

YEREL İDARELER TARAFINDAN SUNULAN ULUSAL KAMU HİZMETLERİNİN DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF THE STATUS OF NATIONAL PUBLIC SERVICES PROVIDED BY LOCAL ADMINISTRATIONS

Özlem USTA*

ÖZ

Tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesinin zorluğu ve hizmetten yararlananların da hizmet sunumuna katılımının sağlanması gerekliliği nedeniyle birtakım hizmetlerin yerel düzeyde sunulması uygun görülmektedir. Yerel düzeydeki hizmetler, merkezi idarenin taşra teşkilatı tarafından veya yerel idareler tarafından yürütülebilir. Bir hizmetin bunlardan hangisinin görev alanına girdiği noktada ulusal hizmet-yerel hizmet ayrımı yapılarak o hizmetin sağladığı faydanın coğrafik boyutu değerlendirilir. Kamu hizmetlerinin sağladığı faydanın coğrafik değerlendirmesine göre, bir hizmetin yürütülmesi toplumun tüm bireylerinin menfaatine oluyor ve faydası bireyin taleplerini aşarak toplumsal niteliğe ulaşıyorsa bu ulusal bir kamu hizmetidir ve merkezi idare tarafından görülmelidir. Diğer taraftan, bir hizmetin yürütülmesi yalnız o hizmetin sunulduğu alan itibarıyla o coğrafyada yaşayan kimseleri ilgilendiriyor ve onların menfaatine görülüyorsa bunlar yerel kamu hizmetidir ve yerel idareler tarafından görülmelidir. Çalışmada öncelikle bu doğrultuda kamu hizmetlerinin sunumundaki coğrafik ayrım ve ayrımın hukuki dayanağı ile kriterleri incelendikten sonra merkezi idare tarafından sunulması gereken ulusal kamu hizmetlerine yer verilmiş ve daha sonra yerel idare

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İdare Hukuku Ana Bilim Dalı
Araştırma Görevlisi
ustao@ankara.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-6035-8456

Özlem USTA

kavramına geçiş yapılmış ve yerel idarelerin sunmakla görevli olduğu hizmetlere mevzuatıyla birlikte göz atılmıştır. Nihayet, ulusal kamu hizmeti niteliğindeki birtakım hizmetlerin görülmesinde yerel idarelere yüklenen görevler ile yerel kamu hizmeti olmakla birlikte yerel idarelerin hizmet sınırları dışına çıkarak yürütmüş olduğu hizmetler değerlendirilmiştir. Ayrıca, yerel düzeyde sunulabilecek birtakım hizmetlerin de farklı sebeplerden dolayı yerel idarelere devredilmesinden kaçınılması hallerine de son başlıkta yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Ulusal Kamu Hizmeti, Yerel İdareler, Yerel Hizmet, Subsidiarite (Hizmette Yerellik)

ABSTRACT

Due to the difficulty of centralisation of all public services and the necessity to ensure the participation of service beneficiaries in service provision, it is deemed appropriate to provide some services at the local level. Services at the local level may be provided by the provincial organisation of the central administration or by local administrations. Where a service falls under the responsibility of one of these organisations, a distinction is made between national and local services and the geographical dimension of the benefit provided by that service is assessed. According to the geographical assessment of the benefit provided by public services, if the execution of a service is for the benefit of all members of society and its benefit goes beyond the requirements of the individual and reaches a social character, it is a national public service and should be executed by the central administration. On the other hand, if the provision of a service concerns and benefits only the people living in the geographical area where the service is provided, it is a local public service and should be provided by local administrations. This study first analyses the geographical distinction in the provision of public services and the legal basis and criteria for this distinction, then includes the national public services that must be provided by the central administration, then introduces the concept of local administration and examines the services that local administrations are responsible for providing, together with their legislation. Finally, it assesses the obligations imposed on local administrations in the provision of certain services that are national public services and the services that are local public services but are provided by local administrations beyond their service boundaries. It also examines the cases in which certain services that can be provided at local level are not subject to the national public service obligation.

Keywords: Public Service, National Public Service, Local Administrations, Local Service, Subsidiarity

GİRİŞ

Devlet, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve sunumunu öncelikle merkezi idare teşkilatı vasıtasıyla yerine getirir. Ancak, birtakım hizmetlerin bazı hâl ve sebeplerle merkezi idare teşkilatı vasıtasıyla yerine getirilmesinin ortaya çıkardığı güçlük ve sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla hizmetin yürütülmesi için gereken sosyal ortama erişimi daha kolay olan yerel idarelere ihtiyaç duyulur. Bu doğrultuda, yerel idareler, içinde buldukları yerel hizmet alanı çerçevesinde kamu hizmeti yerine getirirler. Kısaca, devletin kamu hizmetini yürüten çarkları Anayasa’da düzenlendiği üzere (m. 123/2) merkezi idare ve yerel idaredir. Yerel idareler, yerel yönetim teşkilatının yer yönünden yönetim kuruluşlarını ifade eder. Bu anlamda hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları çalışma konumuz dışındadır. Anayasa’nın 127. maddesinde yerel idareler; il özel idaresi, belediye ve köy olarak sayılmış kamu tüzel kişileridir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise (üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar) özel bilgi ve uzmanlık gerektiren teknik nitelikteki bazı kamu hizmetlerini merkez teşkilatından ayrı olarak yürüten kamu kurumlarıdır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının faaliyet alanı ulusal çapta hizmet görmek olduğundan çalışmamızda yeri de yoktur. Ancak bunların ulusal çapta yürüttükleri faaliyetler toplumsal fayda sağlamaya yönelik değil spesifik hizmet alanına ilişkindir.

Kamu hizmetlerinden hangilerinin merkezi idare tarafından hangilerinin yerel idare tarafından görüleceği konusunda kesin bir ayırım yoktur; bu konuda yer verilen ulusal ve yerel kamu hizmetlerini ayırma ölçütü Anayasa m. 127’de yer alan mahalli müşterek ihtiyaç ölçütüdür. Anayasa’da mahalli müşterek ihtiyaçların yerel kamu hizmeti olarak yerel idarelerce üstlenileceği öngörülmüştür. Ancak yerel düzeydeki hizmetler, merkezi idarenin taşra teşkilatı tarafından veya

Özlem USTA

yerel idareler tarafından yürütülebilir. Kamu hizmetlerinin görüldüğü ve yürütüldüğü alana göre tasnifinde ulusal hizmet ve yerel hizmet kavramları karşımıza çıkar. Bir hizmetin bunlardan hangisinin görev alanına girdiği noktada ulusal hizmet-yerel hizmet ayrımı yapılarak o hizmetin sağladığı faydanın coğrafik boyutu değerlendirilir.

Devletin mahalli düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yerel idareye bırakmasındaki temel motivasyon, bu kurumların merkezi idareye göre hizmetlerin üretimi ve dağıtımını yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine daha uygun ve daha etkin bir düzeyde yerine getirebilecekleridir. Kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesinin zorluğu ve hizmetten yararlananların hizmet sunumuna katılımının sağlanması gerekliliği nedeniyle bazı hizmetlerin yerel düzeyde sunulması uygun olabilir. Aynı zamanda, mahalli müşterek bir ihtiyaç olarak nitelenemeyen, ulusal bir hizmetin görülmesi ancak bu hizmetin mahalli müşterek ihtiyaç niteliği taşıyan bir bölümü var ise yalnız bu bölüm bakımından yerel idareler tarafından görülmeye müsaittir. Ancak bunun tespiti her zaman doğru biçimde yapılamamaktadır. Bu kapsamda, merkezi idare ile yerel idare arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve rasyonel prensiplere kavuşturulması, kaynakların bunlar arasında görevlere uygun ve dengeli dağıtımının hukuki esaslara bağlanması önemlidir. Yerel düzeyde ve ulusal düzeyde kamu hizmetlerinin, oluşabilecek yetki çatışmalarının önüne geçilmesi adına görev ve yetkilerin kim tarafından, hangi ölçülerde ve hangi şartlarda kullanılacağına açıkça tanımlanması gerekir.

Bu doğrultuda yapılan çalışmamızın temelini, yerel idarelerin sunmuş olduğu birtakım hizmetlerin kanunda sınırının çizilmesine rağmen uygulamada ulusallığa taşın boyutu oluşturmaktadır. Çalışma iki ana alt bölümden oluşmaktadır. Çalışmada öncelikle, kamu hizmetlerinin sunumundaki coğrafik ayrım ve ayrımın hukuki dayanağı ile kriterleri incelendikten sonra merkezi idare tarafından sunulması gereken ulusal kamu hizmetlerine yer verilmiş ve daha sonra

yerel idare kavramı, subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesi ve mahalli müşterek hizmet kavramları ile yerel idarelerin sunmakla görevli olduğu hizmetler ortaya konulmuştur. Çalışmada ayrıca, ulusal kamu hizmeti niteliğindeki birtakım hizmetlerin görülmesinde yerel idarelere yüklenen görevler ile yerel kamu hizmeti olmakla birlikte yerel idarelerin hizmet sınırları dışına taşarak yürütmüş olduğu hizmetler değerlendirilmiş, yerel düzeyde sunulabilecek birtakım hizmetlerin farklı sebeplerden dolayı yerel idarelere devredilmesinden kaçınılmasının gerekliliğine ve önemine değinilmiştir.

Çalışmamız boyunca, ele alınan konu hakkında tarihsel süreçte ulusal ve uluslararası boyutta nasıl bir yönelim olduğu, yerel idarelere verilen görev ve yetkilerin kapsamının zamanla değiştirilmeye çalışıldığı ve birtakım kamu hizmetlerinin yerel idarelere bırakılması yolundaki eğilim değerlendirilirken doktrin görüşleri yanında Anayasa Mahkemesi kararlarından yararlanılmıştır.

I. KAMU HİZMETİNİN COĞRAFİK SINIFLANDIRMASI BAKIMINDAN ULUSAL KAMU HİZMETLERİ

A. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir¹ (Akyılmaz vd., 2023: 561; Onar, 1966: 13-14). Fonksiyonel açıdan kamu hizmeti, kamu yararının gerektirdiği genel ve toplumsal menfaati karşılamak üzere icra edilen, toplumsal hayatın zorunlu gereksinimlerini karşılayan faaliyetlerdir

¹ Anayasa Mahkemesinin kamu hizmeti tanımını benzer yönde yaptığı kararları için bkz. Anayasa Mahkemesi, 09.12.1994 Tarih ve E.1994/43, K.1994/42 Sayılı Karar. *RG*, 24 Ocak 1995, Sayı 22181; Anayasa Mahkemesi, 25.1.2023 Tarih ve E.2020/30, K.2023/12 Sayılı Karar. *RG*, 27 Haziran 2023, Sayı 32234.

Özlem USTA

(Çınarlı vd., 2024: 202; Onar, 1966: 39). Kamu hizmetlerinin neler olduğu sayılmış veya sınırlandırılmış değildir². (Zeybek Cebeci, 2019: 87-90). Kamusal ihtiyaçların gerektirdiği hal ve koşullarda yasama organı bir faaliyeti kamu hizmeti statüsüne sokabilir, yeni kamu hizmeti tesis edebilir ya da hâlihazırda kamu hizmetini sunmaktan vazgeçebilir (Derbil, 1959: 453). Bir faaliyetin kamu hizmeti niteliğinin tespit edilmesi kamusal harcama yapılmasını gerektirdiğinden kanun koyucunun takdirindedir (Karahanoğulları, 2004: 281; Ulusoy, 2004: 24). Bu sonuca Anayasa m. 123/1’de yer alan “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” hükmünden de varılabilir. Zira idarenin kamu hizmeti tesis etmesi ve yürütmesi idarenin görevleri kapsamında ele alınır; hükmün açıklığı karşısında da bu görevlerin kanunla düzenleneceği tartışmasızdır.

Kamu hizmetleri, yararlanma biçimlerine göre, konularına göre, yürütüldükleri alana göre, yürütüm niteliğine göre çeşitli tasniflere tabi tutulmaktadır (Duran, 1982: 316; Sancakdar vd., 2022: 566). Çalışmamızın konusu bakımından bizi ilgilendiren husus kamu hizmetinin yürütüldükleri alana göre yapılan coğrafik ayrımdır. Bu ayrım, salt isminden anlaşıldığı gibi yürütüldükleri alanın hacmine, büyüklüğüne ve kapasitesine göre olmaktan öte hizmetin doğuşuna sebebiyet veren ortak ihtiyaçların varlığına ve ortaya çıkmasına göre de şekillenmektedir. Dolayısıyla, sonraki başlıklarda detaylıca izah edeceğimiz üzere, kamu hizmetlerinin yürütüldükleri alana göre ayrımı ile esasen o kamu hizmeti ile temin edilen menfaatin kapsam alanı itibarıyla büyüklüğü anlatılmak istenilmektedir.

² Kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve tanımlanmasında esas alınan kritere göre objektivist görüş ve sübjektivist görüş olmak üzere iki görüş mevcuttur. Buna göre, kamu hizmetlerinin belirlenmesinde kanun koyucunun tek yetkili olduğunu savunan görüş *sübjektivist kamu hizmeti anlayışı* olarak adlandırılırken kamu hizmetinin niteliği ve faaliyetin içeriği esas alınarak yapılan kamu hizmet belirlemesi ve tanımı *objektivist kamu hizmeti anlayışı* olarak adlandırılır. Bununla birlikte bazı hizmetleri de doğrudan Anayasa kamu hizmeti niteliğine dahil etmiştir. Eğitim hizmetleri ile sosyal güvenlik hizmetleri böyledir.

Anayasa m. 123/2’te yer alan, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmüne göre kamu hizmetleri de idarenin bir faaliyeti olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülecektir. Merkezden yönetimde, kamu hizmetlerinin tek merkezden, merkez hiyerarşisine bağlı organ ve örgütler eliyle yürütülmesini öngören yönetim birimidir. Bu sistemde kamu hizmetlerini düzenlemek, yürütmek ve onlarla ilgili her türlü kararı alma yetkisi merkez yönetime aittir. Öte yandan yerinden yönetim teşkilatı ile merkezden bağımsız ve özerk tüzel kişilik oluşturulmuş, yerel kamu hizmetlerinin bunlar tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Yerel yönetim anlayışı, kamu hizmetlerinin görülüşüne ilişkin bir çözüm şeklidir.

Devlet, sunduğu hizmetleri öncelikle merkez veya merkezle direkt bağlantıda olanlar vasıtasıyla yerine getirir, bunun güçlük ve sakıncalarını ortadan kaldırmak için yerinden yönetimlere ihtiyaç duymuştur. Yerinden yönetimler içinde buldukları yerel alan ve hizmet alanı çerçevesinde kamu hizmeti yerine getirirler. Bu çalışmanın konusunu yerel alan itibarıyla kamu hizmeti sunan yerel idareler oluşturmaktadır. Bir kamu hizmeti ülkesel düzeyde, toplumun tüm fertlerinin gereksinimine cevap verebileceği gibi belli bir yörede, belli bir topluluğun belli bir kesiminin gereksinimlerini de karşılayabilir.

B. Kamu Hizmeti Sınıflandırmasında Coğrafik Ayrım

Devlet, kamu hizmetlerinin yürütülmesini sadece merkezi idare örgütünü kullanarak yerine getirmez. Merkezi yönetim ve yerel yönetim anayasal anlamda devletin kamu hizmetini yürüten çarklarıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 85; Demirkol, 1994: 3). Birtakım kamu hizmetlerinin yerel idareler tarafından yürütülmesi birlikte yaşamın getirdiği toplumsal (sosyal) bir gereklilik iken birtakım hizmetlerin ise teknik ya da ekonomik zorunluluklar nedeniyle merkezi idare tarafından üstlenildiği görülür (Mahmutoğlu, 2002: 10). Örneğin büyük

Özlem USTA

masraflar harcanmasını gerektiren ve kaynak kullanımının yoğun olduğu hizmetler merkezi idare tarafından yürütülmeye ihtiyaç duyar (Mahmutoğlu, 2002: 46).

Kamu hizmetlerinin sunumu birincil olarak merkezi idare sorumluluğundadır. Ancak zamanla birtakım mal ve hizmetlerin merkezi idare tarafından değil de yerel idarelerce sunulması fikri gündeme gelmiş ve tartışılmıştır. Yerel idarelerce sunulması fikri öne sürülen hizmetlere de yerel kamusal mal ve hizmetler denmiştir. Bunların temel özelliği faydalarının belirli bir bölge ile sınırlı olmasıdır (Stiglitz, 1983: 52). Yani tam kamusal mal ve hizmetlerde fayda ulusal sınırlara yayılırken yerel kamusal mallarda belirli bir bölge ile sınırlı kalmaktadır (Ökmen ve Çağatay, 2014: 84).

Yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanmasındaki, yani devletin mahalli düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yerel yönetimlere bırakmasındaki temel motivasyon, bu kurumların merkezi idareye göre hizmetlerin üretimi ve dağıtımını yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine daha uygun ve daha etkin bir düzeyde yerine getirebilecekleridir (Ersöz, 2010: 19). Zira bir kamu hizmeti etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmelidir (Kaman, 2020: 79; Top, 1999: 15). Etkinlik, bir kamu hizmetini gören kamu kurum veya kuruluşunun hedeflemiş olduğu amaca ulaşma derecesi; yani bir kamu hizmetinin giderilmesi ile hedeflenen toplumsal faydanın ne derece karşılanabildiğidir (Bayrakçı, 2009: 61). Her hizmetin en etkin ve verimli görülebileceği düzeyde görülmesi uygundur; hizmetlerin bir kısmı yerel düzeyde, bir kısmı ise ulusal düzeyde sunulduğunda daha etkin ve verimli şekilde kendini gösterebilir (Sezer ve Vural, 2010: 215). Kamu hizmetlerinde etkinliği sağlama yöntemlerinden en önemlisi, merkezi idare ile yerel idareler arasındaki hizmet bölüşümünün bir karmaşaya meydan vermeyecek şekilde düzenlenmesidir (Banazılı, 2018: 114; Erkan, 2014: 59). Yerel hizmetlerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerce

yürütülmesi sistemi kabul edilmiştir (Canpolat, 2010: 40; Kara, 2016: 253). Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemeye yönelik en kapsamlı reformlar, 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Yasa Tasarısı ile gündeme gelmiştir. Tasarı, Türk kamu yönetiminin temel ve geleneksel bir özelliği olan merkeziyetçiliği değiştirmeyi amaçlamaktadır. Tasarı ile yönetimde yeni bir yapılanmaya gidilmesi öngörülmüş; merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenerek, mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler mahalli idarelere bırakılmıştır (Kara, 2016: 254). Kaman’a (2020: 78) göre, “Anayasa’nın 127. maddesi gereğince, yerel nitelikte bir hizmetin merkezi yönetime bırakılması Anayasa’ya aykırı olacağı gibi ulusal düzeyde yürütülmesi gereken bir hizmet de mahalli idarelere bırakılamaz”.

Bir kamu hizmetinin aynı anda hem merkezi idare hem de yerel idareler tarafından yürütülmeye çalışılması ya da her ikisinin de görev alanına girmesi sebebiyle yerine getirilmekten kaçınılması hizmetlerin görülmesinde etkinliği azaltmaktadır (Bayrakçı, 2009: 62). Verimlilik ise daha çok ekonomik kriterleri içeren, bir hizmetin en az kaynak ve en düşük maliyetle, hızlı, ucuz ama bir o kadar da kaliteli hizmet üretimini ifade etmektedir.

Merkezi idare, ulusal düzeydeki politikalardan sorumlu ve bu kapsamdaki hizmetleri yönetir ve yürütürken yerel idareler yerel politikalar doğrultusundaki hizmetleri yürütür. Kamu hizmetlerinden hangilerinin merkezi idare tarafından hangilerinin yerel idare tarafından görüleceği konusunda kesin bir ayırım yoktur; bu konuda yer verilen ulusal ve yerel kamu hizmetlerini ayırma ölçütü Anayasa’da yer alan mahalli müşterek ihtiyaç ölçütüdür (Gözler, 2018: 119; Sevgili Gençay, 2015: 53). Anayasa’da mahalli müşterek ihtiyaçların yerel kamu hizmeti olarak yerel yönetimlerce üstlenileceği öngörülmüş olmakla beraber bu nitelikte ihtiyaçların neler olduğu belirlenmemiştir (Boztepe, 2018: 130,

Özlem USTA

2019: 57; Erkul, 2013: 103; Sevgili Gençay, 2015: 54). Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel idare arasında bölüşümünde kesin bir ayırım olmadığından farklı kriterler ele alınabilir. Bunlar, iktisadi, idari, geleneksel, siyasal ve sosyal kriterler ile mali adalet kriteridir (Mahmutoğlu, 2002: 49).

İktisadi kriter ile kast edilen, kamu hizmetlerine duyulan talebin eldeki imkanlarla gerçekleştirilmesinde minimum maliyetle optimum faydanın sağlanabilmesidir (ekonomik verimlilik). Mali adalet kriteri ile hizmetin faydasının yayıldığı alanın büyüklüğü anlatılmak istenir. Bu kritere göre, faydası bir bölgeye yayılan hizmetler yerel idare tarafından yürütülürken faydası tüm ülkeye yayılan hizmetler merkezi idare eliyle yürütülmelidir (Mahmutoğlu, 2002: 50; Sezer ve Vural, 2010: 204). İdari etkinlik kriteri, yukarıda da açıklandığı üzere hizmetin nasıl daha etkin ve verimli sunulabilecek olduğunun tespitidir. Siyasal ve sosyal kriter, vatandaşların demokratik sürece katılmak suretiyle hem çeşitli hizmet taleplerinde bulunması hem de talep ettikleri hizmet için gereken finansmanı sağlamaya sundukları katkıya göre hizmetlerin bölüştürülmesidir. Ve nihayet, geleneksel kriter, tüm bunlardan ayrı bir şekilde salt hizmetin niteliğinden doğan doğal bölüşüme işaret eder. Doğası gereği bölünemez olduğu kabul edilen birtakım hizmetlerin yerel idarelere bırakılmasının imkansız olduğu, bunların mutlak surette merkezi idare tarafından yürütülmesi gerektiği savunulur. Kamu maliyesi disiplini içerisinde geliştirilen bir niteliklemeyle bunlar faydası bölünemeyen tam kamusal hizmetler olarak ifade edilir (Samuelson, 1954: 387-389).

Tüm toplumsal ihtiyaçların yerel düzeyde karşılanması teorik olarak mümkündür (Ulusoy, 2024: 523). Hangi hizmetlerin merkezi idare hangi hizmetlerin yerel idare tarafından yerine getirileceğinin tespiti konusunda kesin ve belirli bir yaklaşımı savunmak zordur. Anılan kriterlerden bir ya da birkaçına ağırlık verilerek hizmetlerin bölüşümü yapılabilir. Bir toplumsal ihtiyacın ulusal nitelikte mi yoksa

yerel nitelikte mi olduğunu belirlemede toplumun kültürel, tarihsel, siyasal, sosyolojik hatta psikolojik faktörleri belirleyici olacaktır (Ulusoy, 2024: 524).

1) Ulusal Hizmetler

Ulusal kamu hizmetleri, tüm ülke düzeyinde yürütülen ve faydası bireyi aşarak toplumun tüm kesimine hitap eden kamu hizmetleridir (Özdenkoş, 1999: 82). Ülke düzeyinde verilen kamu hizmetlerinden merkezi idare öncelikle sorumludur. Bu hizmetler, merkezi idare tarafından yönetilir ve sunulur. Merkezi idarede bakanlıklar ve bunların taşra örgütleri veya ülke çapında faaliyet gösteren kamu kurumları tarafından yerine getirilir. Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları da ulusal çapta ve ülke düzeyinde faaliyet yürütmekle beraber bunların faaliyeti spesifik hizmet alanlarına ilişkin olduğundan gerçek anlamda ulusal kamu hizmeti niteliğinde değildir. Bunların faydası toplumun tamamına değil, hitap ettiği hizmet kitlesine özgüdür.

Çoğunlukla merkezi idare bölünemez, tam kamusal mal veya hizmet sunar. Tam kamusal hizmetlerin faydası dışlanamazdır. Bunlardan yararlanma konusunda toplumun hiçbir kesimi dışlanmamaktadır (Pickhardt, 2006: 444). Bu anlamda, dış politikaya ve yabancılara dair işler, gümrük hizmetleri, kimlik belgesi, sürücü belgesi, pasaport verme gibi nüfus işleri, toplumsal güvenlik ve düzenle ilgili görevler, temel eğitim hizmetleri ve bağımsız idari otoritelerin görev alanına giren toplumsal regülasyon faaliyetleri yerel idarelerin görevleri dışında kalır. Bunlar, ulusal müşterek ihtiyaç kapsamında kalan ulusal kamu hizmetleri sınıfına girdiğinden kural olarak merkezi idare tarafından sunulan hizmetlerdir (Yalçındağ, 1992: 84).

2) Yerel Hizmetler

Yerel kamu hizmetleri, belli bir coğrafi alan ölçeğinde yürütülen hizmetlerdir. Bunlar, niteliği gereği merkezi idare tarafından değil,

Özlem USTA

yerel birimlerce yerine getirilerek sunulur. Ulusal kamu hizmetlerinin ülke genelinde eşit düzeyde sunulması gerekirken bunların yerel idare tarafından yerine getirilmesinin benimsenmesi, söz konusu hizmetlerin belli bir coğrafik alanda bir arada yaşayan insanların beklentileri dikkate alınarak yerel koşullara uygun düştüğü ölçüde, etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlama amacına dayanır (Erkan, 2014: 56; Top, 1999: 14). Yerel kamu hizmetlerinin faydası belli bir coğrafi bölge ile sınırlıdır. Yerel idareler tarafından sunulan yerel hizmetler ülkeden ülkeye veya aynı ülkede zaman içinde değişebilmekle birlikte içme suyu dağıtımını, çöp toplama, sokak aydınlatmaları, şehir içi toplu taşıma, kentsel altyapı hizmetleri, çevre koruma, iskan gibi hizmetler yerel nitelikte fayda sağlayan hizmetlerin en temel örneğidir (Kitchen, 2005: 38). Bunların çoğunlukla gündelik hayatın temel ihtiyaçlarının giderilmesine ilişkin hizmetler olduğunu ve bu anlamda ulusallık niteliğini yitirdiğini söylemek mümkündür (Kılıçel, 2004: 60).

Yerel nitelikte kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması ile daha demokratik bir yapı oluşmakta o coğrafyada yaşayan toplum tercih ve talepleri devreye girmektedir (Banazılı, 2018: 114). Yerel yönetimlerde görülen işler halkın önünde ve halka yakın sunulduğu için hizmetin sunumunda hata payı da azalmaktadır. Öte yandan birtakım hizmet ve yatırımların yerel idareye devrinde uzman kadro sıkıntısı yaşanacağından hizmet kalitesinin düşme riski vardır. Ayrıca yerel idarelerin kaynakları arasında eşitsizlik mevcut olduğundan bölgeler arası gelişmişlik farkı daha da artacak, birtakım hizmetler için uygulama birliği sağlamada güçlükler yaşanacaktır. Yerel idareler arasındaki bütçe kaynağı ve fonlardan kaynaklı farkları merkezi idare gerekli düzenlemeleri ile kapatabilecek ve dengeleyebilecekse bu sorun oluşmayacaktır (Pirler vd., 1997: 104). Elbette bu avantajlı ve dezavantajlı durumlar yerel hizmetlerin yerel idareler tarafından sunulmasına ilişkin değerlendirmeden ibaret olup merkezi idarenin bunları üstlenip üstlenmesinin gerekliliğine ilişkin değildir. Öte yandan,

ulusal kamu hizmetlerinin yürütümünün yerel idarelere bırakılamayacağı, her ne kadar yerel idareler tarafından üstlenilen birtakım hizmetler olsa da bunların mümkün olmaması gerektiği çalışmada ele alınacaktır.

C. Ulusal Kamu Hizmetleri

1) Eğitim Hizmeti

Temel eğitim hizmetleri, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ve Bakanlığın sorumluluğunda yürütülür; yönetim ve karar verme yetkisi, merkezin elindedir (Kurt, 2006: 62). Eğitim, ülke düzeyinde ortak esaslar çerçevesinde yürütülmesi gereken ulusal müşterek ihtiyaç seviyesinde bir hizmettir. Eğitim standartları ve içeriğinin ülke düzeyinde her bölgede denk olması ve eşit biçimde topluma sunulması gerekir³. Ulusal düzeyde belirlenen yeknesak bir temel eğitimle ulusal birlik ve bütünlük sağlanır (Ulusoy, 2024: 526-527).

Milli Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim-öğretim kurumlarının yerel idarelerin coğrafik yönetim sınırları içinde olması ve eğitim-öğretim hizmetinden yararlananların da yine bu sınırlar içinde oturanlar olması eğitim hizmetini bir bütün olarak mahalli müşterek ihtiyaç kapsamına sokmaz (Boztepe, 2018: 139). Zira eğitim hizmetinin yerel hizmet olarak görülmesi halinde her ayrı bölgede o bölgenin kültürel, tarihi, dini, ahlaki ve sosyal değerlerine göre değişkenlik gösterecek eğitim standartları oluşacaktır (Ulusoy, 2024: 527). Bu sonuç, Türk Milli Eğitiminin temel amacıyla bağdaşmaz. Zira 1739 sayılı Kanun'da ifade edilen amaçların ilki, *"Türk Milletinin bütün fertlerini Atatürk inkılap ve ilkelerine ve Anayasada ifadesini bulan Atatürk milliyetçiliğine bağlı; Türk Milletinin milli, ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimseyen, koruyan ve geliştiren; ailesini, vatanını, milletini seven*

³ 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu m. 4'te eğitim genelliği ve eşitliği ilkelerinin Türk milli eğitiminin temel ilkelerinden olduğu yer almaktadır.

Özlem USTA

ve daima yüceltmeye çalışan, insan haklarına ve Anayasanın başlangıcındaki temel ilkelere dayanan demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilen ve bunları davranış haline getirmiş yurttaşlar olarak yetiştirmek” olarak sayılmıştır. Dolayısıyla bölgelere göre farklı eğitim uygulamalarının önüne geçilmesi adına temel eğitim hizmetinin yerel idareler tarafından değil merkezi idare tarafından üstlenilerek tek elden yürütülmesi öngörülmüştür.

Eğitim sistemi, bir milletin geleceğinin teminatı olduğundan, eğitim politikalarının yerine getirilmesinde belirli bir plan, program çerçevesinde ve sağlam temeller üzerine kurulmuş olması gerekir (Gürler Hazman ve Küçükilhan, 2018: 42). Bunun da ancak merkezi idare eliyle yürütülmesi halinde sağlanacağı ortadadır. Bazı ülkelerde eğitim hizmetine dair faaliyetlerin tümü olmasa da bir kısmının yerel ve müşterek bir ihtiyaç olarak görülmesi sebebiyle yerel hizmet kapsamında kabul edildiği ve yerel idareler tarafından sunulduğu bilinmektedir. Örneğin, ABD ve İngiltere’de yerel idareler, ilk ve ortaöğretim kurumlarının açılması ve işletilmesi yetkisine sahiptir (Atalay, 1995: 5-6; Özdenkoş, 1999: 90). Danimarka’da da eğitim hizmetlerinin neredeyse tamamı yerel idare tarafından yürütülmektedir, oysa Brezilya’da, Türkiye’de olduğu gibi eğitim hizmetini yerelleştirmek adına sistemi değiştirecek yollar denenmiş ancak bölgesel farklılıklar sebebiyle yerelleşme sağlanamamıştır (Kurt, 2006: 69). Ülkemizde eğitimde yerelleşmenin sağlanamamasının, uzun süre merkezi idareden hizmet gören bireylerde her şeyin merkezden yapılmasını bekleme eğiliminin olması, halkın yerel yönetimlerden genellikle temizlik, ulaşım, su gibi sorunlarla ilgilenmesini beklerken eğitimle ilgili bir beklenti ve talebinin olmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir (Kurt, 2006: 66). Belde halkının beklentileri göz önünde bulundurularak yapılan bu değerlendirmenin yerel idarelerin ortaya çıktığı ilk dönemler ve bunu takip eden zaman dilimi için haklı olduğunu söyleyebiliriz. Ancak zamanla yerel idarelerin hizmet

alanının genişlemesi ve okuma çağındaki nüfusun artması ile belde halkının eğitim hizmeti noktasında da beklentiye girmiş olduğu söylenebilir. Buna rağmen yukarıda da ifade edildiği gibi, eğitim hizmetinin işlevi ve niteliği gereği bu hizmetin yerel idareler tarafından üstlenilmesine imkan yoktur.

Eğitim hizmetinin bir diğer unsurunu da öğretmen/öğretmen oluşturur. Dolayısıyla öğretmen istihdamı da bu hizmetin bir parçasıdır ve istihdamın merkezi idare tarafından üstlenilmesi gerekir. Yerel idareler tarafından öğretmen ataması düşünülemez. Coğrafik ve ekonomik koşulları bakımından yetersiz bölgeler ile bu unsurlar yönünden yeterli ve gelişmiş bölgelerde öğretmen ihtiyacının karşılanması bakımından farklar oluşacaktır. Gelişmiş bölgelerde daha fazla sayıda ve nispeten deneyimli öğretmenler temin edilebilecektir. Bu yerlerdeki kadrolarda bulunan öğretmenler yer değişikliği de istemeyecektir. Mahrumiyet bölgelerinde ise öğretmen yetersizliği sıkıntısı çekilecektir. Dolayısıyla sirkülasyon bakımından etkin bir gerçekleşme de söz konusu olmayacaktır. Günümüzde bu işlerin Bakanlık tarafından yürütülmesine ve rotasyon uygulamalarına rağmen sıkıntı yaşanmaktayken yerel idarelere bu işin devredilmesi ihtimal dahilinde bile olmalıdır.

Öte yandan, yükseköğretim hizmetlerine değinmek gerekirse bu hizmetin de niteliği gereği ulusal hizmetlerden kabul edildiği ve yerel olarak sunulmasının mümkün olmadığı söylenmelidir⁴. Yükseköğretim hizmetleri, ülkenin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan ve işgücü yetiştirilmesine yönelik, evrensel ve ulusal düzeyde öğretim hizmetleri yürütülmesini içerir ve bireye üst düzey araştırma yeteneği kazandırarak bireyi problem çözme becerisine kavuşturmak amaçlanır (Aydın vd., 2017: 3).

⁴ 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu m. 1'e göre; *"Bu kanunun amacı; yükseköğretimle ilgili amaç ve ilkeleri belirlemek ve bütün yükseköğretim kurumlarının ve üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları ile eğitim - öğretim, araştırma, yayım, öğretim elemanları, öğrenciler ve diğer personel ile ilgili esasları bir bütünlük içinde düzenlemektir."*

Özlem USTA

Yükseköğretim hizmetlerinin bu niteliği göz önünde bulundurulduğunda yerel ihtiyaçlardan doğduğu ileri sürülemez. Dolayısıyla yerel idarelerin yürütmesi düşünülemez. Kaldı ki bu hizmetin hitap ettiği kitle ve sunduğu içerik ele alındığında yerel idarelerin kapasitesinin dışında olacağı da söylenmelidir. Yükseköğretim hizmetlerinin sunumunda yetkili ve görevli tek idare, Yükseköğretim Kurulu'dur. Vakıf yükseköğretim kurumları kurulabildiği ve tek yetkili idarenin Yükseköğretim Kurulu olmadığı şeklinde bir itiraz gelebilirse de Vakıf yükseköğretim kurumları da mevzuatları gereği eğitim-öğretim konularında Yükseköğretim Kurulu'nun gözetim ve denetimine tabidir. Bu doğrultuda Yükseköğretim Kurulu bünyesinde bir Başkanlık kurulmuş ve koordinasyonu sağlama görevi ona bırakılmıştır.

Toplumun tüm kesimine hitap ederek ulusal fayda sağlayan yükseköğretim hizmetlerinin yerel idareler tarafından sunulamayacağına dair bir örnek geçtiğimiz yıllarda medyaya yansımıştır. Bir belediyenin sahip olduğu kamulaştırma yetkisini üniversite kurma amacına dayandırarak belde halkının arazilerini kamulaştırmıştır. Bunun üzerine açılan davada İzmir Bölge İdare Mahkemesi, üniversitelerin ancak kanunla kurulabileceği ayrıca üniversite açma amacıyla kamulaştırma yetkisinin de yalnız Yükseköğretim Kurulu tarafından kullanılabilmesine vurgu yaparak belediyenin işlemini haklı ve yerinde olarak iptal etmiştir.

2) Savunma Hizmeti

Savunma hizmeti, Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yürütülen ve ülkenin dış güvenliğine ilişkin askeri kamu hizmetidir (Balta, 1968: 16; Yılmaz, 2005: 413-418). Uluslararası egemenliğe yönelik tehditleri önleme politikaları oluşturulması ve olası tehditlere karşı örgütlenmesi, ulusal savunma hizmetinin özünü oluşturur (Erdoğan, 2021: 31). Devletin kamu gücü kullanan silahlı teşkilatı (Türk Silahlı Kuvvetleri) tarafından yürütülür. Ülkemizde Milli Savunma Bakanlığı tarafından

yerine getirilir. Sorumlu teşkilatın adından da anlaşılacağı üzere savunma hizmeti ulusal bir hizmettir. Bu hizmetin faydasının bölünebilmesi mümkün olmadığı gibi bu hizmetten yararlanmaktan vazgeçilebilmesi de söz konusu değildir. Dolayısıyla savunma hizmetinin fayda kriterine göre bireysel ya da bölgesel/mahalli faydanın ötesinde toplumsal menfaat sağladığı söylenmelidir. Ülkenin dış güvenliğinin temininin yerel idarelere bırakılması ihtimal dahilinde bile olmamalıdır.

Öte yandan savunma hizmeti için gereken masrafların çokluğu ile bütçeden savunma harcamalarına ayrılan payın fazlalığı sebebiyle de savunma hizmetinin yürütülmesi yerel idarelerden beklenemez (Doğan ve Kabayel, 2023: 1342). Çünkü yerel idarelerin kendi bütçeleri ile bu harcamaları karşılaması mümkün değildir.

3) Adalet Hizmeti

Adalet hizmetleri, faydası toplumun tamamına yayıldığından ve bölünemediğinden merkezi idare tarafından gerçekleştirilen, tüketimi zorunlu ve finansmanı çoğunlukla vergilerle sağlanan bir kamusal hizmettir (Demir ve Erdal, 2022: 371). Adaletin sağlanması adına yürütülen yargısal işlerin mahalli müşterek bir ihtiyacın yerine getirilmesi niteliğinde olmadığı, adalet duygusunun mahalli olmaktan öte toplumsal boyutta var olduğu ve adaletin temininin vatandaş tarafından devlete duyulan güveni doğrudan artırdığı göz önünde bulundurulduğunda adalet hizmetinin ulusal kamu hizmeti olduğu söylenmelidir. Katılımcıların adalet hizmetlerine bakışı ve tam kamusal mal ve hizmet algısını ölçmek hedefiyle Demir ve Erdal (2022: 381) tarafından 385 katılımcı üzerinde uygulanan anket ve değerlendirmede “*Adalet hizmetlerinin devlet tarafından üretilmek zorunda olduğu*” fikri ölçeklendirilmiş ve ölçek sonucunda katılımcıların %75’inin bu görüşte olduğu tespit edilmiştir.

Ülkemizde adalet hizmetlerini ilgilendiren ve hizmetle alakalı konularda gerekli araştırmalar yapmak; yürütülen hizmetlerin takibini sağlamak üzere Adalet Bakanlığı kurulmuştur. Kanunlarda kurulması

Özlem USTA

öngörülen mahkemeleri açmak ve teşkilatlandırmak, ceza infaz kurumları, icra ve iflas daireleri gibi her derece ve türdeki adalet kurumlarını planlamak, kurmak ve idari görevleri yönünden gözetim ve denetimini yapmak ve geliştirmek Bakanlığın diğer bazı görevlerindedir. Bakanlığın birçok merkezi düzeyde hizmet birimi ve bağlı kuruluşu bulunmaktadır. Yerel idarelerin ise adalet hizmetine dair yetki ve görevi yoktur. Yerel idarelere bu konuda yetki tanınmaz.

4) Din Hizmetleri

Dinsel nitelikteki toplumsal gereksinimlerin yerine getirilmesi din hizmetleri olarak ifade edilir. Din sosyolojik bir olgudur ve toplumsal yaşamın ortak ve bütünleştirici ögesi olarak karşımıza çıkar zira insanoğlunun inanma ihtiyacı insanlığın başından beri var olmuştur. Din hizmetleri, toplumsal hayat üzerinde mutlak etkiye sahip nitelik taşıdığından bir kamu hizmeti olarak yerine getirilir, görülmesi ve yürütülmesi özel sektöre bırakılamaz (Polat, 1996: 40). Kaldı ki çoğunlukla bedelsiz hizmetler olarak karşımıza çıktığı için özel sektör tarafından da bu tür hizmetlerin görülmesi üstlenilmez. Ülkemizde din hizmetini yürütmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı Diyanet İşleri Başkanlığı kurulmuştur.

Diyanet İşleri Başkanlığı, kuruluş kanununa göre İslam dininin inanç, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve bilgilendirme yapmak, topluma din konusunda rehberlik yapmak görev ve yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda çeşitli dini yayınlar çıkarmak ve yönlendirici - eğitici paylaşımlar yapmak, birtakım özel gecelerde panel ve sunumlar düzenlemek, irşad faaliyetleri kapsamında camilerde vaaz ve hutbe okunması, hac ibadetinin planlanması ve yürütülmesi din hizmetlerindedir (Büyüker, 2019: 28-31; Polat, 1996: 38). Başkanlık, merkez ve taşra teşkilatı olarak örgütlenmiştir. Örgütlenme biçimi olarak Bakanlık ya-

pısına benzemektedir (Karahaoğulları, 2017: 841). Diyanet İşleri Başkanlığının görevi, 633 sayılı Kanun⁵ m. 1’de; *“İslam Dininin inançları, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yönetmek”* olarak ifade edilmiştir. Öyleyse dine ilişkin sunulan bir hizmetin mahalli müşterek bir ihtiyacı karşıladığından, yerel nitelikte bir hizmet olduğundan bahsetmek imkansızdır. Dine ilişkin hizmetler laik devlet anlayışının bir sonucu olarak ulusal düzeyde ve tek çatı altında Diyanet İşleri Başkanlığı tekelinde⁶ sunulmak zorundadır. Zira din kamu hizmetinin yürütümünde laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşüncelerin dışında kalarak milletçe dayanışmayı ve bütünleşmeyi sağlamak amaç edinilmiştir (Büyüker, 2019: 14).

Burada ulusal niteliğine dikkat çekilen ve merkezi idare tekelinde yürütülmesi gerektiği savunulan din hizmetleri, içerik itibarıyla sunulan ve toplumu din konusunda aydınlatmanın amaçlandığı hizmetlerdir. Yoksa salt dini bir anlam içeren ancak sunulmasının dini unsur taşımadığı gasilhane faaliyetleri ile mezarlıkların tespiti, bakım ve onarımı gibi, taziye evleri açılması gibi teknik ve fiziki faaliyetler dini hizmet olarak görülmez. Bunlar, aynı dine mensup belli kesimin toplum halinde birlikte yaşamasından kaynaklanan sosyal ihtiyaçlar olarak görülmelidir. Dini bir içerik taşımaktan ziyade fiziksel(mekânsal)

⁵ 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

⁶ Din-devlet perspektifinde inceleme yaparak Diyanet İşleri Başkanlığının varlığını sorgulayan, laiklik ilkesi gereği bu hizmetin bir devlet kurumu tekeline bırakılmamasını savunanlar olduğu gibi, Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yürütülmesinde bir sakınca görmeyip bu kurumun yapısının gözden geçirilerek sivilleştirilmesini savunanlar da vardır. Bkz. (Polat, 1996: 51). Biz de, din hizmetlerinin Diyanet İşleri Başkanlığı harici bir kuruluş tarafından yürütülmesinin toplumsal kaosa sebep olacağı fikrini savunmaktayız. Ayrıca Diyanet İşleri Başkanlığının varlığı, devletin bir dini olduğunun kabulü sonucunu beraberinde getirmez. Devletin resmi bir din kabul etmeksizin ve insanları zorunlu tutmaksızın salt din hizmetinin gereği gibi yürütülmesi amaçlı bir teşkilat kurması tek başına laiklik ilkesini zedelemeyecektir.

Özlem USTA

ihyaıya kaynaklanırlar. Öte yandan, namaz vakitlerinin ilanı niteliğinde olan ezan okunması, Kur'an kursları açılması gibi en genel anlatımla bir dinin gereği olarak yerine getirilen faaliyet ve ibadetlerin yönetilmesine imkan tanınması gibi hizmetler din hizmetleridir. Örneğin Diyanet İşleri Başkanlığı'nın zekat hizmeti ile ilgilenen Zekat Hizmetleri Daire Başkanlığı; cami hizmetleri ve din görevlileri ile ilgilenen Cami Hizmetleri Daire Başkanlığı birimleri bulunur. Bu konuda Cumhurbaşkanlığı Diyanet İşleri Başkanlığı Din Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 2021 yılında yayımlamış olduğu "Din Hizmetleri Raporu" yeterince açıklayıcı olacaktır⁷.

5) Nüfus ve Vatandaşlık Hizmetleri

Ülkemizde nüfus ve vatandaşlık işleri İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütölmektedir. Zira, Nüfus Hizmetleri Kanunu (NHK) m. 4'e göre "Nüfus hizmetleri, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilâtı ile dış temsilcilikler tarafından yürütölür". Nüfus ve vatandaşlık işlerine dair hizmet birimleri, merkez ve taşra olarak teşkilatlandırılmıştır. Nüfus ve vatandaşlık işleri kapsamına giren hizmetler, adres kaydı işlemleri, T.C. kimlik kartı, sürücü belgesi ve pasaport işlemleri, doğum, ölüm, evlenme, boşanma ve kayıt düzeltme işleri, vatandaşlık kazanılması, kaybedilmesine ilişkin işlemler, mavi kart işlemleri ile isim denklik işlemleridir. Sayılan tüm hizmetlerin mahalli müşterek ihtiyacın karşılanmasıyla ziyade ulusal çapta fayda sağlayan ulusal hizmetler olduğu görölmektedir.

6) Kültürel ve Sanatsal Hizmetler

Sanatsal ve kültürel kamu hizmetleri diğer kamusal hizmetler gibi idare tarafından görölmekte veya gözetim ve denetim altında

⁷ <https://dinhizmetleri.diyane.gov.tr/ResimKitapligi/2021%20Din%20Hizmetleri%20Raporu%20kboyut.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.07.2024). Raporun önceki sayılarına da Bakanlığın internet sitesinden erişim mümkün olup en güncel versiyonuna burada yer verilmiştir.

özel şahıslara gördürülmektedir (Çakmak, 2010: 253). Kültür ve sanat, toplumun ortak değerlerinin ürünü olduğundan mahalli müşterek bir ihtiyaç kapsamında görülmesi mümkün değildir. Tarihsel bir sürecin sentez ve birikimi sonucu ortaya çıkan değerler bütünü toplumun kültürünü oluşturur ve bu ortak kültür anlayışı sanata yön verir. Bu anlamda ulusal kültürün benimsenmesi ve yaşatılması gerekir. Merkezi idare bünyesinde doğrudan sanatsal kamu hizmeti görmekle görevli olan teşkilat Kültür ve Turizm Bakanlığı'dır. Bakanlık; milli, manevi, tarihi ve kültürel değerleri araştırmak, geliştirmek, korumak, yaşatmak, yaymak, tanıtmak, benimsetmek, milli bütünlüğü sağlamak ve dil varlığı ile kültürel varlıkların korunmasını sağlar. Ancak sanatsal hizmetlerin merkez teşkilatında yer alan bütün birimlerce de görülmesi veya mevcut sanatsal hizmetleri desteklemesi mümkündür (Çakmak, 2010: 258). Örneğin sanatsal bir kamu hizmeti olan tiyatro faaliyetlerinin yürütülmesi, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü'nün görevindedir. Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, bu hizmeti merkez ve taşra teşkilatı ile yerine getirir. Yine, opera ve bale sanat dallarında hizmet yürüten Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü vardır. Müzik, resim ve heykel başta olmak üzere güzel sanatlar alanında görevli olan teşkilat ise Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğüdür.

7) Sosyal Güvenlik Hizmetleri

Sosyal güvenlik, bireylerin yaşamlarının değişik alanlarında maruz kaldıkları risk ve tehlikelerin birey üzerinde meydana getirdiği maddi ve manevi zararları ortadan kaldırmayı amaçlayan sistem ve ayrıca sosyal, toplumsal ve iktisadi hayatın belli bir düzen içerisinde sürdürülmesini sağlayan kurumsal bir sosyal koruyucu politika uygulamasıdır (Erdoğan, 2022: 383; Pektaş ve Derdiman, 2016: 48). Ülkemizde bu hizmetin sunulmasında görevli ve yetkili kurumlar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve onun bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. Sosyal güvenlik hizmetleri ile sosyal risklerin

Özlem USTA

ortaya çıkaracağı iktisadi sonuçlara karşı bireylerin korunması suretiyle sosyal güvenliğin sağlanması amaçlanır. Bu bakımdan sosyal güvenlik hem sosyal risklerin neden olduğu gelir kesintilerinde ya da gelir kayıplarında bireylere asgari yaşam standartlarının sağlanması için maddi destek sunmakta hem de bireylerin sosyal risklerden ötürü karşılaşabileceği sağlık sorunlarına dair tedavi ve ilaç süreçlerinde destek sunmayı amaçlayan bir uygulama bütünüdür (Erdoğan, 2022: 378).

Sosyal güvenlik, herhangi bir nedenle geçici veya daimi olarak çalışamaz duruma gelen insanlara geleceklerini insan onuruna uygun şekilde devam ettirebilme imkanı sunulması açısından gerekli gelirin ya da başkaca birtakım hakların sağlanmasını öngören hukuk devletin bir gereği olarak devlete yüklenen bir görevdir. Yerel idareler sosyal güvenlik hizmeti yürütebilecek kapasiteye sahip idareler değildir. Dolayısıyla bu hizmetin merkezi idare tarafından tek elden yürütülmesi bir zorunluluktur. Yerel idarelere bu konuda bir görev bölümümü yapılamaz. Sosyal güvenlik politikaları mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında görülemez, bu hizmetin görülme amacı ulusal bir menfaat taşır; dolayısıyla ulusal politika izlenmesi gerekir.

II. SUBSİDİARİTE İLKESİ VE YEREL İHTİYAÇLARDAN DOĞAN YEREL KAMU HİZMETLERİ

A. Yerel İdare Kavramı ve Subsidiarite İlkesi

Yerel idareler; toplumda bir arada yaşayan insanların, bir arada yaşamaktan kaynaklanan ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır. Anayasa m. 127'de yerel idareler, mahalli idareler olarak zikredilmiş ve il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç teşkilat ile sınırlandırılarak sayılmıştır. Bunlar, devletin tüm faaliyetlerini merkezi idare vasıtasıyla yerine getirmesindeki güçlük sebebiyle anayasa ve kanunlar çerçevesinde yerel kamu hizmetlerini yürütür. Yerel idareler, devle-

tin yasama ve yargı fonksiyonuna değil, devletin yürütme fonksiyonuna ve hizmetin yerel temsil etkinliğine sahiptir. Bu anlamda merkezi idarenin rakibi değildir; idari teşkilatta onu tamamlayan bir yeri vardır (Demirkol, 1994: 10). Yerel idarelerin varlık nedeni, yerel nitelikte ihtiyaçları temin etme gereksinimidir (Ökmen ve Çağatay, 2014: 90; Sezer ve Vural, 2010: 207; Tan ve Bayazıt, 2021: 134). Yerel idarelerin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi idareye göre avantajlı oldukları taraf, ihtiyaçlara daha hızlı cevap verebilme ve hizmetten yararlananların katılımına fırsat vermeleridir (Erkan, 2014: 70).

Yerel idareler merkezi idareye kıyasla çok daha küçük yönetim birimleri olduğundan demokratik uygulamaya daha yatkın kuruluşlardır (Ulusoy ve Kandemir, 2022: 32). Yerel idarelerin yerel nitelikli konularda karar alma ve uygulama noktasında serbestisi vardır; bu da idari özerklik olarak tanımlanır (Ulusoy ve Kandemir, 2022: 36). Yerel idarelerin özerkliği ile anayasa ve kanunlarca belirlenen kamu hizmetlerinin azımsanamayacak bir bölümünün hizmetten yararlananların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisi anlatılmak istenir. Yerel idareler, sahip olduğu bu özerklik sayesinde yerel nitelikte işleri kendi organları vasıtasıyla, merkezden bağımsız politikalar oluşturmak suretiyle görebilir. Merkezi idare kendi alanında tam ve mutlak yetki sahibi iken yerel yönetimler hizmetlerinde mutlak yetki sahibi değildir; belli ölçüde merkezi idarenin denetimine tabidir (Mahmutoğlu, 2002: 10). Yerel idarelerin gerçek anlamda özerk ve güçlü hale gelebilmeleri için görev alanı ve yetkilerinin genişletilmesinin, yerel nitelikte hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma yetkisini tanınması ve merkezi idarenin bu kararlar üzerindeki denetiminin sınırlandırılmasının gerekli olduğu savunulmaktadır (Yalçındağ, 1992: 14). Bu görüşü savunanlara göre, merkezi idarenin görevlerinden olan nüfus, tapu, eğitim ve bazı iç güvenlik hizmetlerinin yerel idarelere devredilmesinde bir sakınca yoktur. Bu doğrultuda Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yürütülen Kamu Yönetimi Araştırma

Özlem USTA

(KAYA) projesi raporunda merkezi idarenin taşra örgütleri tarafından yürütülen yerel nitelikte hizmetlerin yerel idarelere bırakılması fikri öne sürülmüştür⁸ (Erkul, 2013: 26; Yalçındağ, 1992: 14).

Merkezi idare ile yerel idareler arası ilişkilerin düzenlendiği en önemli uluslararası belge 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da Avrupa Konseyi tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır (AYYÖŞ). Ülkemiz 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile onaylamıştır⁹. Şart'a göre yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaç duyduğu ve gerçekleşmesini beklediği yerel nitelikte hizmetleri yerine getirmekten sorumlu idare olarak demokrasinin temel yapı taşıdır ve kamusal sorumluluklar tercihen ve genellikle yerel idarelerce üstlenilmelidir (Güler, 2000: 27; Mahmutoglu, 2002: 14). Şart'ta yer alan bu ilke, *Hizmette Yerellik İlkesi* veya *Subsidiarite* olarak bilinir. Kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere farklı yönetim düzeyleri (merkezi idare/yerel idare) arasındaki görev bölüşümünü esas alan subsidiarite ilkesi, hizmetlerin görülmesinde önceliğin alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakılmasını, özellikle yerel kamusal hizmetlerin mümkün olduğunca, o hizmetten yararlanacaklara en yakın birimler tarafından yani yerel idareler tarafından sunulması ifade eder (Ertin, 2015: 53; Ulusoy ve Kandemir, 2022: 39). Hizmette yerellik kavramı "*bir hizmeti hizmetten yararlananlara en yakın birim yürütsün*" anlayışına dayanır (Durmuş, 2006: 74; Erkan, 2014: 49). Kamu hizmetlerinde et-

⁸ KAYA projesinin amacı kamu hizmeti gören merkezi idarenin merkez ve taşra örgütü ile yerel idareleri hızlı ekonomik verimli ve nitelikli hizmet görece bir düzene kavuşturmak için eksiklik ve aksamaları saptamak ve yapılması gerekenleri önermektir. Raporda yerel idareler hakkında yetki ve sorumlulukları ile kaynak ve yürütülebilir karar alma noktasında güçsüz oldukları, etkili ve verimli hizmet üretmedikleri ortaya konulmuştur.

⁹ Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21.11.1988'de imzalamış; 21.5.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile onaylamış; 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmî Gazete'de yayımlamış ve 1.4.1993 tarihinde yürürlüğe koymuştur.

kinlik ve verimlilik hizmetin görüldüğü yerden yönetime yakınlaştıkça artmaktadır (Pirler vd., 1997: 90). Bu ilkeye göre yerel idareler genel yetkili olup merkezi idarenin görevleri sınırlı bir şekilde belirlenmelidir. Oysa ülkemiz açısından durum tam tersidir¹⁰. Şartta yer alan hizmette yerellik ilkesi 2003 yılında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında ülkemiz mevzuatına aktarılmaya çalışılmışsa da¹¹ tasarı kanunlaşamamıştır (Semiz, 2011: 15).

Anayasaya göre yerel idarelerin görev ve yetkileri yerinden yönetim esaslarına uygun şekilde kanunla düzenlenir. İlgili kanunlarında bunların görevlerinin belirlenmesinde liste yöntemi benimsenmiştir. Buna göre yerel idarelerin görevleri, belediye ve il özel idarelerinde konu itibarıyla, büyükşehir belediyeleri ve köylerde ise tek tek sayma yöntemiyle belirlenmiştir.

¹⁰ 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinde yer alan "*Belediyeler, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır*" ifadesini Anayasa Mahkemesi, Anayasada yerel idarelerin görevlerinin konu ve coğrafya yönünden sınırlandırılmasına rağmen söz konusu düzenlemenin belediyeleri kamu hizmetlerinin görülmesi yönünden genel görevli kıldığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

¹¹ Tasarının öngördüğü en önemli düzenleme, kamu hizmetlerinin büyük bir kısmının merkezi idarenin sorumluluk alanından çıkarılarak yerel idarelere devredilmesidir.

Özlem USTA

Maastricht Anlaşması¹², Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi anlaşmalarda yapılan subsidiarite vurguları, 2004 ve 2005’li yıllarda çıkarılan yerel yönetim kanunlarında kendisini göstermiş yerel yönetimlere bazı sorumluluklar verilmiştir¹³ (Şahin, 2018: 21).

B. Yerel İdareler ve Bunlar Tarafından Sunulan Kamu Hizmetleri

Anayasa m. 127’de yerel idare tanımı yapılmış, oluşturulma amaçları açıklanmıştır¹⁴. Yerel yönetimleri ortaya çıkaran, yerel nitelikte kamusal hizmetlerin karşılanması gereğidir. Yerel idarelerin kamu hizmetlerinin hangilerini yürüteceğinin kararlaştırılmasında

¹² Subsidiarite ilkesi, Avrupa’da 1992 Maastricht Antlaşması ile Anayasal düzeyde birincil hukuk kaynağı olarak kabul edilmiştir. Ancak ilkenin kökeni çalışmada da ifade edildiği gibi Maastricht Antlaşmasından daha eskiye dayanır. Yine, Maastricht Antlaşması sonrasında 1997’de imzalanan Amsterdam Antlaşması’nda ve 2007’de imzalanan Lizbon Antlaşması’nda ilkeye yine yer verilmiş ve bu anlaşmaların ek protokollerinde ilkeye dair ayrıntılar düzenlenmiştir.

¹³ Örneğin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı m. 4’te “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır*” şeklinde bir ifade yer almaktadır ve 5393 ve 5302 sayılı Kanunlarda buna yakın ifadeler yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 14/5; “*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.*” 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m. 6; “*İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.*”

¹⁴ “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*”

Anayasa ile getirilen tek ölçüt, hizmetin yerel halkın “mahalli müşterek ihtiyaçlarına” ilişkin olmasıdır¹⁵ (Erkan, 2014: 16). Burada *mahalli* kelimesi ile idarenin yer bakımından yetkisi ve sınırları yanında ihtiyaç duyulan hizmetin o yere özgü olması kast edilmektedir (Kaman, 2020: 78).

Yerel idare olarak il özel idaresinin bayındırlık, eğitim, tarım, sağlık alanlarında birtakım görevleri, aynı şekilde belediyenin sağlık, imar, kültürle ilgili görevleri, yine köy idaresinin zorunlu ya da zorunlu olmayan birtakım görevleri vardır. Bunlar, anılan idarelerin teşkilat kanunlarında sayılmıştır. Yerel idareler arasında görev ve yetkiler açısından belediyeler ön plana çıkmaktadır. Örneğin, çevresel faaliyetlerin yerel nitelikte olduğunu söylemek gerekir zira çevre sorunları yöresel, belli bir coğrafyada ortaya çıkar. Yerel idarelere bu çevre sorunlarını gidermek konusunda çok fazla sorumluluk düşmektedir. Diğer yandan, birtakım kamusal ihtiyaç ve hizmetler yerel idarelerin boyutunu aşmaktadır. Bu durumda yetkilerin merkezi idare tarafından kullanılması gerekir (Ulusoy ve Kandemir, 2022: 41). Örneğin, Tarım ve Orman Bakanlığı ülke ormanlarının korunması geliştirilmesi, orman ürünlerinin değerlendirilmesi, orman ağaç fidanlarının yetiştirilmesi, milli parkların av ve yaban sahalarının tesis edilmesi amacıyla kurulmuştur. Orman varlığı, ülkeler için ekonomik bir zenginlik ve kaynak teşkil eder. Aynı zamanda erozyonu engelleme, iklim yapısını etkileme gibi fonksiyonları bulunur. Bu nedenle orman

¹⁵ Anayasa Mahkemesi, mahalli müşterek ihtiyaç kavramını, “*aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri*” olarak tanımlamıştır. (Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988 Tarih ve E.1987/18, K.1988/23 Sayılı Karar). Aynı yönde, (Anayasa Mahkemesi, 24.01.2007 Tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Karar); Başka bir kararda, “*...etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen, yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler*” olarak tanımlanmıştır. (Anayasa Mahkemesi, 12.09.2013 Tarih ve E.2013/19, K.2013/100 Sayılı Karar).

Özlem USTA

yetiştirilmesi ormanların korunması milli park tesis edilmesi konuları ulusal öneme ve bütünlüğe sahip ulusal bir hizmettir. Bu hizmete ilişkin görevlerin yerel idarelere verilmesi mümkün değildir. Ancak yerel idarelerin de bu alana ilişkin yapabileceği yerel düzeyde hizmetler bulunmaktadır. Bunlar fidanlıklar, koruluklar tesis etmek, yol kenarlarını ve mezarlıkları ağaçlandırmak, park, bahçe ve mesire yeri tesis etmek gibi görevlerdir. Tarım ve Orman Bakanlığı bunlar dışındaki kendine ait görevleri yerel idarelere devredemez (Pirler vd., 1997: 167).

1) İl Özel İdaresi

İl özel idaresi il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. 5302 sayılı Kanun'da, özel idarenin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları saptanmış, il özel idaresinin hangi hizmet alanlarında tüm il sınırları içinde, hangi hizmet alanlarında ise belediye sınırları dışında yetkili olacağı belirtilmiştir¹⁶.

Yani, il özel idareleri birtakım görevlerini il sınırları içinde, birtakım görevlerini belediye sınırları dışında yürütme yetkisine sahiptir.

¹⁶ İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...) (1); orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

c) (Ek:24/12/2020-7261/32 md.) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri, Yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl özel idaresi; il sınırları içinde mabetler, kültür ve tabiat varlıkları, tarihî doku ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânlar ile cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapabilir.

Kanunda ayrıca merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin il özel idareleri tarafından gerçekleştirilebileceği düzenlenmektedir.

2) Belediye

Bir beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla hizmet gören kamu tüzel kişisidir. Belediyeler, il özel idarelerinin tersine, insanların topluca oturdukları belirli ve sınırlı yerlerin idare birimleridir (Erkan, 2014: 27). 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesine göre belediyenin görev, yetki ve sorumluluk alanı belediye sınırlarını kapsar. Anılan kanunda belediyelerin görevleri uzun bir liste olarak belirlenmiştir. Sayılan görevler belediyenin bütçe durumuna göre zorunlu ve ihtiyari olarak ayrılmış durumdadır¹⁷. Günümüzde belediyelerin sunduğu temel ve klasik hizmetlerine temizlik, aydınlatma, çöp toplama, şehir temizliği, park, bahçe, yeşillendirme ve ağaçlandırma çalışmaları gibi çevre hizmetleri, sosyal yardımlar, şehir içi toplu taşıma hizmeti, ulaştırma tarifeleri hazırlama, imar, kamulaştırma, yol yapımı, içme suyu dağıtımı, zabıta ve itfaiye gibi güvenlik hizmetleri, birtakım kültürel hizmetler ile turizm hizmetleri örnek verilebilir.

Belediyeler yerinden yönetim kuruluşu olarak yer bakımından sınırlandırılmış bir yetkiye sahiptir. Belediyeler, merkezi idare ile yerel

¹⁷ Bkz. Belediye Kanunu, m. 15.

Özlem USTA

idareler arasındaki görev bölüşümünde *genel yetkili*¹⁸ kabul edildiğinden hareketle mahalli müşterek ihtiyacı karşılamak koşuluyla ve kendilerine açıkça yasaklanmadıkça belde sınırları içinde mahalli nitelikte tüm kamu hizmetlerini yürütme görev ve yetkileri olmalıdır. Eski Belediye Kanununda da aynı gerekçeyle belediyelere, belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını giderecek her türlü faaliyette bulunma yetkisi mevcuttu. Yine, 5393 sayılı Kanun m. 14'te "*belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır*" denilerek bu husus açıkça kabul edilmekteydi (Kaman, 2020: 81; Yalçındağ, 1992: 13). Ancak Anayasa Mahkemesi, bu hükmü belediyelere mahalli müşterek ihtiyaç konusunda genel yetki verilmesinin belirsiz bir görev-yetki dağılımı ilişki yaratacağı riskinden dolayı anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal ettiğinden belediyelere genel yetki veren bir hüküm kalmamıştır¹⁹. Doktrinde Gözler (2018: 130), Anayasa Mahkemesinin bu iptal kararına rağmen kanunla kendisine verilsin ya da verilmesin yerel idarelerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması noktasında genel yetkili olduğunu, belde sınırlarında

¹⁸ Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahalli idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. 5393 sayılı Kanun m. 14. gerekçesinde bu durum; "*Mahalli idareler alanında çağdaş eğilimlerden biri yerel nitelikli görev ve hizmetler bakımından bu idarelerin genel yetkili olmaları, diğeri etkinlik sağlamak amacıyla mahalli idare sayılarının azaltılmasıdır. Görev bölüşümü dendiği zaman merkezi idare ile mahallî idareler arasındaki görev bölüşümü ilk akla gelen konu olmakla birlikte, mahallî idarelerin kendi aralarındaki görev bölüşümü de büyük önem taşımaktadır. Tasarıda bazı istisnalarla belediyelerin mahalli müşterek hizmetler bakımından kendi sınırları içinde genel yetkili olmaları öngörülmektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahalli idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Bu, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen 'mahalli müşterek ihtiyaç' kavramının gerekli kaldığı bir ilkedir*" şeklinde ifade edilmiştir.

¹⁹ Anayasa Mahkemesi, 24.1.2007 Tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Karar.

bunun doğal olarak belediye tarafından üstlenileceğini dolayısıyla Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde sayılan görevlerin sınırlı olmadığı fikrini savunmaktadır. Zira Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesine göre, Belediye Kanununda görev alanı tanımlaması yapılmaksızın ve çerçevesi çizilmeksizin belirsiz herhangi bir alanda idareye görev-yetki vermesi Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır. Oysa görev alanı zaten Anayasada ve Kanun'un 14. maddesinin ilk cümlesinde mahalli müşterek ihtiyaç olarak belirlenmiştir. Yetkinin çerçevesi ise başka kanunlarda başka kamu kurum ve kuruluşuna verilmemiş görevlerin görülmesi olarak çizilmiştir. Buradan hareketle, Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararının subsidiarite ilkesi ile ters düştüğü söylenebilir (Bulut, 2017: 43).

3) Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir belediyeleri, nüfusu 750.000'den fazla ve sınırları il sınırı olan belediyelerdir. Büyükşehir belediyelerinin görevleri 5216 sayılı Kanun'da düzenlenmiş, liste yöntemiyle sayılmıştır²⁰. En temel görevleri, ulaşım planlamaları ve koordinasyonu, yol bakım onarım ve temizliği, imar hizmetleri, trafik düzenlemeleri, çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik hizmetler, altyapı hizmetleri, mezarlık ve defin hizmetleri, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek olarak sayılabilir.

Anayasa Mahkemesi, mahalli müşterek ihtiyacın kapsam, büyüklük ve şiddetine göre ayrıca ihtiyacın mali boyutuna göre büyükşehir çapında planlama, programlama ve koordinasyon gerektiren hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilmesi ve yürütülmesi gerektiğini ifade etmektedir²¹.

²⁰ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu m. 7.

²¹ Anayasa Mahkemesi, 25/1/2007 Tarih ve E.2004/79, K.2007/6 Sayılı Karar, RG, 17 Ocak 2008, Sayı 26759.

Özlem USTA

4) Köy

Köy idaresi, yöneticileri seçimle oluşan, köy yerleşim biriminin dirlik ve düzenini, gelişip kalkınmasını ve burada oturan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim kuruluşudur (Erkan, 2014: 35). 442 sayılı Kanun'da, köyün görevleri ayrıntılı bir biçimde (69 bent halinde) düzenlenmiş ve bunlar isteğe bağlı ve zorunlu olmak üzere iki grupta toplanmıştır²². Sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri zorunlu, hamam, çamaşırılık, pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetler köyün isteğe bağlı görevleri arasında yer almıştır. Köyün pek çok görev ve yetkisi olsa da bunları gerçekleştirebilecek mali imkanı ve personeli yoktur. Köyle ilgili zorunlu görevler çoğu zaman ya doğrudan doğruya ya da köy idaresiyle işbirliği halinde merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Yani günümüzde köy idaresinin hizmetlerinin çoğu merkezi idarenin taşra teşkilatı tarafından üstlenilmiş, köy idaresine çok basit köy hizmetleri bırakılmıştır (Yalçındağ, 1992: 12-13).

C. Yerel İdareler Tarafından Sunulan Hizmetlerin Ulusal Niteliğinin Değerlendirilmesi

1) İtfaiye Hizmetleri

İtfaiye hizmetleri, acil durum organizasyonunun bir parçası olarak afet yönetimine ilişkin sivil savunma hizmetleri kapsamında kabul edilmektedir. İtfaiye hizmetinin temel görevi, can ve mal güvenliğini korumaktır. Belediye İtfaiye Yönetmeliği m. 6'da, yangınlara müdahale etme ve yangını söndürme görevinin yanı sıra her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek; arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmalarını yapmak, su baskınlarına müdahale etmek ve doğal afetler ile olağanüstü durumlarda kurtarma çalışmalarına katılmak gibi

²² 442 sayılı Köy Kanunu m. 13.

pek çok husus itfaiye teşkilatının görevleri arasında sayılmıştır. Kamu hizmetlerinin ayrımı noktasında fayda ölçütüne göre söz konusu hizmetten doğan faydanın yayıldığı alan itibarıyla belirli bir yerleşim yeri ile sınırlı kalması halinde yerel hizmetten; toplumun tamamının menfaatine ise ulusal hizmetten bahsedildiğini ifade etmiştik. Öyleyse bu bakış açısıyla düşünüldüğünde afet yönetimine ilişkin savunma hizmeti olarak görülen itfaiye hizmeti ile amaçlanan fayda bölgesel/mahalli olmaktan öte ulusal bir boyuta sahip olduğundan ulusal bir kamu hizmeti olarak ele alınmalıdır.

Dünyadaki itfaiye teşkilat ve itfaiye hizmeti, merkezi model, merkezi idarenin bazı işlevlerinin olduğu merkezi olmayan model ve merkezi olmayan model olmak üzere üç yönetim şekli olarak karşımıza çıkar. İtfaiye hizmetlerinin yerel idare ve merkezi idare arasında bölüşüm ve paylaşımında Hollanda, İngiltere, Almanya, İsviçre gibi ülkelerde itfaiye hizmetlerinin yerel idareler tarafından etkin olarak yürütüldüğü görülmekteyken ABD, Japonya ve Avustralya gibi ülkelerde merkezi idarenin etkin olduğu görülür. Bu ülkelerde itfaiye hizmeti yerel yönetimler tarafından sağlanmasında merkezi idarenin yetki devrinde bulunması mümkün olmakla birlikte merkezi düzeyde düzenleme ve uygulamalarla itfaiyeler denetlenmektedir. Yine, Fransa'da itfaiye hizmetleri, merkezi idare tarafından yürütülmektedir (Taşkın, 2012: 92). Ülkemizde ise kamu yönetiminde ısrarla merkeziyetçi niteliğe sahip olunmasına rağmen itfaiye hizmetlerinde merkezi olmayan model benimsenmiş, itfaiye hizmetlerinin sunum ve yürütümü yerel idarelere bırakılmıştır. Bu modele göre itfaiye teşkilatlarının kurulmasında ve hizmetin yürütülmesinde bütün sorumluluk belediyelere aittir; merkezi düzeyde herhangi bir kurumsal yapılanma yer almamaktadır (Yavuz ve Anbarlı Bozatat, 2015: 791).

İtfaiye hizmetlerinin yerel bir hizmet olarak sunulması ve ulusal seviyede itfaiye teşkilatlarını temsil edecek bir kamu kurumunun olmaması itfaiyeler arası standardizasyon ve kaynak temini açısından

Özlem USTA

sorun yaratmaktadır. Bu durum farklı illerdeki itfaiye teşkilatları arasında kalite standart ve farklılıklarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde itfaiye hizmetleri için gerekli olan mali kaynakların yeterince sağlanamaması ya da her belediyenin itfaiye için ayrılan bütçesinin farklı olması itfaiye hizmetlerinin sunumunda belli bir standardın sağlanamamasına yol açmaktadır. Farklı mali imkan ve yeterliliklere sahip itfaiye teşkilatlarının varlığı, hizmetten yararlananlar açısından bir eşitsizliğe neden olur (Yavuz ve Anbarlı Bozatay, 2015: 797).

İtfaiye hizmetlerinin, bünyesindeki personel, personelin eğitimi, kullanılan araç gereçler ve teknik ekipman, teknolojik sistemler ve yönetim teşkilatı düşünüldüğünde mali yönden oldukça masraflı bir hizmet olduğunu söylemek gerekir. Merkezi yönetimin otoritesi olmadan, itfaiye hizmetlerinin geliştirilmesi, standartlarının belirlenmesi, denetiminin ve eğitiminin sağlanması zordur. Ayrıca itfaiye hizmetlerinin başarısı, kendi kaynaklarını acil durum organizasyonuna entegre edebilmesine ve diğer örgütlerle iletişim ve koordinasyonunun iyi olmasına bağlıdır. Bunu sağlamak için itfaiye teşkilatı bünyesinde kalifiye ve eğitimli elemana ihtiyaç vardır. Belediye itfaiye personelinin alım şartları incelendiğinde genelgeçer kriterlere sahip olmak yeterli kabul edildiğinden bu kapasite, kaynak ve tecrübeye sahip olduğunu söylemek zordur.

Öte yandan, itfaiye hizmetinin yerel idarelerce sunulmasının avantajlı bir yanı da vardır. Örneğin, itfaiye hizmetinin sunumunda dikkat edilmesi gereken konulardan biri itfaiye istasyonları için uygun yer seçimidir çünkü zamanında müdahale itfaiye hizmetinde çok önemlidir. Zamanında müdahale kavramı, olaydan erken haberdar olmayı, hızlı bir şekilde olaya müdahale etmek için istasyondan ayrılmayı, en kısa zamanda olay yerine varmayı ve müdahaleye başlamayı ifade eder. İtfaiye hizmetine ihtiyaç duyan kişilere hızlı ulaşılması hayati nitelik taşıdığından itfaiye istasyonlarının acil durumlara en kolay ulaşabilecek bir şekilde konumlandırılması gerekir (Yavuz ve Anbarlı Bozatay, 2015: 794).

Anayasa Mahkemesi, itfaiye hizmetlerine ilişkin olarak hizmetin görülüş amacı ve görevleri göz önüne alındığında bir tür kolluk görevi olduğu değerlendirmesinde bulunmuş; bu hizmetin görülmesinde amaçlananın müşterek mahalli ihtiyaçları karşılamak olduğunu ifade etmiştir²³.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde, itfaiye hizmetlerinin içinde barındırdığı birtakım özel nitelikler dikkate alınarak yalnız yerel idarelerce sunulması tercih edilmiş olsa da merkezi idare tarafından birtakım politika ve uygulamalarla desteklenmesi, koordinasyonu sağlayacak bir merkezi idare teşkilatının varlığı gerekmektedir.

2) Eğitim Hizmetleri

Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi, bu hizmetin merkezi idare (Milli Eğitim Bakanlığı) dışında yerel idareler tarafından yürütülmesi olarak değerlendirilir. Eğitim hizmetinin iki temel ögesi bulunmaktadır. 1) Eğitim ve öğretim hizmeti. 2) Eğitimin fiziksel ortamı. Eğitimin fiziksel ortamı, eğitimin gerçekleştiği okul binalarının yapımı ile bu binaların laboratuvarlar, spor tesisleri, yurt ve pansiyon, ders araç gereçleri ile donatılması kast edilir. Örgün ve yaygın eğitimle ilgili eğitimin fiziksel ortamı dediğimiz binaların yapım bakım ve onarımı ders

²³ “İtfaiye hizmeti ve hizmet sunma biçimleri, sunulan hizmetin doğası gereği özel bir önem taşımaktadır. Gerek önleyici gerekse de müdahale edici yönleriyle insan hayatını yakından etkileyen ve acil nitelik taşıyan bir kamu hizmeti olan itfaiye hizmeti, yaşam hakkının korunmasını sağlama yönü nedeniyle son derece önemli bir kamusal hizmet alanıdır. Kamu düzeni ve güvenliğini doğrudan ilgilendiren itfaiye hizmetinin bireylerin can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla, hataya ve ihmale yer vermeyecek şekilde hassas ve özenli bir biçimde sunulması gerekir. İtfaiye teşkilatının amacı ve mevzuatta sayılan görevleri dikkate alındığında itfaiye faaliyetinin kamu güvenliğini korumak amacıyla kullanılan bir tür idari kolluk görev ve yetkisi olduğu kabul edilmektedir. ... Ülkemizde itfaiye hizmeti, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Belediyenin kendisine kanunla verilen itfaiye hizmeti görevinin müşterek mahallî ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak amacıyla yapılan genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti niteliği taşıdığından kuşku bulunmamaktadır.” (Anayasa Mahkemesi, 26.06.2019 Tarih ve E.2019/27, K.2019/56 Sayılı Karar, RG, 11 Eylül 2019, Sayı 30885).

Özlem USTA

araç gereçlerinin temini okulların donatımı ısıtma aydınlatma yönetim giderlerinin karşılanması yerel yönetimlerin görevidir. 5393 sayılı Kanun m. 14'te belediyelere, *devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma ve yaptırma, her türlü araç gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama* görevi verilmiştir. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine *“büyükşehir belediyelerinin gerektiğinde eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak”* görev ve yetkisi tanınmıştır. Yine, Büyükşehir olmayan illerde 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerine eğitim alanında *“çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmak”* görev ve yetkisi tanınmıştır. Bunun dışında yerinden yönetim kuruluşlarının en küçük birimi olan köylerde ise 442 sayılı Kanun'da *“Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek”* köy yönetiminin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Mevzuata bakıldığında yerel yönetimlerin eğitim hizmetlerindeki rolünün eğitim hizmetinin işleyişine ilişkin ortamın sağlanması için gerekli fiziki altyapı çalışmalarını gerçekleştirmek olduğu söylenebilir. Bu altyapı çalışmaları; okul yapımı, bakım ve onarımı, yurt yapımı, okullara gerekli malzeme ve ekipman desteği (bilgisayar, projeksiyon, kırtasiye malzemeleri, temizlik malzemeleri, boya, fidan vb.), okullara temizlik personeli desteği ve okulların temizlik işlerinin yapılması, zabıtarlarca okul kantinlerinin ve servis araçlarının denetlenmesi, öğrencilere okul kıyafeti, kırtasiye malzemesi ve nakdi yardım yapılması olarak sıralanabilir (Kazancı, 2019: 54). 222 sayılı Kanun²⁴ m. 76'ya göre il özel idarelerine arsa ve bina temini için, köylere ise

²⁴ 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu

köy okulunun harcamalarında kullanılması için Hazine tarafından ödenek tahsis edilir.

Biz burada eğitim hizmetlerinin teknik ve destek boyutundan değil öğretim boyutundan bahsederek inceleme yapacağız. 5393 sayılı Kanun'da Anayasa Mahkemesince iptal edilmeden önce belediyelere okul öncesi eğitim kurumu açma görevi verilmişti. Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesi, okul öncesi eğitimin Milli Eğitim Temel Kanununda mecburi ilköğretim yaşına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitim olduğu, ayrıca milli eğitimin program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan mahalli müşterek ihtiyaç olarak görülemeyeceğidir²⁵. Gerçekten de, "Okul öncesi eğitim", 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu m. 19/1'e göre, *mecburi ilköğretim yaşına gelmemiş çocukların eğitimini kapsar*²⁶. Bu kanuna göre, okul öncesi eğitimin amaç ve görevi "milli eğitimin genel amaçlarına ve temel ilkelerine uygun olarak, çocukların beden, zihin ve duygu gelişmesini ve iyi alışkanlıklar kazanmasını sağlamak; onları il-

²⁵ "Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasındaki "mahalli müşterek ihtiyaç" ölçütü, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin sınırını çizmektedir. Yasa koyucu, yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin bir düzenleme yaparken, bu ölçütü gözetecektir. Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Okul öncesi eğitim, 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun 19. ve 20. maddelerine göre mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitimidir. Milli eğitim, program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır, iptali gerekir". Bkz. Anayasa Mahkemesi, 24.1.2007 Tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Karar, RG, 29 Aralık 2007, Sayı 26741.

²⁶ Aynı kanunun 22. maddesinde ilköğretim 6-14 yaşlarındaki çocukların eğitim ve öğretimini kapsadığı düzenlendiğinden okul öncesi eğitimin 6 yaşından önceki dönemde söz konusu olduğunu söyleyebiliriz.

Özlem USTA

köğretime hazırlamak; şartları elverişsiz çevrelerden ve ailelerden gelen çocuklar için ortak bir yetişme ortamı yaratmak; çocukların Türkçeyi doğru ve güzel konuşmalarını sağlamaktır". Kanunun 21/1 maddesine göre, "Okul öncesi eğitim kurumları bağımsız anaokulları olarak kurulabileceği gibi, gerekli görülen yerlerde ilköğretim okullarına bağlı anasınıfları halinde veya ilgili diğer öğretim kurumlarına bağlı uygulama sınıfları olarak açılabilir".

Günümüz çalışma koşulları göz önünde bulundurulduğunda, ilkokul öncesi dönemde çocuk sahibi olan ebeveynler için okul öncesi eğitim kurumu, oyun evi, kreş gibi hizmetlere duyduğundan okul öncesi eğitimin mahalli müşterek ihtiyaç olarak görülebileceğini, belediyelere okul öncesi eğitim kurumu açma görevi verilmesi Anayasa m. 127'de yer alan mahalli müşterek ihtiyaç kriterine ters düşmediğini savunan bir görüş mevcut olmakla birlikte²⁷ buradaki mahalli müşterek ihtiyaç eğitim hizmetine yönelik değildir. Çalışan ailelerin okul öncesi dönemdeki çocuklarının vakit geçirebileceği ortamların oluşturulması faaliyeti, yerel idarelerin sunmakla görevli ve yetkili olduğu sosyal hizmet kavramına denk düşmektedir. Ulusal hizmet-yerel hizmet ayrımında maliye bilimi boyutuyla değerlendirme yapan ve hizmet finansmanlarına göre hangi hizmetlerin ulusal düzeyde hangi hizmetlerin yerel düzeyde sunulması gerektiğini inceleyen Akalın da (1994: 15), yaptığı sınıflandırmada ilk ve orta öğretim düzeyindeki eğitimi yerel hizmetler kategorisine sokmuştur.

²⁷ Anayasa Mahkemesinin 24.1.2007 Tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Kararının karşı oyunda da benzer şekilde bir görüş doğrultusunda kanaate varılmıştır: "İtiraz konusu kuralla, belediyelere mahalli ve müşterek ihtiyaç niteliğinde olmak şartıyla okul öncesi eğitim kurumu açma görev ve sorumluluğu verilmektedir. Öte yandan okul öncesi eğitim kurumlarında öğretim yapılmamaktadır. Mevzuattaki düzenlemelerden ve işin doğasından anlaşılacağı gibi bu kurumlarda 0-72 ay arasındaki çocukların eğitimi yanında bakım hizmeti de verilmektedir. Bu hizmetin belde halkı açısından önemli bir ihtiyaç olduğu açıktır. Özel ya da resmi okul öncesi eğitim kurumlarının açılmadığı veya yeterli olmadığı yerlerde bu ihtiyacın ne kadar önem arz ettiğini açıklamaya gerek yoktur. Bu nitelikleri itibarıyla de mahalli ve müşterek bir ihtiyaçtır".

Eğitim hizmetlerinde yerelleşme, ikinci bölümde izah edildiği üzere bölgeler arası hatta iller arası fırsat eşitsizliğine neden olacaktır. Yerel etkin grupların çıkarlarına hizmet ederek toplumsal bütünlük açısından da sakınca yaratabilir. Öte yandan yerel idarelere ilköğretim ve ortaokullar için arsa temini gibi bir yetki tanınıp işletme ve eğitim hizmeti sunma yetkisi tanınmaması, belediyelerin bu arsaları özel işletmelere kiraya vererek özel öğretim kurumu açılıp işletilmesine kaynaklık etmekte ve belediyeye de bu vesileyle gelir kapısı işlevi görmektedir.

3) Evlendirme Hizmetleri

Nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin ulusal hizmet niteliği taşıması nedeniyle yerel idare tarafından görülemeyeceğini yukarıda ifade etmiştik. Zira, NHK'ye göre, "Nüfus hizmetleri, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı ile dış temsilcilikler tarafından yürütülür". Bu başlıkta, bir yerel idare birimi olan belediyelerin nüfus ve vatandaşlık işlerinden olan evlendirme hizmetinin görülmesinde belediyelere verilen yetki ele alınacaktır. Evlenme, nüfus hizmetleri kapsamında görülen bir iş olarak NHK'de düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı, evlendirme işlemlerinin nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin bütünlüğü içerisinde yürütülmesi için gereken her türlü tedbiri alır ve uygular. Evlendirme işlemlerinin eksiksiz olarak ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesi, bu amaçla gereken her türlü tedbirin alınması, takip ve denetimi, il düzeyinde il nüfus ve vatandaşlık müdürüne, ilçe düzeyinde ilçe nüfus müdürüne aittir²⁸.

²⁸ Evlendirme Yönetmeliği m.3; "Evlendirme işlemleri, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünce düzenlenir. Genel Müdürlük, evlendirme işlemlerinin Medeni Kanun'la getirilen temel kurallara ve bu Yönetmelik esaslarına uygun olarak yürütülmesini sağlar, iş ve işlemleri düzenler, takip eder, denetler ve denetlettirir". Aynı yönetmelik m.4; "İl nüfus ve vatandaşlık müdürleri, evlendirme işlemlerinin il seviyesinde eksiksiz olarak ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesini sağlar, bu amaçla gereken her türlü tedbiri alır, takip eder ve denetler". Ve m.5; "İlçe nüfus müdürleri, evlendirme işlemlerinin ilçe seviyesinde eksiksiz olarak ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesini sağlar, takip eder ve denetler".

Özlem USTA

Oysa günümüzde evlenmek isteyen kimselerin başvuru yapması gereken merci belediyelerdir. Belediyeler, başvuru için istenen evrak tespitini yapar ve gelen evrakla birlikte süreci yönetir. Belediyelerde bu doğrultuda evlilik işlemlerini başlatmak ve yürütmek üzere oluşturulmuş evlendirme şube müdürlükleri mevcuttur. NHK ve Evlendirme Yönetmeliğine göre evlendirme memuru, belediye bulunan yerlerde belediye başkanı veya bu işle görevlendireceği memur ve köylerde de muhtar olarak belirlenmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığının il nüfus ve vatandaşlık müdürlüklerine, nüfus müdürlüklerine, il ve ilçe müftülüklerine ve ilgili dış temsilciliklere evlendirme memurluğu görev ve yetkisi verebileceği öngörülmüştür.

Belirtilen gerekçeler doğrultusunda ifade etmek gerekir ki evlendirme işlemleri tıpkı kimlik ve pasaport işlemleri gibi nüfus işlemlerinden olup bu işlemlerin süreç yönetiminin merkezi idare tarafından planlanıp sürdürülmesi gerekir.

4) Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar

Sosyal devlet olmanın gereği, sosyal yardıma ve korunmaya muhtaç bireyleri tespit ederek onları kamunun koruyucu çatısı altına almaktır. Bireyin hem sosyal ve ekonomik kaynaklara erişmesinde hem de bunların iyileştirilmesi için gerekli fırsat ve hakların sağlanması konusunda devlete görev ve sorumluluklar yüklenmiştir (Kalaycı, 2021: 694). Sosyal hizmetler, başta sosyoekonomik problemler olmak üzere muhtaç durumda bulunan ya da destek ve yönlendirme gereksinimi olan dezavantajlı birey veya gruplara fayda sunmayı amaçlayan hizmetlerdir. Bu amacı gerçekleştirmek için sunulan faaliyetler insan onuruna yaraşır sosyal standartlarda yaşama erişimi kolaylaştıran ve yerel idarelerin sosyal alana daha etkin müdahalesinin ön plana çıktığı hizmetlerdir (Kalaycı, 2021: 589). Ayrıca bu kapsamdaki hizmetlerin yerel ve bireysel faydasının ulusal faydasından fazla olmasından dolayı yerel idarelerce yerine getirilmesi sistemi kabul edilmiştir.

Toplumun tüm bireylerinin karşılaştığı sosyoekonomik sorunların çözümüne yönelik sosyal hizmetlerin tespit edilmesinden merkezi idare birincil derecede sorumlu yönetim olmalıdır. Ülkemizde de bu hizmetin yürütülmesinden sorumlu merkezi teşkilat birimi Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığıdır. Ancak sosyal adaleti gerçekleştirmeyi ve toplumsal refah oluşturmayı amaç edinen sosyal devlet anlayışında merkezi idarenin tek başına bu hizmetleri etkin ve verimli yürütebilmesi zor olduğundan birincil derecede sorumlu yönetim merkezi idare olmakla birlikte bu hizmetlerin etkili ve verimli şekilde vatandaşlara ulaştırılabilmesi için yerel düzeyde sunulması uygun düşmektedir (Negiz, 2011: 325). Çünkü sosyal yardıma ihtiyaç duyan birey ya da grupların belirlenmesi, en kolay şekilde, o birey ya da grubun mensubu olduğu en küçük idari teşkilat birimi tarafından yapılacaktır. Sosyal yardımlaşma duygusu ve edimi kişinin en yakın çevresinde başladıktan sonra halkalar halinde büyüyerek geniş kitleye ulaşır; bu nedenle sosyal hizmet yürütümünün yerel idarelere bırakılması gerekir. Bu düşünceden hareketle, Belediye Kanununda belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında sosyal hizmetlerin yerine getirilmesine de yer verilmiştir. Bu doğrultuda sosyal hizmetlerin görülmesine ilişkin olarak belediyelerde “Sosyal Hizmetler”, “Sağlık ve Sosyal Hizmetler”, “Kadın, Aile ve Sosyal Hizmetler”, “Destek Hizmetleri”, “Kadın ve Aile Hizmetleri”, “Kültür ve Sosyal İşler” gibi çeşitli isimler altında daire başkanlıkları kurulmuştur.

Çocuklar, gençler, kadınlar, engelliler, yaşlılar, risk grupları, kimsesizler ve evsizler belediyenin sosyal hizmet alanını oluşturur. Bu anlamda kreş ve çocuk yuvaları, çocuk kulüpleri, kadın sığınma evleri, kimsesiz ve evsizler için sevgi ve şefkat evleri, kadın sığınma evleri, gençler için gençlik merkezleri, gençlik konseyleri ile hobi okulları, yaşlılar için huzur evi gibi kurumların açılması sosyal hizmetlerin temel örnekleridir. Özetle, sosyal hizmet faaliyetlerinin aile, kadın, çocuk ve eğitim sosyal hizmetleri, gençlik, engellilik, yoksulluk ve sosyal yardım, göç ve kentleşme, yaşlılık, tıbbi sosyal hizmet, suçluluk gibi

Özlem USTA

konular üzerinde yoğunlaştığı bunlara fayda sağlayarak çözüm üretmeyi hedeflediği görülecektir.

Sosyal yardımlar; kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme imkanı düşük bireylere bu yeterliliği kazandırmak amacıyla ayni ve nakdi nitelikteki geçici veya süreli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlardır (Ersöz, 2010: 203). Sosyal yardımlar içinde yardım amaçlı organizasyonlar, belirli gruplara yapılan gıda yardımları, okuma çağındaki bireylere yönelik kırtasiye yardımı, engelli bireylere yönelik akülü-manuel tekerlekli sandalye yardımı, hastalığın derecesine göre tespit edilen durumlarda hasta kimselere, hasta bezi, işitme cihazı, hasta yatağı, ortopedik ve tıbbi araç gereç yardımı sayılabilir (Ersöz, 2010: 208).

Burada bizim ele almak istediğimiz durum, yerel idarelerin dini amaç taşıyan, dini yönlendirmeler ve belli bir dini teşvik etmek amaçlı yapılan ödüllendirme uygulamalarının sosyal yardım olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceğidir. Örneğin, son birkaç yıldır belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin dini bazı yükümlülüklerin yerine getirilmesi karşılığında hediye gibi sosyal ödüllendirme mekanizmaları işlettiği görülmektedir. Bunların belediyelerin tercihine göre farklı isimler ve farklı ibadetler altında ayrıştığı görülmektedir. Örneğin, “Güle Oynaya Camiye Gel Projesi” doğrultusunda her yıl belirlenen yaş grupları arasındaki çocukların yaz tatilinde 40 gün sabah namazını camiden kılması şartıyla bisiklet hediye edilmektedir. Yine “Oruç Satın Alma Projesi” kapsamında Ramazan ayında oruç tutan 7-10 yaş aralığındaki çocuklara hediyeler verilmiştir. Benzer şekilde 2023 ve 2024 yıllarında farklı illerdeki farklı belediyelerin “Haydi Çocuklar Güle Oynaya Camiye”, “Haydi Hep Birlikte Ailece Camiye” isimli projeler kapsamında 9-15 yaş aralığındaki çocukların kırk gün camide namaz kılmaları karşılığında hediyeler dağıtılmıştır.

Görüldüğü üzere bir yerel idare birimi olan belediyelerin burada belirlediği kriterlere sahip kimselere daha önceden belirlediği şartları yerine getirmeleri halinde bir hediye öngörmesi söz konusudur. Bu uygulamaların bir nevi aynı sosyal yardım olduğunu, belediyelerin de Belediye Kanunu m. 14'te sosyal yardımda bulunma görevi bulunduğu için sosyal belediyeçilik ilkesi gereğince kanuna aykırı bir uygulama olmadığını söyleyebiliriz. Zira sosyal belediyeçilik kavramı ile sosyalleştirme, iyileştirme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme, yardım etme, gözetme veya yatırım gibi birçok farklı işlevin yürütümü kastedilir (Zengin ve Öztaş, 2009: 27). Ancak unutmamak gerekir ki 14. maddenin ilk cümlesinde yer aldığı üzere, sayılan tüm görevlerin yerine getirilmesinde *"mahalli müşterek nitelikte olmak"* şartı aranacaktır. Bu hem Anayasal hem de yasal bir zorunluluktur. *"Belde halkının faydadan dışlanamazlığı"* da burada göz önünde bulundurulması gerekli bir kriterdir. Bu tür dini ve ibadet içerikli faaliyetlerde bulunma karşılığı sosyal yardım öngörülmesi bir noktada eleştirilebilir zira her ne kadar bu faaliyetleri yerine getirip getirmemenin ihtiyari niteliğe sahip olduğu, yani o yerde yaşayan kimselerin bu faaliyetleri yerine getirmeye mecbur bırakılmıyor olduğu açık olsa da bir kısım insanları bu faydadan yoksun bırakacak nitelik taşımaktadır. Bu açıdan, sosyal belediyeçilik anlayışında dini kavram ve unsurlara, dini vaatlere yer verilmemesi gerektiği kanaatindeyiz. Öte yandan birçok belediyenin her yıl ramazan ayında yürütmüş olduğu iftar çadırı uygulamaları da dini bir maksat ile ortaya çıkmış olmakla birlikte burada faydadan yoksun bırakılma gibi bir durum oluşmaz. Oruç tutuyor olsun ya da olmasın o yerde yaşayan herkes yemek yardımından yararlanabilir

Özlem USTA

durumdadır²⁹ (Zengin ve Öztaş, 2009: 31). Yemek yardımı, dini içerikli amaç unsuru ön planda olmayan ve bu sebeple bir yana bırakılabilecek, belediyenin yılın bir döneminde yaratmış olduğu aynı yardımlardan kabul edilebilir. Ancak açıklanan nedenlerle aynı yorumu, dini bir ibadetin yerine getirilmesi karşılığı vaat edilen aynı yardımlar için yapamayız.

5) Kültürel ve Sanatsal Hizmetler

Kültürel ve sanatsal hizmetlerin ortak bir tarihsel sürecin ürünü olması sebebiyle ulusal niteliği haiz hizmetler olduğunu söylememize rağmen ülkemizde yerel idarelerin güzel sanatlar ve eğlence faaliyetlerinin hazırlıklarında, sunulmasında, kültürel aktivitelerin yürütülmesinde önemli yeri bulunur. Bunun en önemli sebebi elbette kentleşme hızının artışıyla birlikte yerel idarelerin hizmetlerinde genişleme ve çeşitlilik modeline geçilmesidir (Çetinkaya İstikbal, 2017: 119). Belediye Kanununda tiyatro, müze, sinema kurmak ve yönetmek, stadyum, spor salonu ve oyun yerleri kurmak ve işletmek, kütüphane ve okuma salonları açmak görevi belediyelere verilmiştir. Ayrıca belediyeler tarihi eserleri koruma ve onarma, heykel ve anıt yapma, festival ve şenlik düzenleme, orkestra bando ve folklor çalışmaları yapmak, ulusal bayramlarda ve kurtuluş günlerinde etkinlik düzenleme gibi bazı kültürel hizmetler de yürütür. Bu hizmetler arasında çoğunun mahalli müşterek ihtiyacın giderilmesi amacına uygun olarak yürütüldüğünden yerel kamu hizmeti olduğunu söyleyebiliriz de örneğin tiyatro ve sinema faaliyetleri bakımından ulusallık boyutu ele alınmalıdır. Tiyatro ve sinema hizmetlerinin niteliği değerlendirildiğinde toplumun ortak mirasını oluşturan ve toplumsal fayda sağlayan ulusal bir kamu hizmeti olduğunu söylemek gerekir. Dolayısıyla yerel

²⁹ Ramazan çadırının hareket noktası, dini içeriğinden dolayı oruç tutan, yoksul ve evine yetişemeyenlere iftar ettirmek olmuştur. Bundan dolayı da yemeğin adı iftardır. Ancak fiili olarak, oruç tutan, tutmayan, kadın-erkek, çocuk ve herhangi bir dine mensubiyeti dahi önemli olmayan bütün kişiler bu imkandan yararlanması suretiyle gerçekleşir.

İdarelerin bu görevi tam anlamıyla yerine getirmesinden bahsedilemez. Bu tür faaliyetler için merkezi ulusal hizmet standartları belirlenmelidir. Günümüzde var olan “belediye tiyatrosu” ismiyle anılan şehir tiyatroları, tiyatro hizmeti sunma amacıyla değil, hizmeti finanse eden ve bir anlamda satın alan kuruluşlar olarak karşımıza çıkar. Şehir tiyatrolarının ortaya çıkmasında atılan ilk adım, 1914 yılında İstanbul Belediye Başkanı Cemil Topuzlu Paşa’nın Darülbeydi adında bir müzik ve tiyatro okulu kurmasıdır (Güler, 1997: 295). 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyelere tiyatro topluluğu kurma noktasında ihtiyari bir yetki tanınmasının ardından Darülbeydi, belediyeden ödenek alarak işleyen bir tiyatro haline almış; 1934’te de Şehir Tiyatrosu adını almıştır (Güler, 1997: 295). Günümüzde gelinen noktada tiyatro hizmetinin sunulması noktasında doğrudan merkezi idare (Kültür ve Turizm Bakanlığı) tarafından sunulan ve yürütülen devlet tiyatroları, belediyeler tarafından sunulan ve yürütülen şehir tiyatroları ve devletten bağımsız şekilde yürütülen özel tiyatrolar olmak üzere üç başlı bir sistemin mevcut olduğu görülmektedir. Çetinkaya (2017), bu üç başlılığı sona erdirmek ve sanatı devlet ve siyasetten bağımsız hale getirmek gayesiyle çalışmasında ulaştığı sonuçta, devleti tamamen sanat alanının dışına itmeyecek ancak sanata önemli ölçüde özerklik getirecek olan Yüksek Sanat Kurulu adında bağımsız idari otorite kurulması fikrini ortaya atmaktadır.

İkinci bölümde de açıklandığı üzere, kültürel ve sanatsal faaliyetler merkezi idare teşkilatı eliyle görülmelidir (Çakmak, 2010: 258). Ülkemizde milli, manevi, tarihi ve kültürel değerleri geliştirmek, yaşatmak, yaymak, tanıtmak, benimsetmek ve milli bütünlüğü sağlamak Kültür ve Turizm Bakanlığına ait bir görevdir. Öte yandan, toplumdaki kültür gereksinimini karşılamak, toplum değerlerini geliştirmek ve yaşatmak işlevini yerel idarelerin daha etkin ve verimli yürütebileceği de düşünülmektedir. Öztaş ve Zengin (2011: 165), amacı "kültürel değerleri yaşatmak, geliştirmek, yaymak, tanıtmak, değerlendirmek"

Özlem USTA

mek ve benimsetmek, kültür konularıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirmek ve işbirliğinde bulunmak, tarihi ve kültürel varlıkların tahribini ve yok edilmesini önlemek" olan Kültür Bakanlığının yürüttüğü hizmetlere yerel yönetimlerin ilgi duymasının kaçınılmaz olduğu gerekçesiyle kültürel hizmetleri merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortaklaşa yürüttüğü hizmetler grubunda ele almış ancak bunun merkezi idareden alınması ve doğrudan yerel idarelerce yürütülmesini fikrini savunmaktadır. Oysa yerel idarelerin mevcut bütçe ve olanakları dikkate alındığında bu bütçeden kültürel ve sanatsal hizmetlere yeterli pay ayırlamayacağı ortadadır. Zira yerel idareler, öncelikle temizlik, ulaşım, altyapı gibi hizmetleri üstlenecektir (Öztaş ve Zengin, 2011: 174). Kültür politikalarına yön vermede şüphesiz en güçlü aktör merkezi idare olarak karşımıza çıktığından kültürel ve sanatsal hizmetlerin bu boyutunun ihmal edilmemesi gerektiğinden hareketle yerel idarelere bırakılmamasının daha iyi olduğunu düşünmekteyiz. Kültürlerarası etkileşim ile adaptasyon, uyum ve birleşim ancak bu sayede sağlanabilir. Aksi halde toplumsal sabitleşme ve körelme meydana gelir. Merkezi idare hizmetin asıl sahibi ve sunucusu iken yerel idareler ise hizmetin yürütümü için müze, kütüphane, kitaplık, sanat galerileri için yer temini ve bina yapımı, konservatuvar açılması, orkestra, çalgı ve saz gruplarının oluşturulması, yerel özellikleri simgeleyen folklor ekipleri kurulması gibi teknik ve fiziki işleri bu doğrultuda üstlenebilir.

6) İmar Hizmetleri

5393 sayılı Kanun m. 14'e göre, belediyeler, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla imar hizmetlerini yapmak/yaptırmak yetkisine haizdir. Yine, 5302 sayılı Kanun m. 6'ya göre imara ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yürütmek il özel idarelerine tanınmıştır. Teşkilat Kanunlarında genel ifadelerle yer verilen imara ilişkin faaliyetler İmar Kanunu'nda daha açık ifadelerle karşılık bulmaktadır (Muratoğlu, 2023: 105-107). İmar faaliyetleri çok çeşitli biçimlerde

karşımıza çıkmaktadır. İmar plan ve programlarını yapmak, halihazır haritaları yapmak, yaptırmak veya onaylamak, mimari estetik komisyonları kurmak, kamulaştırma yapmak, arazi ve arsa düzenlemesi yapmak, parselasyon planları yapmak, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni vermek, otopark yerlerinin plan ve yönetmelik hükümlerine aykırı olarak başka maksatlara tahsis edilmesine engel olmak, tehlikeli yapıları tespit etmek, imar mevzuatına aykırı davranışlar nedeniyle bu davranışta bulunanlara yaptırım uygulamak gibi görev ve yetkiler imara ilişkin faaliyetlerin tespit edebildiğimiz örneklerindedir. İmar Kanunu yanında başka kanunlarda da imar hizmeti olarak karşımıza çıkan yetkiler mevcuttur. Örneğin, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu m. 18'de karayolları kenarlarında yapılacak veya açılacak akar-yakıt, servis, dolum ve muayene istasyonları, umuma açık park yeri ve garaj, terminal, fabrika, işhanı, çarşı, pazar yeri, eğlence yeri turistik yapı ve tesisler gibi trafik güvenliğini etkileyecek yapı ve tesisler için bir yerel idare birimi olan belediyelerden izin alınması zorunludur.

İmara ilişkin faaliyetlerin temeli evvela imar planlamasıdır ve yerel planlama işini yapmak belediye sınırları içinde kalan yerlerde belediyelere, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde il özel idaresine aittir. Öte yandan imar hizmetlerinin temelini oluşturan imar planlama yetkisinin yerel idarelere bırakılması yanında İmar Kanunu m. 9 ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına

Özlem USTA

kapsamı sınırlandırılmayacak şekilde bir yetki tanınmış ve bu yetkiyi üstlenip üstlenmemenin takdiri de yine bakanlığa bırakılmıştır³⁰. Aynı maddenin devamında, özelleştirme programına alınan kuruluşlara ait arsa ve arazi düzenlemesinin de Özelleştirme İdaresi tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Yerel düzeyde kamu yararı amacıyla gerçekleştirilen her türlü hizmetin mahalli müşterek hizmet kapsamında değerlendirilmediğini, mahalli müşterek hizmet kavramı ile kast edilenin, belli bir yerleşim yerinde yaşayan insanların o yerde ortak yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçların teminine ilişkin hizmetler olduğunu önceki başlıklarda ifade etmiştik. Bu yönde düşünüldüğünde imar hizmetlerinin salt o yerde yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaç olmaktan öte toplumsal faydası ulusal düzeye varan hizmetler olduğunu söylemek gerekir. Zira imar planlaması ile insanların yaşadığı doğal çevreyi iyileştirmek suretiyle elverişli hale getirmek amaçlanır (Yılmaz, 2021: 41). Bu amaç doğrultusunda yapılan imar planlaması sonucunda yol alanları, kültürel ve tarihi alanlar, okul ve diğer eğitim alanları, park alanları ve yeşil alanlar, dini ve ibadet amaçlı alanlar, ticaret ve sanayi alanları, sit alanları, ormanlık alanlar ve kıyı alanları vs. belirlenir. Bunların çoğunun yerel ihtiyaçları karşılamaktan ziyade ulusal yararı sağlamaya hizmet ettiği görülmektedir. Öyleyse, kamu hizmetlerinin

³⁰ İmar Kanunu m. 9; *“Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkilidir”*.

coğrafik ayrımına göre imar hizmetlerinin hangi kategori kapsamında görüldüğü ve hangi idareler eliyle görülmesinin uygun olduğunun değerlendirilmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesi, imar hizmetlerinin mahalli müşterek hizmet kapsamında olduğunu ifade etmekle beraber ülke bütünlüğü içindeki yerinin de dikkate alınarak kent imar planlarının oluşturulması ve düzenlenmesi yerel ihtiyaç olmanın yanı sıra ulusal düzeyde bir hizmet niteliği gereği merkezi idarenin görev alanından tamamen çıkarılamayacağına karar vermiştir³¹. Yine, Mahkeme, kamusal mallardan olan kıyılar hakkında da benzer yönde karar vermiştir. Kıyı Kanununda yerel idarelere tanınan yetkileri ele almış, kıyıların düzenlenmesi ve korunması ile kıyılara ilişkin faaliyetler bakımından ülke bütünlüğü içindeki yeri değerlendirildiğinde yerel ihtiyaç niteliğinin ötesinde ulusal boyuta ulaştığını bu nedenle merkezi idarenin de görev alanına girebileceğine hükmetmiştir³².

³¹ “Yerel imar planlarının ülke ve bölge düzeyindeki planlarla, çevresi ve varsa metropoliten alan planlamalarıyla uyum içinde olması gerekir. Bu nedenle imar planlamasının mutlaka ve yalnızca yerel bir gereksinim olarak nitelendirilmesi zordur. İmar planlarının bu çok yönlü durumu nedeniyle İmar Kanunu ile imara ilişkin yetkiler merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaştırılmıştır. Anayasada, yerel ortak ihtiyaçların neler olduğuna ve imar planı yapma yetkisine ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Yerel imar planlarının düzenlenmesinde yerel ortak gereksinimlerin göz ardı edilemeyeceği kuşkusuzdur. Ancak bundan hareketle, imar planlarının münhasıran belediyelere ait bir yetki olduğu, merkezi yönetim birimlerine bu yetkilerin verilemeyeceği sonucuna varılamaz”. (Anayasa Mahkemesi, 22.07.2008 Tarih ve E.2008/39, K.2008/134 Sayılı Karar). Benzer yönde bkz. Anayasa Mahkemesi, 26.09.1991 Tarih ve E.1990/38, K.1991/32 Sayılı; 05.01.2006 Tarih ve E.2005/98, K.2006/3 Sayılı; 09.02.2012 Tarih ve E.2010/41, K.2012/19 Sayılı Kararlar.

³² “...devletin hüküm ve tasarrufu altında bırakılan kamusal malların korunmasında devletin merkezi örgütünde yer alan uzman ve yetkili kuruluşların görevlendirilmesi, kıyı rejiminin bir gereğidir. Yasa koyucu, anayasal rejimi kurarken bu kamu malına özgü devletin merkezi ve yerel kuruluşlarının görev alanını belirlemiş, anayasanın 43. maddesinin gereğini yerine getirmiştir. Soruna salt yerel gereksinim açısından yaklaşılmamış aynı zamanda kıyının ülke tümlüğü içindeki yeri gözetilmiştir”. (Anayasa Mahkemesi, 18.09.1991 Tarih ve E.1990/23, K.1991/29 Sayılı Karar).

Özlem USTA

İmar planlaması, temelde yerel bir kamu hizmeti olarak kabul edilerek yerel idarelerin görev alanına dahil edilmiştir. Bu görev dağılımı haksız olmamakla beraber ülkenin tümünü ilgilendiren ve etkileri ülke düzeyinde sonuç doğuran planlama faaliyeti yerel kamu hizmeti boyutunun ötesine geçmektedir (Yılmaz, 2021: 663-664). Öyleyse imar hizmetleri yönünden yerel idarelerin hizmetin esas sorumlusu olduğu ancak hizmetin kendisinin salt yerel kamu hizmeti olarak karşımıza çıkmayıp ulusal kamu hizmeti vasfı taşıdığı söylenmelidir.

SONUÇ

Anayasa m. 123'e göre "*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*". Kamu hizmetleri de idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu en önemli görevi olarak bu madde doğrultusunda yürütülür. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin devlet tarafından merkezi idare vasıtasıyla ya da yerel idare vasıtasıyla sunulması mümkündür. Ancak bunlardan hangilerinin merkezi idare tarafından hangilerinin yerel idare tarafından görüleceği konusunda kesin bir ayırım yoktur. Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel idare arasında bölüşümünde kesin bir ayırım olmadığından bu belirleme için iktisadi, idari, geleneksel, siyasal ve sosyal birtakım kriterler öne sürülmüştür. Ancak hangi hizmetlerin merkezi idare hangi hizmetlerin yerel idare tarafından yerine getirileceğinin tespiti konusunda kesin ve belirli bir yaklaşımı savunmak zordur. Anılan kriterlerden bir ya da birkaçına ağırlık verilerek hizmetlerin bölüşümü yapılabilir. Ağırlık verilecek kriterin seçiminde büyük ölçüde toplumun kültürel, tarihsel, siyasal, sosyolojik hatta psikolojik faktörleri belirleyici olacaktır.

Anayasa m. 127'de merkezi idare ile yerel idareler arası görev bölüşümünde mahalli müşterek ihtiyaç ölçütüne yer verilmiş ve mahalli müşterek ihtiyaçlardan kaynaklanan hizmetlerin yerel kamu hizmeti

olarak yerel yönetimlerce üstlenileceği öngörülmüş olmakla beraber bu nitelikte ihtiyaçların neler olduğu belirlenmemiştir. Ülkemizde merkezi idare ile yerel idarelerin görev bölüşümünde mahalli müşterek hizmet kavramının tanım sınır ve kapsamı yargı kararlarıyla ortaya konmaktadır. Anayasa'ya göre yerel idarelerin varlık nedeni, yerel nitelikte ihtiyaçları temin etme gereğidir. Bunlar, devletin tüm faaliyetlerini merkezi idare vasıtasıyla yerine getirmesindeki güçlük sebebiyle anayasa ve kanunlar çerçevesinde yerel kamu hizmetlerini yürütür. Yerel idarelerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi idareye göre avantajlı oldukları taraf, ihtiyaçlara daha hızlı cevap verebilme ve hizmetten yararlananların katılımına fırsat vermeleridir.

Yerel düzeydeki hizmetler, merkezi idarenin taşra teşkilatı tarafından veya yerel idareler tarafından yürütülebilir. Zira tüm toplumsal ihtiyaçların yerel düzeyde karşılanması teorik olarak mümkündür. Burada önemli olan ulusal hizmetin yerel düzeyde sunulması ile yerel hizmetin sunulmasının farkını kavramak ve bir toplumsal ihtiyacın ulusal nitelikte mi yoksa yerel nitelikte mi olduğunu doğru tespit edebilmektir. Bir hizmetin yürütülmesi toplumun tüm bireylerinin menfaatine oluyor ve faydası bireyin taleplerini aşarak toplumsal niteliğe ulaşıyor ve hatta toplumun hiçbir ferdi bu faydadan dışlanamıyor ise bu ulusal bir kamu hizmetidir ve merkezi idare tarafından görülmelidir. Diğer taraftan, bir hizmetin yürütülmesi yalnız o hizmetin sunulduğu alan itibarıyla o coğrafyada yaşayan kimseleri ilgilendiriyor ve onların menfaatine görülüyor, bunlardan bazıları da hizmetle elde edilen faydadan mahrum bırakılabiliyor ise bunlar yerel kamu hizmetidir ve yerel idareler tarafından görülmelidir.

Yerel düzeyde ve ulusal düzeyde kamu hizmetlerinin, oluşabilecek yetki çatışmalarının önüne geçilmesi adına göreve ve yetkilerin kim tarafından, hangi ölçülerde ve hangi şartlarda kullanılacağına açıkça tanımlanması gerekir. Merkezi idare ile yerel idarelerin ayrı

Özlem USTA

görev, yetki ve fonksiyonlara sahip olması yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli unsurlarından biridir.

Ülkemiz açısından bir kamu hizmetinin görülmesinden esas sorumlu teşkilat, merkezi idaredir. Bir dönem, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ortaya atılan subsidiarite ilkesi doğrultusunda kamu hizmetlerinin görülmesinde hizmette yerellik temel ilke olarak kabul edilmek istenmişse de bu girişim başarısız kalmıştır. Subsidiarite ilkesi, bir diğer ifadeyle hizmette yerellik, *"bir hizmeti hizmetten yararlananlara en yakın birim yürütsün"* anlayışına dayanır ve hizmetin halka yakın yürütülmesi ile halkın doğrudan katılımının sağlanması suretiyle hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanması amaçlanır. Bu ilkeye göre yerel idareler genel yetkili olup merkezi idarenin görevleri sınırlı bir şekilde belirlenmelidir. Şartta yer alan hizmette yerellik ilkesi 2003 yılında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında ülkemiz mevzuatına aktarılmaya çalışılmışsa tasarı kanunlaşmamıştır. Dolayısıyla yerel idareye bırakılması mümkün kamu hizmetlerinin yerel idare tarafından yürütüleceğinin kanunda öngörülmesi gerekir.

Özetle, yerel nitelikte ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı hedefleyen, yerel halkın katkısına açık, yerel yönetim biriminin gücünü aşacak şekilde ulusal bir koordinasyonu, büyük yatırım ya da teknik uzmanlıkları gerektirmeyen hizmetlerin görülmesi yerel idareye bırakılabilir. Ancak mevzuatın açıkça merkezi idareyi görevli kıldığı konularda hizmetin sahibi merkezi idaredir. Bunların yerel idare tarafından üstlenilmesi mümkün değildir. Ayrıca, mahalli müşterek bir ihtiyaç olarak nitelenemeyecek olan ulusal bir hizmetin görülmesi ancak bu hizmetin mahalli müşterek ihtiyaç niteliği taşıyan bir bölümü var ise yalnız bu bölüm bakımından yerel idareler tarafından görülmeye müsaittir. Örneğin eğitim-öğretim hizmetinin sunulması bakımından öğretim faaliyeti için değil ancak eğitim-öğretim hizme-

tinin sunumu için gerekli ve yeterli ortamın sunulmasına yönelik teknik faaliyetler (arsa temini, bina yapımı, bakım ve onarımı, spor alanı ve diğer eklenti alanlarının yapımı gibi) yerel idarelerin yetki ve görev alanına bırakılabilir. Bu doğrultuda, merkezi idare ile yerel idare arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve rasyonel prensiplere kavuşturulması, kaynakların bunlar arasında görevlere uygun ve dengeli dağıtımını hukuki esaslara bağlanması, kurumsallaştırılması gerekir. Bu suretle daha verimli, kalite ve çözüm odaklı, hızlı hizmet sunulabileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Atalay, S. (1995). "Hem Merkezi Hem de Yerel Yönetim Odaklı Bir Eğitim Sistemi". *Eğitim Yönetimi Dergisi*. 1(2), 1-19.
- Aydın, M. S., Kaya, H. ve Kete, H. (2017). "Yükseköğretim Hizmetlerinin Özellikleri ve Türkiye'de Yükseköğretim Hizmetlerinin Görünümü". *Journal of Awareness*. 2(2), 1-24.
- Balta, T. B. (1968-1970). *İdare Hukukuna Giriş*. Ankara: TODAİE No: 117.
- Banazılı, M. (2018). Yerel Kamu Hizmeti Sunumunda Yeniden Belediyeleştirme (Remunicipalisation). *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*. 3(6), 111-131.
- Barut, E. (2017). *Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bayrakçı, E. (2009). *Yerel Yönetimler Ders Notları*. İstanbul.

Özlem USTA

- Boztepe, M. (2018). "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Mahalli Müşterek Hizmet Kavramı ve Hukuki Boyutu". *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 17(1), 127-249.
- Boztepe, M. (2019). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye'de Yerel Yönetimler-Merkezi İdare Arasında Görev ve Yetki Paylaşımının Sınırları. *Alanya Akademik Bakış Dergisi*. 3(1), 49-71.
- Büyüker, K. (2019). *Din Hizmetlerinin Tanıtımında Diyanet İşleri Başkanlığı ve Diyanet Yayıncılığı* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Canpolat, H. (2010). Türkiye'de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği. (Ed. Falay, N., Kesik A., Çak M. ve Karakaş M.) Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çakmak, M. (2010). Sanatsal Kamu Hizmetleri, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 14(1), 251-262.
- Çetinkaya İstikbal, N. I. (2017). *Kamusal Bir Hizmet Olarak Sanatın Yönetimi: Türkiye'de Tiyatro Örneğinde Bir Araştırma* [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çınarlı, S., Yıldırım, R. ve Azak, K. (2024). Türk İdare Hukuku Dersleri. C. II, Ankara: Adalet Yayınları.
- Demir, İ. C. ve Erdal, N. (2022). "Tam Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Türkiye'de Adalet Hizmetlerinin Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Çalışma". *International Journal of Public Finance*. 7(2), 367-384.
- Demirkol, F. (1994). Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Derbil, S. (1959). İdare Hukuku. Ankara: Yeni Desen Matbaası.

- Doğan, A. ve Kabayel, E. (2023). Savunma Harcamaları: Türkiye Değerlendirmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 25(45), 1336-1351.
- Duran, L. (1982). İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Durmuş, M. (2006). Sosyal (Kamusal) Malların Yeniden Tanımlanması Gereği. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*. 17(59), 65-97.
- Erdinçler, R. E. (2021). Türkiye’de Ulusal Güvenlik ve Savunma Sanayii: Kuram, Tarih, Analiz. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Erdoğan, F. (2022). Bir Kamu Politikası Olarak Sosyal Güvenlik Temelinde Emeklilik. *İşletme, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*. S. 2, 377-396.
- Erkan, E. G. (2014). *Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Sivilce Belediyesinde Bir Uygulama* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erkul, H. (2013). Türkiye’de Yerel Yönetimler. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Ersöz, H. Y. (2010). Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet. İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Ders Notu. İstanbul.
- Ertin, M. G. (2015). *Avrupa’da ve Türkiye’de Yerel Özerklik ve Subsidiarite İlkesi* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gözler, K. (2018). Mahalli İdareler Hukuku. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Güler, B. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi, Ademi Merkeziyetçilik Mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 9(2), 14-29.

Özlem USTA

- Güler, Z. (1997). "Tiyatro Organizasyonları". *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 13(1), 288-300.
- Gürler Hazman, G. ve Küçükilhan M. (2018). Eğitim Hizmetlerinde Yerelleşme Sorunsalı: Yerel İdareciler ve Merkezi Yönetim Yetkilileri Açısından Ampirik Bir Değerlendirme. *Afyonkarahisar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 20(1), 41-55.
- Kalaycı, S. (2021). Sosyal Hizmetlerin Yerel Yönetimlerde Örgütlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*. S. 52. s. 689-714.
- Kaman, N. (2020). "Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç". *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 7(1), 78.
- Kara, M. (2016). Türkiye'de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. 14(27), 249-276.
- Karahanogulları, O. (2004). Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karahanogulları, O. (2017). III. Cumhuriyette Din Kamu Hizmetinin Kaldırılması, Laiklik. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*. 72(4), 849-913.
- Kazancı, A. (2019). *Türkiye'de Eğitim Hizmetlerinde Yerel Yönetimlerin Rolü* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kitchen, H. (2005). Delivering Local/Municipal Services. Public Services Delivery (Ed. Anwar Shah). World Bank Publications.
- Kılıçel, M. (2024). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Kamu Hizmeti Sunma Yöntemleri. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*. 7(1), 46-60.

- Kurt, T. (2006). Eğitim Yönetiminde Yerelleşme Eğilimi. *Kastamonu Eğitim Dergisi*. 14(1), 61-72.
- Mahmutoğlu, A. (2002). *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Boyutunda Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve Bir Alan Araştırması* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi.
- Muratoğlu, T. (2023). Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Negiz, N. (2011). Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 6(2), 323-341.
- Onar, S. S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Ökmen, M. ve Çağatay, U. (2014). Kamu Hizmeti-Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar. *Yerel Politikalar Dergisi*. 9(1), 139-177.
- Önüt, L. B., Sancakdar O., Kasapoğlu Turhan, M., Seyhan, S ve Us Doğan, E. (2022). İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 1(2), 77-95.
- Öztaş, C., ve Zengin, E. (2011). "Yerel Yönetimler ve Kültür Hizmetleri". *Journal of Social Policy Conferences*. (54), 155-180.
- Pektaş, Z. ve Derdiman, C. (2016). "Kamu Hizmetlerinin Özel Teşebbüslere Gördürülmesi Açısından Sosyal Devlet Anlayışının İçeriği ve Değeri". *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 2(2), 15-74.

Özlem USTA

- Pirler, O., Gürsoy, E. Z. ve Başsoy, A. (1997). İl Düzeyinde Merkezi İdare Mahalli İdare Görev Bölüşümü. Türk Belediyecilik Derneği. Ankara.
- Polat, F. (1996). *Diyanet İşleri Başkanlığı Çerçevesinde Din Toplum İlişkisine Bir Bakış* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Samuelson, P. (1954). Pure Theory for Public Expenditure and Taxation. *Review of Economics and Statistics*. C. 36, s. 377-389.
- Semiz, H. (2011). *Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki İşbirliği Sorununa Yönelik Nitel Bir Araştırma* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sevgili Gençay, F. D. (2015). Yerel Yönetimlerin Yetkilerinin Belirlenmesinde Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramının Yeri ve İşlevi. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*. 10(24), 43-61.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*. S. 159.
- Stiglitz, J. E. (1983). The Theory of Local Public Goods Twenty Five Years After Tiebout: A Perspective. Local Provision of Public Services: The Tiebout Model After Twenty-Five Years. (Ed. George R. Zodrow). *Elsevier Science & Technology*.
- Şahin, Ü. (2018). Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 10(3), 19-30.
- Tan, T. ve Bayazıt, B. (2021). İdare Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.

- Taşkın, H. (2012). *Afet ve Acil Durum Yönetiminde İtfaiyenin Rolü ve Yeri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Top, N. (1999). *Belediye Hizmet Yeterliliği Adapazarı Belediyesi Örneği* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ulusoy, A. ve Kandemir, T. (2022). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. (2004). *Kamu Hizmeti İncelemeleri*. İstanbul: Ülke Yayınları.
- Ulusoy, A. (2024). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1992). *Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Dergisi*. No: 239.
- Yılmaz, H. (2005). *Türk Silahlı Kuvvetleri ve Milli Savunma Hizmeti. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 376-430.
- Yılmaz, S. (2021). *İmar Planlarının Hukuki Rejimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yavuz, Ö. ve Anbarlı Bozatay, Ş. (2015). *Türkiye'de İtfaiye Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Etkinliği Sorunu. Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 5(2), 785-804.
- Zengin, E. ve Öztaş, C. (2009). *Yerel Yönetimler ve Sosyal Yardımlar: Üsküdar Belediyesi Örneği. Aile ve Toplum Dergisi*. 4(16), 19-36.
- Zeybek Cebeci, E. (2019). *Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Sübjektivist Yaklaşımlar. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*. 25(1), 86-96.
- Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: 2014.

Özlem USTA

YARGI KARARLARI

Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988 Tarih ve E.1987/18, K.1988/23 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 18.9.1991 Tarih ve E.1990/23, K.1991/29 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 26.9.1991 Tarih ve E.1990/38, K.1991/32 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 5.1.2006 Tarih ve E.2005/98, K.2006/3 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 24.1.2007 Tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi 25.1.2007 Tarih ve E.2004/79, K.2007/6 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 22.7.2008 Tarih ve E.2008/39, K.2008/134 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 9.2.2012, Tarih ve E.2010/41, K.2012/19 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013, Tarih ve E.2013/19, K.2013/100 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 26.6.2019 Tarih ve E.2019/27, K.2019/56 Sayılı Karar.