

Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)

*Mehmet Özel **

Toplumsal gereksinimlerin düzenli ve örgütlü bir biçimde gerçekleştirilebilmesinin tarihsel bir ürünü olan devletin, söz konusu amacını gerçekleştirmede temel bir aygıtı olan kamu yönetiminin, yaşanan toplumsal değişimin gereklerine göre düzeltme tabi tutulması, çağdaş, rasyonel, verimli bir mekanizma haline getirilmesi bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, değişen toplumsal istemlere (devletin iç dünyası) ve dış dünyanın yoğun rekabet içindeki meydan okumalarına yanıt verebilmekten kaynaklanmaktadır.

Toplumsal istemleri etkin bir şekilde karşılama isteğinin bir ürünü olan kamusal örgütlenme, tarihi süreç içinde değişik modellerle sahneye çıkmıştır: Antik Yunan'daki site devletlerinden Ortaçağ imparatorluklarına, buradan ulus-devletlere ve nihayet günümüz ulus-üstü (subnational) siyasal örgütlenmelere kadar değişik örgütlenme biçimleri belirtilebilir.

Çağımızda küreselleşme eğilimlerine paralel olarak gelişen ve yoğun bir şekilde yaşanan "bütünleşmeler", önceleri ekonomi, askeri, sosyal ve kültürel alanlarda "işbirliği" biçiminde görülürken, bugün artık siyasal alanda da (Avrupa Birliği gibi) somutlaşmaktadır. Bu yeni ulus-üstü siyasal örgütlenme biçimi, değişen dış dünyaya, kendi varlığını devam ettirmek açısından Avrupa halklarının bir yanıtı olduğu söylenebilir. Avrupa halkları değişime bu şekilde yanıt verirken, kuşkusuz kendi iç dinamiklerini de bu yeni örgütlenme içine katmaya çalışmaktadır. Bu uğraşın bir sonucu olarak yeni bir yönetim ilkesi geliştirilmiştir: Yerellik (Subsidiaritaet) ilkesi.

Birkaç yıl öncesine kadar Almanya, Avusturya ve İsviçre dışında henüz hiç tanınmayan, Brüksel'de de (bilinçli veya bilinçsiz bir şekilde) bilgisine varılmayan yerellik ilkesi, bugün Avrupa Birliği (AB)'nde anahtar bir sözcük olma yolundadır. Bu nedenle, Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Sözleşmesi'nde bu ilke özel bir yer edinmiştir. Şimdilerde söz konusu ilkenin Avrupa için yeni bir Magna Charta olup olmadığı tartışılmaktadır.¹

* Niğde Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi.

¹ Franz-Ludwig Knemeyer, "Subsidiaritaet- Föderalismus- Regionalismus- Desentralisation- Kommunale Selbstverwaltung", **Europa der Regionen- Europa der Kommunen**, F-L Knemeyer (hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden- Baden , 1994, s. 38.

Avrupa Birliğine üye olma yolunda bugünlerde yeni gelişmeler yaşayan ülkemizde, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin ciddi sıkıntıların varlığı sürekli dile getirilmektedir: Türkiye’de merkezi yönetimin kamu hizmetlerini yerine getirme açısından bir tıkanma yaşadığı, bunun temel nedeninin de, kamu hizmetlerine ilişkin tüm görev, yetki ve sorumlulukların neredeyse tamamının merkezde toplanması, olduğu belirtilmektedir.² Diğer taraftan, Türkiye, 1946’da çok partili hayata geçilmesi, 1961 anayasası ile planlı döneme girilmesi ve 1980’li yıllarda Avrupa Birliğine tam üyelik başvuru süreçleri boyunca, yerel yönetimler de dahil olmak üzere yönetim kurumlarında artan bir değişiklik gereksinimi duymaya başlamıştır. Ancak, daha hızlı bir ekonomik gelişmeye katkıda bulunmayı, çağdaş, özerk, katılımcı bir demokratik yerinden yönetim sistemine kavuşmayı amaçlayan yeniden düzenleme girişimlerinden henüz ciddi sonuçlar elde edilememiştir.³

Bu makalede, değişik yönetim düzeyleri arasında görev, yetki ve sorumluluk paylaşımında yeni bir anlayış ve mantığı öngören ve Türkçe’ye “Hizmette halka yakınlık” olarak da çevirilen “Yerellik” ilkesinin ortaya çıkışı, tanım ve kapsamı, Avrupa Birliği örgütlenmesi içindeki yeri ve Türk kamu yönetimi için “ne” ifade ettiği ele alınmaktadır.

Yerellik İlkesinin Teorik Temelleri, Tanım ve Kapsamı, İşlevi

Yerellik İlkesinin Teorik Temelleri

7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Sözleşmesi’ne ilişkin son yıllarda her nerede bir tartışma olsa, bir kavram sürekli her sorunun çaresi olarak ileri sürülmektedir: Yerellik.⁴

Avrupa Birliği çevrelerinde bu kadar önemsenen bu yerellik kavramının kökleri gerçekte, Aristoteles ile Thomas von Aquin ve bunların insan ve toplum betimlemesine kadar götürülmektedir. Aristo’nun, birey ve toplum ayırımını yaptığı ve ayırmada, bireyin devlet tarafından (Vereinheitlichung) tek tipleştirilmesine karşı, bireysel yaşamın niteliksel durumunun öne çıkarıldığı ve devlete sadece subsider görevleri eşgüdümleme görevi verildiği belirtilmektedir.⁵ Diğer taraftan, güçlü bir şekilde Aristo çizgisinde bulunan Thomas von Aquin, son yönelim noktası mutlak tanrısal gerçeklik olan kademelendirilmiş bir toplum düzenini savunmaktaydı. Burada devleti, tek tipleşmeye karşı korumak için toplumsal alt düzeyler tercih edilmektedir. Bu bağlamda Alman İdealizmi’nden de

² Ziya Çoker, “Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz 1993, s. 3.

³ Ruşen Keleş, “Fransa’da Yerinden Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, Ocak 1994, s. 3.

⁴ Angelika Kleffner- Riedel, *Regional Ausschuss und Subsidiaritätsprinzip*, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main – Berlin – Bern – New York – Paris – Wien, 1993, s. 30.

⁵ Olaf Tauras, *Der Ausschuss Der Regionen*, Kamen (Westf.), 1996, s. 63-64.

söz edilebilir. Alman idealizmi, en yüksek kamu çıkarı ideali olarak bireyin özgürce gelişimini, devlet görevlerini güvenlik alanıyla ve hukuk ilkesiyle birlikte nicel bir sınırlamaya tabi tutarak gerçekleştirmeyi amaçlıyordu. Ancak burada, tarihi sürece bakıldığında devletin bu şekilde genel olarak sınırlandırılma isteğinin gerçekleşemediği söylenebilir.

Liberalizmde de, yerellik ilkesinin teorik temellerine ilişkin unsurların bulunduğu ileri sürülmektedir. On dokuzuncu yüzyılda Robert von Mohl ve Georg Jellinek'in liberal devlet öğretisi; bireyin özgürlüğünün, devletin faaliyet alanının sınırlandırılmasıyla sağlanabileceği düşüncesiyle; bireyin özgürlüğünün, yerellik ilkesinin desteğinde devletin daha fazla yetkilendirilmesiyle sağlanacağı düşüncesini uzlaştırmaya çalışmıştır. Bu bağlamda yerellik ilkesinde temelde, devletin muhtemel görev ve amaçlarının sınırlanmadığı; bunların sadece güncel uyarlanmasının belirginleştirildiği belirtilmektedir. Bu durumda güncel kamu girişimi, ancak serbest bireysel girişimin görevlerin üstesinden gelemediğinde ve bu görevleri daha iyi çözecek durumda olduğu zaman harekete geçecektir.

Bu ilkenin kökleri her ne kadar Thomas von Aquin'a kadar götürülse de, esasen Hıristiyan sosyal öğretisinden geldiği ve yirminci yüzyılda katolik sosyal öğretisi bağlamında geliştiği belirtilmektedir.⁶ Gerçekten yerellik ilkesinin, XI. Pius'un 1931 tarihli "Quadragesimo anno" sosyal fermanında formüle edildiği görülmektedir. İktisadi kriz ile şekillenen 1931 yılında, artan sosyal sorunların ve daha da artan totalitarizmin arka planının bir papalık bildirisini olan ferman ile ortaya konarak, devletin tekipleştirme eğilimleri karşısında bireylere destek verilmiştir.⁷ Söz konusu ferman, aşağıdaki gibi ortaya konabilir.⁸

"Bireyin, kendi inisiyatif ve gücüyle yapabileceği şeylerden mahrum bırakılmayacağı ve bu şeylerin kamusallaştırılmayacağı gibi; daha küçük ve ast kamu kuruluşlarının yapabileceği ve olumlu bir şekilde sonuçlandırabileceği şeyler için diğer başka ve üst kuruluşların hak talebinde bulunmaları adalete aykırıdır; aynı zamanda çok zararlıdır ve bütün toplumsal düzeni alt-üst eder. Bilindiği gibi her kamusal girişim aslında yardımlaşmaya yöneliktir. Bu kamusal girişim sosyal yapının üyelerini desteklemelidir; ancak, hiçbir zaman için sosyal yapının üyelerini yok etmemeli veya sömürmemelidir."

Bu fermanın içerdiği düşüncelerin arka planında, belirli bir antropolojik varsayım ve belirli bir toplum düşüncesinin bulunduğu söylenebilir. Buna göre burada, insanın tanrısal benzerliğinden ve bireyin tanrı ve insanlar karşısındaki sorumluluk duygusundan, bireyin bireysel konumunun şekillendiği görülmektedir.

⁶ Thomas Goppel. "Die regionale Dimension der Europäische Einigung", Hubert Hierl (Hrsg.), *Europa Der Regionen*, Economica Verlag, Bonn, 1995, s. 6.

⁷ Olaf Tauras, *a.g.m.*, s. 64.

⁸ Roman Herzog, "Was bedeutet das Subsidiaritätsprinzip wirklich?", Hubert Hierl (Hrsg.), *Europa Der Regionen*, Economica Verlag, Bonn, 1995, s. 123.

Böylece, 1961 tarihli “Mater et Magistra” sosyal fermanında da ifade edildiği gibi, insanın hem yaratıcı, sorumluluk yüklenici hem de bütün sosyal kurumların gerçekleştirmesi gereken amacı olduğu zorunlu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca birey, toplumsal yaşamın aktörü ve taşıyıcısıdır ve toplumsal süreçleri belirler. Bu süreçte yapılması gereken, bireye toplumun sadece desteğini sağlamaktır (Bu nedenle, “subsidiaritaet” kavramı, “yardım , yardımda bulunma” anlamlarına gelen Latince “Subsidium” sözcüğünden türetilmiştir.). Toplum, bireylerin basit bir toplamı değildir; tersine çoğunlukla çok sayıda değişik alt parçalardan, yapılardan, gruplardan veya topluluklardan oluşmaktadır. Politik örgütlenme bu gerçeğe uymalıdır ve sosyal çoğulculuğu korumaya çalışmalıdır. Bütün toplumsal gruplar (ör: aileler, işletmeler, dernekler, örgütler) kendi sorumluluk ve yetkileri içinde, devletin müdahalesi ve düzenlemesi olmaksızın kendi işlerini düzenleyebilmeliler. Bu, toplumun tabandan yapılanmasını ve böylece bireyin bağımsızlığını garanti altına alacaktır.”

Belirtilen bu düşüncelerin, liberalizmin devlet teorisi düşüncesine paralel düştüğü söylenebilir: Bireyin özgürce gelişimini sağlaması bakımından, liberalizmin özünden hareket edildiğinde, devlete ilişkin alanın mutlak anlamda küçültülmesi, buna karşın bireye ilişkin alanın da mümkün olduğu ölçüde genişletilmesi ve bu duruma paralel olarak da görev bölüşümünün gereksinime göre yapılması burada söz konusudur.⁹

Yerellik İlkesinin Tanım ve Kapsamı

Yerellik ilkesinin bilim dünyasında esaslı bir savunucusu olan Josef Isensee'nin, ilkenin bugünkü kamu yönetimi disiplininin tartışmalı konularından biri olduğunu, bu kavramın nesnel ifadesinin, ideolojik arka planının ve hukuki durumunun tartışma götürdüğünü vurguladığı ve Avrupa Birliği'nin yeni yapılanma sürecinde gerçek anlamda bir etki gösterebilmesi için ilkenin içeriğinin çok belirsiz olduğunu belirttiği, ifade edilmektedir.¹⁰ Yerellik ilkesi hakkındaki bu belirsizlik ve tartışmaların, aşağıda belirtildiği üzere, tanımlama girişimlerine yansıtıldığı görülecektir.

Yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde söz konusu edilmektedir. Bir kere bu ilke, özel alanın kamusal alan karşısında davranış (eylem) önceliğini içermektedir. Buna göre, eğer bir görev, özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda kendine hakim olabilmeli ve koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlayabilmelidir. Diğer taraftan bu ilke, anayasa hukuku şekillenmesi içinde vatandaşlara daha yakın duran her kamusal düzeyin hareket önceliğini içermektedir. Böylece,

⁹ Olaf Tauras, a.g.k., s. 64-65.

¹⁰ Angelika Kleffner – Riedel, a.g.k., s. 38.

¹¹ Franz-Ludwig Knemeyer, a.g.k., s. 38.

devleti oluşturan bütün parçaların varlığının korunması ve bunların kendilerine özgü eylem ve sorumluluklarının güvence altına alınması sağlanmış olmaktadır.¹²

Buraya kadar teorik arka planı açıklanmaya çalışılan yerellik ilkesi, nihayet politik bilincin merkezine eski Bayern başbakanı Max Streibl'in çağrısıyla 19 Ekim 1989'da Münih'te toplanan ve Avrupa Topluluğu'na üye devletlerin eyalet, bölge, özerk topluluk temsilcilerinin katıldığı "Bölgeler Avrupası" konferansında getirilmiştir.¹³

Yerellik sözcüğünün ne anlama geldiğini kavramaya yönelik girişimlerde baş vurulacak ilk referansı, katolik öğretisindeki "subsidiarii officii principium" kavramı altında ilk çerçvelendiği "formulasyonu" içinde aramak gerekir. Bu ise yukarıda belirtildiği gibi, papa XI'ci Pius'un "Quadragesimo Anno" fermanı içinde ortaya konmuştur. Bu formulasyondan, aşağıda belirtilen tutamak noktaları çıkarılabilmektedir:

1. Alt düzeydeki birim, kendi başına görevlerini gerçekleştirebildiği sürece, bu görevler onun sorumluluk ve görev alanı içinde kalmalıdır.

2. Eğer bu alt düzeydeki birim bunu yapamayacak durumda ise, bu takdirde söz konusu birim desteklenmelidir ve her halükarda da görevinden tamamen el çektilmemelidir. (Diğer bir ifadeyle, vatandaşa en yakın birimin, görevi üstlenen üst-düzen yönetim birimiyle işbirliği bir şekilde devam ettirilmelidir. Tabii burada öncelikle bu durumun hukuki belirlenimi söz konusudur).

Bu arada yukarıda belirtilen formüle edili biçiminin, kendi kendine yeterliliğin nasıl belirleneceğine ilişkin bir açıklama vermediği söylenmelidir. Ancak bu tanımlama bir referans noktası olarak alınarak, yerleşik hale gelme yolundaki bu kavramın, bu temel düşünceleri hangi oranda açıklığa kavuşturacağı da, bu bağlamda gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu açıklığa kavuşturma, kullanılabilirlik açısından kurumsal yapılara dayanmak durumundadır; çünkü, kamusal işlerin (işlevlerin) günümüz dünyasının modern devletlerinde son derece heterojen bir yapı gösterdiği görülmektedir.¹⁴

Daha önce de belirtildiği üzere Yerellik ilkesinde, toplumun her düzeyinin kendisinin üstesinden gelebileceği unsurları kendilerinin düzenlemeleri ve bu sırada daha üst düzeyin sadece yardımda bulunması öngörülmektedir. Bu şekildeki düşünce ve yaklaşımın, temelde federalizmin esaslarını ve oluşturulma sebeplerini de içerdiği söylenebilir. Çünkü bu ilke temelde, daha küçük birimlerin

¹² Thomas Goppel, a.g.k., s. 6-7.

¹³ Franz-Ludwig Knemeyer, a.g.k., s. 47.

¹⁴ Thiemo W. Eser, "Subsidiaritet in der regionalen Wirtschaftspolitik Englands und Deutschlands", Wolfgang Gick (Hrsg.), *Die zukünftige Ausgestaltung der Regionalpolitik in der EU.*, Hans-Seidel - Stiftung, München, 1996, s. 86.

varolmasını ve bu birimlerin bağımsızlıklarının korunması esasını içermektedir.¹⁵ Böylece Yerellik, farklı düzeylerin dikey hiyerarşik yetkilerine dayanan ve yatay güç paylaşımını karşılayan devletin, iki kez sınırlanmasına olanak veren bir sosyal yapılanma ilkesi özelliği göstermekte ve ayrıca, bireyin toplumsal amaçlı ilişkilerini, sosyal alt bölümlenmeler ile sürekli üst oluşumlara aktaran bir düzenleme ilkesi işlevi görmektedir. Bu nedenle, hiç bir grubun kendi gücüyle başarabileceği işler hakkındaki düzenleme yetkisi elinden alınmaması gerekir. Sadece eğer bir grup, görevlerin yerine getirilmesinde başarısız olursa, bu durumda daha üst düzey, yardım girişiminde bulunması gerekir. Üst düzey, alt düzeyin girişim yeteneğini yeniden geliştirmek için çaba sarf etmelidir de; bir başka deyişle, “kendi kendine yardım” anlamında konuya yaklaşabilmelidir. Eğer bu olanaklı değilse, yetkinin nihai üstlenimi gerçekleşmelidir. Şu halde yerellik ilkesinin bir olumlu (affirmativ), bir de olumsuz boyutundan söz edilebilir. Birincisi, daha küçük birimin önceliğini gerektirmekte; ikincisi, bu küçük birimin sebepsiz yere arka plana itilmesine engel olmaktadır.¹⁶

Yerellik ilkesi, devlet ve toplum ilişkilerini düzenleyen bir ilke, bir model olarak da görülmektedir. Bu düşünce, hukuk devleti ilkesinden ve temel haklardan türetilmektedir. Topluma bir örgütlenme gücü sağlayan temel haklar, anayasa hukukuna ilişkin bir sonuca götürmektedir. Buna göre, devlet kendi içinde kararlaştırılmış toplumsal özgürlüğün korunması ve geliştirilmesine yönelik bir tasarrufunda yerellik ilkesine gösterilen sınırlara dayanacaktır. Eğer bir eylem toplumun özgürlüğünü kısıtlıyorsa, bu durumda tek başına “kamusal amaç”, bu eylemin gerçekleştirilmesi için yeterli kabul edilmeyecektir. Bu yüzden Yerellik ilkesi çoğunlukla, bir taraftan amacın gerekliliğini, diğer taraftan aracın uygun olma zorunluluğunu gerektirmektedir. Bir başka ifadeyle, eğer bir görev toplum tarafından aynı şekilde ve yeterli bir kapsamda çözülemiyorsa, ancak bu durumda devletçe üstlenilebilecektir.¹⁷

Yerellik ilkesi nihayet, yetkilerin gösterilmesinde ve aynı zamanda yetkilerin dağıtımında temel bir kural olarak işlev görebilir. Yetkileri gösteren bir kural olarak yerellik ilkesi, yetkilerin esaslı bir şekilde Birlik ile üye devletler arasında gösterilmesi ve paylaşılmasında bir rol oynayacaktır. Yetkilerin kullanımında bir kural olarak yerellik ilkesi, çok sayıdaki yetkililik durumunu birbirinden ayıracaktır. Böylece ortak görev alanlarında rekabet halinde bulunan yetki sahibi düzeyler arasında, olabilecek yetki karmaşalarının ve dolayısıyla bu durumdan kaynaklanacak görev aksamalarının önüne geçilecektir. Bunun yanında bu ilke, orantılılık esasına göre çalışmayı da ifade edebileceği belirtilmektedir.¹⁸

¹⁵ Olaf Tauras, a.g.k., s. 63.

¹⁶ A.k., s. 65.

¹⁷ A.k., s. 66.

¹⁸ Angelika Kleffner-Riedel, a.g.k., s.49.

Buraya kadar ki ifadelerden anlaşıldığı üzere Yerellik, kamusal düzeyler arasındaki görev ve yetki paylaşımıyla ilgilidir. Dolayısıyla yeni bir siyasal-yönetimsel kurumlaşma sürecindeki Avrupa Birliğinde bu ilkeye, özel bir önem verilmektedir. Özellikle Maastricht Sözleşmesinin onaylanmasına ilişkin 2.6.1992 tarihli Danimarka'daki referandumun olumsuz geçmesinden ve 20.9.1992 tarihli Fransız referandumunun da kıl payı olumlu geçmesinden bu yana, "daha fazla yerellik" yönünde istekler daha da artmıştır. Bu istekler bağlamında, Avrupa Birliği Sözleşmesi'nin kabul edilebilir bir duruma getirilmesi; böylece Avrupa Birliği'nin bugünkü işleyişi hakkında ortaya çıkan kritik oylamaların önünün alınmaya çalışılması ve Birliğin kendi görevlerinde yoğunlaşmasına olanak sağlanması dile getirilmektedir. Ancak bütün bunlar gündeme getiriliyor ve tartışılıyor olmasına rağmen, genelde herkes "yerellik"ten başka bir şey anladığı için, henüz bu konularda yeterince bir netliğe ulaşıldığı söylenemez. Bununla birlikte, Yerellik kavramına Birlik hukuku alanında daha iyi bir şekil verme çabaları, sonuçta Avrupa Konseyinin 11/12.12. 1992 tarihli Edinburg Açıklaması'nda konunun ele alınmasına yol açmıştır.¹⁹

Yerellik ilkesi, üç düzeyin (birlik, üye devletler, bölgeler) yanında, yerel özerk yönetimin, bugüne kadar gelen yapısı içinde özerk bir şekilde korunması gerektiği düşüncesini de içermektedir. Münih Açıklaması'nda sadece bir cümleyle ifade edilen bir açıklamayla, bir yetki paylaşımı ve eylem ilkesi olarak Yerelliğin, üç kamusal alandan yerel alana uzatılması ve bu bağlamda da yurttaşlarca kabul görmenin gereği üzerinde durulmaktadır. Bunun için de, aşağıdan yukarıya doğru demokratik bir devlet yapılanmasının içine yerel yönetimlerin dahil edilmesiyle ancak etkinliğin sağlanabileceği belirtilmektedir. Ulusal ve yerel bilincin ve kimliklerin geliştirilmesi, günümüz demokrasisinin bir gereğidir; ve yerellik, ruhsuz bir merkeziyetçilik karşısında etkinliğin işlevsel bir ilkesi olarak görülebilir.²⁰

Bir çok yazarın görüşüne göre, bu ilke uluslar-üstüleşmeye ve merkezileşmeye karşı -etkide bulunmaktadır; ayrıca orta, alt ve en alt düzeylerin (ör: bölgeler, belediyeler, ilçeler), önceki (varolan) karar alma olanaklarını korumayı içermektedir. Diğer taraftan, şimdiye kadar Avrupa Birliğine uyumlaştırılmamış alanlar ve konularda "işin görülmesi", ilgili devlete bırakılmaktadır. Bununla birlikte yerellik ilkesinin, Avrupa Birliği ülkelerinin işbirliğinde ve aynı zamanda Avrupa bütünleşmesinin gerçekleşmesinde tek ve kesin olarak tanımlanmış bir modeli olmadığı da ileri sürülmektedir.²¹

¹⁹ A.g.k., s. 31.

²⁰ Franz-Ludwig Knemeyer, a.g.k., s. 48-49.

²¹ Heinz Arnold, *Disparitaeten in Europa – Die Regionalpolitik der Europaeischen Union*, Birkhaeuser Verlag, Basel - Boston - Berlin, 1995, s. 75.

Yerellik İlkesinin İşlevleri

Avrupa Birliği çerçevesindeki politik yansımalarından anlaşıldığı üzere, yerellik ilkesi yönetimde güçleri paylaştırıcı, barış sağlayıcı ve barışı garanti altına alıcı işlevleri içinde sürekli bir yankı bulmaktadır. Bu ilke doğru anlaşıldığı şekliyle yetkilerin belirlenmesi, yetkilerin sınırlarının (çerçevesinin) ortaya konması ve yetkilerin garanti altına alınması işlevlerini görmektedir. Bununla birlikte, Yerellik ilkesinin genel olarak aşağıdaki işlevleri yerine getirdiği söylenebilir.²²

- Eyaletlerin (Laender) yetkilerinin korunması,
- Özerk yönetim garantisinin güçlendirilmesi,
- Destekleme işlevi: Üst birliğin, alt düzey üzerindeki ve kendi sorumluluğu içindeki görevlerin yerine getirilmesini, desteklemek ve tamamlamak şeklinde dayanışmacı (subsidiar) davranması.
- Rekabetin teşviki,
- Yerellik ilkesinin Avrupa düzeyindeki sınırlayıcı etkisi: Topluluk yetkilerinin gerçekleştirilmesine olanak veren öngörülerin somutlaştırılması ve Avrupa Birliği kararlarının sadece Topluluk organlarıyla değil, aynı zamanda üye devletlerin organlarıyla da yürütülmesi,
- Yetki bölüşümünü düzenleyen bir ilke olarak yerellik,
- Bütünleştirme işlevi.

Kısaca özetlenirse bu ilke, hem eyalet ve yerel yönetimlerin kendi haklarını korumaya, hem de – bu durumun bir yansıması olarak- Topluluk yetkilerinin ve bunların yürütülmesinin sınırlandırılması işlevi görmektedir.

Yerellik İlkesi ve Federalizm

Federalizm düşüncesinin yerellik ilkesiyle sıkı ilişkisinin bulunduğu ileri sürülmektedir. Federalizm kavramı, çoğunlukla kamu yönetiminin örgütlenmesine dayanır. Bu bağlamda federalizm, belirli bir örgütsel formun onaylanması ve desteklenmesi ya da buna yönelik siyasal bir istek anlamına gelmektedir. Bu örgütsel formun şartı, çok sayıda, bölgesel sınırları çizilmiş devletçiklerin (eyaletlerin) ve ayrıca bütün bu parça devletçikleri kapsayan yeni bir devletin varlığıdır. Buna en iyi örnek, çok sayıda devletçiğin (Laender) merkezi bir devlete bağlandığı Federal Almanya örneğidir. Fakat bununla beraber federalizm kavramının ayrıca kamusal, uluslararası ve Kilise'yi ilgilendiren alanlarda ve toplumsal büyük organizasyonlar bağlamında da söz konusu edildiği söylenebilir.

²² Franz-Ludwig Knemeyer, a.g.k., s. 40.

Siyasal federalizm düşüncesi ile Yerellik örgütlenme ilkesi arasındaki ilişki; özellikle genel olarak yetkilerin kullanıldığı bütün alanlara müdahale eden bir federalizm düşüncesinin bulunmadığı gerçeği ve “aşağıdan yukarıya doğru yapılanma” şeklindeki savsözel betimlemenin, en ciddi olarak ancak yerellik ilkesiyle gerçekleştirileceği hesaba katıldığında açıklıkla görülecektir.²³

Topluluğun yapısal ilkeleri olan solidarite ve yerellik arasındaki ilişki, federalizm ve yerellik arasında da geçerlidir. Federalizmde çok basamaklı olarak öngörülen devlet örgütlenmesi, yerellik düşüncesi için önemli görülen her iki faktörü yansıtmaktadır; bir başka anlatımla, bir taraftan küçük birimlerin özerkliğinin korunması ve ayrıca her bir birimin kademesel sıralanması anlamı içindeki ilişkilerini ifade eder. Şu halde federalizm, kamusal yaşamda yerellik ilkesinin gerçekleşmesi olarak görülebilir. Federalizm sanki yerellik ilkesini kamusal uygulamanın içine yerleştirmektedir. Diğer taraftan federalizm, yerellik ilkesi içinde içerilmektedir; ancak bununla birlikte, bu iki ilke (düşünce) zorunlu olarak bir arada var olmak durumunda değildir; çünkü burada subsidiar (yardımlaşmacı) bir şekilde örgütlenmiş üniter bir devlet de söz konusu olabilir.²⁴ Diğer bir anlatımla, örgütlenme biçimi ister üniter isterse federal olsun, her devlette Yerellik ilkesi uygulanabilir.

Almanya’da Yerellik ilkesi bağlamında, federal eyaletler – federal cumhuriyet– Avrupa Birliği şeklinde bir kademelendirme ile negatif bir sınırlandırma yapılarak eyaletlerin çıkarlarının korunması amaçlanırken; diğer taraftan daha olumlu bir yaklaşımla, bölge – üye devlet – Avrupa Birliği sınıflandırması yapılarak, yerellik ilkesi, Avrupa düzeyinin yetkilerinin düzenlenmesinde bir yapı taşı olarak formüle edilmektedir. Burada, şu anda eyaletlerin çıkarlarına uygun düşmediği ifade edilen yerel yönetim birliklerinin de, bölgeler olarak sayıldığı belirtilmelidir.²⁵

Avrupa Birliği ve Yerellik İlkesi

Birkaç yıl öncesine kadar Almanya, Avusturya ve İsviçre dışında henüz hiç tanınmayan, Brüksel’de de (bilinçli veya bilinçsiz bir şekilde) bilgisine varılmayan Yerellik ilkesinin, Topluluk’ta anahtar bir sözcük olma yolunda olduğunu ve nihayet Maastrich Sözleşmesi’nde bu kavramla ilgili kuralın özel bir yer edindiğini, ayrıca Yerellik ilkesinin Avrupa için yeni bir Magna Charta olup olmadığını tartışılmakta²⁶ olduğunu burada tekrar belirtmekte fayda vardır. Çünkü, Yerellik ilkesi, Avrupa Birliği’nin ve üye devletlerin yetkilerinin ortaya konması amacıyla, Avrupa Birliği’ni kuran sözleşmede kaleme alınmış olup; şimdiye kadar özellikle siyasi ve hukuki literatürde “yetki paylaşımı soru-

²³ Angelika Kleffner-Riedel, a.g.k., s. 39-40.

²⁴ Olaf Tauras, a.g.k., s. 66.

²⁵ Angelika Kleffner-Riedel, a.g.k., s. 47.

²⁶ Franz-Ludwig Knemeyer, a.g.k., s. 37.

nunda bir engel (eklüz) ve anahtar kavram” olarak, “geleceğin Avrupası için bir hareket ilkesi” ya da “sihirli bir sözcük” olarak tartışılmış ve ayrıca, Avrupa Birliği Sözleşmesiyle sıkı ilişkisi dolayısıyla Brüksel’de kullanılan en yeni “moda sözcük” olmuştur. Öyle ki bu sözcük, her komisyon ve bakanlar konseyi toplantılarının standart sesi ve kimi analizlerin, memorandumların ve önerilerin konusu olmuştur.²⁷

Avrupa Birliği, Birlik sözleşmesinin I. başlığının A ve B maddelerinde gösterildiği gibi, yerellik ilkesine dayanır. Bu ilke, üye devletlerin ulusal kimliklerini korumaya ve yetkilerini saklı tutmaya katkıda bulunur. Avrupa Birliği çerçevesinde kararların, mümkün olduğu kadar vatandaşa yakın şekilde alınmasını amaçlar.²⁸

Avrupa Birliğinin gündemine Yerellik ilkesi esasen üç önemli neden dolayısıyla girmiştir: İlki, Birliğin Ortak Pazar programının uygulanmaya başlanması ile tüm politika alanlarında yoğun bir düzenleme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Brüksel’deki merkezi bürokrasinin ise, buna ilişkin tüm düzenlemeleri yapması ve uygulaması olanaksızdı. İkincisi, Yerellik ilkesi bir anlamda küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak kabul görmektedir. Üçüncüsü, Ortak Pazar programı nedeniyle Birlik, birinci sırada gelen bir karar düzeyi olmuştur. O halde, yeni yönetim düzeyleriyle yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bu işin bazı kurallara bağlanması gerekmektedir. Bütün bu nedenlerden dolayı Yerellik ilkesi, demokratik, etkili ve yurttaşa yakın bir yapı oluşturmak için kabul görmektedir. Bu yeni yapılanmada Birliğin ağırlığına karşılık, Yerellik ilkesiyle aynı zamanda eyaletler, bölgeler ve yerel yönetimler gibi diğer yönetim basamaklarının da korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Avrupa Birliği çerçevesinde Yerellik ilkesinden beklenen, her şeyden önce Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirlemektir. Fakat bunun yanında mümkün olduğunca yurttaşa yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve yurttaşlarca Avrupa’nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak, diğer beklentilerdir.²⁹

Bütün bu beklentiler dolayısıyla belirtmek gerekir ki, soruna, konuya ve vatanndaşa yakınlığı, siyasal ve yönetsel karar organları belirlemek durumundadır; ancak, vatanndaşa uzak ve merkezi bürokrasiler bir politik Birliğin (AB) geleceğini şekillendirmemelidir. Üç kademeli yapılandırılmış bir politik Birlik içinde eyaletlerden, bölgelerden ve özerk topluluklardan - özerk yerel yönetimler dahil olmak üzere - bugünün ulus-devletlerinden ve bir Avrupa merkezinden oluşan

²⁷ Angelika Kleffner-Riedel, a.g.k., s. 30.

²⁸ Franz-Ludwig Knemeyer, a.g.k., s. 44.

²⁹ Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayınları, Ankara, 1998, s. 25-26 ve 27.

bir yapıda, Yerellik ilkesinin sıkı uygulaması altında görev ve yetki paylaşımı yapılmak zorundadır.³⁰

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaları bağlamında yapılan yeni-liberal eleştirilerin odak noktası, Avrupa bütünleşmesine ilişkin Maastricht Sözleşmesi'ndeki 3-b maddesine konan Yerellik ilkesidir. Bu madde şöyledir: "Topluluk, kendisine bu sözleşmede verilen yetkilerin ve yasal amaçların sınırları çerçevesinde görevlidir. Topluluğun yetkileri dışında kalmayan alanlarda Topluluk, üye devletler düzeyinde amaçlara kendi uğraşlarıyla ulaşamadıkları takdirde ve ulaşamadıkları sürece, Yerellik ilkesine göre görevlidir. Böylece, amaçların kapsamı ya da etkileri dolaysıyla Topluluk düzeyinde daha iyi ulaşılabilecektir."³¹

Almanya'da, var olan federatif yapıların erozyonu, para birliği sorunları ve korkularının öne çıktığı sıralarda, Fransa'da ilerleyen bütünleşme sürecinin sonucu olarak ekonomik dezavantajların ortaya çıkması beklentisi vardı. Buna karşın, öncelikle küçük üye devletler geleceğin Avrupası'nda politik etkide bulunabilme tartışmalarında büyüklerce kenara itilme korkusuna sahiptiler. Yerellik ilkesinde, var olan merkezileşme eğilimlerine, karar süreçlerinde ortak karar almadaki sorunlara, Birlik'teki demokrasi eksikliğine ve demokrasiden uzaklığa ve ayrıca Brüksel bürokrasisinin "kural koyma hırısı"na karşı etkide bulunma umudu birleşmektedir.³²

Yerellik ilkesinin fiilen gözden geçirilmesi bakımından şu anda en önemli iki anlayışa kısaca değinmek gerekir: Birincisi, Avrupa Birliği düzeyinde kararlaştırılan hareket tarzı; diğeri ise, Alman hükümetinin eyaletlerle ortaklaşa, AB'nin görevlerinin gerçekleştirilmesinin belirlenmesine ilişkin ele alınmış inceleme biçimi. Avrupa Konseyinin 11/12.12.1993 tarihindeki toplantısında Konsey, toplantı sonuç bildirisinin birinci ekine dahil edilen Yerellik ilkesinin uygulanması genel görüşünü, Komisyonun önerisi üzerine kabul etti. Bu genel görüş, Maastricht Sözleşmesinin 3-b maddesinden yola çıkılarak geliştirilmiş olup; aşağıdaki şu tartışmaları öngörmektedir:

1- Kendisine sözleşmeyle sağlanan yetki alanlarında AB'nin gerçekten bir önlemi bulunmakta mıdır?

2- Birlik, görevli olmalı mıdır? Burada kastedilen, Birliğin yetkisinin olmadığı alanlardır. Öngörüler ayrıca aşağıdaki konulara da yöneliktir:

- Uluslararası hareket tarzları,

³⁰ Franz-Ludwig Knemeyer, a.g.k., s. 49.

³¹ Heinz Arnold, a.g.k., s. 74.

³²Thomas Döring, *Subsidiaritaetsprinzip und EG-Regionalpolitik*, Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn, 1993, s. 1.

- Üye devletlerin tek başına yaptığı girişimlerde muhtemel yapamama durumu,
- Projelerin büyüklükleri nedeniyle AB'nin yetkili kılınmasının avantajları,
- Üçüncü ülkeler karşısında bütüncül bir duruşun gerekliliği,
- Üye devletlerce görevlerin gerçekleştirilmesi durumunda, Birlik amaçlarının gerçekleştirilememe tehlikesi.

3- Tek başına yetkililikten bağımsız olarak, bu genel düşünce, şunları öngörmektedir:

- En düşük mali ve yönetsel yükümlülükler göre eşgüdümleme,
- Üye devletlerin karar alanlarını korumak,
- Basit şeklin seçimi,
- Üye devletler arasında işbirliğinin teşvik edilmesi,
- İlgili üye devletlere ilişkin önlemlerin sınırlanması.

Yerellik temel düşüncesinin arka planındaki bu kavrayış gözden geçirildiğinde, birinci nokta açısından, AB sözleşmesine göre görev paylaşımının bile Yerellik hakkında bir yargıya varılmasına temel oluşturabileceği konusu dikkat çekmektedir. Böylece, sözleşmeyle henüz AB düzeyine aktarılan yetkilerin bile daha fazla incelemeye tabi tutulmadığı görülecektir; çünkü, sözleşmede öngörülen görev paylaşımının gerçekten Yerelliğe uygun olup olmadığı tamamen tartışmalıdır.³³

Yerellik ilkesi, Maastricht Sözleşmesi'nde Avrupa Birliği düzeyinde yetkilerin tespitinde temel kriteri gösteren bir ilke olarak açıklanmıştır. Bu nedenle, Birlik sözleşmesinin ilgili 3-b maddesini daha açık bir şekilde belirtmek gerekirse, şöyledir: "Birlik bu sözleşmede gösterilen yetkiler ve konulan amaçlar çerçevesinde görevlidir. Yetkileri dışında kalmayan alanlarda Birlik, Yerellik ilkesi gereğince sadece, üye devletler düzeyinde dikkate alınan önlemlerle amaçlara yeterli düzeyde ulaşamıyorsa ve ulaşamadığı sürece ve bu yüzden amaçların kapsamı ve etkileri dolayısıyla Birlik düzeyinde ulaşılabiliriyorsa, bu takdirde görevlidir. Birliğin girişimleri, bu sözleşmenin amaçlarına ulaşılması için gerekli olan ölçütü aşamaz."

Daha önce belirtildiği üzere, Avrupa Birliği Edinburgh zirvesinde Avrupa Konseyi, Yerellik ilkesini ele alarak daha da sağlamlaştırma yoluna gitmiş ve yürütülmesi için genel bir düşünceyi kabul etmiştir. Burada ilke, yurttaşlara daha güçlü bir şekilde yakınlık sağlamak için, üye devletlerin kimliklerinin ko-

³³A.k. s. 86-87.

runması ve yetkilerine sahip olmaya devam etmesi için önemli bir destek olarak değerlendirilmiştir. Bu arada bu ilke (AB Sözleşmesi 3-b maddesi uyarınca) üç saç ayaklı olarak ele alınmıştır:

- Birliğin faaliyetlerinin kesin sınırları (paragraf 1),
- Sorunun yanıtlanmasına yönelik kural (paragraf 2): “Birlik görevli olması gerekir mi?” Bu, Birliğin yetkilerinin dışında kalan alanlar için geçerlidir.
- Sorunun yanıtlanmasına yönelik bir kural (paragraf 3): “Hangi boyut ve şekilde Birlik görevlidir?” Bu, Birliğin yetkilerinin dışında kalan alanlar için geçerlidir.

Komisyondun düşüncelerinden hareketle Avrupa Konseyi, Yerellik ilkesini, Birliğin kendi yetkilerini nasıl ifa edebileceğine ilişkin bir “model” (kural) olarak görmektedir. Ayrıca Birliğin, AB Sözleşmesi’nde ve Avrupa Mahkemesinin içtihadında kararlaştırılan yetkilerine etki etmemesi gerektiği düşünülen bu ilkenin, çoğunlukla Birliğin faaliyetlerini hem genişleten hem de sınırlayan dinamik bir yapıya sahip olduğu görülmüştür.³⁴

Tabi burada, bir çoklarının zannettiğinin tersine, Birlik içinde yetki paylaşımı sorununun çözümüne ilişkin “sihirli bir formül” olarak görülemeyeceği de belirtilmelidir. Özellikle ilkenin “dinamik” olarak sunulması, temel eleştiri noktası olarak görülmektedir. Federalizmi savunan bir çoklarınca bu ilke, Birliğin yetkilerinin genişlemesine karşı saf bir “koruyucu ilke” olarak görülmüştü; oysa şimdilerde Yerellik, açıkça böyle “tek yönlü” olarak yorumlanamamaktadır; burada daha çok, yetkilerin mümkün olduğunca genişlemesinde Birliğe katkı sağlanması gibi bir pozisyonla karşı karşıya kalınmıştır. Örneğin Alman Federal Konseyi, Avrupa Konseyinin 10/11 Aralık 1993’de Brüksel’de, Birlik hukukunun geçerli yönetmeliklerinin uyumlaştırılmasına ilişkin komisyon raporunda Yerellik ilkesine itiraz etmiştir. Diğer taraftan Bölgelerin de, Yerellik ilkesinin Avrupa Birliği’nde uygulamasına ilişkin bir dizi itirazları bulunmaktadır. Ancak bu itirazlar, sadece üye devletlerinin Birlikle ilişkilerinde söz konusudur. Birliğin aldığı bir önlem (bir uygulama), üye devletler arasında bulunan kimi farklılıklar dolayısıyla görece daha kolay gerçekleştirilebileceği belirtilmekte; diğer taraftan ilkenin, en azından hukukiliğinin şüpheli olduğu ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, Birlik düzeyinde Yerellik ilkesiyle rekabet edecek çok sayıda ilke (ör: Kohärenz ya da solidarite gibi) bulunduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte, Birlik düzeyinde ve bilimsel alanda Yerellik ile ilgili yürütülen tartışmalar dolayısıyla, Avrupa Birliği’nde yetkilerin paylaşılmasında ve böylece gelecekte Birliğin şekillenmesinde Yerellik ilkesinin büyük rol oynayacağı

³⁴ A.k., s. 67.

söylenbilir. Bu nedenle, Yerellik ilkesinin düzeltimi ve bütün Birlik düzeylerince sürekli denetimi olanaklarının sağlanması gerektiği belirtilmektedir.³⁵

Avrupa Parlamentosu, Komisyonu ve Konseyi kurumlar arası bir sözleşmede, önerilerinde, kararlarında ve görüşlerinde Yerellik ilkesinin dikkate alınması önerisini benimsediler. Ayrıca, bütün Birlik kurumları ve üye devletler, ilkeyi ciddiye almakla yükümlü tutuldular. Bununla beraber bölgesel düzey bu anlamda hariç tutulmuştur. Oysa güçlü bir bölgesel düzeyi ile bir “Bölgeler Avrupası”nda Yerellik ilkesi, bölgelerin amaçladığı gibi, farklı Birlik düzeyleri arasındaki yetkilerin düzenlenmesinde kesin bir temel kural olabilir. Bu nedenle, Birlik düzeyinde Yerelliğin denetiminde etkin olanaklara sahip olmak, özellikle bölgeler için önemlidir. Yeni kurulan bölgeler komitesi, bu tür bir denetim işlevi için etkin bir araç olabilir. Zaten Birlik de, Yerellik ilkesine ilişkin kimi görüşleri mantıklı bir şekilde terk etmiş ve hatta bu ilkeye ilişkin merkezi bir denetime sahip olma isteğini geri çekmiştir. Komitenin ise, ne oranda böyle bir ya da başka bir işleve sahip olabileceği henüz söz konusu edilmemektedir.³⁶

Alman eyaletleri, Yerellik ilkesinin problem çözme kapasitesine ilişkin yüksek beklentilere sahiptir: Eyaletler, devam eden Birlik bütünleşme süreci ve buna bağlı olarak uğrayacakları yetki kayıpları ve ayrıca, Birliğin merkezileşme eğilimleri dolayısıyla, bütün bunlara karşı etkide bulunmak istemektedirler: bunun için de, Avrupa'nın bütünleşme sürecine kesin katılım isteminde bulunmaktalar. Politik, ekonomik ve para birliğine ilişkin hükümet konferansları görüşmelerine etkide bulunarak geleceğin Avrupa Birliğinin kuruluşunu üç basamaklı bir yöne çevirebilmek için, eyaletler büyük çaba sarf etmişlerdir. Onlara göre bu bütünleşme, Birlik –üye devletler- bölgeler ya da eyaletler üçlü basamağından meydana gelmesi gerekir. Yine bu bağlamda da, Federal Almanya'nın federal yapısının korunması savunulmaktadır.³⁷ Eyaletler ayrıca, Birlik sözleşmesinde, bu üç basamaklı yapılanmaya bağlılık yanında, henüz (yakın zamanda) kaybedilmiş kamusal haklara bir denge getirmesi açısından, bir Bölgeler Komitesi oluşturulmasını ve komitenin Birliğin karar süreçlerine ve Bakanlar Konseyine katılması ve Avrupa Mahkemesinde dava açma hakkı olmasını istemişlerdir.

Eyaletler, iç hukukça kendilerine bırakılan özellikle eğitim, kültür, medya ve sağlık alanlarındaki hayati yetkilerini gerçekleştirebilmeleri ve gelecekte de kamusal haklarının (Hoheitsrechte) ellerinden alınmamasını güvence altına almak için, Avrupa Birliğinin yetkilerinin açık, hukuk devletine uygun, itiraz götürmeyen bir şekilde ortaya konulmasını istediler. Birlik'çe yetkilere müdahale edilmesine karşı etkide bulunmak için eyaletler, Avrupa Birliği sözleşmesinde Yerellik ilkesine özellikle sıkı sıkıya bağlılıkta ısrar ettiler. Eyaletler, hem yet-

³⁵ A.k., s. 68.

³⁶ A.k., s. 69.

³⁷ Angelika Kleffner-Riedel, a.g.k., s. 32.

kilerin paylaştırılması hem de bu yetkilerin gerçekleştirilmesinde bu konuya uylması, ulusal ve bölgesel oluşumların korunması ve merkezizetçiliğe karşı önlemler geliştirilmesi beklentisi içinde olmuşlardır. Böylece, hem yurttaşa hem de konuya yakın, etkin ve açık politik kararların alınabilmesi ve tarihi süreçte kazanılmış yerel özelliklere saygı duyulması amaçlanmıştır.³⁸

Görevlerin ağırlıklı olarak Topluluğa geçmesi eğilimine karşı etkide bulunmak için Yerellik ilkesinden yararlanılmaya çalışılmaktadır. Fakat Yerellik ilkesinin bu işlevi üzerindeki konsensüs, bu kavramın içeriği üzerinde de konsensüs olduğu anlamına gelmiyor. Avrupa'ya ilişkin tartışmalar çerçevesinde bu ilkelere, kısmen de farklı amaçlar için olmak üzere değişik şekillerde yararlanılmaktadır.³⁹ Yerellik ilkesi, aşılabilir olarak düşünülen üye devletler ile Avrupa Birliği'nin ilişkileri çerçevesinde sadece ya yetkilerin belirlenmesini gerçekleştirebilecek ya da bu iki düzeyin yanında bölgeler üçüncü düzeyini de, hatta yerel yönetimleri kapsayabilecektir. Fakat bunun için Topluluk, "eyaletkörlüğünü" ve üye devletler de, alt kademe yerel yönetsel kuruluşların medyatikleşmesinin, tamamen ya da kısmen önüne geçmelidirler.⁴⁰

Yerellik İlkesi ve Türkiye

Türkiye'de Kamu Hizmetlerine İlişkin Görev ve Yetki Paylaşımında Genel Durum

Türkiye, cumhuriyetin ilanıyla birlikte yeni bir vizyon, yönetim ve örgütlenme ilke ve felsefesiyle sahneye çıkmıştır. Dolayısıyla yönetimin düzeltimi ve yeniden düzenlenmesi cumhuriyet yönetiminin sürekli uğraşlarından biri olmuştur. Bu yöndeki gelişmeler, 1946 da çok partili hayata geçişle, 1961 anayasasıyla planlı döneme girildikten ve nihayet AB'ye yönelik uyum çabaları çerçevesinde, yerel yönetimler dahil olmak üzere bütün yönetim kurumlarında sürekli artan bir değişiklik gereksinimini doğurmuştur. ancak daha hızlı bir ekonomik gelişmeye katkıda bulunmayı, çağdaş, özerk, katılımcı, demokratik bir (yerel) yönetim sistemine kavuşmayı amaçlayan düzenleme girişimlerinden bugüne değin bir sonuç alınamamıştır.⁴¹

Bugün Türkiye'de merkezi yönetim, kamu hizmetleri yönünden artık tıkanmıştır. Bu tıkanıklığın en önemli nedeninin, kamu hizmetlerine ilişkin hemen tüm görev, yetki ve sorumlulukların ülkenin tüm coğrafi alanını kapsar biçimde merkezde toplanması olduğu söylenebilir.⁴²

³⁸ A.k., s. 33.

³⁹ A.k., s. 45-46.

⁴⁰ A.k., s. 47.

⁴¹ Ruşen Keleş, a.g.k., s. 3.

⁴² Ziya Çoker, a.g.k., s. 3

Avrupa Birliği'nde Yerellik Kavramının Farklı Kavranış Biçimleri

AB ve Üye Devletlerin Bakış Açılarında
Subsidiarite Kavramının Farklı Kavranış Biçimleri

| Biçimlendirme Konusu | Biçimlendirme boyutları | Düzenleme Derinliği | Düzenleme Gereği | Düzenleme Kriterleri |
|---|---|--|---|--|
| Saptanan Gelecekteki Amaçlarla İlgili (AB- Sözleşmesi) Versus Tekil Eylemlerle Aynı zamanda Görev Alanlarıyla İlgili | Farklı siyasal düzeylerin birbirine oranlarına göre sadece yetkilerin paylaşılması Versus Kamusal ve özel alan arasında ve ayrıca ülke- içi yerel yönetimlerin birbirleriyle ilişkisi içinde yetkilerin paylaşılması | Yalnızca AB ile üye devletler arasındaki yetkilerin eşgüdümlemesi (AB- Sözleşmesi) Versus Bütün alt kamusal alanlar dahil edilerek yetkilerin eşgüdümlemesi | Sadece rekabet halindeki yetkilerin dağılımının düzenlenmesi ve ayrıca öncelikle eşgüdümlenmiş görevlerin gerçekleştirilmesinin düzenlenmesi Versus Temel bütün yetkilerin ve görevlerin gerçekleştirilmesinin ve paylaşılmasının düzenlenmesi | Etkililik ilkesi kriterine göre görevlerin eşgüdümlemesi (Yetki oluşturan işlev) Versus Zorunluluk ilkesi kriterine göre görevlerin eşgüdümlenmesi (yetki sınırlayan işlev) |

Kaynak: Döring, a.g.k., s. 39.

Hizmetlerin “yerellik” özelliğine rağmen, gerekli gereksiz tüm bilgilerin merkezde toplanması, sayısı milyonlarla ifade edilen personelin her türlü özlük işlerinin merkezden yürütülmesi ve izlenmesi; her türlü emir, onay ve ödeneğin merkezden çıkması, bürokratik hastalıklar şeklinde adlandırılan kırtasiyeciliğin artmasına, işlerin gecikmesine, işlerin takibi için merkeze (başkente) gidilmesine yol açmaktadır. Kamu hizmetleri çevresel koşul ve özellikler dikkate alınmadan yürütülmekte; sürekli yukarıdan emir bekleyen kamu görevlilerinin girişimciliği ve yaratıcılığı yok edilmektedir. Bütün bunlar ise, etkin, verimli ve ekonomik bir hizmet üretiminde engel oluşturmaktadır.

Yönetim sistemimiz demokratik değildir ve etkili ve verimli hizmet üretmemektedir. Demokratik değildir; çünkü, yönetim sistemimiz kent, ilçe, köy yerel topluluklarına kendi mekanlarıyla ilgili yerel hizmetleri, kendi isteklerine göre yönetme yetkisini ve olanağını tanımamaktadır. Yönetim sistemimizin aşırı merkezîyetçiliği, gelenekselciliği, bürokratik özelliği, bu olumsuzluğun nedeni olarak gösterilebilir.⁴³

⁴³ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992, s. 4.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ve bunların da kendi aralarında etkinliği ve demokratikliği artıracak biçimde nesnel, bilimsel verilere dayalı olarak bir görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmış değildir.⁴⁴

İşte burada Yerellik ilkesinin, kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımında yeni bir ilke (model) olarak değerlendirilmesi söz konusu olabilir.

Kamu Yönetimimiz Açısından Yerellik İlkesi

Kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak Yerellik ilkesi, “yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi” biçiminde tanımlanmaktadır. Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde, hizmetin yönetimine halkın en etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın en etkili bir biçimde denetimi olanaklı olur.⁴⁵

Türk kamu yönetimi için başlıca iki temel sorundan söz edilebilir. Birincisi, Yerel yönetimlerin merkezi yönetimce “adam” yerine konulmamasıdır; diğer bir ifade ile merkezi yönetim, yerel yönetimleri, kendi hiyerarşik örgütlenmesine tabi kamu kuruluşları olarak algılamaktadır. Bir şekilde “kendi kendine iş yapabilir/ yeterli” görmeme (tersi doğru olsa bile). Kısaca “özerk yerel yönetim”in “ne” liği, Türk kamu yönetimi açısından gerçekçi bir şekilde tanımlanmamıştır. Özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma; bunları uygulayabilmek için kaynak yaratma ve örgütlenme yetkileri vererek, kendilerini özgürce yönetme olanağı sağlar. Bu nitelikteki yerel yönetim kurumu, Batı Avrupa Topluluklarının feodalizmden kapitalizme geçerken tarih sahnesine çıkardıkları özgün bir kurumdur.⁴⁶

Özerklik, yerel yönetimlere merkezi yönetimce tarihi süreç içinde “bağışlanmış” değil, tersine yerel yönetimlerce uzun mücadeleler sonucu elde edilmiş bir haktır; ki bu hak, yerel yönetimlerce yalnız yerel nitelikteki hizmetlerin daha iyi görülmesine yardımcı olmak amacıyla değil, bundan daha da önemli olarak, yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için de

⁴⁴ Cevat Geray, “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, Eylül 1993, s. 14.

⁴⁵ Zafer Üskül, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, *Yeni Türkiye*, Yönetiminde Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran 1995, Yıl 1, Sayı 4, s. 23.

⁴⁶ Selçuk Yalçındağ, “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s. 3.

kullanılmaktadır.⁴⁷ İkincisi ise, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımı ve bunların gerçekleştirilmesinde gerekli ve yeterli araçlara sahip olmada kesinlik ve açıklığın olmamasıdır. Bu iki temel sorunun çözümünde söz konusu Yerellik ilkesinin aşağıdaki işlevleriyle etkin olabileceği söylenebilir:

1- Yerelliği ve dolayısıyla halka yakınlığı öngörmektedir.

-halka yakınlık, daha fazla demokratikleşme sonucunu doğurur.

-halka yakınlık, daha fazla katılımcı bir yönetim anlayışını geliştirir

-halka yakınlık, etkin bir denetim aracı olarak işlev görebilir.

-ve böylece halka yakınlık açık bir yönetime olanak verebilir.

2- Yerellik, merkeziyetçi eğilimlere bir set olarak işlev görebilir.

3- Yerellik, kamusal alanda iki temel yönetsel birim olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımında kesinlik sağlayacak ana-yasal bir kural olarak işlev görebilir.

4- İlkenin teorik temelleri dolayısıyla bireye ve özel girişime öncelik vermesi, hem temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesinde ve hem de kamu girişimlerinin özelleştirilmesinde yöntem gösteren bir model (kural) olarak işlev görebilir.

Sonuç

Topluma, kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde götürmekle yükümlü kamu yönetimi, toplumsal gelişme ve değişmelere paralel olarak niteliği ve niceliği farklılaşan toplumsal istemlere / gereksinimlere yanıt verebilmek için, kendi yapı ve hizmet görme anlayışında da değişim yapmak ve gelişmelere ayak uydurmak durumundadır. Bu bağlamda merkezi yönetim hangi görevi / kamu hizmetini ne zaman, ne şekilde ve hangi oranda yerine getireceğini; hangi görevleri, nasıl, hangi oranda diğer kamu kuruluşlarına / yerel yönetimlere bırakacağını, “Toplum yararı” kriteri ışığında çözüme kavuşturması gerekir. Batı Avrupa toplumlarında bu sorun; yerelleşme, yerel halka yakınlık, yerel halka özerklik tanıma, yerel halkı girişimci olarak öne çıkarma ve dolayısıyla katılımcı bir yönetim ve demokratikleşme yoluyla çözülmeye çalışılmaktadır.

Batılı toplumların bu çözüm şekli, dün ulus-devletler içinde uygulana gelirken bu gün de Avrupa Birliği birleşik (federal) devletinde de, aynı çözüm şekli benimsenmektedir. Bu gün Avrupa Birliği, Birlik, ulus-devletler (üye devletler) ve bölgeler (eyaletler, yerel yönetim birlikleri ve dolayısıyla yerel yönetimler) üç düzeyinden oluşmaktadır. Birlik, yerel toplumun özerkliğine bir saygı olarak, yerel halkın istem ve gereksinimlerini diğer düzeylerin istemleriyle eşit düzeyde

⁴⁷ Ruşen Keleş, “Belediyeçiliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s. 13.

görmek üzere, Yerellik ilkesini kendi yönetim yapısının örgütlenmesinde temel bir model olarak benimsemiş durumdadır.

Türkiye’de kamu yönetimi içinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımı köklü bir sorundur. Bu sorunun çözümünde temel bir kriter olarak Yerellik ilkesi, yukarıda belirtilmeye çalışılan işlevleriyle etkin bir rol oynayabilir. Yerel yönetimler yasa tasarısının kanunlaşma yolunda olduğu şu aşamada, tasarımın içeriğinin Meclis’de yerellik ilkesine uygun şekle sokulması ve böylece kamu yönetimi düzeyleri arasında çağın gerektirdiği bir ilişki ağının kurulmasının sağlanması gerekmektedir. İç hukukumuzu Avrupa Birliği hukukuna uyumlaştırmaya çalıştığımız şu günlerde, söz konusu yasa tasarısını belirtilen şekilde ele almak, bugünün işini yarına bırakmamak anlamına da gelecektir.

Kültürümüzde “baba” olarak kabul edilen devletin (merkezi yönetimin), çocuklarına (yerel yönetimlere) sürekli yardımda bulunma yerine, balık tutmaya olanak verecek şartları hazırlama yoluna gitmesi, rasyonel ve mantıklı olmalıdır.