

Subsidiarite İlkesi:Kavramsal Bir Çerçeve

Emin Barlas^a Berkan Karagöz^b

Özet

Subsidiarite, Avrupa Birliği mevzuatında yer alan ve merkezi yönetim ile yerinden yönetim birimleri arasında yetki paylaşımını yerinden yönetim birimleri lehine düzenleyen bir örgütlenme kavramıdır. İlke, Avrupa Birliği örgütlenmesini federal bir devlet yapısına dönüştürme sürecinde uygulanacak bir yönetim ilkesidir. Ancak ilkenin üye ülkelerin iç işleyişlerini de kapsayacağı belirtilmektedir. Bu hususun merkeziyetçi/üniter/ulus devletlerin yapılarını yakından etkileyeceği ve birtakım dönüşümlere yol açacağı düşünülmektedir. Bu açıdan çalışmanın temelini subsidiarite ilkesinin merkeziyetçi ulus devletler açısından meydana getireceği etkiler oluşturmaktadır. Bu çerçevede kısaca Türkiye'nin durumu da gözden geçirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Subsidiarite ilkesi, Avrupa Birliği, Merkezi Yönetimler, Yerel Yönetimler.

Abstract

Taking part in European Union legislature, subsidiarite is an organization concept that holds an authority transfer from central governments in favour of local governments. The principle is an administrative constituent applied for conversion at European Union as federal states. Nevertheless, it is stated that the principle might affect the members' internal affairs and inlands. As a consequence, the central/national/unity sovereign states are likely to be influenced in constitutional, political, financial or fiscal aspects. To put it in a different way, the principle brings sweeping changes about the central government. In this respect the article is viewed the effects of the subsidiarity principle against central governments. Also, Turkey's situation is shortly discussed.

Key Words: Subsidiarity principle, Euroepean Union, Central Governments, Local Governments.

Giriş

Avrupa Birliği ortak paraya geçişle ekonomik birliğini tamamlamış ve ardından büyük bir genişleme süreci yaşayarak yirmi yedi üyeli bir birlik haline

^a Yrd. Doç. Dr. Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Tokat.

^b Arş. Gör, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Tokat.

gelmiştir. Birlik, siyasi birliğe doğru ilerlemektedir. Siyasi birliğin sağlanması durumunda, her üye devletin bir eyalete dönüşmesi ve Brüksel’de bulunan Avrupa Birliği kurumları nedeniyle de Brüksel’in merkezi yönetimin başkenti haline gelmesi beklenmektedir. Böyle bir yapılanmada merkezi yönetim ile eyaletler arasında nasıl bir yasama, yürütme ve yargı erki oluşturulacak, nasıl bir idari yapı tasarlanacaktır? Devletler, devlet olma vasfının getirdiği tasarrufları özellikle mali egemenliklerini nasıl bırakacaklardır ya da bırakmayı sindirebilecekler midir?

Bu sorunun cevabı, Maastricht Antlaşması’nın 3/b maddesinde (yeni 5. maddesi) yer alan “subsidiarite ilkesi”nde saklıdır. Söz konusu ilke, Avrupa hukuku içerisinde, merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arasındaki idari ve mali ilişkilerin çerçevesinin çizilmesinde belirleyici kavram olarak devreye girmektedir. Aynı zamanda ilke, güçlü merkezî devlet anlayışından kopuşu simgelemektedir.

İlkenin güçlü merkezî devlet anlayışının sorgulanmasını beraberinde getirmesinden hareketle, bu çalışmada subsidiarite ilkesinin ne anlama geldiği üzerinde durularak, merkezî devletler açısından etkileri sorgulanacaktır. Bu çerçevede Türkiye’nin durumu kısaca değerlendirilmeye çalışılacaktır.

I. Subsidiarite İlkesi

A. Kavram

Subsidiarite ilkesi^c, 1985 yılından bu yana literatürde, uluslararası ve

^c Subsidiarite ilkesinin orijinal olarak İngilizce’deki karşılığı “subsidiarity principle”, Fransızca’daki karşılığı “principe de subsidiarité”dir. Almanca’da ise “Subsidiaritätsprinzip” olarak adlandırılmaktadır (Gül Okutan, (Tekinalp/ Tekinalp), **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları, 1997, s. 81.).

Subsidiarity ve *subsidiarité* sözcüğü Türkçe’de “yardımcı, ek, ikinci derecede, bağlı” anlamında karşılık bulmaktadır (“Subsidiarity” **Newsweek English-Turkish Dictionary**, Newsweek Yayınları, 1998, s. 633.).

Terim olarak ise, subsidiarite ilkesi, istendiğinde veya mutlak zorunluluk olduğunda destek vermek üzere yerinden yönetim idarelerinin işlerine sınırlı olarak karışan merkezi idare ya da devletin durumunu ifade etmektedir (TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetimler Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: TOBB Genel Yayınları-Aydoğdu Ofset, 1996, s. 24.). Bu açıdan ilke Türkçe’ye genel olarak *hizmette yerellik ilkesi*,

uluslarüstü bir kısım kuruluşların kararlarında yer almış ve 1992 Maastricht Antlaşması'yla da Avrupa Birliği mevzuatına kazandırılmış bir kavramdır. Ancak kavramın net bir biçimde açıklığa kavuşturulduğunu söylemek pek mümkün değildir^d.

İlkenin temelinde “toplum ve içindeki kişiden aileye, yerel toplumdaki değişik büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin, ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadığı derece ile sınırlı olması”^e fikri yatmaktadır. Diğer bir deyişle, subsidiarite ilkesi, bir hizmetin veya yetkinin bireye en yakın birim tarafından yerine getirilmesi; hizmetin veya yetkinin sadece söz konusu alt birimi aşması durumunda, bir üst birime müracaat edilmesi anlamına gelmektedir^f.

Subsidiarite ilkesinin içeriği hakkında Avrupa Konseyi ise şöyle bir yorum yapmaktadır^g: “Subsidiarite moda bir görüştür ve tam olarak anlamı bilinmelidir. Ama bu şimdilik oldukça güç bir iştir. Kelime Maastricht Antlaşması'nda yer almakla birlikte henüz hukuki bir sonucu yoktur. Subsidiarite güçlü, kocaman, uzak devlet anlayışı ve uygulamasından kayışı, bireyin yeniden keşfini ifade etmektedir. Konu uzun vadedir ve subsidiarite bir düstur değil bir hareket ilkesidir. Şartın tanımladığı ilke, bu bakımdan sadece bir örnek kabul edilmelidir. Öte yandan ilke, öncelikle bir siyasi ilkedir.”

Avrupa Konseyi subsidiarite ilkesini güçlü, kocaman, uzak devlet anlayışından bir kayış olarak nitelendirmektedir. Çünkü ilke ikame fikrini ön plana çıkartmaktadır^h. Bu durumda üst düzey olarak devlet, ancak alt düzeyin

hizmette halka yakınlık ilkesi, yerellik ilkesi, ikincillik ilkesi vb. şekillerde çevrilmektedir (TOBB, s. 24).

^d Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 7.Basım İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s. 70.

^e Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı**, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:1, 1995, s. 4.

^f a.) Robert J. Bennett, **Local Government in the New Europe**, Londra: Belhaven Press, 1993, s. 18-19.

b.) Nicholas Emiliou, “Subsidiarity: An Effective Barrier Against “The Enterprises of Ambition”, **European Law Review**, Vol. 17, No. 5, 1992, s. 385.

^g TOBB, s.26.

^h Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 4.

kapasitesini gösterdiği veya kanıtladığı ölçüde müdahale edebilmektedirⁱ. Bu açıdan subsidiarite kavramı, büyük, dev, sert, müdahaleci, geleneksel devlet modelinden ziyade; bireyi temel alan etkin devlet modeliyle eşdeğer görülmektedir.

Merkezi yönetim ile alt değişik düzeyler arasındaki yetki paylaşımında alt düzeylerin daha fazla yetkilendirme isteği beraberinde, başta mali egemenlik olmak üzere pek çok konuda geleneksel devlet sisteminin yeniden tanımlanmasını ve yapılandırılmasını beraberinde getirmektedir. Bu durumda ilke, güçlü merkezîyetçi devletler içinde bölgesel ikincil bir düzeyin oluşmasında referans olarak algılanmasına neden olmaktadır.

B. Tarihsel Süreçte Kavramın Gelişmesi

Subsidiarite ilkesinin tarihsel süreçte gelişiminde ilk embriyonik çekirdeğinin, Avrupa Kömür Çelik Antlaşması'nın 5. maddesi olduğu belirtilmektedir^j. Ancak subsidiarite ilkesi ilk kez, deyimine yer verilmeksizin Avrupa Konseyi'nin 15 Ekim 1985'te imzaya açtığı ve Türkiye'nin de 1988'de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. bendinde şu şekilde açıklanmıştır: “*Kamusal sorumlulukların uygulanması, genel olarak ve tercihen, vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bu sorumluluğun (yani bir faaliyetin, işin) başka bir makama (yahut kuruluş ya da kademeye) bırakılmasında, işin vüsatı, cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır.*”^k

17 Şubat 1986'da imzalanan Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Antlaşması'nın çevre ile ilgili düzenlemeleri içeren 130 r(4) madde hükmü tadil edilirken adı konulmuş olmasa da, subsidiarite ilkesi anayasal anlamda, anlam ve içerik olarak teyit edilmiştir. Maddeye göre: “*Topluluk çevreye ilişkin konularda, birinci fıkrada belirtilen hedeflerin gerçekleşmesi için eğer bu hedeflere üye devlet bazından ziyade topluluk bazında yapılacak düzenleme ile daha iyi ulaşılabilecekse o halde düzenleme*

ⁱ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 5.

^j Robert J. Bennett, s. 18.

^k Avrupa Konseyi'nin “*Définition et Limites du Principe de Subsidiarité*” başlıklı yayını, 1994 - s.13 (Halil Nadaroğlu, s.70.).

yapılacaktır.”¹

Subsidiarite ilkesi, 1992 Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması’nın^m 3b maddesiyle birlikte (1997 Amsterdam Antlaşması’nın 5. maddesinde aynı şekilde yer almıştır) de açıkça Avrupa Birliği hukuku içinde yerini almıştır:

“Topluluk bu Antlaşmayla kendisine tanınan yetkilerin ve verilen amaçların sınırları içinde tasarrufla bulunacaktır.

Münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Topluluk subsidiarite ilkesine göre, yalnızca önerilen tasarruflun (eylemin) amaçları üye ülkeler tarafından yeterince gerçekleştirilemediği ve dolayısıyla önerilen tasarruf boyut ve etkileri bakımından Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebildiği takdirde ve bu oranda tasarrufla bulunur.

Topluluğun hiçbir tasarrufu, işbu Antlaşmanın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşmayacaktır.”ⁿ

Gerçekten de, antlaşmada subsidiarite ilkesinin yer alması bir tesadüf değildir. Çünkü ilkenin Avrupa’nın siyasi birliğine giden yolu işaret eden bir özelliği vardır. Buna göre maddeden şu sonuçlara ulaşılabilir:

1- Maddenin işlevsel olarak Birlik ile üye ülkeler arasında yetki paylaşımı bakımından bir sınır çizme amaçladığı anlaşılmaktadır. Bu maddeye göre, eğer üye devlet tek başına tam olarak bir hizmeti gerçekleştiremeyecekse buna Birlik müdahale edecektir. Bu ilkeye göre, Birlik içinde her ülke geniş bir otonomiye sahip olacaktır^o.

2- Madde gerek merkezîyetçi görüşler gerekse ademi merkezîyetçi görüşler lehine yorumlanabilmektedir. Buna göre, topluluk entegrasyonunu

¹ Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesi’nin AB’de Uygulanması” The Journal of Turkish Weekly – Türkçe, 2004, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22> .

^m Maastricht Antlaşması Avrupa Topluluğu’nu Avrupa Birliği’ne dönüştüren bir özelliğe sahiptir ki 200 maddesi ve 17 ek protokol ve 33 adet ekiyle Roma Antlaşması’nda yapılan en önemli ve en karmaşık hükümler içeren bir protokoldür. Antlaşma siyasi ve parasal birlik konusunda on yıldır devam eden belirsizlikleri ve tartışmaları sona erdiren bir uzlaşma metnidir (S.Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 8. Basım, İstanbul: Beta yayınları, 2005, s. 87.).

ⁿ a.) Gül Okutan, s. 81.

b.) İngilizce metin: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>

^o Beril Dedeoğlu, **Adım Adım Avrupa Birliği**, İstanbul: Çınar Yayınları, 1996, s. 149.

kuvvetlendirilmesini savunanlar, merkezi düzenlemelerin daha iyi sonuçlar doğuracağını söyleyerek yetkilerin kullanımını Birliğe yani merkeze bırakmak isteyebilir. Öte yandan, bireyin ve bölgenin özgürlüğünü savunanlar, yerel yönetimlerin daha iyi cevap olacağını söyleyerek yetkilerin üye ülkelere ve federatif bölgelere bırakılması yönünde ilkeyi okuyabilir^p.

3- Maddeyle, genel olarak aşağıdan yukarıya doğru temellenen, bireysel özgürlüklerin önem taşıdığı bir idari yapılanma amaçlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bireyden aileye, aileden mahalleye, daha sonra belediyeye ve bölgeye doğru bir örgütlenme tasarlanmaktadır. Sonuçta bir önceki kademe bir sonraki kademenin alt kümesi olacak şekilde bir toplumsal yapı teşkil edilecektir^q.

4- Maddede yer alan yeterince yerine getirememe deyimi ile boyut ve etkileri kavramlarının muğlaklığı söz konusudur. Bunların neleri kapsadığına dair herhangi bir yasal düzenlemenin bulunmayışı, literatürdeki tartışma noktalarının önemli bir kısmını teşkil etmektedir^r.

Subsidiarite bir ölçüt veya kıyaslama modeli olarak algılanmalıdır. Bu kıyaslamada uygulanacak yöntem ve gerçekleştirilecek tasarrufun boyutları (finansal-coğrafi-bürokratik) ve etkileri (yöresel, ülkesel, topluluk çapında) ele alınıp; buna dayalı olarak Birliğin mi yoksa üye devletlerin mi tasarrufta bulunmasının daha akılcı olduğu belirtilmelidir. Böylece ancak etkililik ve yarar prensibine dayanan, mevcut yetkilerin kullanımının akılcı bir bölüştürme ulaşılabilir^s.

II. Geleneksel Devlet Modeli

Devlet; şiddet araçlarının denetimi, toprak, egemenlik, anayasa, kişisel olmayan iktidar, kamu bürokrasisi, yetki ve meşruiyet, vatandaşlık ve vergilendirme ile ilgili sosyal örgütlenmedir^t. Devleti diğer kurumlardan ayıran

^p Gül Okutan (Tekinalp/ Tekinalp), s. 82.

^q Nicholas Emiliou, 387; Bünyamin Bezci, “Avrupa Birliği’nde Hizmette Yerellik İlkesi” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, 1999, s. 20 vd.

^r TOBB, s. 26-27.

^s Gül Okutan (Tekinalp/ Tekinalp), s. 84.

^t Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, 1. Baskı, İstanbul: Sabancı Üniversitesi (Pelin Ofset), 2002, s. 25.

en önemli özelliği, devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimi olması, faaliyetlerinin ileri düzeyde işbölümü sonucu gerçekleşmesi ve tüm bunları yapabilecek erke sahip olmasıdır. Devletin bu erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımını bulur^u. Bir başka deyişle, devlet, iç içe geçmiş sistemler bütünüdür ve en önemli özelliği erke yani egemenliğe sahip olmasıdır^v.

Geleneksel devlet modelinde katı hiyerarşinin hakim olduğu; bürokrasi, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içerisinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan; sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu bir yapı tasarlanmıştır^w.

Merkezileşme ise klasik devlet anlayışının sözü edilen tüm özelliklerin içinde üstü örtülü olarak yer almaktadır. Bir devlet mekanizmasının bileşenleri arasında uyum ancak bütünsellikten geçmektedir. Bu açıdan siyasal faaliyetlerin tümü ya ondan kaynaklanmalıdır ya da ona gönderme yapmalıdır. Devleti oluşturan yurttaşlar, bireysel ya da toplu olarak diğer toplumsal iktidarların yanında yer alabilirler ancak devleti temsil eden kurumlar dışında veya bu kurumları bir biçimde etkisi altına almadığı sürece, hiç kimse siyasal iktidar uygulayamaz^x. Bu yüzden, merkezi yönetimler, mali egemenliğini ve tüm hükümlerlik haklarını ancak sınırlı bir şekilde yerinden yönetimlerle paylaşma eğilimindedirler.

Güçlü bir merkeziyetçi rejimde egemenlik, devleti toplum içindeki diğer güçlerden ayıran, ona devlet niteliği kazandıran üstün emretme ve zorlama gücüdür. Devlet, bu gücüne dayanarak, ülkesi üzerinde yaşayan gerçek ve tüzel kişilere, yerine getirilmesi zorunlu, koşulsuz emirler verebilir. Geleneksel anlayış, egemenliği mutlak, sınırsız ve bölünmez bir güç olarak tarif eder. Bu

^u Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, s. 25.

^v Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, s. 26.

^w Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 3.

^x Gianfranco Poggi, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 31 (çev: Aysun Babacan).

anlayışa göre egemenlik her türlü denetimin dışında kalan ve hukuk üstü bir güçtür^y.

Mali egemenlik ise egemenlik kavramının mali alandaki izdüşümüdür. Devlet egemenliğinin boyutları nasıl tanımlanırsa, mali egemenliğin boyutları da o denli geniş ve kapsamlı olur. Çünkü mali egemenlik, egemenliğin tamamlayıcısı ve ayrılmaz bir parçasıdır. Mali egemenlik, egemenliğin varlık koşuludur ve onun sürekliliğini yansıtır^z.

Güçlü bir merkezi yönetimin varlığı aynı zamanda, ülke bütünlüğünü ve devlet yönetiminde birliği sağlamakta; kamu hizmetlerinin tüm ülkeye dengeli ve eşit bir şekilde sunulmasına ve kamu görevlilerinin bölgesel etki ve baskılara karşı tarafsız kalabilmesine de yardımcı olmaktadır^{aa}.

III. Subsidiarite İlkesi ve Geleneksel Devlet Modelinin Değişimi

Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği içerisinde artan merkeziyetçilik nedeniyle geliştirildiğini; sadece birlik ile üye devletler arasındaki ilişkileri düzenleme gayesinde algılanması gerektiği ve ilkenin devletlerin iç işleyişine herhangi bir etkisi olmayacağı görüşünde olanlar bulunmasına rağmen, ademi merkeziyetçi kesimler, subsidiarite ilkesinin ulus-içi birimlere de uygulanacağını söylemektedirler^{bb}. Zira subsidiarite ilkesi gittikçe merkezileşen Birlik karşısında Alman eyaletlerinin Alman Anayasası'ndan^{cc} esinlenerek

^y Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, Ankara: Kazancı Hukuk Yayınları, 1981, s. 1.

^z Nami Çağan, Vergilendirme Yetkisi, s. 3.

^{aa} Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 3. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi, 2002, s. 28.

^{bb} Heinrich A. Hoffschulte (TOBB Raporu), s. 34.

^{cc} Avrupa Birliği (AB) için ilham kaynağı olan Alman Federal Anayasası 72. maddesi şu şekildedir:

“Federasyon ile Federasyonu oluşturan Landerlerin ortak / yarışan yasama yetkisine sahip olduğu durumlarda öncelik hakkını Federasyona vermekle beraber, Federasyonun bu yetkiyi kullanmasını esas itibarıyla öngörülen tasarrufların etkilerini ilgilendiren belli kısıtlara bağlanmıştır.”

Madde 91.a ise şöyledir:

“Eğer görevler, toplumun geneli için önemliyse ve eğer yaşam koşullarını iyileştirmek için Federasyonun işbirliği gerekiyorsa ve bunlar ortak görevlerdense Federasyon tarafından gerçekleştirilir... Üniversiteler, Bölgesel Ekonomik Yapıyı Geliştirme Faaliyetleri, Tarım ve Balıkçılık buna dâhildir.” (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 12.).

tasarladığı bir ilkedir^{dd}.

Subsidiarite ilkesinin ademi merkezîyetçi ülkeler (Almanya, Avusturya, Belçika gibi) tarafından farklı algılanması ve ulus-içi birimler içinde uygulanacağı görüşü güçlü merkezî yönetimin bulunduğu üye ülkelerde (İngiltere, Fransa, İspanya ve İtalya gibi) rahatsızlık uyandırmaktadır. Bu ülkeler, subsidiarite ilkesinin ademi merkezîyetçi bakış açısıyla algılanması durumunda, merkezîyetçi devlet modelinin zorlanacağını, Birliğin “Devletler Avrupası” yerine “Bölgeler Avrupası” ya da “Kentler Avrupası”na dönüşeceğini vurgulamaktadırlar^{ee}. Çünkü subsidiarite ilkesi, merkezî yönetimin birtakım yetkilerinden ödün vermesini çağırılmaktadır. Diğer bir anlatımla kavram bünyesinde, devletin rolünün azalmasını; böylece diplomasi, savunma gibi egemenlikten kaynaklanan ve üniter rejimlerin sıkı şekilde elinde tuttuğu başlıca fonksiyonlarla sınırlandırılmasını barındırmaktadır^{ff}.

Subsidiarite ilkesi temelde merkezî yönetimlerin yerinden yönetimler üzerindeki idari vesayetinin^{gg} minimize edilmesi ve kamu yetkilerinin öncelik dikkate alınarak yerinden yönetimler lehinde düzenlenmesini içermektedir. Kamu yetkilerinin yerinden yönetimler lehine düzenlenmesi ise idarelerarası gelir bölüşümünde yerinden yönetim birimlerinin daha fazla pay alması ve belirli bir çerçevede hareket serbesitesi kazanmasını beraberinde getirmektedir. Diğer bir deyişle subsidiarite, merkezî yönetimin vasıflarının azaltılması, idari ve mali yönden yerinden yönetimlere öncelik verilmesi demektir. İlkenin

^{dd} Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 12.

^{ee} Michael Goldsmith (TOBB Raporu), s. 34. Ancak ilkeyi merkezî yönetimler lehinde yorumlayanlar da mevcuttur: Buna göre ilkenin, devletsel iktidarların korunması amacıyla tasarlandığı ileri sürülmektedir. Buna göre, devletlerin kendi egemenlik haklarından sürekli vazgeçmelerini (para basma yetkisini kaybetmesi, birçok alanda yürütme ve yasama faaliyetlerini bırakması vb.) içlerine sindiremediği ve bir kaçış noktası olarak bu ilkenin geliştirildiği vurgulanmaktadır. İlkeyle Birlik'ten üye devletlere kadar her aşamada ve her düzeyde merkezî yönetime etkili müdahale olanağı doğmaktadır. Bu yüzden Antlaşma metni hem federalizme gidiş, hem de federalizmin tanımı açısından çelişkiler taşımaktadır (Beril Dedeoğlu, s. 149.).

^{ff} Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 3.

^{gg} “İdari vesayet: Merkezî yönetimin, yerel yönetimin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve bazı ayrık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir. Başka bir anlatımla, merkezî yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür. Ancak bu yetki, yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak şekilde kullanılamaz.” (Turan Yıldırım, s. 19.).

bireyselliği ön plana çıkartması ve kodlarında yerelleşme eğilimlerini barındırması ise siyasi yönden yerelleşme akımlarının beslenmesine aracılık etmektedir. Bu doğrultuda subsidiarite, merkeziyetçi yönetimlerin korunmasından ziyade idari, mali ve siyasi yönlerden yerelleşmeyi (desantralizasyon) beraberinde getirmektedir^{hh}.

A. İdari Desantralizasyon

Subsidiarite ilkesi, idari açıdan kurumsal düzenlemeyi yerellik baz alınarak oluşturmayı ve kamu yetkilerinin yerinden yönetimler lehine paylaşılmasını çağırır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi de kamu yükümlülüklerinin genelde ve tercihen yurttaşlara en yakın olan yerel yönetimler tarafından uygulanmasını ve bu sorumlulukların bir başka üst yönetime devri halinde yetkilerin sınırlı ve şekli ve etkinlik ile ekonomik gereklerinin ayrıca tartılmasını öngörmektedirⁱⁱ. Diğer bir deyişle, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri yani idari desantralizasyon^{jj} görevin niteliğine, sınırlarına, etkinliğe ve ekonomi koşullarına bağlanmaktadır.

Yerel yönetimler, alt düzey halkın çıkarlarını yalnız onları ya da ağırlıklı olarak onları ilgilendiren ve kendi sınırları içinde yerine getirme yeteneğine sahip buldukları her konuda yetkilidirler^{kk}. Diğer bir deyişle, yerel yönetimler yasaların çizdiği sınırlar içinde kendi yetenekleri dışında olamayan veya başka bir yönetime verilmiş bulunmayan herhangi bir konuda tüm insiyatiflerini

^{hh} Desantralizasyon: Merkezi hükümetin, kamusal işlevlerle ilgili yetki ve sorumluluğunu bağlı ya da yarı-bağımsız hükümet organizasyonları ile sivil toplum örgütlerine aktarmasıdır (Ali Rıza Özdemir, Desantralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler Mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Modeli, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 2005, s. 239-242.).

Desantralizasyonun Türkçe'de "yerinden yönetimleştirme" veya "yerelleşme" şeklinde ifade edilebileceği belirtilmişse de literatürde yaygın kullanım "desantralizasyon" şeklindedir (Bknz: Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, s. 4; Ali Rıza Özdemir, s. 239; Ayşe Güner, s. 220.).

ⁱⁱ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 8.

^{jj} İdari desantralizasyon: "Kamu hizmetlerinin sunumunda yetki, sorumluluk ve mali kaynakların merkezi yönetim dışındaki yönetim kademelerine dağıtımını düzenlemektir." (Ayşe Güner, "Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 2005, s. 220.).

^{kk} Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995, s.12-13.

kullanmakta tam yetkiye sahiptirler^{ll}. Yetki konusunda yerleşme ayrıca, üst düzey yönetimlerin alt düzey yönetimlerin görevini yerine getirmesinde desteklenmesini de içermektedir^{mmm}.

Subsidiarite ilkesi yerinden yönetimler açısından sorumlulukları eşitleme hakkı, gerektiğinde bir yargı yerine başvurma hakkı, kendilerini doğrudan ilgilendiren alanlarda planlama ve karar verme hakkı, idari denetim koşullarının nesnel olması, yetkilerin serbestçe uygulanması, kendi örgüt yapısını düzenleme hakkı, tam ve kapsamlı yetkilendirme hakkı, yetenekli personel istihdam hakkı gibi kavramlar için temel teşkil etmektedirⁿⁿ. Bu durumlar da merkezi yönetimin yerinden yönetim birimleri üzerindeki idari vesayetini minimize edilmesi anlamına gelmektedir. Bu boyutuyla ilke, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetimlerin merkezin idari temsilcileri olma modelinden merkezle yerel yönetim arasında ortaklık modeline doğru bir gidişi desteklemektedir^{oo}. Bu durum, merkeziyetçi devlet sistemlerinin kendilerini yeniden kurgulamak zorunda kalmaları demektir. Öte yandan, subsidiarite ilkesi bazı noktalardan merkezi yönetimin varlığını koruyan unsurlara da sahiptir. Bu bağlamda *yukarıdan aşağıya subsidiarite ilkesi*, belirli bir alanda merkezi yönetimin kullanacağı yetki, ulaşılmak istenen hedefi gerçekleştirmek için merkezin kendisinin müdahalesini veya düzenleme yapmasını gerekli görmektedir^{pp}. Merkezi yönetime tanınan bu yetki, bir bakıma merkeziyetçi devletin vasıflarının korunması demektir. Ancak “devletin müdahalesi gereklidir, ama her yönetimin kendi isteklerini uygulamak için şart olan imkanları sağlamak üzere gereklidir.”^{qq} Bu yüzden subsidiarite ilkesi ile birlikte, merkezi yönetimin güçlü olduğu rejimlerde kamu yararının takipçisi ve güvencesi olan koruyucu devlet vasfı yerini, kamu yararına sahip çıkma görevinin sivil topluluk teşkilatlarında bulunduğu yardımcı devlet vasfına bırakmak zorunda kalacağı

^{ll} Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bknz: Madde 3/1.

^{mmm} Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 9.

ⁿⁿ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bknz: Madde 9/2, Madde 11, Madde 4/6, Madde 7/1, Madde 6/1. Madde 6/2.

^{oo} Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, s. 11.

^{pp} Gül Okutan (Tekinalp/ Tekinalp), s. 84.

^{qq} Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 10.

beklenmektedir^{rr}.

B. Mali Desantralizasyon

Merkezi yönetimin pek çok sorumluluğunu ve yetkisini yerinden yönetim birimlerine aktarması diğer taraftan mali egemenliğini de söz konusu birimlerle daha çok paylaşması anlamına gelmektedir. Çünkü merkezden yerele güç aktarımı, aynı zamanda gelirlerin de bölüşümü demektir. İlkeyle birlikte, merkezi yönetimler birtakım ekonomik kaynaklarını yerel yönetimlere devretmek zorunda kalacaktır. Sonuç olarak merkezi yönetimin ülkenin tüm kaynakları üzerindeki tasarruf yetkisini yitirmesi, gelirlerinin bir kısmının yerinden yönetim birimlerine aktarılmasını beraberinde getirmektedir. Bu durum mali desantralizasyon kavramıyla somutlaştırılmaktadır^{ss}.

Merkezi yönetimler genel olarak yerel yönetimlerin gelirlerini kısarak veya yeterli kaynak aktarmayarak hep kendisine olan bağımlılığın devamını sağlamaya çalışmışlardır. İşte subsidiarite ilkesi, bu aşamada çok şeyi değiştirmekte, yerinden yönetim birimlerinin mali özerkliklerini güvence altına almaktadır. Hatta, böylesine bir eğilimde yerinden yönetim birimleri sadece yasayla belirlenen vergileri toplamakla kalmamakta, kendileri de yasa ile vergi koyabilmektedirler. Aynı zamanda, merkeziyetçi devlet egemenliğinin en somut göstergesi olan mali egemenlik gücünün yerinden yönetimlerle daha çok paylaşılması, merkezi yönetimlerin bazı kamusal hizmetlerde ikincil planda (*subsidiarity*) kalmasını da doğurmaktadır^{tt}.

Bu açıdan ilkeyle beraber merkezi yönetimler, yerinden yönetimleri özerk ekonomik bir kurum olarak görerek her türlü mülkiyet hakkı, ekonomik işletmeleri çalıştırma hakkı, kendi bütçesini yapma ve yönetme hakkı, vergi koyma hakkı, bazı gelirleri paylaşma hakkı, ulusal ekonomi politikası çerçevesinde kendi mali kaynaklarını yeterince ayarlama hakkı, yerel vergi oran ve miktarlarını belirleme hakkı, borçlanma hakkı, mali yönden zayıf olan yerel

^{rr} Ruşen Keleş, s. 4-5.

^{ss} *Mali desantralizasyon: Yönetimler arasında harcama sorumluluklarının ve gelir kaynaklarının bölüşümü; harcamalarını ve gelirlerini belirleme konusunda yerel yönetimlerin sahip olduğu serbesti miktarı.* (Ayşe Güner, s. 220.).

^{tt} Ruşen Keleş, s. 5.

yönetimlere mali eşitleme yöntemleri geliştirilmesi gibi konularda esneklik göstermek durumundadırlar^{uu}.

C. Siyasi Desantralizasyon

Siyasi ve hukuki eğilimler, devlet kurgusunun artık devlet odaklı değil, birey odaklı yapılmasından yanadır^{vv}. Devletin üstün gücüne dayanan örgütlenmeden, birey-insan eksenli yapılanmaya kayış, subsidiarite ilkesinde de karşımıza çıkmaktadır.

Subsidiaritenin bireyin haklarını koruyucu yönü ve toplumsal yapılanmada bireyi merkeze alması, yönetsel yapılanmada bireyden başlayarak federal devlete (Brüksel'e) kadar bir piramit oluşturulması ve bu piramidin alt basamağında bulunan kişi ya da kurumun karar alma sürecinde önceliğe sahip olması gibi özellikler katılımcı devlet anlayışını güçlendirmektedir^{ww}.

Birey eksenli devlet anlayışına geçişte subsidiarite ilkesi bireysel özgürlüklerin garantisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Birey-devlet ilişkisinin sınırları çizilirken artık bireye öncelik verilmesi gerekmektedir. Birey, toplum ve devlet arasında sorumluluklar paylaşılırken, bu ilke bireyi ve toplumu merkeze alarak, kural olarak her şeyin onlara ait olduğunu belirtir. Devlet, ancak kendisine anayasa tarafından bırakılan alanda ve arzu edilen amaçlara bireyin ve toplumun bizzat kendi eylemleri ile ulaşamaması durumunda eylemde bulunabilir, karar alabilir^{xx}. Burada artık piramidin alt basamağında bulunanların tatmin edici eylemleri ile yapılacak bir işte, hiçbir zaman bir üst basamaktakinin müdahalesine izin verilmez^{yy}. Böylesine bir subsidiaritede bireysel özgürlüklerin ön plana çıkartılması, aynı zamanda birtakım üniter

^{uu} a.) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 15-16.

b.) Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Hukuku Teori ve Uygulama**. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2005, s. 479-493.

^{vv} *Siyasi desantralizasyon: "Vatandaşlara ve seçilmişlere kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında daha fazla katılma yetkisi vermeyi hedeflenmektedir"* (Ayşe Güner, s. 220.).

^{ww} Mehmet Özcan, "Subsidiarite İlkesi'nin AB'de Uygulanması" The Journal of Turkish Weekly – Türkçe, 2004.

^{xx} Billur Yaltı, **Vergi Yükümlüsünün Hakları**, 1. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2006, s. 2-3.

^{yy} Mehmet Özcan, "Subsidiarite İlkesi'nin AB'de Uygulanması" The Journal of Turkish Weekly – Türkçe, 2004.

devletlerde siyasi ve bölgesel sorunlar yaratması muhtemeldir.

IV. Türkiye Açısından Değerlendirme

17. yüzyılda ve 18. yüzyılda gittikçe toprak kaybeden Osmanlı, ademi merkezîyetçi yapıdan merkezî yönetimin güçlendiği yapıya doğru yönelmiştir. Bunun en büyük kanıtlarından biri, 1839 yılında çıkartılan Tanzimat Fermanı olup fermanla birlikte padişahın mutlak otoritesi savunularak merkezîyetçi devlet idaresinin ön plana çıkartılması söz konusudur^{zz}.

Tanzimat Fermanı'ndan önce, 1808 yılında düzenlenen Sened-i İttifak padişahın gücünü eyaletlerde halk tarafından seçilen ayanlar yararına sınırlandırdığından Osmanlı'nın merkezî otoritesinin zayıfladığını gösteren bir belgeydi^{aaa}. Bir bakıma Sened-i İttifak eyaletlerde hakim güçlerin menfaatlerinin ve hayat görüşlerinin bir ifadesiyken, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı merkezî yönetimin güçlendiğinin delilidir^{bbb}. Zira, Osmanlı devleti son yüz yılda devlet otoritesini ıslahatı uygulayacak bir bürokrasinin elinde toplamak suretiyle devleti modernleştirmek gayesinde merkezîyetçi bir idare ve ona hizmet eden bir bürokrasi yaratmıştır^{ccc}.

Osmanlı zamanında yabancı devletlerin azınlık unsurlarını korumak için yerel yönetimleri dikte ettirmesi, yerel yönetim müesseselerinin Osmanlı'da bir tabu olarak algılanmasına neden olmuştur. Bundan korunmak için de gittikçe merkezîyetçiliğe bağlanmıştır^{ddd}. Gün geçtikçe eriyen ve topraklarını kaybeden devletin Türkiye'ye dönüşmesiyle, cumhuriyetçi bir ulus devlet yapılanması merkezîyetçiliğin devam etmesinde öncü rol oynamıştır. Bu bağlamda güçlü bir merkezî yönetimi olan Fransa örnek alınarak güçlü merkezîyetçi üniter bir

^{zz} a.) Halil İncalcık, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu" **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, 2. Baskı, Ankara: Phoenix Yayınları, 2006, s. 83.

b.) Turan Yıldırım, s. 128.

^{aaa} Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, **Vergi Hukuku**, 12. Baskı, Ankara: Turhan Yayınları, 2005, s. 9.

^{bbb} Halil İncalcık, s. 86.

^{ccc} Halil İncalcık, s. 95.

^{ddd} Davut Dursun, "Siyasal Sistem ve İdare" **Türkiye'de Yönetim Geleneği, Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Anlayışları**, İstanbul: İlke Yayıncılık, 1998, s. 23-24-25.

devlet ortaya çıkmıştır^{eee}.

Bunun yanında, Kurtuluş Savaşı sonrası, kentleri yine eski haline getirme çabası, hayat standartlarını iyileştirme, muasır medeniyetler hedefine ulaşma, hizmette kaliteyi artırma gibi amaçlar yerel yönetimlerde olumlu adımlar atılmasına ve yerel yönetimlerin belediyeçilik esasında kökleşmesine olanak sağlamıştır. Fakat yerel yönetimler her yönüyle merkeze bağlı birer kurum olarak gelişmiştir. Öte yandan herhangi bir bölgesel yönetim kabul edilmemiş, il özel idareleri bile merkezi yönetim tarafından kuşatılmıştır^{fff}.

Fransa, İspanya, İtalya, İngiltere gibi merkeziyetçi devletlerde olduğu gibi Türkiye'nin de subsidiarite ilkesini içselleştirmede oldukça güçlük çekeceği tahmin edilmektedir. Çünkü subsidiarite ilkesinin temelini oluşturan piramitsel yapılanmada bireye en yakın birimlerle en fazla hizmet verilmesi ve en yakın birimlerin yetkilendirilmesi, hatta yasa yapabilmesi tasarlanmıştır. Böylesine bir yetki devri ise merkezi yönetimlerin elinde bulundurduğu vergilendirme gücünü de kısmen de olsa alt birimlere bırakması demektir. Bunların sonucunda ise, merkezi yönetimlerin sadece güvenlik, asayiş gibi temel kamusal hizmetleri sağlayan bir otorite haline dönüşümü ortaya çıkacaktır^{ggg}. Doğal olarak, bu türden bir subsidiarite yaklaşımını, merkeziyetçi bir anlayışla yetişen siyasal elit içselleştirmekte zorluk çekecektir. Öte yandan, Türkiye'de toplumsal örgütlenme geleneğinin bulunmayışı da ilkenin işleyebileceği sağlam bir piramitsel yapının ortaya çıkmamasına neden olabilecektir^{hhh}.

Merkezi yönetimin güçlülüğünü genel olarak yerel gelirlerin merkez- yerel arasındaki kontrol dereceleri ve gelirin ne kadarının merkezden transfer edildiği gösterirⁱⁱⁱ. Buna göre, Türkiye'de merkezi yönetim yerel vergi oranlarını ve matrahını bizzat kendisi belirler ve merkezi yönetim yerel yönetimlere her

^{eee} A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 16. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002, s. 14-15.

^{fff} Halil Kalabalık, s. 498.

^{ggg} Gül Okutan (Tekinalp/ Tekinalp), s. 84.

^{hhh} Ancak kamu reformu ile ilgili yeni yasal düzenlemeler sivil toplum örgütlenmelerini destekleyici hususlar içermektedir (Yakup Bulut, Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 243.).

ⁱⁱⁱ Halil Kalabalık, s. 498.477-487.

yıl yerel yönetim gelirlerinin %50-60'ını genel bütçeden transfer yapar^{jjj}. Yetki açısından ise, yerel kamu hizmetlerini yerine getirebilirler ve bu çerçevede harcama yapma yetkisine sahiptirler; buna bağlı olarak da hareket serbestisi oldukça kısıtlıdır^{kkk}. Denetim açısından ise idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde merkezi yönetimin idari vesayeti altındadırlar^{lll}. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'de merkezi yönetim yerel yönetimler hususunda oldukça katıdır ve yerinden yönetimler merkezi yönetime bağımlıdır^{mmm}. Bir diğer deyişle, yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir tür idari ya da icracı temsilcileri, uzantıları ya da belli ölçüde taşra teşkilatının unsurları olma özelliği göstermektedirⁿⁿⁿ.

Bununla beraber subsidiarite ilkesinin yansımaları yeni çıkartılan yasalarla birlikte görülebilmektedir: 7.12.2004'de yasalaşan 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun^{ooo} Belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. maddenin 6. paragrafı “ *Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.*” demekle yetki açısından subsidiarite ilkesine gönderme yapmaktadır.

Yeni Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu^{ppp} ve İl Özel İdaresi Kanunu^{qqq} yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine yönelik hakim olan geleneksel eğilimi, yerel yönetimler lehine değiştirmektedir^{rrr}. Örneğin; yeni İl Özel İdaresi yasasıyla il özel idarelerinin daha özerk, etkin, katılımcı kılındığı; idari vesayet denetim düzeyinin minimize edildiği ve il özel idarelerinin görev alanının genişletildiği görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte ise sert ve tavizsiz merkeziyetçi yapıdan hesapverebilir, saydam ve etkin merkezi

^{jjj} Ayşe Güner, s. 227-228.

^{kkk} Halil Kalabalık, s. 497.

^{lll} Turan Yıldırım, s. 14.

^{mmm} a.) Ayşe Güner, s. 228.

b.) Halil Kalabalık, s. 482 ve 495.

ⁿⁿⁿ Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, s. 10.

^{ooo} Yasa No: 5272 (RG: 24.12.2004, 25680.).

^{ppp} Yasa No: 5216 (RG: 23.7.2004, 25531.).

^{qqq} Yasa No: 5302 (RG: 22.2.2005, 25745.).

^{rrr} Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, s. 11.

yönetim anlayışına geçilmiştir^{sss}. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu devletin birey tarafından sorgulanabilmesini kolaylaştırmıştır^{ttt}.

Tasarı aşamasında olan 3227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun^{uuu} merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımının yeniden yapılandırılmasını; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezin ve yerelin rollerinin yeniden belirlenmesini gündeme getirmektedir. Tasarı ile yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en yakın birimlere verilirken yerel yönetimler birincil hizmet veren yapılar haline getirilmekte; kamu hizmeti görülmesinde merkezi yönetim ise ikincil konuma (*subsidiarity*) düşürülmektedir^{vvv}. Tasarıda merkezi yönetimin sorumluluklarının adalet, güvenlik, savunma ve maliye gibi temel kamusal hizmet alanlarıyla sınırlandırılarak tek tek sayılması, diğer tüm hizmet alanlarının ise yerinden yönetim birimlerine bırakılması geleneksel devlet modelindeki dönüşümün habercisidir.

Öte yandan, Avrupa Birliği'nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum çerçevesinde Türkiye on iki bölgeye ve yirmi altı alt bölgeye ayrılmıştır^{www}. Finansal çevrelere daha yakın olması nedeniyle merkezi yönetimin temel unsurlarından biri olan Merkez Bankası'nın İstanbul'a taşınması gündeme gelmiştir^{xxx}. Merkezi yönetimin küçültülmesi de sürmektedir^{yyy}. Söz konusu örnekler aynı zamanda güçlü merkeziyetçi devletten, birey esaslı minimal devlet anlayışına doğru yol alındığını göstermektedirler.

^{sss} Yasa No: 5018 (RG: 24.12.2003, 25326.).

^{ttt} Yasa No: 4982 (RG: 09.10.2003, 25269.).

^{uuu} http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=54625

^{vvv} Mehmet Aktel ve Dilek Memişoğlu, Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 32.

^{www} a.) Bakanlar Kurulu'nun 2002/4720 sayılı kararı, (RG: 22.09.2002, 24884.)

b.) <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/biid/ibbs.html>

^{xxx} http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=46833&ForArsiv=1

^{yyy} http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm

Sonuç

Eğer subsidiarite ilkesi ülkelerin iç ilişkilerinde ve ulus-içi yerel birimleri de kapsayacak şekilde kurgulanırsa, merkezi yönetimler bundan oldukça etkileneceklerdir.

Subsidiarite ilkesi, bazı yönlerden merkezi yönetimi korusa da genel olarak devlet anlayışının değişmesine ve birey temelli devlet anlayışına geçişte öncü rol oynayabilecektir. Buna bağlı olarak yerinden yönetim birimleri yetki ve gelir paylaşımı açısından muhtemelen kazançlı çıkacak kurumlar olacaktır. Buna bağlı olarak da merkezi yönetim elinde bulundurduğu birtakım güçlerden daha vazgeçmek durumunda kalacaktır. Ayrıca yerinden yönetim birimleri, merkezi otorite karşısında bazı kazanımlar elde edebilecektir. Merkezi yönetim, başta mali egemenlik olmak üzere sahip olduğu erkleri paylaşmak zorunda kalacaktır.

Eğer subsidiarite ilkesinin sadece üye ülkeler ile Birliğin merkezi olan Brüksel arasında uygulanması benimsenirse dahi, merkeziyetçi/üniter/ulus devlet rejimlerinin bundan yakından etkilenmesi kaçınılmazdır.

Kaynakça

- AKTEL, Mehmet ve Dilek Memişoğlu, “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri” **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005.
- BENNETT, Robert J. **Local Government in the New Europe**. Londra: Belhaven Press, 1993.
- BEZCİ, Bünyamin. “Avrupa Birliği’nde Hizmette Yerellik İlkesi” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, 1999.
- BULUT, Yakup. “Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler” **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005.
- ÇAĞAN, Nami. **Vergilendirme Yetkisi**. Ankara: Kazancı Hukuk Yayınları, 1981.
- DEDEOĞLU, Beril. **Adım Adım Avrupa Birliği**. İstanbul: Çınar Yayınları, 1996.
- DURSUN, Davut. “Siyasal Sistem ve İdare” **Türkiye’de Yönetim Geleneği, Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Anlayışları**. İstanbul: İlke Yayıncılık, 1998.
- EMİLİOU, Nicholas. “Subsidiarity: An Effective Barrier Against “The Enterprises of Ambition”, **European Law Review**, Vol. 17, No. 5, 1992.

Barlas, E.& Karagöz, B. /Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi. 1, (2007): 155-174

- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. **Yönetim Hukuku**. 16. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- GÜNER, Ayşe. “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 2005.
- İNALCIK, Halil. “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu” **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**. 2. Baskı. Ankara: Phoenix Yayınları, 2006.
- KALABALIK, Halil. Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Hukuku Teori ve Uygulama. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2005.
- KARLUK, S. Rıdvan. **Avrupa Birliği ve Türkiye**. 8. Basım. İstanbul: Beta yayınları, 2005.
- KELEŞ, Ruşen. “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**. Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995.
- KÖSECİK, Muhammet ve Hüseyin Özgür, Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005.
- MAHALLİ İdareler Genel Müdürlüğü. **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı**. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:1, 1995.
- NADAROĞLU, Halil. **Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**. 7.Basım İstanbul: Beta Yayınları, 2001.
- OKUTAN, Gül (Tekinalp/ Tekinalp). **Avrupa Birliği Hukuku**. İstanbul: Beta Yayınları, 1997.
- ÖNCEL, MuallaAhmet Kumrulu ve Nami Çağan. **Vergi Hukuku**. 12. Baskı. Ankara: Turhan Yayınları, 2005.
- ÖZCAN, Mehmet. “Subsidiyarite İlkesi’nin AB’de Uygulanması” The Journal of Turkish Weekly – Türkçe, 2004.
<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22> (10.12.2007)
- ÖZDEMİR, Ali Rıza. Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler Mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Modeli, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 2005.
- POGGI, Gianfranco. **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007 (çev: Aysun Babacan).
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı. **Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**. 1. Baskı. İstanbul: Sabancı Üniversitesi (Pelin Ofset), 2002.
- “Subsidiarity” **Newsweek English-Turkish Dictionary**. Newsweek Yayınları, 1998.

Barlas, E.& Karagöz, B. /Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi. 1, (2007): 155-174

TOBB. Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetimler Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: TOBB Genel Yayınları- Aydoğdu Ofset, 1996.

YALTI, Billur. Vergi Yükümlüsünün Hakları. 1. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2006.

YILDIRIM, Turan. Türkiye'nin İdari Teşkilatı. 3. Baskı. İstanbul: Alkım Yayınevi, 2002evi, 2002.