

TÜRKİYE'DE MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME SORUNUNUN GİDERİLMESİNDE ADALETİN ROLÜ¹

Ömer ÇAMUR², Ahmet Hamdi AYDIN³

Geliş: 12.05.2019 / Kabul: 02.10.2019

DOI: 10.29029/busbed.563542

Öz

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim birimleri, ülkede vatandaşlara hizmet sunmak amacıyla faaliyet gösteren temel yönetsel sistemlerdir. Her iki yönetsel sistemin kendi alanlarına giren görevleri etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirmeleri ve dolayısıyla vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaları gerekmektedir. Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında tarihsel bir nitelik ihtiva eden sorunlardan dolayı halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında verimlilik sağlanamamaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yaşanan sorunların temelinde görev paylaşımı, mali kaynak tahsisi ve denetim alanlarında yaşanan problemler bulunmaktadır. Bu sorunların giderilebilmesi için tarihsel süreç içerisinde birçok adım atılmasına rağmen, sorunlar henüz giderilebilmiş değildir. Bu durum sorunların giderilmesinde adaletin varlığını gerekli kılmaktadır. Çünkü adalet, hakkaniyet temelinde ihtiyaca uygunluğu ifade etmekte ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde dikkate alınmayı gerekli kılmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kendi üzerine düşen görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri adalet temelinde gerçekleştirilecek görev paylaşımı, mali kaynak dağılımı ve denetimi gerektirmektedir. Yapılan bu çalışmada öncelikle

¹ Bu çalışma Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN danışmanlığında Ömer ÇAMUR tarafından 2019 yılında tamamlanan “Türkiye’de Kamu Yönetimi İle İlgili Sorunların Çözümünde Ahlak ve Adaletin Rolü” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

² Dr. Öğr. Üyesi, Bingöl Üniversitesi, Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, ocamur@bingol.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6447-1475>.

³ Prof. Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ahaydin@ksu.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1886-7951>.

adalet, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramları açıklanacaktır. Çalışmanın devamında ise Türkiye’de çok önemli bir sorun olan merkezileşme ve yerelleşme sorununun giderilmesinde adaletin rolü tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim, Adalet.

THE ROLE OF JUSTICE IN SOLVING THE QUESTION OF CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION IN TURKEY

Abstract

Central administration and local administration units are main administrative systems that operate for serving citizens in a country. Both administrative systems must perform the duties in their field in an efficient and productive way, and so, meet citizens’ needs. Due to historical problems between the central administration and local administrations, it is impossible to achieve efficiency in satisfying people’s needs in Turkey. At the root of issues between the central administration and local administration, there are problems faced in the areas of duty sharing, allocation of funds and supervision. Although many steps were taken to resolve these problems in the historical process, such problems still exist. This situation entails justice to overcome the problems, because justice represents suitability to needs on the basis of equity, and must be taken into consideration in relations between the central administration and local administrations. That the central administration and local administrations execute their duties efficiently requires duty sharing, allocation of funds and supervision on a just basis. This study first explores the concepts of justice, centralization and decentralization. Then, it discusses the role of justice in resolving the question of centralization and decentralization, which is a very important problem in Turkey.

Keywords: Centralization, Decentralization, Justice.

Giriş

Adalet, tüm tarihsel dönemlerde en üstün erdem olarak kabul edilen ve diğer tüm erdemleri kendi içerisinde barındıran çok önemli bir kavramdır. Bireysel ve toplumsal yönü bulunan adalet, insanların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturmuş oldukları devlet yaşamı için ayrıca önem taşımaktadır. Zira insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturmuş oldukları devletin üzerine düşen görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmesi adalet ilkesine bağlı kalmasıyla yakından ilişkilidir.

Devlet, tüm işlemlerini merkezi yönetim ve yerinden yönetim aracılığıyla yerine getirmektedir. Hem merkezi yönetim hem de yerinden yönetim birimleri kendi görev alanına giren işleri yapmak suretiyle vatandaşların ihtiyaçlarını gidermektedirler. Türkiye’de merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında tarihsel bir nitelik ihtiva eden mücadele ve sorun alanı bulunmaktadır. Merkezîyetçi bir nitelik arz eden Türk kamu yönetiminde tarihsel süreç içerisinde merkezîyetçiliğin yumuşatılması amacıyla atılan birçok adıma rağmen, merkezi yönetim yerinden yönetim karşısında gücünü korumuş ve merkezi yönetimin ülkede yerinden yönetim birimlerine karşı baskın bir yapıda olmasını sağlamıştır. Bu durum ise kamusal hizmetlerin etkin ve verimli sunulabilmesi hususunda birçok problemin varlığını beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de merkezîyetçilik-yerelleşme sorununun günümüzde henüz giderilememiş olması, sorunun farklı bir açıdan ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu hususta adalet kavramı ön plana çıkmaktadır. Zira tüm yönetsel sistemlerin temeli olan adalet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim sistemlerinde ve bu sistemlerin kendi aralarındaki ilişkilerinde dikkate alınması gereken önemli bir olgudur.

Yapılan bu çalışmada, öncelikle adalet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramları açıklanacaktır. Çalışmanın devamında ise, adaletin Türkiye’de merkezileşme ve yerelleşme sorununu gidermedeki rolü tartışılacaktır.

1. Adalet Kavramı

Adalet, tarihin tüm dönemlerinde üzerinde durulan, bireysel yaşamdan toplumsal yaşama ve nihayetinde devlet yaşamına kadar etkili olduğu düşünülen ender kavramlardan biridir. Bu durum adaletin farklı anlamlarının ve görünümünün ortaya çıkmasını ve geniş bir kavram halini almasını sağlamıştır. Öyle ki herhangi bir konuya hangi açıdan bakılırsa bakılsın bir adalet perspektifi yakalamak mümkündür. Dolayısıyla adalet kavramının tanımlanması ve bir forma sokulması da oldukça zorlaşmaktadır.

Adalet, dilimize Arapçadaki “adl” kelimesinden geçmiştir. “Adl” mastarı hakkaniyeti ve ölçüyü korumak, bir şeyi yerli yerine yerleştirmek, hakkı ortaya çıkarmak, gibi değişik anlamlara gelmektedir (Bodur, 2016: 504).

Adalet geniş bir kavram olması nedeniyle farklı anlamlara gelebilmektedir. Adalet, Topçu’ya (2015: 98) göre “herkese layık olduğunu vermek, herkesin hakkına saygı göstermektir”. Çeçen’e (1993: 18) göre adalet “hak ve hukukun gerçekleşmesi, yerini bulması”dır. Tatlı ve Görmez’e (2016:

11) göre adalet “zulüm etmemek, hak sahibine hakkını vermek ve layık olduğu muameleyi yapmak”tır. Cevizci’ye (1999: 11) göre adalet, “bir toplumda, değerlerin, ilkelerin, ideallerin, erdemlerin, cisimleştirilmiş, somutlaştırılmış, hayata geçirilmiş olması durumudur. Herkesin hak ettiği ödül ya da cezayla karşılaşması durumudur”.

Farklı anlamlara gelen adalet kavramının bireysel ve toplumsal olmak üzere temelde iki yönü bulunmaktadır (Cevizci, 1999: 11). Adalet bireysel yaşamda, nefsin terbiye edilerek kamil bir insan profilinin oluşturulmasını sağlayan yegane güçtür. İbn Miskeveyh, Nasiruddin Tusi, Kınalızade Ali Çelebi ve diğer birçok düşünür adaleti, hem faziletler arasında dengenin sağlanması hem de sahip olunan fazilette orta (adil) olmanın yetkin bir insan profili için gerekli şart olduğunu ifade etmişlerdir. Adaletin toplumsal yönü ise insanın sosyal bir varlık olması ile ilişkili olarak açıklanmaktadır. Kınalızade Ali Çelebi’ye göre insanlar ihtiyaçlarını tek başına gideremediği için diğer insanların yardımına muhtaçtır. Bu durum insanların toplumsallaşmasını sağlayarak bir arada yaşamalarını gerekli kılmaktadır. Ona göre toplumsal yaşamda düzenin sağlanabilmesi adalete bağlıdır. Yani bir arada yaşayan insanların kendi aralarında kurmuş oldukları ilişkilerde ortaya çıkabilecek sorunların engellenebilmesi için adaletin toplumsal yaşamda tesis edilmesi gerekmektedir (2016: 114).

Maverdi’ye göre insanların toplumsal bir yaşam sürmeleri ve toplumsal yaşamda adaleti tesis edebilmeleri güçlü bir otoritenin varlığını gerekli kılmaktadır. Bu otorite ise devlettir (1982: 161). Devlet, toplumsal yaşamda adaletin gerçekleştirilmesini sağlayan güçtür. Devletin adaleti sağlayabilmesi öncelikle onun adaletli olması ile yakından ilişkilidir. Zira Platon’a (2016: 81) göre adalet, kimi zaman kişilere kimi zaman da devletlere özgü bir erdemdir.

Devlet adaletli olmak zorundadır. Devlette adaletin zayıflaması toplumsal yaşamda düzenin sarsılmasını beraberinde getirmektedir. Devletteki adaletsizliğin aşırı olduğu durumlar toplumsal yaşamdaki düzenin yıkılmasına neden olmaktadır (Topçu, 2015: 99). Bu durum adaletin devlet yaşamında gerçekleştirilmesinin toplumsal yaşamda düzenin sağlanması ile yakından ilişkili olduğunu göstermektedir.

Adaletli bir devletin varlığı, onun tüm organları ile adil olmasını gerekli kılmaktadır. Devletteki adalet, çalışanların kendi aralarında kurdukları ilişkilerden devletin tüm kurumları arasındaki ilişkilere kadar geçerlidir. Bu durum merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları için de geçerlidir. Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında oldukça önemli görevleri bulunan

merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşlarının verimli bir şekilde hizmet sunabilmeleri ve vatandaş ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri, onların kendi aralarında kurdukları ilişkilerde adaletli olmalarını gerektirmektedir.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerinden yönetim birimleri arasında tarihsel bir nitelik ihtiva eden birçok sorun bulunmaktadır. Bu sorunların giderilmesi için her ne kadar birçok adım atılmış olsa da atılan adımların yetersiz olduğu görülmektedir. Bu durum sorunların farklı bir açıdan değerlendirilmesini gerektirmektedir. Adalet, bu çalışmada merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki sorunları gidermede etkili olacağı düşünülen bir kavramdır. Dolayısıyla çalışmanın devamında merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramları tanımlanacak, sonrasında ise Türkiye’de merkezi yönetim ile yerinden yönetim birimleri arasındaki sorunlara değinilerek adaletin bu alandaki sorunları gidermedeki rolü tartışılacaktır.

2. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Kavramları

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim, günümüz modern devlet yapılanmasında vatandaş ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla oluşturulmuş önemli yönetsel sistemlerdir. Toplum için sunulacak hizmetlerin bir kısmı, genel ve toplumun tümünü ilgilendiren bir nitelik göstermesine karşın diğer bir bölümü, bölgesel veya yerel niteliktedir. Bu durumun bir sonucu olarak ortaya çıkan merkezi yönetim ve yerinden yönetim birimleri kendi görev alanına giren işleri yerine getirerek toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını sağlamaktadır.

Merkezden yönetim, karar alma yetkisinin yönetim kademesinin en üstünde olan(lar)da olması ya da üste yakın pozisyonlarda görev alanlarda bulunması şeklinde tanımlanabilir. Merkezden yönetimde kamu yönetimi ile ilgili politikalar ve planlar bir merkezde yürütülür, karar alındıktan sonra bağlı birimlere iletilir ve gereken faaliyetler gerçekleştirilir (Aydın, 2015: 57; Yavuz, 2003: 26). Merkezîyetçi ülke, tüm kamusal malların ve hizmetlerin üretimi ve tüketiminin yerel alanlar da dahil olmak üzere merkezi bir devlet tarafından yerine getirildiği ve finanse edildiği ülkedir. Böyle bir sistemde hem yerel nitelikteki hem de merkezi nitelikteki hizmetler merkezde toplanmakta ve merkezi örgütler aracılığıyla veya merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alan örgütler tarafından yerine getirilmektedir (Erdem vd., 2013:367; Türkoğlu, 2009: 32).

Merkezden yönetim olgusu siyasi merkezden yönetim ve idari merkezden yönetim olmak üzere iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Siyasi açıdan merkezden yönetimde, yasama, yürütme ve yargı görevleri tamamen merkezde

toplanmıştır (Eryılmaz, 2015: 106; Pehlivan, 2013: 190). Burada bahsedilen örgütlenme şekli üniter devlettir. Böyle bir devlet örgütlenmesinde kanun yapan ulusal yasama organı dışında herhangi bir meclis bulunmaz. Bu nedenle farklı yerleşim birimlerine veya bölgelere göre değişiklik arz eden yasalar da bulunmamaktadır (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 611; Eryılmaz, 2015: 107). İdari açıdan merkezden yönetim ise, siyasi merkezden yönetime göre daha dar bir anlamı ifade etmektedir. İdari anlamda merkeziyetçilik, kamusal otoritenin merkezileştirilmesini gerekli kılmaktadır. Kamusal hizmetler ile ilgili kararların alınması ve politikaların oluşturulması yetkisi merkezi birimlerde toplanmıştır. Hazırlanan politikaların yürütülmesine dair yetkiler de yine merkezi organların elinde bulunmaktadır. Bu yönetim şeklinde merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde bulunan alt birimlere, il ve bölge kuruluşlarına geniş bir takdir yetkisi tanınmamaktadır (Eryılmaz, 2015: 107).

Yerinden yönetim kavramı ise farklı alanlarda ve anlamlarda kullanılmaktadır. Ülkelerin değişik bölgelerine veya belirli kamu hizmetlerine uygulanabilen yerinden yönetim, yerel halkın kendileri tarafından seçtiği organlarca yönetilmesini ifade eden bir uygulamanın adıdır (Şengül, 2010: 5; Açar, 2006: 279). Diğer bir tanıma göre yerinden yönetim, bölgesel veya yerel nitelikteki görevlerin, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında kalan özerk birimlerce yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Yine yerinden yönetim, karar alma yetkisinin hiyerarşinin en alt kademelerinde bulunan organlara kadar yayılması olarak tanımlanabilir. Bir kamu kurumunda karar alma, finans ve personel ile ilgili işlemler merkezden değil de yerelden yapılıyorsa, orada yerinden yönetim söz konusudur (Keleş, 2014: 24; Aydın, 2013: 151).

Yerinden yönetim, “siyasi” ve “idari” yerinden yönetim olmak üzere iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2015: 114). Siyasi yerinden yönetim, siyasi iktidarın kullanımını düzenlemekte ve yasama, yürütme ve yargı alanlarında iktidar paylaşımı nedeniyle devletin yapısını ilgilendirmektedir. Siyasi yerinden yönetim, siyasal gücün yerinden yönetim ile merkezi yönetim arasında paylaşılmasını ifade etmektedir. Siyasi yerinden yönetim, üniter devlet yapısının karşıtı olan ve cumhuriyet, eyalet, kanton ve il gibi birimlerden oluşan federal devlet yapısının ortaya çıkmasını sağlamıştır (Şengül, 2010: 8; Aydın, 2015: 64). İdari yerinden yönetim ise, yerel nitelikteki kamusal hizmetler ile ekonomik, teknik ve kültürel bazı faaliyetlerin merkezi yönetim dışında örgütlenen kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesidir. İlgili kamu tüzel kişileri ya coğrafi bir bölgede yaşayan halkın ihtiyaçlarını giderebilmek için ya da sanayi, ticaret, eğitim ve kültür gibi belirli bazı hizmetleri temsil etmektedirler (Eryılmaz, 2015: 116). Bu tür kuruluşlar neredeyse tüm ülkelerde

yaygındırlar. Genel olarak özerk bir statüye sahip olan bu kuruluşların sundukları hizmetlere halkın doğrudan veya dolaylı olarak katılması söz konusudur. Bu kuruluşların kendilerine ait bütçeleri bulunmakta ve kendi organları tarafından yönetilmektedirler (Aydın, 2015: 66).

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleri kendi içerisinde birçok yarar ve sakıncayı barındırmakla birlikte ülkelerin tarihi, siyasi ve toplumsal yapılarına göre farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla bazı ülkelerde merkezi yönetim güçlü bir yapı sergilemekteyken bazı ülkelerde ise yerinden yönetimler daha güçlü bir yapıdadır. Lakin son dönemlerde özellikle de demokrasinin hakim olduğu ülkelerde yerinden yönetimlere daha fazla ağırlık verildiği ve merkezi yönetiminin zayıflatıldığı bir gerçektir. Zira halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının yöre halkı tarafından veya onların seçtikleri temsilciler eliyle yerine getirilmesi hem demokrasinin bir gereği olmakta hem de hizmetlerde kalite ve verimliliğin artmasını sağlamaktadır.

Türk kamu yönetimi merkeziyetçi bir yapıdadır. Türk kamu yönetimi sisteminin merkeziyetçi bir yapı sergilemesi şu anki bir problem olmanın çok ötesindedir. Tarihsel süreç içerisinde şekillenerek günümüze kadar gelen Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi olarak nitelendirilebilmesi, tarihsel olarak varlığının irdelenmesini ve merkeziyetçi yapının günümüzde nasıl bir sorun halini aldığına incelenmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla bir sonraki başlıkta tüm yönleri ile merkeziyetçiliğin bir sorun olarak incelenmesi ve sorunun Türk kamu yönetimine etkilerinin ne ölçüde olduğunun belirlenmesi önem arz etmektedir.

3. Türkiye’de Bir Sorun Olarak Merkeziyetçilik ve Yerelleşme

Merkeziyetçilik Türk kamu yönetimi sisteminin hem en belirgin özelliği hem de en önemli sorunlarından birisidir (Aydın, 2017: 244). Merkeziyetçilik sorunu, Osmanlı Devleti’nin özellikle son dönemlerinden Cumhuriyete intikal eden ve günümüzde de varlığını devam ettiren önemli bir sorundur. Bu sorunların giderilebilmesi için tarihsel süreç içerisinde birçok adım atılmıştır. Öncelikle merkeziyetçilik ve yerelleşme sorununun giderilebilmesi için atılan adımların incelenmesi gerekmektedir. Bu durum Türk kamu yönetiminde merkezileşme ve yerelleşme sorununun günümüzde nasıl bir sorun olduğunun anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

Esasen merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler kamu yönetiminin karakteristiğini belirleyen temel unsurların başında gelmektedir. Kamu yönetiminin alt birimleri statüsünde bulunan bu iki yönetsel kademe

arasındaki etkileşim, tarihsel süreç içerisinde siyasal, ekonomik ve toplumsal yapıların etkisi ile şekillenmektedir. Osmanlı döneminde yerel nitelikteki hizmetlerin batıdaki gibi yerel yönetim birimleri eliyle değil de vakıflar ve esnaf örgütleri tarafından yerine getiriliyor olması, yerelleşme hareketlerinin 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar gecikmesine neden olmuştur (Kara, 2016: 250). Dolayısıyla devletin otoriter ve merkezîyetçi yönetim sistemi, Türk tarihinde sürekli olarak var olmasına ve bir tür yerelleşmenin olduğu Osmanlı Devletinde de kısmen bulunmasına rağmen, daha çok Tanzimat ile birlikte şekillenmeye başlamıştır. Merkezîyetçiliğin Tanzimat dönemi yönetim sisteminin temel özelliği olması, bu dönemde birçok sorunun yaşanmasına neden olmuştur. Yaşanan sorunlarla birlikte modernleşme hareketleri sonucu Osmanlı Devletinin örgütsel anlamda büyümesi, uzmanlaşma ve yerelleşme hareketlerinin hız kazanmasını sağlamıştır. Merkezîyetçilik sorununa karşı bu dönemde özellikle Prens Sabahattin’in yerelleşmenin sağlanması ve il genel meclis üyeleri ile merkezî yönetim temsilcilerinin halk tarafından seçilmesi gereği üzerine kurmuş olduğu Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkezîyet cemiyetinin çalışmaları, yerelleşme konusunda çeşitli görüşler ve teoriler öne sürse de pek kabul görmemiş ve merkezîyetçilik artarak devam etmiştir (Aydın, 2017: 244-245; Lamba, 2010: 135-153).

Tanzimat’ı izleyen yıllarda batı ile ilişkilerin yoğunluk kazanmasının da etkisiyle 1855 yılında Osmanlı’da ilk belediye denemesi, 1857 yılında Altıncı Daire-i Belediyenin kurulması ile belediye teşkilatının başkent ve diğer illerde kurulmasına öncülük etmesi, 1864 yılında Vilayet Nizannamesi ile belediye yönetimlerinin İstanbul dışındaki illerde de kurulmasının düzenlenmesi, il özel idarelerinin yapısal olarak bir şekle sokulması ve köylerin yerel yönetim birimi olarak kabul edilmesi, 1869 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizannamesi ile İstanbul Şehreminliğinin yapısının değiştirilmesi, 1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kazalarda belediye örgütünün kurulması, 1876 yılında çıkarılan Kanun-i Esasi ile tüm ülkede kurulacak belediyelerin seçim ile göreve gelmesi ve belediyelerin kuruluşlarının, yapılarının ve organlarının yeniden düzenlenmesi, 1877 yılında çıkarılan Deersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul’daki gittikçe büyüyen sorunlara çözüm bulunmasının amaçlanması, gibi yerelleşme hareketleri devam etmiştir (Ünal, 2011: 244; Çiçek, 2014: 58; Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 616).

Osmanlı Devletinden sonra kurulan Cumhuriyet, siyasal yapı, siyasal kültür ve hatta birçok kurumlarıyla Osmanlı merkezîyetçiliğini devralmıştır. 1921 ve 1924 Anayasalarında yerel yönetimlerin varlığına kısmen değinilmiş,

1924 yılında 442 sayılı köy kanunu ve 1930 yılına gelindiğinde 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. İzleyen yıllarda tek parti döneminde yerelleşme yerine merkezîyetçilik daha da katı bir hal almıştır. 1950’de iktidara gelen Demokrat Parti her ne kadar yönetimi demokratikleştireceğini ifade etse de siyasi gelenekte ve yapıda ciddi bir değişim gerçekleştirememiş ve merkezîyetçilik varlığını devam ettirmiştir. 1961 ve yerelleşme açısından benzer özellikleri taşıyan 1982 Anayasalarında merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının varlığına vurgu yapılarak adem-i merkezîyetçiliğin benimsendiği görülmektedir. 1970’lerde yaşanan siyasi, ekonomik ve sosyal krizlerin küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyada merkezîyetçi yapıyı sorgular hale getirmesi Türkiye’de de etkili olmuş ve 1980’lere gelindiğinde yerelleşme hareketleri biraz daha hız kazanmıştır. Özellikle 1980 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile 1988’de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının kabul edilmesi önemli adımlar olarak değerlendirilebilir. Bu önemli gelişmeleri ise 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetim kanunlarının değiştirilerek demokratikleşme hareketlerinin ağırlık kazanması izlemiştir (Görmez, 2000: 83-84; Arslan vd., 2016: 44; Güven vd., 2017: 195; Lamba, 2010: 142).

Osmanlı’dan günümüze yerelleşme ile ilgili olarak zikredilen yasal düzenlemelerin yanı sıra özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren çıkarılan ve temelde merkezîyetçi yapının yumuşatılması gerektiği üzerinde duran Neumark, Barker ve Martin ve Cush gibi raporların önemli bir yeri bulunmaktadır. Yine özellikle planlı döneme geçiş ile birlikte hazırlanan ve günümüzde de varlığını devam ettiren Kalkınma Planları, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projeleri ile yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmeleri ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve sorumlulukların tekrar belirlenmesi gibi önemli konular içermiştir.

Yapılan açıklamalardan hareketle Türk kamu yönetiminde merkezîyetçi yapının yumuşatılarak yerelleşmenin ön plana çıkarılmasında 1850’lerden günümüze kadar birçok önemli adımın atıldığı söylenebilir. Lakin gelinen noktada uygulamada hala merkezîyetçi yapının ağırlıklı olarak hissedildiği, çeşitli ekonomik, siyasi ve toplumsal kaygılardan dolayı merkezîyetçiliğin korunduğu, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin hala sıkı ve kapsamlı olduğu ve yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan merkeze bağlı bir şekilde faaliyet gösterdiği görülmektedir. Günümüzde merkezîyetçiliğin beraberinde getirdiği sorunlar ve bu sorunların boyutu ise kamu yönetimini önemli bir ölçüde etkilemektedir.

Aşırı merkezîyetçilik, Türk kamu yönetimi sisteminin sürekli kargaşa ve kriz içerisinde bulunmasına, yapısının ve süreçlerinin yozlaşmasına, kırtasiyeciliğin artmasına, aşırı büyümeye, kaynak ve zaman israfına neden olmaktadır (Yılmaz, 2007: 219). Yine aşırı merkezîyetçilik örgütsel esnekliğin azalmasına ve hızlı ve etkin karar alamamaya neden olmaktadır. Oysa yerellik ilkesinin Türkiye’de tam olarak uygulanması, kararların halka en yakın alt yönetsel birimler tarafından alınmasını sağlayacaktır. Bunun sonucunda ise esnek, katılımcı, verimli ve daha ekonomik bir yönetim anlayışı gerçekleşecektir (Turan, 2016: 169; Yıldırım, 2014: 132).

Genel ve yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin planlanması, karşılanması ve vatandaşlara sunulması, bu hizmetlere ilişkin örgütsel yapıların ve yönetim esaslarının karakteristiği açısından bakıldığı zaman, Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetimin icracısı veya bir tür idari temsilcileri, uzantıları veya belirli ölçülerde taşra teşkilatının unsurları şeklindedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin kendilerine vermiş olduğu yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin karara bağlanması ve yürütülmesinde çok az takdir yetkisine sahiptir. Yerel yönetimler sunulması gereken hizmetleri ağırlıklı olarak merkezi yönetimin denetimindeki gelirler ile sunmaya çalışan organlardır (Köseçik ve Sağbaş, 2005: 112). Yerel yönetimlerin bu durumu karar alma ve uygulamaya ilişkin özerk olamamalarına ve merkeze bağlı bir şekilde, adeta merkezin bir uzantısı gibi görev yapmalarına ve birçok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır.

Günümüzde, var olan merkezîyetçi yapının tekrar yapılandırılması ve bir tür yerelleşmeye gitmenin ihtiyaç halini aldığı bir gerçektir. Çünkü merkezîyetçilik, birçok kamusal sorunun altında yatan en önemli neden biridir (Aydın, 2017: 247). Türkiye’de merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında yetki, görev ve sorumluluk paylaşımı konularında genel anlamda bir uzlaşma olmakla birlikte en uygun çözüme ulaşma noktasında ciddi sorunlar bulunmaktadır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında tarafları rahatlatan bir çözüme henüz ulaşılabilmiş değildir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki asıl sorun, söz konusu hizmetlerin yönetimler arasında adil bir şekilde paylaşılması noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yapılacak olan görev paylaşımının belli ölçülere dayandırılması gerekmektedir (Bozan, 2013:156; Güngör, 2012: 3; Tortop vd., 2008: 141).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali, yönetsel ve siyasal açıdan ilişkiler bulunmaktadır. Ancak merkezi yönetimin yerinden yönetim

birimleri üzerinde uyguladığı vesayet denetiminde ciddi sorunlar bulunmaktadır. İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim birimleri arasında bütünlük sağlayan hukuki bir araçtır (Aydın, 2017: 247-248; Günday, 2013: 84). İdari vesayet, “merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların işlemleri ve eylemlerini yasalarla belirlenen sınırlar içerisinde kontrol etme ve kararlarını bozabilmek yetkisini” ifade etmektedir. Yerel yönetimlere kanunlar tarafından verilen görevlerin büyük bir kısmının merkezi yönetimce gerçekleştirilmesi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idare vesayet yetkisinin giderek artmasına ve yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinin kısıtlanmasına neden olmuştur. Yine vesayet denetiminin yalnızca hukuka uygunluk esasına göre yapılması gerekirken, hizmetlerin yerindeliğini ölçmeye ve değerlendirmeye kadar uzanan bir nitelik göstermesi sorun teşkil etmektedir. Yerindelik denetimi, yerel özerklikle bağdaşan bir durum değildir. Anayasanın 127. maddesine göre de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hiyerarşik denetim değil idari vesayet yetkisi bulunmaktadır (Doğan, 1996: 31; Mahmutoğlu, 2011: 46; Eryılmaz, 2015: 300; Keleş, 2014: 58; İsbir, 2009: 1592).

Türk kamu yönetiminde merkezîyetçilik sorununun çözümü ve bu sorunun kamu yönetimindeki olumsuz etkilerinin giderilebilmesi için, yukarıda da değinildiği üzere, birçok adım atılmıştır. Lakin merkezîyetçilik bir sorun olarak varlığını hala devam ettirmekte ve birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Çalışmanın bir sonraki başlığında merkezîyetçilik-yerelleşme sorunu adalet açısından değerlendirilecek ve soruna adalet temelinde çözüm aranmaya çalışılacaktır.

4. Türkiye’de Merkezîyetçilik-Yerelleşme Sorununun Giderilmesinde Adaletin Rolü

Adalet, hem bireysel yaşam hem de toplumsal yaşam için oldukça önemli olan bir kavramdır. Esasen adalet ile ilgili düşünceler incelendiğinde onun hakkaniyet temelli bir kavram olduğu görülmektedir. Yani kim neyi hak ediyorsa, hak ettiğinin kendisine verilmesini ifade etmektedir. Lakin adalet yalnızca bireyleri ilgilendiren bir kavramın çok ötesinde bir anlam taşımaktadır. O sadece bireysel ve toplumsal yaşam ile ilgili değil, aynı zamanda devlet yaşamıyla da ilgilidir. Yani adaletin bireysel ve toplumsal yaşam için taşıdığı önem devlet yaşamı için de geçerlidir. Zira İbn Rüşd’e göre adalet, devlet yönetimi ile ilgilidir ve devletin ayakta kalması ile düzenin sağlanması adaletin varlığına bağlıdır. Maverdi devlet işlerinin ancak adalet ile düzene girebileceğini, Hz. Ömer (r.a.) ise adalet mülkün temelidir sözü ile adaletin

devlet yönetimi açısından ne kadar önemli bir olgu olduğunu ortaya koymuştur (Şulul, 2015: 85; Maverdi, 2013: 48).

Adalet, hem vatandaşların kendi aralarında kurmuş oldukları ilişkilerde, hem devletin vatandaşlar ile olan ilişkilerinde ve hem de devletin kendi kurumları arasındaki ilişkilerde var olması zorunlu olan bir kavramdır. Dolayısıyla merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkilerin adalet çerçevesinde değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki problemler incelendiğinde, sorunun temelde idari görev bölüşümü, mali kaynak tahsisi ve denetim hususlarında yaşandığı görülmektedir. Bu alanlarda yaşanan problemler merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde bir yandan kargaşanın yaşanmasına diğer yandan ise merkeziyetçi bir yapının veya yerelleşmenin ülkede baskın bir görünümde olmasına neden olmaktadır. Her iki durum da adaletsiz bir devlet yapısının ortaya çıkmasına ve devletin sunmuş olduğu hizmetlerde başarısız olmasına neden olmaktadır.

Platon devleti yöneticiler, askerler ve zanaatkârlar ile çiftçiler olmak üzere üç sınıfa ayırarak devletin varlığını, halkın mutluluğunu ve adil bir devlet yapısını bu üç sınıfın kendi üzerlerine düşen görevleri yapmalarına bağlamıştır (Platon, 2016: 197; 208). İbn Rüşd ise kentteki her bireyin, doğası elverdiği kadarıyla gerekli eylemleri gerçekleştirmesi ve gücü yettiğinde buna uymaya çalışmasını, kendi uzmanlıkları olmayan alanlara müdahale etmemelerini ifade etmektedir (2005: 35; 103). Bu durum İbn Rüşd’e göre adaletin gereğidir. Türkiye’de kamusal hizmetler merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Sunulan hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi ve bunun sonucu olarak toplumsal mutluluğun ve refahın artırılabilmesi, bu kurumların birbirlerinin görev ayırımına riayet etmeleri ve kendi alanına giren görevleri en iyi şekilde yapmaları ile doğrudan orantılıdır. Yani merkeziyetçiliği olması gereken düzeyde olabilmesi ve yerel birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları doğrultusunda etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunabilmesi için, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında adaletin tesis edilmesi gerekmektedir.

Kamusal hizmetlerin ülkede bulunan her yerleşim yerinde mali açıdan adaletli ve dengeli olarak sunulması devletin temel görevlerinden biridir. Fakat Türkiye’nin hem idari hem de mali sistem açısından geleneksel olarak merkeziyetçi bir sisteme sahip olması, görev ve yetkilerin büyük oranda merkezi yönetimde toplanmasına neden olmuştur (Uysal ve Mecek, 2015: 1170; Urhan, 2008: 99). Merkezi idarenin mahalli nitelikteki ihtiyaçlarının genel politikalar

çerçevesinde bölgede yaşayan halkın talepleri doğrultusunda yine beldeye yaşayanlar tarafından belirlenip yürütülmesi ve buna uygun bir şekilde mali ve idari sorumlulukların belirlenmesi gerekmektedir. Yani devlet merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımında bir denge oluşturulmalıdır. Denge adaletin çok önemli bir boyutunu oluşturmakta ve çoğu zaman adaletle aynı anlamı taşımaktadır. Zira Adalet Farabi'nin (1987: 54) düşüncesiyle, dengenin sağlanabilmesini ifade etmektedir. Adalet genelde denge arar, dengesiz durumların giderilmesi için çaba gösterir. Hem özverilerin dağılımında hem de karşılıkların verilmesinde denge sağlanmalıdır. Bu bağlamda yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından sunulması ve merkezi yönetimin kendi alanına giren görevlerle donatılması adaletin icrası anlamına gelmektedir (Özdemir, 1991: 313; Önder, 2014: 26; Çeçen, 1993: 64).

Merkezi yönetim ile yerel birimler arasında adaletli bir görev dağılımının yapılmaması beraberinde verimsiz bir yönetim yapısının ortaya çıkmasına, vatandaşlara hizmetlerin eksik götürülmesine veya hiç götürülmemesine ve kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılmamasına neden olmaktadır. Bu durum devlet içerisinde sürekli bir kargaşanın yaşanmasını ve nihayetinde devletin asli görevlerini yerine getirmesini engellemektedir. İbn Rüşd, devletlerde meydana gelen haksızlıkların ve dolayısıyla yaşanan kargaşanın temel nedenini adaletsizlik olarak nitelendirmiştir (Şulul, 2005: 86). Bu olumsuz durumların engellenebilmesi ve devletin görevlerini en iyi şekilde yerine getirebilmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında adaletli bir görev paylaşımını zorunlu kılmaktadır.

Adalet, devlet yönetiminde tüm birimlerin kapasitelerini optimum seviyede kullanmalarını ifade etmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımında yaşanan sorunlar her iki yönetim türünün ya kapasitesinin çok üzerinde görevleri yerine getirmek zorunda kalmalarına ya da kapasitelerinin altında görevler üstlenmelerine neden olmaktadır. Bu durumun engellenebilmesi adalete bağlıdır. Çünkü adaletli bir görev bölüşümü merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kapasiteleri ile orantılı olacak şekilde görevlendirilmesini gerektirmektedir. Yapılan açıklamalardan hareketle ifade edilebilir ki merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında oluşturulacak adaletli bir görev paylaşımı, Türkiye'nin merkezîyetçilik sorununun giderilmesine katkı sağlayacaktır.

Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir diğer önemli sorunu gelir kaynaklarının dağılımı oluşturmaktadır. Gelir kaynaklarının çoğu Türkiye'de merkezi yönetimin elinde bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin

hem merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı hem de kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası adaletli, rasyonel ve düzenli bir kaynak bölüşümü de yapılmamıştır (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 329-330). Bu durumun bir sonucu olarak merkezi yönetim, mali kaynakları kendi elinde toplamakta ve bunları yeri geldiğinde yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanabilmektedir. Yine mali kaynakları az olan yerel yönetimler kendi hizmet alanlarındaki bazı görevleri merkezi idareye devretmek zorunda kalmaktadır. Mali kaynak yetersizliği aynı zamanda yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırlanmasına ve merkezi yönetimlerin daha çok müdahalesine de yol açmaktadır (Urhan, 2008: 100; Türkoğlu, 2009: 169).

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak aktarılması mevcut yapıda kaçınılmaz olduğuna göre, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gerçekleştirilecek kaynak bölüşümünün, görev bölüşümüne paralel olarak, adaletli bir biçimde yapılması gerekmektedir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 330). Yani merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılacak mali kaynak belirlenmeden önce yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları belirlenmeli ve görevleriyle orantılı olacak şekilde mali kaynak tahsis edilmelidir (Kesik, 2005: 81).

Türkiye’de öncelikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali kaynak paylaşımının tekrar gözden geçirilmesi ve adaletli bir kaynak dağılımının sağlanması gerekmektedir (Ayyıldız, 2012: 15). Adalet, kim neyi hak ediyorsa onun kendisine verilmesini ifade etmektedir. Adaletin bu anlamı ihtiyaca uygunluğu ön plana çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı mali kaynağa ihtiyacı vardır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendisinden beklenen hizmetleri yerine getirme hususunda ihtiyaç duyduğu mali kaynağa sahip olmaları adaletin gereğidir ve bu durum ancak adalet ile sağlanabilir.

Yine Türkiye’de, bir sorun teşkil eden idari vesayet yetkisinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması, adil kanunların oluşturulması ve uygulanması ile yakından ilişkilidir. Çünkü idari vesayet kanuna dayanan ve kanunla sınırlı olan bir denetim türüdür. Montesquieu’ye göre adalet, insanların yaptığı yasaların öncüsüdür ve adaletin olmazsa olmazı iyi yapılmış kanunlardır (Turan, 2016: 81; Kılıç, 2014: 6; 161). Yasalarla ölçülü olarak ele alındığında yasalara aykırı düşen, uymayan kurallar, uygulamalar adaletsiz sayılır. Adalet bir düşünce olarak hukuksal düzenden önce vardır. Adalet bir amaç olarak kanunların önünde gider ve kanunlara yol gösterir. Yani adalet, tüm hukuksal düzenlemelerin üzerinde, onlara ışık tutan,

girişimlere yön veren üstün bir yere sahiptir (Çeçen, 1993: 122-123). Dolayısıyla idari vesayet ile ilgili olarak yapılacak yasal düzenlemelerin öncelikle adalet ilkesine uygun bir biçimde yapılması gerekmektedir.

Türkiye’de idari vesayet yetkisi, çok genel yorumlanmaya müsait türden bir düzenlemedir. İdari vesayet yetkisinin sınırının tam olarak belirlenememesi, belki de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin her zaman ağır olduğu şeklinde bir algıyı da karşımıza çıkarabilmektedir. Bu doğrultuda öncelikle idari vesayet denetiminin ne olduğunun ve hangi amaçlarla nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğinin adil kanunlarla belirlenmesi gerekmektedir (Önen ve Eken, 2016: 232). Daha sonra yapılacak idari vesayet denetimlerinin oluşturulan yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Yasaya uygun davranmak adaletin gereğidir. Zira Aristoteles adaleti, yasaya uygun olan şey olarak tanımlamıştır (2017: 92).

Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisini katı bir şekilde uygulaması ve yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersiz olması gibi durumlar yerel yönetimlerin özerk yapılarına da zarar vermektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği, her şeyden önce yasal düzenlemeler ile oluşturulabilir ve yine yasalarla güvence altına alınabilir (8. BYKP, 2001: 48). Anayasanın 127. maddesi yerel yönetimlerin özerk birimler olduğunu dile getirmiştir. Fakat yerel yönetimlerin uygulamada özerk bir yapıda olmamaları beraberinde birçok sorunu getirmektedir. Bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetimin icracısı veya bir tür idari temsilcileri, uzantıları veya belirli ölçülerde taşra teşkilatının unsurları şeklinde faaliyet göstermesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler merkezi yönetimin kendilerine vermiş olduğu yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin karara bağlanması ve yürütülmesinde çok az takdir yetkisine sahiptir. Yerel yönetimler sunulması gereken hizmetleri ağırlıklı olarak merkezi yönetimin denetimindeki gelirler ile sunmaya çalışan organlardır. Oysa özerklik, herhangi başka bir otoriteye ihtiyaç duymadan kendi başına hareket edebilme yeteneğini ifade etmektedir (Köseçik ve Sağbaş, 2005: 112; Çiner ve Karakaya, 2013: 73). Buradaki özerklik, yerel yönetim birimlerinin merkezi idarenin ön iznine ve onayına bağlı olmaksızın kesin karar alma yetkisinin bulunmalarını, seçimle oluşturulan organların merkezi yönetim karşısında bağımsız bir konuma sahip olmalarını ve kanunların yerel yönetimlere verdiği görev ve yetkileri diğer kurumların yardımlarına gerek duymadan yerine getirebilmelerini ifade etmektedir (Tortop, 1991: 5).

Özerklik adalet ile eşdeğer bir anlamı ifade etmektedir. Adaletin dikkate alınmadığı bir yönetimde özerklik sağlanamaz. Kendilerine verilen imkanlar ile

vatandaşların ihtiyaçlarını verimli bir şekilde karşılamak isteyen yerel yönetimlerin kendi görev alanlarında kararlarını özgürce alabilmeleri ancak adalet ile sağlanabilir.

Platon adaleti herkesin kendi işini yapması olarak tanımlamıştır (Platon, 2016: 195). Bu açıdan adalet, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kendi görev alanına giren işleri vatandaş ihtiyaçları doğrultusunda özgürce yerine getirmelerini gerektirir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin kendilerine verilen yetkileri yine kendi kararları doğrultusunda özgürce kullanabilmeleri adaleti gerçekleştirmelerini ifade etmektedir.

Gazali, “semavat ve arz adaletle ayakta durur” demiştir. Bu nedenle adaletin olmadığı her şey eksiktir. Oysa tüm işler adaletle tamamlanmakta ve yürümektedir (Gazali, 2010: 74). Dolayısıyla devlet yaşamı için oldukça önemli bir kavram olan adaletin tüm işlemlerde temel kıstas olarak benimsenmesi gerekmektedir. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler için de geçerlidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki sorunların giderilmesi, her iki yönetim sisteminin ve bu sistem ile oluşturulan diğer tüm kamu kurumlarının görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi ve vatandaşların devletten beklediği hizmetlerin karşılanabilmesi için, adaletin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde belirleyici bir unsur olarak dikkate alınması gerekmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Türk kamu yönetiminin tarihsel olarak sahip olduğu merkeziyetçilik-yerelleşme sorunu incelendiğinde, sorunun genel anlamda idari görev bölüşümü, mali kaynak tahsisi ve denetim hususlarında yaşandığı görülmektedir. Bu sorunların giderilmesinde adalet kavramı önem kazanmaktadır. Temelde hak edene hakkının verilmesi olarak tanımlanan adalet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin boyutunu ortaya koymaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler yasal olarak özerk bir yapıda bulunmalarına rağmen merkezi yönetimin bir uzantısı, icracısı gibi faaliyet göstermektedirler. Bunun engellenebilmesi ve yerinden yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki sorunların giderilebilmesi için, ilk olarak yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımının net ve adaletli bir şekilde yapılması gerekmektedir. Bunun yapılmaması ya yerel yönetimlerin kapasitesinin üzerinde bir göreve sahip olmasına ya da merkezi yönetimin kendi alanına girmeyen işlerle uğraşmasına neden olmaktadır. Böylesi bir durum kamu yönetiminin verimsizleşmesine neden olmaktadır.

İkinci olarak çözülmesi gereken sorun, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır. Zira Türkiye’de gelirlerin büyük bir kısmı merkezi yönetimin elinde bulunmaktadır. Yerel yönetimlere tanınan görevler fazlaca olmasına rağmen, yerel yönetimlerin özellikle mali anlamda yeteri kadar özerk olmamaları, merkezi yönetime ihtiyaç duymalarına ve yerine getirmeleri gereken görevleri zamanında ve verimli bir şekilde icra etmelerine engel olmakta veya hiç yapılmamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla öncelikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görevleri ile orantılı bir şekilde, yani adaletli bir kaynak tahsisinin yapılması gerekmektedir.

Son olarak Türkiye’de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetiminde sorunlar yaşanmaktadır. Türkiye’de idari vesayet çok geniş yorumlanabilen ve sınırları kesin olarak belirtilmemiş bir denetim türüdür. Bu durum vesayet yetkisinin amacı dışında kullanılmasına neden olabilmektedir. Öncelikle vesayet denetiminin sınırlarının tam olarak belirlenmesi ve denetimlerin kanunlar çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Bu durum, adaletin gereğidir.

Bireysel yaşamdan toplumsal yaşama ve nihayetinde devlet yaşamına kadar etkili olan adalet kavramının devletin tüm birimleri arasındaki ilişkilerde etkin kılınabilmesi, kamu yönetiminde yaşanan problemleri gidermek açısından oldukça etkilidir. Bu durum Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler için de geçerlidir. Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki problemler incelendiğinde, sorunların doğrudan adalet ile ilgili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla merkez ve yerel arasındaki ilişkilerde adaletin dikkate alınarak görev, yetki ve kaynak dağılımının gerçekleştirilmesi, bu alandaki sorunların giderilmesine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- AĞAR, Serkan (2006), “Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (65), ss. 277-310.
- ANBARLI BOZATAY, Şeniz ve KIZILKAYA, Kemal (2016), “Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(1), ss. 609-637.
- ARİSTOTELES, (2017), *Nikomakhos’a Etik*, Çev. Saffet Babür, Ankara, Bilgesu Yayınları.

- ARSLAN, Erkan, GÜRSES, Fatih ve BAYKAL, Ömer Nabi (2016), “Cumhuriyetten Günümüze Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Vaatler, Gerçekleşenler”, *9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara, TODAİE Yayınları, ss. 42-53.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2013), *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2015), *Yönetim Bilimi*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2017), *Türk Kamu Yönetimi*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- AYYILDIZ, Yaşar (2012), “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi: 2006-2010 Dönemi”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1(2), ss. 1-20.
- BODUR, Necla (2016), “Ebû Zehre’nin Adalet ve Hürriyet Anlayışı”, *AKEV Akademi Dergisi*, (66), ss. 501-518.
- BOZAN, Mahmut (2013), “Yerelleşme Sürecinde Valilerin Rol Tanımları”, Ed. Buğra Özer ve Güven Şeker, *Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılırları*, Manisa, Celal Bayar Üniversitesi Yayını, ss. 153-162.
- CEVİZCİ, Ahmet (1999), *Felsefe Sözlüğü*, İstanbul, Paradigma Yayınları.
- ÇEÇEN, Anıl (1993), *Adalet Kavramı*, İstanbul, Gündoğan Yayınları.
- ÇİÇEK, Yeter (2014), “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), ss. 53-64.
- ÇİNER, Can Umut ve KARAKAYA, Oral (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi*, 68(2), ss. 63-93.
- DOĞAN, M. Emin (1996), “Belediyelerin Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(5), ss. 27-36.
- ERDEM, Metin, ŞENYÜZ, Doğan ve TATLIOĞLU, İsmail (2013), *Kamu Maliyesi*, Bursa, Ekin Yayınları.
- ERYILMAZ, Bilal (2015), *Kamu Yönetimi*, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- FARABİ (1987), *Fusulü'l-Medeni (Siyaset Felsefesine Dair Görüşleri)*, Çev. Hanefi Özcan, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- GAZALİ (2010), *Mearicü'l-Kuds (Hakikat Bilgisine Yükseliş)*, Çev. Serkan Özbudun, İstanbul, İnsan Yayınları.

- GÖRMEZ, Kemal (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (4), ss. 81-88.
- GÜNDAY, Metin (2013), *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi.
- GÜNGÖR, Sezen (2012), “Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Görev Paylaşımı”, *Akademik Bakış Dergisi*, (32), ss. 1-12.
- GÜVEN, Ahmet, KARKACIER, Atilla ve ŞİMŞEK, Türker (2017), “Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetim Dergisi*, 12(2), ss. 189-208.
- İBN RÜŞD (2005), *Telhisu’s-Siyase li Eflatun*, Çev. Muharrem Hilmi Özev, Siyasete Dair Temel Bilgiler: Kurtubalı İbn Rüşd’ün Platon’un Devletine Düştüğü Şerh, İstanbul, Bordo Siyah Yayınları.
- İSBİR, Begüm (2009), “Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11, ss. 1571-1599.
- KARA, Mustafa (2016), “Türkiye’de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), ss. 249-276.
- KELEŞ, Ruşen (2014), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul, Cem Yayınevi.
- KESİK, Ahmet (2005), “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (10), ss. 75-103.
- KILIÇ, Hüseyin (2014), *Adalet: Güç Savaşında Denge Noktası*, İstanbul, Beta Yayınları.
- KINALIZADE ALİ ÇELEBİ (2016), *Ahlak-ı Alai*, Çev. Murat Demirkol, Ankara, Fecr Yayınları.
- KÖSECİK, Muhammet ve SAĞBAŞ, İsa (2005), “Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Ed. Nagehan Talat Arslan, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine Bir İnceleme*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, ss. 111-152.
- LAMBA, Mustafa (2010), “Osmanlı’dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), ss. 131-156.
- MAHMUTOĞLU, Abdulkadir (2011), “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, http://www.tid.gov.tr/Makaleler/AbdulkadirMahmutoğlu_29-52.doc.

- MAVERDİ (1982), *Edebü’l Dünya Ved Din*, Çev. Selahattin Kip ve Abidin Sönmez, İstanbul, Bahar Yayınları.
- MAVERDİ (2013), *Yönetimin Esasları*, Çev. Mehmet Ali Kara, İstanbul, İlke Yayıncılık.
- ÖNDER, Özgür (2014), *Yönetimde Adalet ve Saadet-Bir Nasihatname Geleneği Olarak Siyasetname-*, İstanbul, Lotus Yayınları, İstanbul.
- ÖNEN, Semih Mustafa ve EKEN, İhsan (2016), “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), ss. 216-234.
- ÖZDEMİR, Biltekin (1991), “Mahalli İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler”, *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu Kitabı, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü ve Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını*, ss. 312-325.
- PEHLİVAN, Osman (2013), *Kamu Maliyesi*, Trabzon, Murathan Yayınevi.
- PLATON (2016), *Devlet*, Çev. Emre Alagöz, Ankara, Panama Yayınları.
- ŞENGÜL, Ramazan (2010), *Yerel Yönetimler*, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- ŞULUL, Cevher (2015), *İbn Rüşd’ün Siyaset Felsefesi*, İstanbul, İnsan Yayınları.
- TATLI, Adem ve GÖRMEZ, İdris (2016), *Adalet ve Hürriyet*, İstanbul, Elit Kültür Yayınları.
- TOPÇU, Nurettin (2015), *Ahlak*, İstanbul, Dergah Yayınları.
- TORTOP, Nuri (1991), “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), ss. 3-9.
- TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, Mehmet Akif (2008), *Mahalli İdareler*, Ankara, Nobel Yayınları.
- TURAN, Erol (2016), *Kamu Yönetimi-Temel Kavramlar*, Konya, Palet Yayınları.
- TÜRKOĞLU, İrfan (2009), *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın, No:389.
- TÜRKOĞLU, İrfan ve DEMİRHAN, Yılmaz (2013), “Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(2), ss. 315-332.

- URHAN, Vahide Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, (70), ss. 85-102.
- UYSAL, Yusuf ve MECEK, Mehmet (2015), “Köylere Sunulan Kamu Hizmetlerinin Nitelik ve Niceliği: Kütahya İli Örneği”, Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır ve Mücahit Navruz, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, Konya, ss. 1169-1183.
- ÜNAL, Feyzullah (2011), “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), ss. 241-248.
- YAVUZ, Yaşar (2003), “Lise Yönetici ve Öğretmenlerinin Yerinden ve Merkezden Yönetim Yönelimlerinin Karar Verme Sürecine Etkileri”, *Ege Eğitim Dergisi*, 3(2), ss. 25-35.
- YILDIRIM, Arzu (2014), “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (5), ss. 130-140.
- YILMAZ, Abdullah (2007), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), ss. 215-240.
8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001.

