsız mali planlama yapma yetkilerini sınırlamaktadır. Şart'ın 9. maddesine getirilen sınırlamalar nedeniyle, Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirleri büyük ölçüde merkezi hükümetin transferlerine bağlı kalmaktadır. Dolayısıyla yerel özerkliğin pratikte uygulanması imkansız hale gelmektedir (Şan, 2007, s. 68). Benzer şekilde 10. maddeye yönelik çekinceler, yerel yönetimlerin hem ulusal düzeyde (örneğin bölgesel iş birlikleri) hem de uluslararası düzeyde (örneğin sınır ötesi iş birlikleri) kurumsal ortaklık geliştirme imkanlarını sınırlandırmaktadır (Aydemir, 2001, s. 4). Bu durum, AB müktesebatı çerçevesinde öngörülen “çok düzeyli yönetim” yaklaşımıyla açık bir çelişki göstermektedir.

Şart'a koyulan çekinceler, AB Komisyonu tarafından da Türkiye'nin müktesebata uyum düzeyini sınırlayan yapısal engellerden biri olarak değerlendirilmiştir. Komisyon raporlarında, Türkiye'de yerel yönetimlerin idari kapasite açısından zayıf olduğu, merkezi hükümetin yetki devri konusunda isteksiz davrandığı ve özellikle doğu ve güneydoğu bölgelerinde yerel özerklik taleplerinin siyasal güvenlik sorunlarıyla ilişkilendirildiği vurgulanmaktadır (Öz, 2000, s. 647). Bu da Türkiye'nin yerellik ilkesine ilişkin pozisyonunun teknik bir idari reform meselesi olmanın ötesine geçtiğini ve merkez-çevre ilişkilerindeki siyasal gerilimlerin bir yansıması haline geldiğini göstermektedir.

Öte yandan, Türkiye'nin bu çekinceleri kaldırmaya yönelik ciddi bir politika iradesi sergilemediği, yerel yönetim reformlarının ise çoğu zaman sembolik düzeyde kaldığı belirtilmektedir (Köseçik vd., 2006, s. 13). Oysa Avrupa Konseyi normlarına göre, yerel özerkliğin gerçek anlamda

uygulanabilmesi için bu tür çekincelerin gözden geçirilmesi ve merkezi yönetimin denetim gücünün sınırlandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyduğu çekinceler, ülkenin AB üyelik sürecinde yerel yönetim ilkeleriyle bütünleşmesini geciktiren önemli engeller arasında yer almaktadır. Bu çekincelerin kaldırılması, yalnızca AB müktesebatına uyumu kolaylaştırmakla kalmayacak; aynı zamanda Türkiye'de yerel demokrasinin kurumsallaşmasına da önemli katkı sağlayacaktır. Ancak bu hedefin gerçekleşmesi, yalnızca hukuki düzenlemelerle değil, aynı zamanda siyasal irade, kamu yönetimi kültürü ve yönetim anlayışında köklü bir dönüşümü gerektirmektedir.

4.3. Türkiye'nin Yerellik İlkesine Bakışı

Türkiye'nin yerellik ilkesine yönelik yaklaşımı, tarihsel olarak güçlü bir merkeziyetçilik geleneğinin gölgesinde şekillenmiştir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden yönetim yapısı, merkezi otoritenin kamu hizmetlerinde baskın bir konumda olmasını esas almış; yerel yönetimler çoğunlukla merkezi iradenin birer uygulayıcı uzantısı olarak kurgulanmıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki ulus-devlet inşa süreci de, bu merkeziyetçi yapıyı daha da güçlendirmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliğini önceleyen bir idari kültürün gelişmesi, diğer Avrupa ülkelerine kıyasla daha geç ve sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir (Keleş, 2009, s. 42).

Yerellik ilkesine yönelik bu tarihsel çekince, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinde de belirgin şekilde kendisini göstermektedir. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyulan çekinceler, bu ilkenin Türkiye bağlamındaki sınırlı kabulünü açık biçimde ortaya koymaktadır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 38). Dolayısıyla Türkiye'nin AB'nin yönetim normlarıyla tam uyum sağlama sürecini sekteye uğratan temel yapısal sorunlardan biri olarak değerlendirilmektedir.

2000'li yıllarda AB müktesebatına uyum çabaları kapsamında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları, ilk etapta umut verici adımlar olarak değerlendirilmiş; özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) gibi düzenlemelerle yerel yönetimlerin kurumsal yapıları yeniden tanımlanmıştır. Ancak söz konusu reformlar, uygulama düzeyinde çoğunlukla merkezi kontrolü koruyan bir anlayışla şekillendirilmiştir. Örneğin, belediyelere verilen yetkilerin çoğu, bakanlık onayı veya merkezi denetim koşuluna bağlı kılınmış; dolayısıyla yerel özerklik normatif düzeyde tanınsa da fiiliyatta tam olarak işlerlik kazanamamıştır.

Türkiye'nin yerellik ilkesine mesafeli yaklaşımının arka planında yalnızca tarihsel ya da idari tercihler değil, aynı zamanda siyasal güvenlik endişeleri de yer almaktadır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin "bölgesel ayrışma" riski yaratabileceği yönündeki endişeler, merkeziyetçiliğin sürdürülmesinde etkili olmuştur (İnaç ve Ünal, 2007, s. 3). Netice itibarıyla bu durum, yerel demokrasi ile ulusal bütünlük arasındaki ilişkinin güvenlik merkezli bir yaklaşımla ele alındığını göstermektedir. Oysa Avrupa Birliği çerçevesinde yerel özerklik, ulusal bütünlüğe tehdit değil; tersine, vatandaşların sisteme olan aidiyet duygusunu artıran bir unsur olarak görülmektedir.

Buna karşın, Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde yerel yönetimlerin özerkliğini artırmaya yönelik yapısal dönüşüm zorunlu hale gelmiştir. AB Komisyonu'nun İlerleme Raporları'nda, Türkiye'de yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin zayıf olduğu, yerel katılım mekanizmalarının sınırlı kaldığı ve mali özerkliğin geliştirilmesi gerektiği sürekli vurgulanmaktadır. Ayrıca, yerellik ilkesinin demokratik yönetim açısından sunduğu fırsatlar, Türkiye'nin AB sürecinde karşı karşıya kaldığı temel normatif açığı kapatabilecek potansiyele sahiptir.

Örneğin, karar alma süreçlerinin yerele yayılması, vatandaşların günlük yaşamlarına doğrudan etki eden hizmetlerin etkinliğini artırmakta ve siyasal katılımı güçlendirmektedir. Yerel yönetimlerin planlama, kaynak kullanımı ve sosyal hizmet sunumunda özerklik kazanması, yalnızca yönetsel verimliliği değil; aynı zamanda demokratik meşruiyeti de güçlendirmektedir (Uçar, 2004, s. 98; Ökmen dv., 2010, s. 360). Türkiye'nin bu çerçevede yerellik ilkesine daha olumlu bir perspektif geliştirmesi, hem iç siyasal yapısında hem de AB ile ilişkilerinde daha sağlam bir demokratik temele kavuşmasını mümkün kılacaktır.

Ancak bu dönüşüm yalnızca mevzuat değişikliğiyle değil, aynı zamanda kamu yönetimi zihniyetinde köklü bir dönüşümle mümkündür. Katılımcılığı teşvik eden, denetimi kurumsallaştıran, yerel düzeyde siyasal sorumluluğu ön plana çıkaran bir yönetim anlayışının hakim kılınması gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin yerellik ilkesine yönelik tutumunun sadece AB'ye yönelik bir uyum aracı değil, aynı zamanda demokratikleşme ve kurumsal rasyonalite açısından içsel bir gereklilik olarak yeniden değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

5. Sonuç ve Değerlendirme

Yerellik ilkesi, Avrupa Birliği'nin demokratikleşme ve yönetim anlayışının kurumsal temellerinden birisini oluşturmaktadır. Maastricht Antlaşması'ndan Lizbon Antlaşması'na kadar geçen süreçte bu ilke, yalnızca AB'nin karar alma mekanizmalarına yön veren bir prensip değil; aynı zamanda vatandaşlara daha yakın, daha katılımcı ve daha etkin bir kamu yönetimi modelinin inşasında temel bir norm haline gelmiştir. Erken uyarı mekanizmaları, Bölgeler Komitesi'nin yetkilendirilmesi ve ulusal parlamentolara verilen yerindelik denetimi gibi düzenlemeler, yerellik ilkesinin işlevselliğini artırmış ve AB hukuk düzeninde kalıcı bir yer edinmesini sağlamıştır.

Bununla birlikte Türkiye, bu ilkenin kurumsal içeriği ve normatif bağlamı ile sınırlı düzeyde bir etkileşim geliştirebilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyduğu çekinceler, yalnızca teknik veya idari kaygılarla açıklanamayacak kadar derinlikli tarihsel, siyasal ve ideolojik nedenlere dayanmaktadır. Özellikle kamu hizmetlerinin yerele devri, mali özerklik ve uluslararası işbirliği konularında merkezi yönetimin duyduğu endişeler, Türkiye'nin yerel yönetim reformlarına mesafeli yaklaşmasına neden olmuştur. Bu çekinceler, demokratikleşme standartlarıyla uyumlu bir yerel yönetim yapısının oluşumunu sınırlandırmış; Türkiye'nin AB üyelik sürecinde yapısal bir uyum açığı doğurmuştur.

2000'li yıllarda yapılan yasal reformlar, yerel yönetimlerin yetkilerini belirli ölçüde genişletmişse de bu gelişmeler çoğunlukla yüzeysel düzeyde kalmış; merkezîyetçi denetim mekanizmaları, reformların etkinliğini sınırlandırmıştır. Yerel yönetimlerin mali bağımsızlığının olmaması, karar alma süreçlerine katılımın sınırlı kalması ve yerel demokrasinin kurumsallaşamaması, Türkiye'nin yerellik ilkesini tam anlamıyla içselleştiremediğini göstermektedir. Oysa Avrupa Birliği çerçevesinde yerel yönetimler, yalnızca hizmet sunumunun idari birimi değil; aynı zamanda yurttaşların demokratik sisteme doğrudan katıldığı siyasal aktörlerdir.

Yerellik ilkesinin demokratikleşme, yönetsel etkinlik ve katılımcılık gibi birçok alanda sunduğu potansiyel, Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde bir kaldıraç işlevi görebilir. Ancak bu potansiyelin hayata geçirilebilmesi için yalnızca yasal düzenlemeler yeterli değildir. Aynı zamanda kamu yönetimi zihniyetinin dönüşmesi, yerel düzeyde yönetsel kapasitenin geliştirilmesi ve siyasi iradenin bu yönde net bir tutum ortaya koyması gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyduğu çekinceleri yeniden değerlendirmesi, yerel yönetim reformlarını daha derinlikli ve bütüncül bir perspektifle ele alması elzemdir.

Sonuç olarak, yerellik ilkesi Türkiye açısından yalnızca AB müktesebatına uyum bağlamında değil; aynı zamanda demokratik yönetişimin, katılımcı kamu hizmetlerinin ve kurumsal şeffaflığın tesisi açısından da vazgeçilmez bir çerçeve sunmaktadır. Türkiye'nin bu ilkeye daha yapıcı ve bütüncül bir yaklaşım geliştirmesi, hem AB entegrasyon sürecini hızlandıracak hem de iç siyasal ve yönetsel yapısında demokratikleşmeyi teşvik edecek önemli bir adım olacaktır. Bu nedenle, yerellik ilkesine dair tartışmaların yalnızca teknik düzeyde değil, demokratik normlar ekseninde yeniden ele alınması gerekmektedir.

Kaynakça

- Aydemir, S. R. (2001). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri. *Mevzuat Dergisi*, 4(5), 1–10.
- Barlas, E., & Karagöz, B. (2007). Subsidiarite ilkesi: Kavramsal bir çerçeve. *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 158–160.
- Bezci, B., & Coşkun, B. (2007). Avrupa Birliği ve subsidiarite ilkesi: İlkenin AB’de uygulanması ve Türkiye üzerine bir değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(3), 6–10.
- Canatan, B. (2001). Düşünce tarihinde kamu hukukunda Avrupa Birliği’nde yerellik ilkesi. Ankara: TODAİE Yayını.
- Çalışır, E. (2006). AB Anayasasının ilkeleri (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çınar, K., & Saylan, S. (2013). Türkiye’de kalkınma ajanslarının performansı ve sorunları. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68(4), 135–158.
- Demirci, M. A. (2006). Avrupa Birliği’nde çok düzeyli yönetim ve Türkiye’de uygulanabilirliği. Ankara: Nobel Yayınları.
- Demirtaş-Milz, N. (2013). Avrupa Birliği ve normatif güç: Teorik tartışmalar. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 10(40), 1–24.
- Esen, A. (2006). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde ülkemizde yerel yönetimler. *Yerel Siyaset*, 1(5), 50–55.
- Güler, B. A. (2011). Yerel yönetimler: Kuram, kurum ve siyaset. 6. basım. Ankara: İmge Kitabevi.
- İnaç, H., & Ünal, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 1–10.
- Keleş, R. (1995). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında bir değerlendirme. İstanbul: TODAİE.
- Keleş, R. (2009). Yerinden yönetim ve siyaset (6. Basım). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kerman, U. (2009). Avrupa Birliği: Yerel ve bölgesel yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 277–284.
- Kösecik, M., Özgür, H., & Parlak, B. (2006). Yerel ve bölgesel yönetimler açısından Avrupa Birliği bütünleşme süreci ve anayasası. In M. Kösecik (Ed.), *Avrupa perspektifinde yerel yönetimler* (ss. 13–33). Ankara: Nobel Yayınları.
- Ökmen, M., Parlak, B., & Özgür, H. (2010). Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler: İlkeler, yaklaşımlar ve mevzuat (2. bs.). Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Öz, M. (2000). Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği’nde uygulanması ve yerel yönetimler bağlamında Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine bir değerlendirme. In *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri* (ss. 644–657). Ankara: TODAİE.
- Özdemir, Ç. (2012). AB çok düzeyli yönetim yaklaşımı ve Türkiye’de yansımaları. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13(1), 85–104.
- Şan, G. (2007). AB ve yerel yönetimler bağlamında subsidiarite (yerindelik) ilkesi. *Yerel Siyaset Dergisi*, 19, 62–68.
- Uçar, A. (2004). Belediye hizmetlerinin etkinliği açısından hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi ile yönetim (governance) kavramı üzerine bir inceleme. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 98–110.
- Zeyrekli, S., & Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği bağlamında hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi ve ilkenin Türkiye açısından ele alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(3), 29–38.