



1993

BAŞKENT
ÜNİVERSİTESİ

TÜRKİYE CUMHURİYETİNİN YÜZÜNCÜ YILI

İDARE HUKUKUNDA KAMU HİZMETİNİN EVİRİMİ VE SORUNLARI SEMPOZYUMU

14 Mayıs 2024
Avni Akyol Konferans Salonu



Bilim Kurulu

Prof. Dr. Ali AKYILDIZ

Prof. Dr. E. Ethem ATAY

Prof. Dr. M. Emin AKGÜL

Düzenleme Kurulu

Prof. Dr. Ali AKYILDIZ

Prof. Dr. E. Ethem ATAY

Prof. Dr. M. Emin AKGÜL

10.00-10.30 Açılış

Açılış Konuşmaları:

Prof. Dr. İhsan ERDOĞAN *Başkent Üniversitesi Hukuk*

Fakültesi Dekanı

Prof. Dr. Hakan ÖZKARDEŞ *Başkent Üniversitesi Rektör V.*

10.30-10.45 Ara

10.45-12.00 I. OTURUM

GÜNÜMÜZDE KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLME USULLERİ

Oturum Başkanı: Prof. Dr. E. Ethem ATAY

Danıştay Kararları Işığında Kamu Hizmetine Egemen Olan İlkeler

Doç. Dr. Gürsel ÖZKAN-*Danıştay Üyesi*

İmar Hizmetlerinin Mahalli Kamu Hizmetleri Niteliği ve Kamu Hizmetinin Görülme Usulleri Açısından Değerlendirilmesi

Prof. Dr. Halil KALABALIK-*İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

Limanların Özel Sektör Tarafından İşletilmesi ve İdarenin Rolü

Doç. Dr. A. Kürşat ERSÖZ-*Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesinin Anayasal Sınırı

Doç. Dr. Dilşad Çiğdem SEVER-*Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

12:00-13:00 Yemek

13:30-14:45 II. OTURUM

KAMU HİZMETİ VE KAMU GÖREVLİLERİ

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Ali AKYILDIZ

Danıştay Kararlarına Disiplin Hukuku İlkelerinin Yansımaları

Yunus AYKIN-*Danıştay Üyesi*

Kamu Görevlilerinin Tarafsızlığı ve Kılık Kıyafet Serbestisi

Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN-*Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Kamu Görevlisi Kavramı

Prof. Dr. Mustafa AVCI-*Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi Bağlamında Akıllı Polislik Uygulamaları

Doç. Dr. Begüm İSBİR-*Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü*

14.45-15.00 Ara

15.00-16.00 III. OTURUM

SAĞLIK KAMU HİZMETİ

Oturum Başkanı: Prof. Dr. M. Emin AKGÜL

Sağlık Hizmetlerinin Sunumundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

Ahmet SARAÇ-*Danıştay Üyesi*

Tıbbi Müdahalelerde Ortaya Çıkan Komplikasyonlarda Süreç Yönetimi ve Sorumluluk

Doç. Dr. Emine CİN KARAGÖZ-*Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

Sağlık Kamu Hizmetlerinde Kamu-Özel Ortaklığı

Dr. Çolpan MÜCAHİT KÜÇÜK-*Çankırı Karatekin Üniversitesi Hukuk Fakültesi*

0312 246 66 66 / 6640

hukuk@baskent.edu.tr

Başkent Üniversitesi Bağlıca Kampüsü Fatih Sultan Mahallesi
Eskişehir Yolu 18. Km 06790 Etimesgut/ANKARA

Hukuk Fakültesi

**İDARE HUKUKUNDA KAMU HİZMETİNİN
EVİRİMİ VE SORUNLARI SEMPOZYUMU
(14 Mayıs 2024)**

YAYIN HAKKI © 2024 BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ GELİŞTİRME VAKFI İKTİSADİ İŞLETMESİ

Her hakkı mahfuzdur, bu kitabın yayın işini gerçekleştiren Başkent Üniversitesi Geliştirme Vakfı İktisadi İşletmesi dışında, telif hakkı yasası uyarınca, tümü ya da herhangi bir bölümü, resmi ve yazısı editörünün ve yayımcısının yazılı müsaadesi alınmadıkça tekrarlanamaz, basılamaz, çoğaltılamaz, fotokopi çıkartılamaz veya kopya anlamı taşıyacak hiçbir işlem yapılamaz.

ISBN: '978-625-98251-4-4'

İDARE HUKUKUNDA KAMU HİZMETİNİN EVRİMİ VE SORUNLARI SEMPOZYUMU (14 Mayıs 2024)

Bilim Kurulu

Prof. Dr. Ali AKYILDIZ

Prof. Dr. E. Ethem ATAY

Prof. Dr. M. Emin AKGÜL

Düzenleme Kurulu

Prof. Dr. Ali AKYILDIZ

Prof. Dr. E. Ethem ATAY

Prof. Dr. M. Emin AKGÜL

Sempozyumda Bildiri Sunanlar

-Danıştay Kararları Işığında Kamu Hizmetine Egemen Olan İlkeler
Doç. Dr. Gürsel ÖZKAN-Danıştay Üyesi

-İmar Hizmetlerinin Mahalli Kamu Hizmetleri Niteliği ve Kamu Hizmetinin Görülme Usulleri Açısından Değerlendirilmesi
Prof. Dr. Halil KALABALIK-İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Limanların Özel Sektör Tarafından İşletilmesi ve İdarenin Rolü
Doç. Dr. A. Kürşat ERSÖZ-Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesinin Anayasal Sınırı
Doç. Dr. Dilşad Çiğdem SEVER-Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Kamu Görevlisi Kavramı
Prof. Dr. Mustafa AVCI-Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi Bağlamında Akıllı Polislik Uygulamaları
Doç. Dr. Begüm İSBİR-Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü

-Sağlık Hizmetlerinin Sunumundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar
Ahmet SARAÇ-Danıştay Üyesi

-Tıbbi Müdahalelerde Ortaya Çıkan Komplikasyonlarda Süreç Yönetimi ve Sorumluluk
Doç. Dr. Emine CİN -Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Sağlık Kamu Hizmetlerinde Kamu-Özel Ortaklığı
Dr. Çolpan MÜCAHİT KÜÇÜK-Çankırı Karatekin Üniversitesi Hukuk Fakültesi

İçindekiler

-Kamu Hukukunun ve Özellikle İdare Hukukunun Temeli Olma Noktasında Sürekli Tartışma Konusu Edilen “Kamu Hizmeti” Kavramına Giriş

Prof. Dr. E. Ethem ATAY-Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Danıştay Kararları Işığında Kamu Hizmetine Egemen Olan İlkeler

Doç. Dr. Gürsel ÖZKAN-Danıştay Üyesi

-İmar Hizmetlerinin Mahalli Kamu Hizmetleri Niteliği ve Kamu Hizmetinin Görülme Usulleri Açısından Değerlendirilmesi

Prof. Dr. Halil KALABALIK-İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Hukuk Fakültesi

- Kamu Hizmeti ve Kamu Görevlileri

Prof. Dr. Ali AKYILDIZ-Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Kamu Görevlisi Kavramı

Prof. Dr. Mustafa AVCI-Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Kamu Hizmetinin Değişkenliği İlkesi Bağlamında Akıllı Polislik Uygulamaları

Doç. Dr. Begüm İSBİR-Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü

-Sağlık Hizmetlerinin Sunumundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar

Ahmet SARAÇ-Danıştay 10. Daire Üyesi

-Tıbbi Müdahalelerde Ortaya Çıkan Komplikasyonlarda Süreç Yönetimi ve Sorumluluk

Doç. Dr. Emine CİN -Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi

-Sağlık Kamu Hizmetlerinde Kamu-Özel Ortaklığı

Dr. Çolpan MÜCAHİT KÜÇÜK-Çankırı Karatekin Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Editör: Prof. Dr. M. Emin AKGÜL

**İMAR HİZMETLERİNİN MAHALLİ HİZMET NİTELİĞİ KAMU
HİZMETLERİNİN GÖRÜLME USULLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Prof. Dr. Halil KALABALIK*

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	
I. KAMU HİZMETİ, İMAR VE YERELLEŞME KAVRAMLARI	4
A. Kamu Hizmeti Kavramı	4
B. İmar Kavramı	7
C. Yerelleşme Kavramı	7
II. İMAR HİZMETLERİNİN YEREL HİZMET NİTELİĞİ	13
A. Yerel Hizmet Kavramı	13
B. Yerel Hizmetlerin Belirlenmesinde Ölçütler	14
1. Faydasının Bölünebilirliği Ölçütü	15
2. Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik Ölçütü	16
3. Siyasî Sorumluluk Ölçütü	20
4. Hizmette Halka Yakınlık ve Yerellik (Subsidiarity)	20
a) İlkenin Anlamı	20
b) İlkenin İmar Hizmetlerinin Yerel Hizmet Niteliği Açısından Uygulanabilirliği	22
5. Malî Adalet Ölçütü	25
C. İmar Kamu Hizmetlerinin Yerel Hizmet Niteliğinin Değerlendirilmesi	26
III. İMAR HİZMETLERİNİN KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLME USULLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	28
A. Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri	28
1. Emanet Usulü	28
2. Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilerce Yürütülmesi	28
a) Ruhsat (Lisans) Usulü	29
b) Sözleşme Usulü	30
B. İmar Hizmetlerinin, Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri Açısından Değerlendirilmesi	34
1. Kamu Düzenini İlgilendirmesi Nedeniyle İmar Kamu Hizmetlerinin Emanet Usulüyle Görülmesi Zorunluluğu	34
a) İmar Kamu Hizmetlerinin Görünümü	34
b) İmar Kamu Hizmetlerinin Kamu Düzenini İlgilendirmesi Nedeniyle Emanet Usulüyle Görülmesi Zorunluluğu	37
2. İmar Kamu Hizmetlerinin Görülmesine Özel Kişilerin Katılabilmesi	40
SONUÇ	42
YARARLANILAN KAYNAKLAR	44

*İstanbul S. Zaim Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Yürürlükte olsun veya ilga edilmiş olsun, bugüne kadar, tüm imarla ilgili kanunlarda genellikle imar hizmetlerinin “yerel hizmet” ve bu nedenle de bu görevlerin “yerel yönetim görevi” olduğu görülmektedir. Gerçekten 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 6785 sayılı eski İmar Kanunu ve yürürlükteki 3194 sayılı İmar Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu bu düşüncemizi kanıtlar görmektedir.

Ancak, imar ve planlama konularında, zaman zaman karşılaşılan sorunlar, darboğazlar, güçlükler ve teknik eleman yetersizliği, **devletin** bu alanda **belediyelere** yardımcı olmasını zorunlu kılmıştır. Devlet kimi zaman belediyelerin yanında olmaktan da öteye geçerek kendini onların yerine koymuştur. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9. maddesi bunun en güzel kanıtıdır. Zira, adı geçen Kanunun söz konusu hükmüne göre, belediye meclislerinin ve ilgili idarelerin kararlarına gerek kalmaksızın, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re’sen onaylamaya yetkilidir. Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, adı geçen Bakanlık, ilgili valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re’sen yapar ve onaylar.

Bununla birlikte imar hizmetleri ülkemizde bir yerel idare görevi olarak kabul edilmiş ve edilmektedir. Ancak merkezi idare yerel idarelerin bu görevlerini idarenin bütünlüğü ve kamu yararı ilkeleri doğrultusunda gereği gibi yerine getirebilmeleri için geniş denetim ve gözetim (idari vesayet) yetkileri kullanagelmıştır.

Biz bu yazımızda imar ve yerelleşme kavramları ile imar hizmetlerinin yerel bir hizmet olup olmadığını inceledikten sonra, merkezi idarenin bu hizmetlere müdahale nedenlerini ve imar hizmetlerinin kamu hizmetlerinin görülme usulleri açısından değerlendirmeye çalışacağız.

I. KAMU HİZMETİ, İMAR VE YERELLEŞME KAVRAMLARI

A. Kamu Hizmeti Kavramı

Anayasa’nın çeşitli maddelerinde (m. 70, 128) ve kanunlarda yer almasına rağmen, kamu hizmeti kavramının geçerli bir tanımına rastlanılmamaktadır. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında kamu hizmetini, en geniş anlamda “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” olarak tanımlamaktadır.⁷⁰ Doktrinde kamu hizmeti organik, maddî ve şekli unsurlarıyla tanımlanmaktadır.⁷¹

Organik açıdan kamu hizmeti, belli bir görevi yürütmek için bir kamu tüzelkişisi tarafından tahsis edilmiş olan ajan ve vasıtaların bütünü olarak tanımlanmaktadır.⁷² Anayasa’nın 70’inci maddesinde kullanılan kamu hizmeti organik açıdan tanımlanmıştır. Ancak organik unsur, yani, faaliyetin idare tarafından yerine getirilmesi, zaman içinde hizmetin imtiyaz veya başka yollarla özel kişilere de gördürülmesi sonucu bir değişim geçirmiştir.

⁷⁰AMK, 09.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, RG: 24.01.1995, S.22181; AMK, 20.03.2013, E. 2012/76, K. 2013/44, RG: 07.11.2013, S. 28814.

⁷¹GÜNDAY, Metin; İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara 2002, s. 282; GİRİTLİ, İsmet-BİLGİN, Pertev-AKGÜNER, Tayfun; İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Bası, Der Yayınları, İstanbul 2008, s. 116 vd; TAN, Turgut; “Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdarî Yargı, (1-4 Mayıs 1990, Ankara), Danıştay Yayınları No: 53, Ankara 1991, s. 331.

⁷²ATAY, Ender Ethem; İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 586; AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil; Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin, Ankara, 2017, s. 458; TAN, TURGUT; İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s. 346

Bu nedenle, organik açıdan kamu hizmetini, doğrudan doğruya bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen idari faaliyetler olarak tanımlamak mümkündür.

Maddi açıdan kamu hizmeti, bu faaliyeti yürüten örgütün niteliklerinden tamamen bağımsız olarak, yalnızca **faaliyetin niteliğine** bakılarak, tatmininde kamu yararı olan toplumsal bir ihtiyacı karşılayan bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır. Anayasanın 47. maddesinde yer alan kamu hizmeti deyişi bu anlamda kullanılmıştır. Anayasa mahkemesine göre, su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçların karşılanması, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı, köprü, tünel, baraj ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, deniz ve hava limanları yapımı ve işletilmesi ve benzeri etkinlikler kamu hizmetidir.⁷³

Danıştay da bazı kararlarında kamu hizmetlerini **hizmetin niteliğini** dikkate alarak belirlemektedir. Örneğin Danıştay'a göre kamu idareleri ve kuruluşlarının, trafik güvenliği ve düzenini sağlamak amacıyla gerek kendi kuruluş yasaları gerekse 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre yürüttükleri hizmetler, kamu hizmeti niteliği taşımaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliğini yapmak şeklinde öngörülen görevler kamu hizmeti niteliği taşımaktadır.⁷⁴

Şekli unsura göre, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, kamu hizmetlerinin hukukî rejimine (**kamusal yönetim usullerine**) tabi tutulmuş olması gerekir. Ancak, şekli unsur (kamu hizmetlerinin hukukî rejimi) da özel hukuk kurallarının uygulandığı sını ve ticari kamu hizmetlerinin ortaya çıkışı ile katı bir şekilde uygulanamaz hale gelmiştir. Anayasa Mahkemesi de, kamu hizmeti kavramının en önemli ögesinin yönetim şekli değil, hizmetin amacı ve bunun sorumluluğunu üstlenen organın niteliği olduğunu belirtmektedir.⁷⁵

Liberal dönemde, kamu hizmetleri, organik, maddî ve şeklî açıdan tanımlanmıştı. Bir başka ifadeyle, kamu hizmetleri, idarenin kamu yararını sağlamak amacıyla **kamusal yönetim usulleriyle** yürüttüğü faaliyetler olarak kabul edilmişti. Ancak sosyal devlet anlayışının benimsenmesi ve ekonomik hayata müdahalesi sonucunda devletin görevleri olabildiğince genişlediği için, bu ölçütlere göre kamu hizmetini tanımlamak mümkün olmamıştır. Zira bu dönemde, kamu hizmetlerinin klasik idarî kuruluşlar tarafından yürütülmesi kuralı terk edilmiştir. Bugün artık, kamu hizmetlerinin, klasik idarî kuruluşların yanında, kamu kuruluşları, özel-karma kuruluşlar ve hatta özel kuruluşlarca da yürütülebileceği kabul olunmaktadır.

Bugün niteliği gereği kamu hizmeti sayılan bir faaliyet yoktur. Anayasa Mahkemesi de bir kararında, “bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez. Nitekim, AY m. 47’de, “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir” denilirken özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul edilmiştir” demektedir.⁷⁶

⁷³AMK, 9.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, RG. 24.1.1995, S. 22181, s. 21-49.

⁷⁴Dy.15.D., 13.04.2017, E: 2016/10423, K: 2917/1786; D.15.D., 17.10.2018, E: 2018/2939, K: 2018/6976, www.emsal.danistay.uyap.gov.tr,

⁷⁵AMK, 26.3.1997, E. 1996/63, K. 199740, “...idarenin, toplumun yararına olarak genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak için giriştiği etkinlikler hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın kamu hizmeti sayılacağından “kamu hizmeti” kavramının en önemli ögesi yönetim biçimi değil, hizmetin amacı ve bunun sorumluluğunu üstlenen organın niteliğidir. Böyle olunca, kamu hizmetleri, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun genel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler olarak tanımlanabilir” RG: 28.6.2001, S. 24447.

⁷⁶AMK, 09.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, RG: 24.01.1995, S.22181.

Her insan faaliyeti, niteliği ne olursa olsun, kamu hizmeti olmaya elverişlidir. Önemli olan, bu faaliyetin **siyasi organlar** tarafından bir kamu hizmeti olarak kabul edilmesidir. Sonuç olarak kamu hizmeti geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.⁷⁷

Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için,⁷⁸ kural olarak, bu faaliyetin bir **kamu tüzel kişisi** tarafından veya bir kamu tüzel kişinin denetimi altında **özel kişiler** tarafından yürütülmesi ve **kamu yararı** amacına yönelik olması⁷⁹ gerekir. Bir faaliyetin yürütülmesi, aslen kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilmiş ve daha sonra bu faaliyetin yürütülmesi, kamu tüzel kişisi tarafından, imtiyaz sözleşmesi gibi idari sözleşmelerle özel kişilere devredilmiş ise, bu faaliyetin kamu tüzel kişinin denetimi altında yürütüldüğü söylenebilir. Bilindiği gibi, değişen toplum yaşantısı ve koşulları, artık her türlü kamu hizmetinin, yalnız kamu tüzel kişileri tarafından görülmesi gerektiği düşüncesini de değiştirmiştir. Günümüzde her türlü kamu hizmetinin özel kişilere gördürülebileceği kabul edilmektedir. Böylece kamu hizmetinin organik ögesinde bir çözüme görülmektedir.⁸⁰

Her kamu hizmeti kendi özel kurallarına ve mevzuatına bağlı olmakla birlikte içerikleri ve görülme usulleri ne olursa olsun, süreklilik, değişkenlik ve uyum, bedelsizlik, eşitlik ve tarafsızlık gibi ortak özellikleri bulunmaktadır.⁸¹

B. İmar Kavramı

“Ümran” mastarından türetilmiş Arapça bir isim olup, şenlendirme, bir şehri ahali ile doldurma anlamına gelen “imar”⁸² kavramı; “bayındır kılma”, “geliştirme”, “mamur etme”,⁸³ bir yeri bakımlı ve bayındır hale getirme,⁸⁴ “güzelleştirme”,⁸⁵ anlamlarına gelmektedir. İmar terimleri sözlüklerinde ise, imar kavramı, “bir yerin yapı düzenini sağlama, orayı geliştirip güzelleştirme, yaşama koşullarını uygunlaştırma, iyileştirme ve bayındır hale getirme”⁸⁶ şeklinde tanımlanmaktadır.

İmar terminolojik anlamda da belirtildiği gibi, belli bir düzen kurmayı hedefler. İmar faaliyetleri ise çok çeşitli amaçlarla hareket eden birçok kişi ya da kurumun değişik etkinliklerinden meydana gelir.⁸⁷

C. Yerelleşme Kavramı

Sözlükte, “yöreselleşme”, “yerelleşme” olarak tanımlanan yerelleşme, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde ihtiyaca yönelik olarak kullanılabilmesi için karar alma mekanizmalarının merkezden yere indirgenmesi olarak tarif edilmektedir.⁸⁸

⁷⁷GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 285; GÖZLER, Kemal – KAPLAN, Gürsel; İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 20. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2018, s. 530; TAN, TURGUT; İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s. 346; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, Türk İdare Hukuku, s. 458. Anayasa Mahkemesinin tanımı da bu şekildedir. AMK, 9.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, RG. 24.1.1995, S. 22181, s. 21; AMK 10.03.2011, E. 2008/54, K. 2011/45, RG: 21 Ekim 2011, Sayı: 28091.

⁷⁸GİRİTLİ-BİLGİN-AGÜNER, İdare Hukuku, s. 956 vd; GÖZLER-KAPLAN, İdare Hukuku Dersleri 2018, s. 478-479; SANCAKDAR, Oğuz-US, Eser-KASAPOĞLU, Turan Mine-ÖNÜT, Lale Burcu-SEYHAN, Serkan; Genişletilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara 2017, s. 484; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, Türk İdare Hukuku, s. 599.

⁷⁹GİRİTLİ-BİLGİN-AGÜNER, İdare Hukuku, s. 957; GÖZLER-KAPLAN, İdare Hukuku Dersleri 2018, s. 478-480; SANCAKDAR-US-TURAN-ÖNÜT-SEYHAN; İdare Hukuku, s. 484; AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, Türk İdare Hukuku, s. 599.

⁸⁰GİRİTLİ-BİLGİN-AGÜNER, İdare Hukuku, s. 956;

⁸¹ÖZAY, s. 350

⁸²Bkz: Büyük Türk Sözlüğü, stanbul Tarihsiz, s. 814; DEVELİOĞLU, Ferit; Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lugat, Ankara (tarihsiz) s. 505; BAŞPINAR, Veysel; Türk Toprak Hukukunda İhya, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999, s. 14; YILMAZ, Mustafa; İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002, s. 19; İmar Düzeni, <http://www.arkitera.com/news.php?action=displayNewsItem&ID=10756>, (27.09.2008).

⁸³Okyanus Ansiklopedisi sözlüğü, Cilt III, İstanbul 1992, s. 1204.

⁸⁴Büyük Larousse Ansiklopedisi, Cilt 11, 1986, s. 5658.

⁸⁵YILMAZ, EJDER; Hukuk Sözlüğü; Ankara 1992, s. 405.

⁸⁶ÜNAL, Erol – DUYGULUER, Feridun – BOLAT, Z. Ersin; İmar Terimleri, 1. Baskı, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Kentsel Hizmetler Dizisi/3, Ankara 1998, s. 52.

⁸⁷GERAY, Cevat; Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları, Ankara 1960, s. 11.

⁸⁸YALÇIN, Barbaros; Türkiye'de Yerelleşme Tartışmaları ve Belediyeler, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=109, (27.09.2008).

Yerelleşme hem bir hiyerarşik örgüt içerisinde üst kademedan alt kademeye “**yetki devri**”, hem merkezi yönetimden taşra yönetimine “**yetki genişliği**”, hem de merkezi yönetimden yerel idarelere “**yetki göçerimi**” (yerinden yönetim) olmak üzere üç türlü olarak görülen bir eğilimdir. “Yerinden yönetim” (desantralizasyon) ya da “ademi merkezîyet” anlamına da gelen yerelleşme, anayasa ve kanunlar çerçevesinde,⁸⁹ merkezî idarenin görev yükünün merkezin dışındaki kuruluşlara devredilerek hafifletilmesini amaçlamaktadır. Bir başka ifade ile yerelleşmek kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde ihtiyaca uygun olarak kullanılabilmesi için, karar alma mekanizmalarının merkezden yerele indirgenmesidir.⁹⁰

Yerelleşmenin, üniter devletlerde iki yoldan gerçekleştiği genellikle kabul edilmektedir.⁹¹ Bunlardan birincisi, merkezî yönetimin sahip olduğu görevlerin bir bölümünün, daha hızlı ve isabetli yürütülmesini temin için gerekli kararları almak ve onları uygulamak gibi kamu gücünden doğan kimi yetkilerin kanunlarla, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan ve kendi hiyerarşisi içindeki memura yetki devri (delegation) yoluyla tanınması usulüdür. Buna “**yetki genişliği**” (tevsî mezuniyet=deconcentration) adı verilmektedir.⁹² Yetki genişliğinde, kamu tüzel kişiliği ve dolayısıyla özerklik söz konusu değildir. Bir başka deyişle, merkez adına karar alma ve uygulama yetkisine sahip gerçek kişi tamamıyla merkezî yönetimin içindedir; merkezî yönetimi temsil eder, onun adına hareket eder ve merkezin hiyerarşik denetimine tabidir. Hiyerarşi ise, merkezî yönetimin yetki ve sorumluluğunun bütünlüğünü ve birliğini sağlayan bağ ve güçtür.

Yerelleşmenin gerçekleşmesini sağlayan ikinci usul ise, «**yerinden yönetim**»dir (adem-i merkezîyet=decentralisation). Yerinden yönetim kavramı belirli bir coğrafî alanda yaşayan yerel toplum bireylerine, bir arada yaşamaları sebebiyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, kanunlarca belirlenmiş yetki ve görevlere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezî yönetim ile ilişkilerinde idarî özerklikten yararlanan ve kamu tüzel kişiliğine sahip yerel idarelerin genel statüsünü belirlemek için kullanılmaktadır. Böyle bir genel statü çerçevesi içinde fonksiyon üstlenen yerel idareler, merkezî idareden bağımsız değildirler ve fakat devlet idaresinin bütünlüğü içinde özerk demokratik kurumlardır.⁹³

Herkesin kabul edebileceği evrensel bir anlam vermek suretiyle yerinden yönetim kavramının kullanılmasını standart hale getirmek mümkün değildir. İngilizce karşılığı “*decentralisation*” olan, İngilizceye ve diğer dillere Latince'den geçen «**yerinden yönetim**» terimi hayatın her alanında yaygın bir kullanıma sahiptir ve sözlük anlamı olarak “merkezden uzak”, “merkezin yokluğu” (adem-i merkezîyet) anlamlarına gelmektedir.⁹⁴

Yerelleşme kelimesi bu kadar geniş bir kullanıma sahip olunca, doktrin ve uygulamada da içeriği konusunda da bir birlik bulunmamaktadır. Öğretideki farklı görüşlere rağmen yerelleşme konusundaki görüşleri iki ana başlık altında birleştirmek mümkündür.

Öğretide ve uygulamada bir kısım yazarlar ve Birleşmiş Milletler (BM) **yerelleşmeye** geniş bir anlam vermektedirler.

⁸⁹RODOPLU, Gültekin; “Küreselleşme ve Yerelleşme”, Yerel Siyaset, Yıl 1, Sayı 5, Mayıs 2006, s. 4.

⁹⁰Bkz:Küreselleşme ve Yerelleşme, <http://www.genbilim.com/content/view/6042/86/>, (16.11.2008).

⁹¹AMK., 22. 6. 1988 tarih ve E: 1987/18, K: 1988/23, AMKD, S: 24, Ankara 1989, 333-334.

⁹²ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları II, s. 597; FİNER, Herman, The Major Governments of Modern Europe, Second Edition, Row, Peterson and Company, Evanston-Illinois, Elmsford-New York 1962, 190; TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1994, s. 6; JUNG, Yong-Duck, «The Territorial Dimension of the Developing Capitalist State: Measuring and Explaining Centralisation in Korea», International Review of Administrative Sciences (SAGE, London Newbury Park Beverly Hills Halifax and New Delhi), Vol 53, Nu: 4, December 1987, s. 516-543, 526; International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol: 2, 1968; 370; DUPUIS, Georges - Guéden, Marie-José, Droit Administratif, Quatrième édition, Armand Colin, Paris 1993, 192.

⁹³ÜNLÜ, Halil, Yönetimlerarası İlişkiler, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul 1993, 21.

⁹⁴MACMAHON, Arthur W., Delegation and Autonomy, Asia Publishing House, 1960, s. 15.

Bunlardan Rondinelli-Cheema, yerelleşmeye, planlama, karar verme ve diğer kimi yönetsel yetkilerin merkezî yönetimden yetki genişliğine sahip taşra kuruluşlarına, yerel idarelere, yarı-özerk ve yönetim-dışı örgütlere (sivil toplum kuruluşlarına) transfer edilmesi anlamını verirken,⁹⁵ BM Teşkilatı, yerelleşmeyi, gerek merkezin taşra kuruluşlarına yetki genişliği, gerekse yerel idarelere ve diğer yerel özerk kuruluşlara yetki ve görevlerin devri usulü ile yönetim yetkisinin merkezden uzaklaştırılması olarak anlamaktadır.⁹⁶ Henry Maddick⁹⁷, Ruşen Keleş ve Selçuk Yalçındağ⁹⁸ da yetki genişliğini yerelleşmenin bir şekli olarak görmektedirler. Hatta, Rondinelli-Cheema yerelleşmeye daha da geniş bir anlam vermektedir. Onlara göre yerelleşme, planlama, karar verme veya idari yetkilerin merkezî idareden taşra kuruluşlarına, yerel idarelere, yarı-özerk ya da yönetim-dışı sivil toplum kuruluşlarına transfer edilmesidir.⁹⁹

Buna karşılık Onar, Tortop, Eroğlu, Özyörük, Günday gibi bazı yazarlar yetki genişliğini yerelleşmenin bir şekli olarak kabul etmemek suretiyle, yerelleşmeye daha dar bir anlam vermektedirler. Yerelleşmenin tanımı konusunda bu yazarlar arasında da farklı yorumlara rastlanılmaktadır. Örneğin, Onar, yerelleşmeyi yürütmeye ilgili kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan birtakım organlar tarafından alınması olarak ifade ederken,¹⁰⁰ Eroğlu, yerel içerikli kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezî yönetimden alınarak kamu tüzel kişilerine verilmesi,¹⁰¹ şeklinde tanımlamaktadır. Eroğlu, “**siyasî yerinden yönetim**” de denilen “**federalizm**»i yerinden yönetimden saymayarak, yerelleşmeye daha dar bir anlam kazandırmaktadır. Özyörük, yerelleşmenin tarihî ve sosyoloji gerçekliğin bir ifadesi olup zamanla idari bir sistem haline dönüştüğünü ve yerinden yönetim yerine “**adem-i merkeziyet**”i kullanmayı tercih ettiğini belirttikten sonra, şöyle bir açıklama yapmaktadır: Yerinden yönetimde yer coğrafî bir kavramdır; bir mekanı ifade eder, bu itibarla kamu tüzel kişiliği niteliğinde bölge ve kent yönetimlerini anlatmaya elverişlidir. Ancak bu sistemin bir de “hizmet” bakımından uygulaması vardır ki, burada “mekan” veya “yer” değil fakat bir faaliyet söz konusudur.»¹⁰² Nadaroğlu, **yerelleşmeyi**, «yerel nitelikli kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmesi amacı ile merkezî otoriteden geri çekilmesi” olarak algılamaktadır.¹⁰³ Yazar, aktarılan güçlerden bir kısmının yasamaya ilişkin olması halinde Anayasa Hukukunun kapsamına giren federal devlet kavramı ile, yani **siyasi adem-i merkeziyet** sorunu ile karşılaştığını, buna karşılık, aktarılan güçlerin yürütmeye ilişkin olması halinde ise İdare Hukuku kapsamı içinde yer alan **idarî adem-i merkeziyetin** bir sonucu olan yerelleşme kavramı ile karşılaşılabileceğini belirtmektedir.¹⁰⁴

⁹⁵ RONDİNELLI, Dennis A. - CHEEMA, G. Shabbir, «Implementing Decentralisation Policies», Decentralisation and Development, Dennis A. rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed.) SAGE Publications, 1983, s. 18.

⁹⁶ Birleşmiş Milletler, Yerinden Yönetim ve Kalkınma, (Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu) (Çev: Selçuk Yalçındağ-Necil Ulusay) TODAİE Yayını Ankara 1967, s. 4.

⁹⁷ MADDICK, Henry, Democracy, Decentralisation and Development, Asia Publishing House, 1963., s. 23.

⁹⁸ Hatta, Yalçındağ, bir eserinde, yerinden yönetim terimi geniş anlamda kullandığını bizzat kendisi ifade etmiş ve yerinden yönetimi, «bürokratik yerinden yönetim» ve «demokratik yerinden yönetim» olmak üzere ikiye ayırdıktan sonra, buları şu şekilde tanımlamıştır. Bürokratik yerinden yönetim, «...sistemde görev alanların, merkez yönetimince atanan, merkez bürokrasisi mensupları olmasıdır. Bürokratik yerinden yönetim kuruluşları merkez yönetimine ya doğrudan kumanda zinciri ile bağlıdırlar (hiyerarşi içi kuruluşlar) ya da bu emir ve kumanda ilişkisi dışındadırlar (Hiyerarşi -dışı kuruluşlar) Hiyerarşi içi bürokratik yerinden yönetim kuruluşları da alan ilkesi'ne ya da işlev ilkesi'ne göre örgütlenebilirler. Demokratik yerinden yönetimi ise, «sistemde oluşturan yerinden yönetim örgütlerinin üstlendiği hizmetler üzerinde karar verme yetkisinin, seçimle işbaşına gelmiş kişilere ait olmasıdır» şeklinde ifade etmiş ve bunların da ya işlev ilkesine göre (meslek kuruluşları) ya da alan ilkesine göre (yerel yönetimler) örgütlenebildiklerini belirtmiştir. Bkz: YALÇINDAĞ, Selçuk, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara 1977, s. 4.

⁹⁹ RONDİNELLI-CHEEMA, s. 18.

¹⁰⁰ ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları, II. Cilt, Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s. 611.

¹⁰¹ EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku, Dördüncü Bası, Ankara 1984, s. 140.

¹⁰² ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1977, s. 151.

¹⁰³ NADAROĞLU, Halil, Mahallî İdareler, Yenilenmiş 5. Bası, İstanbul 1994, s. 20.

¹⁰⁴ NADAROĞLU, s. 20.

Tortop, aslında devletin bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili güce sahip olduğunu, ancak ülke ve vatandaş yararları açısından bir kısım hizmetlerin bazı hizmetler tarafından yerine getirilmesine rıza gösterdiğini belirtmekte ve eklemektedir: «bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı da devletin ilgisiz kalması beklenemez. Devlet kendi denetimi altında bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş otonom, muhtar (özerk) bir kuruluş olabilir. Aynı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir». Böylece yerinden yönetimde, merkezden yönetimde olduğu gibi sadece yetki verilmekle kalmadığını, aynı zamanda tüzel kişiliği olan ayrı bir teşkilat kurulduğunu vurguladıktan sonra yazar, yerelleşmeyi şöyle tanımlamaktadır: «Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir».¹⁰⁵ Günday da yerinden yönetimi, topluma sunulacak bazı hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezî yönetim teşkilatı içinde yer almayan ve merkezî yönetimin hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi olarak tanımlamaktadır.¹⁰⁶

İngilizce “küreselleşme” ve “yerelleşme” kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulan ve son zamanlarda yaygın olarak benimsenen ve kullanılan kavramlardan birisi olan “glokalleşme” (glocalization) kısaca “uluslararası ilişkilerde küresel gerçeklerden hareket ederek küresel düşünmeyi, otarşizm yerine dışa açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi; ülke içinde ise merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi” ifade etmektedir. Yerelleşmenin siyasal gücün tek elde toplanmasını önleyeceği ve böylece yerel demokrasiyi güçlendireceği belirtilmektedir.¹⁰⁷

Çağdaş dünya, birbirine zıt imiş gibi görünen küreselleşme ve yerelleşme gibi iki eğilimi aynı anda yaşamaktadır. Bir taraftan mahallî talep ve çıkarlar ön plana çıkarken, diğer taraftan uluslararası düzenin tektipleştirici etkisi kendisini hissettirmektedir. Globalleşmenin mantığı gereği, günümüzde modern devlet, bir taraftan otoritesini uluslararası kuruluşlara devretmek, diğer taraftan da yerelleşme ve sivilleşme talepleri karşısında, yetki ve görevlerinin bir kısmını merkezî yönetimin taşra kuruluşlarına, yerel idarelere ve sivil toplum kuruluşlarına devretmek gibi iki yönlü bir baskının altındadır.

Medeniyetin, bilim ve teknolojinin sürekli ve hızla ürettiği yenilikler sonucunda hukukun gelişmesi ve değişmesi ile çeşitlenen ve yaygınlaşan bireysel veya sosyal ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetlerin, tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi imkânsızlaşmıştır. Bu yüzden, kamu hizmetlerinin bir kısmı Anayasa ve yasalara dayalı olarak ihdas edilen, hukukî yapıları ve fonksiyonları birbirinden farklı kamu teşkilatlarına devredilmiştir.

Ancak son yıllarda, devletin üstlendiği birtakım görev ve yetkilerin anayasa veya yasalarla, merkezî yönetimin taşra kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları dışında, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği olan özerk kuruluşlara, hatta yönetim-dışı sivil toplum kuruluşlarına da devredildiği görülmektedir.

II. İMAR HİZMETLERİNİN YEREL HİZMET NİTELİĞİ

A. Yerel Hizmet Kavramı

“Yerel hizmet” kavramı, bir yer, yöre, mahal veya bölgeyi ve orada yaşayan halkı ilgilendiren, ulusal çapta olmayan yani bütün ülkeyi ve ülke halkını ilgilendirmeyen hizmetleri ifade eder. Yerel hizmetler, özellikleri itibariyle yerel halkın günlük hayatını sürdürebilmesinde önemli bir yeri olan hizmetlerdir.

¹⁰⁵TORTOP, Mahallî İdareler, s. 11.

¹⁰⁶GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 1997, s. 45.

¹⁰⁷AKTAN, Coşkun Can; Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-globallesme-bolgeselleme.pdf, (27.09.2008); YILMAZ, Onur, Türkiye’de Yerelleşme Tartışmaları, <http://www.bianet.org/bianet/kategori/siyaset/24036/turkiyede-yerellesme-tartismalari>, (27.09.2008).

Bu hizmetlerin başında temizlik hizmetleri, itfaiye hizmeti, şehir içi ulaşım, su, gaz ve elektrik hizmetleri gibi hizmetler gelmektedir.¹⁰⁸

Kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezi idare ve mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımı bulunmaktadır. Ancak, çoğunlukla hizmetler; kaynak tasarrufunun gerçekleştirilmesi, hizmetlerin etkinliğinin sağlanması, bürokrasinin azaltılması, hizmet kalitesinin artırılması, vatandaş katılımının gerçekleştirilmesi gibi nedenlerle yerelde gerçekleştirilmektedir.¹⁰⁹

Yerel hizmetleri temel kentsel altyapı hizmetleri, temel kentsel hizmetler, imar hizmetleri, ekonomik hizmetler, sosyo-kültürel hizmetler ve mali ve hukuki hizmetler diye sınıflara ayırabiliriz.¹¹⁰ **Temel altyapı hizmetleri;** yol ve meydan, park ve mezar, su, elektrik, havagazı ve telefon hizmetleridir. **Temel kentsel hizmetler;** çöp toplama, yol temizliği, itfaiye, zabıta, trafik, kamu ulaşımı, temizlik ve kontrol hizmetleridir. **İmar hizmetleri** ise, nazım ve uygulama imar planları, plan revizyon ve değişiklikleri, inşaat ruhsatı, imar ve inşaat denetimi ve imar programı gibi hizmetlerdir. **Ekonomik hizmetler;** hal, mezbaha, pazar yerleri, sanayi bölgeleri ve çarşıları, otel dükkân yapımı ve kiralanması, ticaret odalarının organizasyonu, kent bankalarının açılması gibi hizmetlerdir. **Sosyo-kültürel hizmetler;** kültür ve tabiat varlıklarını korumak, kütüphane ve mesleki kurslar açmak, spor alanları inşa etmek, yaşlı ve çocuk bakımevleri inşa etmek ve ucuz konut üretmek, **mali ve hukuki hizmetler** ise; yerel vergiler, belediye cezaları ve kamulaştırma hizmetleridir. Yerel hizmetlerin sınıflandırılmasında çok değişik yaklaşımlar bulunmaktadır.¹¹¹

B. Yerel Hizmetlerin Belirlenmesinde Ölçütler

Hangi hizmetlerin yerel olduğunun önceden belirlenmesi, bunları yerine getirecek idarelerin belirlenmesi açısından önemlidir. Eğer imar hizmetleri yerel nitelikte ise mahalli idarelerce yerine getirilecektir; böylece, merkezî idarenin söz konusu idarelere karışması en aza indirilecektir. Yerel hizmetlerin mahalli idareler tarafından yürütülmesi, yerel demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunacaktır. Gerçekten, hizmetlerin arzının halka yakınlaştırılması, onların söz konusu hizmetler hakkında alınacak karar sürecine katılımını artıracaktır. Hizmetlerin, onlardan faydalananlara yaklaşması, yerelleşmesini doğuracak, böylece halkın kamusal işlere katılmasını sağlayıcı bir girişim olacaktır. Sonuçta, yerel hizmetlerin halka yakınlığı yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunacaktır.¹¹² **Yetki ve görevlerin bölüşümünde ölçüt,** hizmetleri en etkin ve faydalı bir biçimde yerine getirebilecek idarenin seçilmesidir.¹¹³ Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, hangi hizmetlerin yerel olduğunun belirlenmesi hususunda kesin kriterler koymak zordur.¹¹⁴ Ayrıca, kamu hizmet ve faaliyetlerinin merkezî idare ile yerel yönetimler arasında kesin çizgilerle paylaşımı mümkün değildir.¹¹⁵ Yetki ve görevlerin bölüşülmesinde, ülkeden ülkeye farklılıklar bulunmaktadır. Fakat, ülkelerin demokratikleşmesiyle, mahalli idarelerin güçlenmesi arasında sıkı bir ilişki vardır. Siyasî rejimler demokratikleştikçe merkezî idare, yürüttüğü hizmetlerin yerel nitelikte olanlarını kademeli olarak mahalli idarelere devretmektedir.¹¹⁶ Mahalli idareler ile merkezî idare arasında hizmetlerin bölüşümünde, çoğulculuk, demokratiklik ve karar alma süreçlerine vatandaşların katılımının sağlanması gibi, iyi bir toplumun ve idarenin oluşmasını sağlayıcı ilkeler elbette göz önünde bulundurulacaktır. Zira bunlar olmaksızın, devletin fonksiyonlarının merkezî ve mahalli idareler arasında bölüştürülmesinde salt etkinlik, verimlilik, yerellik ve bölünebilirlik ve gelenek gibi ölçütlere dayanılmaz.¹¹⁷

¹⁰⁸AYDIN, A. Hamdi; "Yerel Siyaset-Hizmet-Yönetim ve İdeoloji-İdeolojiler İlişkisi", Yerel Siyaset, Şubat 2008, s. 11. <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/subat2008/3.pdf>, (03.10.2008).

¹⁰⁹GÜLER, Mahmut – KARANUH, Zeynep Damla; "Kentsel Yaşam Kalitesinin Belirleyicisi Olarak Belediye Hizmetleri ve Stratejik Planlar", (Ed. Ayşegül MENGİ-Deniz İŞÇİOĞLU), Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset, Ankara 2018, s. 289.

¹¹⁰TORLAK, Ömer; Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama, Seçkin Yayınevi, Ankara 1999, s. 20 vd.

¹¹¹Bu yaklaşımlar konusunda bkz: TORLAK, Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama, s. 19-23 vd.

¹¹²HAMBLETON, Robin; «Consumerism, Decentralisation And Local Democracy», Pa (London), Vol. 66, Nu: 2, Summer 1988, s. 125.

¹¹³TORTOP, Nuri, «Yerel İdarelerde Halka Danışma Yöntemleri», İbd, Y: 38, S: 435, Ocak 1982, s. 39.

¹¹⁴ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 36; NADAROĞLU, Mahalli İdareler, s. 66.

¹¹⁵KARATEPE, Şükrü, «Yerel Yönetimlerde Hizmet Bölüşümü», Akit, 6 Ocak 1996, Cumartesi, s. 2.

¹¹⁶KARATEPE, Şükrü; «Yerel Yönetimlere Devredilecek Hizmetler», Akit, 30 Aralık 1995, Cumartesi, s. 2.

¹¹⁷TEKELİ, İlhan, «Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi», AİD, C: 16, S: 2, Haziran 1983, s. 13.

1. Faydasının Bölünebilirliği Ölçütü

İmar faaliyetlerinin yerel kamu hizmeti niteliğinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken ölçütlerden birisi hizmetin faydasının bölünebildiği ve etkisini gösterebildiği alanla ilgili olanıdır. Hizmetin bölünebilirliği, hizmetten yararlanan kişi ile yararlandığı miktarın kısmen veya tamamen belirlenmesidir.¹¹⁸ Bölünebilirlik açısından kamu hizmetlerini “bölünemez”, “yarı bölünebilir” ve “bölünebilir” olarak üç gruba ayırmak mümkündür.

“**Bölünemez hizmetler**”in özelliği, bunları bireyler tarafından eşit şekilde tüketilmesidir. Hizmetin bütün bireyler tarafından eşit bir şekilde tüketilmesinin nedeni ise bu malın “**bölünemezlik**” niteliğinden kaynaklanmaktadır.¹¹⁹ Bu tür hizmetlere, “herhangi bir bireyin tüketiminin diğer bireylerin aynı miktarı tüketmelerinde bir azalmaya yol açmayan ve ortak tüketilen” hizmetler olarak denilmektedir. Bu tür hizmetlerin en önemli özelliği, hizmetin tüketim faydasının birey tarafından içselleştirilemesi, hizmetin tamamının olumlu dışsallıklara sahip olmasıdır. Bir anlamda tam olumlu dışsallık ile bölünememe, pazarlanamama, ortak tüketim özelliğine sahip olunmasıdır.¹²⁰

“**Yarı bölünebilir mal ve hizmetler**”, yararlananların maliyetinin bir kısmına katılmalarının söz konusu olduğu hizmetlerdir.¹²¹ Bu tip mal ve hizmetlerin faydalarından herkes yararlanmaz. Piyasa koşulları içerisinde üretilip pazarlanabilen mallar olarak da ifade edilebilir. Bu mal ve hizmetlerin bir kısmı dışsallık yarattığı için ilgili idarenin bu alanda üretim yapması zorunluluğu doğmaktadır. İdarenin bu alana müdahale etmesi tamamen etkinlik kriteriyle izah edilebilir.¹²²

“**Bölünebilir hizmetler**” ise, kişilere sağladığı faydaların bireylere ayrı ayrı dağıtılabildiği kamu hizmetleridir. Diğer bir ifade ile, bu tür hizmetlerden elde edilen faydalardan kişilere düşen kısımların bedelleri hesaplanabilir. Bu tür mal ve hizmetlerin üretiminde kamu yararından kişisel menfaatlara doğru gidildikçe, harç, resim, ruhsatiye bedeli ödetme ve fiyat gibi çeşitli finansman teknikleri kullanılmaya başlanır.

“**Hizmetlerin bölünebilirliği**” ölçütüne göre bölünemez nitelikteki mal ve hizmetler **merkezi idare** tarafından yerine getirilirken; **bölünebilir** ve **yarı bölünebilir** nitelikteki hizmetler genellikle **mahalli idareler** tarafından yerine getirilmekle birlikte, merkezi idare ile birlikte, ortaklaşa da yürütülebilmektedir.¹²³ “**Yarı bölünebilir**” nitelikteki hizmetlere, sağlık, eğitim ve kültür, çevre, sosyal yardım ve bayındırlık hizmetleri verilebilir.

İdare tarafından yerine getirilen bir kısım mal ve hizmetlerin finansmanı, kısmen veya tamamen o hizmetten yararlananlardan sağlanabilir. İmar hizmetleri de bu şekildedir. Örneğin, bir binaya belediye tarafından ruhsat verilmesi halinde, bu hizmetten yararlanan ruhsat sahibi harç ödemeye mecbur tutulabilir.¹²⁴

Sağladıkları faydalar fertler arasında büyük ölçüde bölünebilen mal ve hizmetler ile, özel ihtiyaçlara cevap verebilecek mal ve hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.¹²⁵ İmar hizmetlerinin faydası da bu hizmetlerden yararlananlar arasında bölünebildiğine göre, imar faaliyetleri de yerel bir hizmettir ve mahalli idarelerce yerine getirilmesi gerekir.

¹¹⁸DAYAR, Hatice; “Türkiye’de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, s. 5. Bkz: <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/297.pdf>, (03/10/2008).

¹¹⁹ŞENER, Orhan; Kamu Ekonomisi, 2. Baskı, Okan Yayıncılık, İstanbul 1984, s. 46.

¹²⁰TUNCEL, Cüneyt; Mahalli İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salıhlı Belediyesi Jeotermal Örneği, Yönetim ve Ekonomi, Yıl 2007, Cilt 14, Sayı 1, s. 91. Bkz: <http://www.bayar.edu.tr/~iibf/dergi/pdf/C14S12007/CT.pdf>, (09.05.2024).

¹²¹HEREKME, Aykut; Genel Vergi Kurumu, Ankara 1976, s. 4; DAYAR, s. 5.

¹²²TUNCEL, s. 94.

¹²³DAYAR, s. 6.

¹²⁴ÖNCEL, Mahallî İdareler Maliyesi, s. 41.

¹²⁵ÖNCEL, Mahallî İdareler Maliyesi, s. 42.

2. Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik Ölçütü

Günümüzde etkinlik ve verimlilik mahalli idareler için en önem verilen özellikler olarak tartışılmaktadır.

Hizmetlerin etkin gerçekleştirilmesi, kentsel taleplerin önem derecesine göre kaynakların verimli bir biçimde kullanılmasıdır. Bu yönüyle hizmetin etkinliği, verimlilikle doğru orantılıdır. Hizmetin etkinliği ve verimliliği ise ölçek ekonomisinin oluşturulması ve kaynakların rasyonel kullanımı ile gerçekleşmektedir.¹²⁶

Mahalli idarelerin temel değerleri olarak nitelendirilen etkinlik, hürriyet ve katılım ekseninde süreç değerlendirildiğinde; yüksek öğretim, adalet, iç güvenlik ve ulusal savunma gibi hizmetler merkezi idare tarafından gerçekleştirilirken; temiz içme suyu ihtiyacının karşılanması, mezarlık hizmetleri, çöp toplanması gibi temel hizmetlerin kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması, hizmetlerin denetim ve takibinin yerel halk tarafından daha rahat bir biçimde gerçekleştirilebilmesi gibi nedenlerle mahalli idareler tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir.¹²⁷ Yerel hizmetlerde etkinliği üç yolla sağlamak mümkündür. Bunlardan birincisi, optimal (en uygun) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının tespit edilmesi, ikincisi yerel birimlerin sayılarının azaltılması böylece kaynak savurganlığının önlenmesi ve üçüncüsü de yerel birimlere en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır.¹²⁸

Teknik anlamda etkinlik, üretim teknolojisinin en düşük maliyet ile en yüksek faydanın sağlanabilmesidir. **Hizmetin sunumunda etkinlik** ise, hem marjinal fiyatlandırma şartının varlığı hem de hizmetin tüketici tercihlerinin tam olarak karşılanması ile sağlanabilir.¹²⁹ Etkinlik ve ekonomik verimlilik ölçütü, hizmetin onu en etkin bir şekilde yerine getirecek idarî birime bırakılmasını ifade eder.¹³⁰ Etkinlik ölçütüne göre, mahalli idareler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilebilecek hizmetler, mahalli idareler tarafından yürütülmelidir. Mahalli idareler yerel ihtiyaçları daha iyi tespit edebilmekte ve ihtiyaçlardaki önceliği daha isabetli bir şekilde belirleyebilmektedir. Genellikle merkezi idarenin bürokratik faaliyetleri, idari personelden kaynaklanan gecikmeler hem masraflara hem de işin aksamasına yol açmaktadır. Bu nedenle, mahalli idareler tarafından hızlı, ucuz ve etkinlikle karşılanacak ihtiyaçlar bu idarelere bırakılmalıdır.¹³¹ Kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik kazanabilmesi, merkezî idare ile mahalli idareler arasındaki görev dağılımında yerel halkın seçerek oluşturduğu idarelere ağırlık verilmesini gerektirir. Çünkü mahalli idareler sahip çıkacak asıl kişiler o bölge veya beldede yaşayanlardır.¹³² Mahalli idareler, kimi hizmetleri merkezî idareye oranla daha etkin ve verimli bir şekilde yürütecek bazı imkânlarla sahiptir. Gerçekten, mahalli idareler, yerel halkın tercihleriyle uyuşan mal ve hizmetleri sunacaklarından, fiyatlandırma da talebe göre tespit edilebilecek ve en iyi hizmeti düşük maliyetle sunmak için mahalli idareler arasında rekabet teşvik edilecektir. Böylece etkinlik sağlanacak ve sunum maliyetleri içselleştirilecektir.¹³³ Buna karşılık, bazı hizmetler, kimi özellikleri nedeniyle, merkezî idare tarafından daha etkin bir şekilde yerine getirilebilmektedir.

Etkinlik bazı durumlarda hizmetin **yerine getiriliş tekniği** açısından, bazı durumlarda da belirli bir bölgede veya yerde yaşamaktan kaynaklanan **ortak ve medenî ihtiyaçların karşılanması** açısından söz konusu olmaktadır.

¹²⁶ZEREN, Halim Emre – ÖZMEN, Alper; Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılma Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Örneği, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 12 (19), 2010, s. 166.

¹²⁷KARASU, Mithat Arman-ÇELİK, M. Lamih-ALTIPARKAM, Cüneyt; Yüz Soruda Kent Konseyi, Seçkin Yayınları, 2018 Ankara, s. 104.

¹²⁸GÜLER-KARANUH, s. 289.

¹²⁹TUNCEL, s. 91.

¹³⁰AYTAÇ, Fethi; Merkezî İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Ve Geliştirme Merkezi, Ankara 1994, s. 74; ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, 36; ÇOMAKLI, Şafak Ertan, "Belediyelerde Hizmetlerin Gider Bölüşümü", Yerel Yönetim Ve Denetim, C. 5, S. 4, Nisan 2000, s. 37.

¹³¹DAYAR, s. 5.

¹³²ÖZALP, Teoman, «Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Yapısı Nasıl Olmalıdır? Türkiye'den Ve Dünya'dan Perspektifler», Stratejik Araştırmalar Vakfı (Sav), Ankara 1994, s. 29.

¹³³TUNCER, Cüneyt; "Yerel İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salihli Belediyesi Jeotermal Örneği", Yönetim ve Ekonomi, Yıl 2007, Cilt. 14, S. 1, s. 92.

Bir kısım hizmetler merkezî idare tarafından üstlenildiği takdirde, mahalli idarelere oranla daha ucuza yerine getirilebilmekte, maliyetten tasarruf edilmektedir.¹³⁴ Örneğin, şehirlerarası yollar, demir-çelik, elektrik üretimi gibi hizmetler mahalli idare birimlerinin **kapasitesini** aşmaktadır. Özellikle **doğal tekel niteliği gösteren mal ve hizmetlerin** yerine getirilmesinde alan genişlemesine paralel olarak etkinlik ve verimlilik artmaktadır.¹³⁵

Bölgesel veya yerel düzeydeki hizmetlerin hangi mahalli idare birimine bırakılacağı hususu da hizmette etkinliğin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Zira, Türkiye’de köy, belediye ve il özel idaresi örneklerinde olduğu gibi, her ülkede birden ziyade mahalli idare birimi vardır. Bölgesel veya yerel düzeydeki hizmetlerin hangi mahalli idare birimine bırakılacağı tespit edilirken iktisat bilimindeki «**azalan verimler kanunu**»nu da göz önünde bulundurmak gerekir. Çünkü, faydası belli bir bölge veya yere yayılan hizmetlerde işletmenin belirli bir büyüklükten sonra randımanının azalması nedeniyle, verimde düşmeler meydana gelebilir. Bu nedenle, bölgesel veya yerel hizmetlerin bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile işletme kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkiler de dikkate alınmalıdır.¹³⁶

İdarede etkinlik, **yerel yönetim özerkliği** bakımından kimi olumsuzluklara yol açabilmektedir. Halkın oyu ile seçilmiş yerel meclislerin, yerel yönetimleri ilgilendiren konulardaki politikaların tespit edilmesine ve özellikle bunların uygulanmasına katılmasını sınırlandırabilmektedir. Özellikle, İngiltere ve Fransa’da bölgesel idarelere karar verme yetkisi vermekte görülen isteksizlikler bu şekilde açıklanmaktadır.¹³⁷ Diğer taraftan, etkinlik ilkesi, yerel yönetimlerin halk tarafından denetlenmesini de zorlaştırmaktadır. Zira, halkın yönetime katılmasında kolaylık, çabukluk ve yoğunluk, yerel yönetim birimlerinin mümkün olduğunca küçük ölçekte olmalarını gerektirmektedir. Buna karşılık, etkinlik ilkesi, çoğunlukla, mahalli idare birimlerinin büyüklüğünü, başka bir deyişle, etkin bir demokratik katılımın sağlanması için gerekli olandan daha fazla büyük olmalarını zorunlu kılmaktadır.¹³⁸ Yerel kamu hizmetlerinin sağlanmasında mahalli idarelerin büyüklüğünün, maliyet-etkinliğini açıklamayla ilgili bir unsur olduğu söylenebilir. Ayrıca, hizmetin yerine getirilmesi yolunda kullanılan kurumsal düzenlemeler ve üretim teknolojileri ile diğer unsurların da mahalli idarelerdeki etkinliğin belirlenmesi açısından önemli bir rolü vardır.¹³⁹

3. Siyasî Sorumluluk Ölçütü

Hizmetleri yürüten kamu kurumlarının, hizmete muhatap durumunda bulunan halka karşı sorumluluk taşıması ve hizmetin halkın denetiminde yerine getirilmesi önemli bir demokratik ilkedir. Atama yoluyla işbaşına gelen kamu görevlileri, kendilerini o makama atayan makama karşı sorumlu olup, onun beğenisini ve güvenini kazanmak için çalıştıkları halde, halkın oyları ile işbaşına gelenler, kendilerini seçenlere karşı sorumlu olmakta ve onlara karşı hesap vermek için çalışmaktadırlar.¹⁴⁰

¹³⁴Öncel, Mahallî İdareler Maliyesi, s. 37.

¹³⁵Elektrik enerjisi üretim ve dağıtımının yerel yönetimlerden Türkiye Elektrik Kurumu’na (şimdi TEDAŞ ve TEAŞ’a) devredilmesi işlemi, yerine getirme tekniği açısından hizmet etkinliğinin artırılmasına çok iyi bir örnek teşkil etmektedir.

¹³⁶NADAROĞLU, Mahallî İdareler, s. 69; ÖNCEL, Mahallî İdareler Maliyesi, s. 38.

¹³⁷LEEMANS, Changing Patterns of Local Government, s. 26; KELEŞ, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, s. 236.

¹³⁸Demokrasi etkeni de, yerel yönetimleri halkın denetlemesi açısından etkinlikle aynı sonucu doğurmaktadır. Bkz: KELEŞ, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, s. 236; Demokrasiye bağlılık ilkesi ile, yerel yönetim özerkliği ilkesi arasında makul ve sürekli bir dengenin sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, kimi durumlarda, özellikle, güçsüz ve personel, araç-gereç bakımından yetersiz yerel idarelere, kendilerine verilen görev, yetki ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirmeleri için merkezî idare tarafından yardım yapılmasını gerekli kılmaktadır. Yardımlar da yerel yönetim özerkliğini zedeleyici bir nitelik kazanabilmektedir. Türkiye’de anakent yönetimi ile ilgili bir araştırmada, belediyelerde hizmet etkinliğinin mi, yoksa yerel özerkliğin ve demokrasi ruhunun korunmasının mı daha önemli olduğu sorusu çeşitli kesimlere sorulmuş; belediyeçiler her ikisinin de önemli olduğunu, ancak, hizmetlerde etkinliğin de belediyeçilikte ön plana geldiğini belirtmişlerdir. Üniversite mensupları ve eski belediye başkanları ise, aynı soruyu, özerkliğin önemli olduğu şeklinde cevaplandırmışlardır. Keleş, Türkiye’de Kent Yönetimi, s. 55.

¹³⁹Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Avrupa Konseyi Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDRL) Raporu, Yerel İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, s. 21.

¹⁴⁰AYTAÇ, Merkezi İdareden Mahallî İdarelere Devredilecek Hizmetler, s. 74.

Bu nedenle, belli bir yörede yaşayan halkın, sırf o yörede yaşamaktan kaynaklanan gündelik ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayan elektrik, su, kanalizasyon, kent temizliği, yerel planlama, park, yeşil alan gibi hizmetlerin, yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan yerel organlara bırakılması, bu ihtiyaçların hem en iyi şekilde karşılanması hem de yerel kaynaklardan optimum düzeyde verim alınması açısından zorunludur.

4. Hizmette Halka Yakınlık ve Yerellik (Subsidiarity)

a) İlkenin Anlamı

Kamusal hizmetlerin, ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesi, hizmetlerin etkinliğini belirleyen temel ilkelerden birini oluşturmaktadır.¹⁴¹

Hizmette halka yakınlık ve yerellik (*subsidiarity= subsidiarité*) ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı idare düzeyleri arasında görev ve yetki bölüşümüne esas olan bir ilkedir. Hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi, «yetkinin ve (görevin) görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, yetkisini (ve görevini), üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektirdiğinde devretmesi» şeklinde tanımlanabilir.¹⁴² Bu ilke, normatif bir niteliğe sahip bulunmayan ve devletin gücünü sınırlandırmayı amaçlayan bir ilkedir.¹⁴³

Hizmette halka yakınlık ve yerellik (subsidiarite) ilkesi, 1988 yılından başlayarak, Avrupa Birliği Anlaşması'nın (ABA) kabulünden önceki döneme kadar yoğun tartışmalara konu olmuştur.¹⁴⁴ İlkenin, Avrupa Birliği (AB) içinde tartışılmasında Alman eyalet temsilcilerinin büyük etkisi olmuştur. Gerçekten, AB çatısı altında, sahibi buldukları ve egemenlik haklarından doğan kimi yetkileri kaybetmekten kaygılanan Alman Federe devletleri (lander), subsidiarite ilkesini bir kurtarıcı olarak görmüştür. Bunun yanında, kamu kesiminin bir bütün olarak küçültülmesi istekleri karşısında devlet kavramının sorgulanmaya başlanması kadar, Doğu Bloku'nun çözülmesi ve AB'nin "ekonomik" birlikten, "politik" birliğe geçiş ile siyasal bir örgüt olması da bu ilkenin AB içinde tartışılmasına neden olan gelişmelerdir.¹⁴⁵

AB bünyesinde ilk olarak yerellik ilkesi ilk kez 1951 'de imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması'nın 95., Roma Anlaşmasının 235. ve Avrupa Komisyonunun 1975 'deki **Spinelli Raporu**'nda yetkilerin üye devletler ile Topluluk arasında paylaştırılmasını öngören bir ilke olarak yer almıştı. Avrupa Konseyi'nin (AK) 1985 yılında kabul ettiği **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, yerellik ilkesinin açıkça yer aldığı ilk AK metnidir. **Yerellik ilkesi**, Şartın 4. maddesinin 3. bendinde açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, kamu yönetiminin sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın otorite tarafından yerine getirilecektir, ancak görevin kapsamı ve niteliğinin bunu zorunlu kılması ve yerel yönetimlerin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güce sahip olmamaları halinde bu kuraldan vazgeçilebilir. İlke ayrıca 1987 tarihli **Avrupa Tek Senedi**'nde yer alan çevre konusuyla ilgili bölümde yer alarak ilk kez AB anlaşmalarında açıkça yer almıştır. Çevreyle ilgili bölümün 130. maddesine göre, Topluluk çevre ile ilgili konularda, hedeflenen amaçların üye devletler düzeyinden "daha iyi" gerçekleştirilebilmesi durumunda eylemde bulunacaktır.¹⁴⁶ 1970'li yılların ortalarında ortaya çıkmasına rağmen, subsidiarite ilkesi ancak **Maastricht Antlaşması** ile anayasal anlamda açıkça AB hukuku içinde kendisine bir yer bulmuştur.

¹⁴¹BERK, Ahmet; "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay Dergisi, Cilt 14, Sayı 49, 2003, s. 289.

¹⁴²WRIGHT, "Government and Politics of France", s. 365; ÜSKÜL, Zafer, «"Sübzidiarite" İlkesi Üzerine Düşünce Aıştırması», Yeni Türkiye, Y:1, S: 4, Mayıs Haziran 1995, s. 23. Subsidiarity ilkesinin başka bir tanımı için bkz: ÖZCAN, Mehmet, "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği'nde Uygulanması Ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara 2002, s. 644.

¹⁴³KELEŞ, Ruşen, «Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi Ve Yerel Yönetimler,» ÇYY, C. 4, S.1, Ocak 1995s. 5.

¹⁴⁴KÖSECİK, Muhammet; "Avrupa Birliğinin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler", Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler (Ed. Bekir Parlak – Hüseyin Özgür), 1. Baskı, Alfa, İstanbul 2002, s. 11.

¹⁴⁵ÖZCAN, s. 647.

¹⁴⁶KÖSECİK, s. 11.

AB Komisyonu bu ilkeyi gündemde tutmuş, hükümetlerarası konferanslarda tartışılmasını sağlamış ve bu konuda öncülük etmiştir. Geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başladığı, AB’ni kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yol açtığı merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden merkeziyetçilik kaygılarının yoğunluk kazındığı bir dönemden geçilmesi, **subsidiarite ilkesinin** yoğun ilgi görmesine yol açmıştır. AB Komisyonu, 21 Ekim 1990 tarihli bir Politik Birlik Konusunda Resmî Görüşü’nde bu ilkenin AT anlaşmalarına eklenmesi gerektiği bildirilmiştir. ABA’nın 3/b maddesi (yeni 5. madde) ve Dibaçenin (B) maddesi hükmü ile Topluluk hukuku içinde, pozitif anlamda anayasal bir ilke olarak yer almıştır.¹⁴⁷ Maastricht Anlaşmasının 3/b maddesi şöyledir: “Topluluk bu Anlaşmayla kendisine verilen yetkilerin ve amaçların sınırları içinde icraatta bulunacaktır. Topluluk, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, **subsidiarity** ilkesine uygun olarak yalnızca teklif edilen tasarrufun amaçları üye devletler tarafından yeterince gerçekleştirilemediği ve dolayısıyla teklif edilen tasarruf boyut ve etkileri bakımından Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebileceği takdirde ve oranda tasarrufta bulunur. Topluluk tarafından yapılacak herhangi bir tasarruf, mevcut anlaşmanın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşmayacaktır.”

Maastricht Antlaşması ile ABA içine alınan ve **subsidiarity** ilkesi, farklı tonların ve değişik desenlerin, genişlemekte olan AB bünyesinde, hayatlarının devamının bir garantisi olmaktadır. Bu ilke sayesinde yerel idarî birimler daha aktif olacak ve idarenin, halkın azami düzeyde katılımını sağlayarak yürütülmesinin önündeki engeller kaldırılmış olacaktır.

b) İlkenin İmar Hizmetlerinin Yerel Hizmet Niteliği Açısından Uygulanabilirliği

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde giderek önem kazanan temel ilke, bu hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedenledir ki, günümüzde merkezden yönetimle birlikte yerinden yönetim (yerelleşme) de devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır.¹⁴⁸ Anayasamız da 123. maddesinde, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını vurgulamak suretiyle bu hususa işaret etmektedir.

Hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi (Subsidiarity) yetki, görev ve sorumlulukların ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı çerçevesinde, devlet, bölge ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasını gerektirmektedir.¹⁴⁹ Karşılanması gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetim bazı durumlarda, halkın doğrudan yönetimi olabilir. Bir küçük yerleşim biriminde, bir köyde veya mahallede, kimi ortak ihtiyaçların karşılanması için alınması gereken kararlar doğrudan o yerleşim biriminde yaşayan halk tarafından, etkili ve verimli bir şekilde alınabilir. Böyle hallerde, yerel ihtiyaçların karşılanmasında yetkili ve görevli idare, köy veya mahalle idareleridir. Karşılanması gereken kamusal ihtiyaç köy veya mahallenin sınırlarını aşıyor ise, bu durumda, elverişli ölçekte oluşturulan ya da oluşturulacak olan idare, örneğin belediye, il ya da bölge yerel yönetimi yetkili ve görevli olacaktır. Yerel yönetimlerin boyutlarını aşan, güvenlik, adalet, dış politika gibi kamusal ihtiyaçların karşılanmasında yetkili ve görevli idare şüphesiz merkezî idare olacaktır.¹⁵⁰

Hizmetin yerine getirilmesinde, **etkinlik ilkesi** ile **hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi** birlikte ele alındığında yetki ve görev paylaşımında şu sonuca varılır: Bir hizmet, hizmete en yakın idarece yerine getirilmelidir. Ancak, bu idare, hizmeti çeşitli nedenlerle etkin bir şekilde yerine getiremiyorsa yetkilerini bir üst düzeye devretmelidir. Aynı düzeyde bir başka idare ile işbirliği sağlandığında da hizmette etkinlik gerçekleşmiyorsa, üst düzey idareye devir yoluna başvurulmalıdır.¹⁵¹

Görüldüğü gibi, hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi, yetki ve görevlerin idarî düzeyler arasında dağıtımında, son derece esnek bir yapılanmayı ve işbirliğini gerektirmektedir.

¹⁴⁷ÖZCAN, s. 647; KÖSECİK, s. 11.

¹⁴⁸BERK, s. 49.

¹⁴⁹Diğer iki uygulama alanı hakkında bkz: KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi Ve Yerel Yönetimler, s. 5.

¹⁵⁰ÜSKÜL, s. 23.

¹⁵¹ÜSKÜL, s. 24.

Bu ilkenin uygulanması yetki ve görev dağılımının önceden ve sabit bir şekilde yapılması yerine, aynı ya da farklı idarî düzeyler arasında sürekli işbirliğini, görüşmeyi, belki pazarlığı, ama her durumda ortak kurulların varlığını ve işlerliğini gerektirmektedir.¹⁵²

Hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi, üst-düzey idarelerin alt-düzey idarelere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım, yerel yönetimlerin özerkliğini özendiren ve güçlendiren bir yardımdır.¹⁵³ İlke, özerk yerel yönetim geleneğine, yalnızca yeterli kaynaklar sağlayarak “**pozitif yükümlülüklerin**” gereğini yerine getirmek suretiyle değil; fakat aynı zamanda, merkezî idarenin işlerine karışmasını engellemeyi de kapsayan “**negatif yükümlülükler**” yoluyla katkıda bulunma şansına sahiptir.¹⁵⁴ Söz konusu ilke, millî düzeyde, hem federal¹⁵⁵ ve hem de (merkeziyetçiliğin güçlü olmadığı) üniter devletlerde uygulama alanı bulabilir. Çünkü, yetki ve görevlerin böyle esnek ve hareketli bölüşümünün gerçekleştirilmesi, millî egemenlik kavramını tartışma konusu yapma sonucunu doğurmaz. Zira, sonuçta egemenlik tektir ve devlete aittir.¹⁵⁶

Hizmette hakla yakınlık ilkesi ile **imar mevzuatı** birlikte değerlendirildiğinde, imar hizmetlerinin halka en yakın olan ve imar planı yapma yükümlülüğüne sahip olan idarelerce yerine getirilmesi sonucuna varmak güç olmayacaktır. Zira, 3194 sayılı İmar Kanunu’na göre, belediye sınırları içinde kalan yerlerin imar planları **belediye idaresince** (m. 8/1-b) yapılmakta ve belediye meclisince uygun görüldüğü takdirde (m. 8/2), onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Aynı şekilde, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinde de belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır. Ancak, belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6/1-a ve 10. maddelerine göre, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar il özel idaresi veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. 22.2.2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre (m. 6/a), belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir belediyeleri hariç, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar il özel idaresince veya ilgisince yapılmakta ve il genel meclisince uygun görüldüğü takdirde (m. 10/c), onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

5. Malî Adalet Ölçütü

Yerel halkın ödediği vergilerle, kendilerine sunulan mal ve hizmetler arasında bir paralelliğin olması, malî adalet ilkesinin bir gereğidir.¹⁵⁷ Aynı zamanda, mahalli idarelerce sağlanan hizmetler ile elde edilen gelirler arasında doğrudan ve çok yönlü bir bağlantı vardır. Bir yönüyle bu bağlantı, belde halkının, demokratik mekanizmalarla mahalli idare üzerindeki denetimini nitelendirmektedir. Beldenin ne gibi hizmetlere ihtiyacı olduğu, hangilerinin öncelik taşıdığı, bunların üretilme, finanse edilme şekli ve belde halkına getireceği malî yük gibi temel malî politikalar bu tür bir denetim sonucu şekillenmektedir.¹⁵⁸

Yerel kamu mal ve hizmetleri mahalli idarelerce sağlanır. Ancak, bu hizmetlerin kalitesi ve miktarı bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilir. Bu takdirde, farklı idarelerin farklı mal ve hizmet ve vergileme düzeyine sahip olması olasıdır. Bu durumun varlığı, tekdüze olarak hizmetlerin sadece merkezî idarece ve tek tip vergilerle sağlanmasına oranla, etkinlik açısından avantajlıdır.

¹⁵²ÜSKÜL, s. 24.

¹⁵³KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi Ve Yerel Yönetimler, s. 5.

¹⁵⁴KELEŞ Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi Ve Yerel Yönetimler, s. 5.

¹⁵⁵Örneğin bu ilke, federal bir devlet olan Almanya’da etkin bir şekilde yürütülmektedir. Çünkü, federal yapılı devletlerde mümkün olduğunca fazla yetki daha küçük idarî organlar (yerel yönetimler) tarafından kullanılmalıdır. Bu bir anlamda yerel yönetimler yerel devletten, yerel devlet de federal devletten önce gelir, Federalizmde yetki ve sorumlulukların dikey olarak yerel yönetimler, yerel devlet ve federal devlet arasında paylaşılması, subsidiarity ilkesinin federalizm kapsamında çok iyi algılanması ve uygulanabilmesi sonucunu doğurmaktadır. ÖZCAN, “Subsidiarity İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, s. 644.

¹⁵⁶ÜSKÜL, “Sübziarite” İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları, s. 25.

¹⁵⁷AYTAÇ, Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, s. 74.

¹⁵⁸EMREALP, Sadun; Belediyelerde Mali Yönetim, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul 1993, s. 23.

Kendi bölgelerindeki hizmetler ve bunların karşılığı vergilerden tatmin olmayan veya aralarında denge bulunmadığı inancında olan vatandaş için, aynı düzeyde vergi ödeyerek daha fazla fayda sağlayacağı diğer bir bölgeye yerleşme daha cazip hale gelecektir. Yüksek hizmet ve vergi düzeyini tercih eden, fakat daha düşük hizmet ve vergi düzeyinde yaşayan kişi, miktar veya kalite açısından düşük düzeyde kamu mal ve hizmet arzı ile karşılaşabilir, bu yüzden tercih ve beklentilerine daha yakın bir bölgeye göç edebilir. Bu sürece” **Tebieout Modeli**” veya “**ayaklarla oy verme**” denilmektedir.¹⁵⁹

Yerel halkın halen yaşadığı yerel birimi terk etmemesi için, mahalli idarelerce üretilen kamusal mal ve hizmetlerden sağladığı marjinal faydanın, bu hizmetlerin karşılığı olarak ödediği marjinal vergiden büyük olması veya en azından dengeli olması gerekmektedir.

C. İmar Kamu Hizmetlerinin Yerel Hizmet Niteliğinin Değerlendirilmesi

Yerel hizmetlerin belirlenmesinde kullanılan ölçütler değerlendirildiğinde, yerel hizmet niteliği açısından en uygun hizmet imar ve bayındırlık hizmetleridir. Zira imar ve bayındırlık hizmetleri, insanın yaşadığı yerle ve mekânla ilgili olan, onun yaşam kalitesini, çevresini, çevre sağlığını ilgilendiren hizmetlerdir. İmar hizmetleri, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ileride ki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin donatımı ve malî, sosyal kültürel ve ticarî yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak araştırma ve incelemeler sonucu elde edilecek bilgilere göre, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan veya edinilecek olanaklar ölçüsünde, en iyi çözüm yollarına ulaşmak, belde halkına iyi ve uygar bir yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla, kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanlar arasındaki bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel ihtiyaçları, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanır ve yürütülür. Söz konusu hizmetlerin yürütülmesinde en etkin yönetim, halka en yakın yönetim düzeyi il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir.

Avrupa ülkelerine baktığımızda, imar ve bayındırlık hizmetlerinin yerel bir hizmet olarak algılandığı ve mahalli idarelerce yerine getirildiği görülmektedir.¹⁶⁰

Anayasa Mahkemesi, imar hizmetlerinin yerel hizmet olduğu kanaatinde. Yüksek Mahkemeye göre, imar planlarının düzenlenmesinde yerel ortak ihtiyaçların göz önünde tutulması gerekir; gecekondular dönüşüm projesi ve toplu konut uygulamaları birer yerel ihtiyaçtır.¹⁶¹ Yerel plânların ülke ve bölge düzeyindeki plânlarla, çevresel ve varsa metropoliten alan planlamalarıyla uyum içinde olmasını ifade eden Anayasa Mahkemesi’ne göre imar plânlamasının mutlaka ve yalnızca yerel bir ihtiyaç olarak nitelendirilmemesi gerekir. Mahkemeye göre, imar plânlarının bu çok yönlü durumu nedeniyle Yasa koyucu, imar planlama yetkilerini merkezî yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşmıştır. Merkezî yönetime bırakılan yetkilerin kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkiler olduğu görülmektedir. Anayasa’da imar plânı yapılması yetkisinin kime ilişkin olduğu her ne kadar açıklanmamış ise de imar plânlarının düzenlenmesinin her aşamasında insan ve yerel ortak ihtiyaçların ön plânda yer aldığı göz ardı edilemez.”¹⁶²

Mahalli idareler yerel hizmetleri yürütmekle görevlidirler. Bir hizmetin yerel hizmet olabilmesi için “**mahalli müşterek ihtiyaç**” niteliğinde olması gerekir. Belediyeler belediye sınırları içinde, Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrasına göre “mahalli müşterek ihtiyaçları” karşılamakla görevlendirilirken, ikinci fıkrasına göre de bu görevlendirmenin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla yapılması zorunlu kılınmaktadır.

¹⁵⁹AKALIN, Güneri; «Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri Ve Finansmanı Reformu», ÇYY, C: 3, S: 2, Mart 1994, s. 14; ACAROĞLU, İrim - ATAÜZ, Akın; «Belediyeler, Yerel Yönetim Anlayışı Ve 12 Eylül 1980’den Sonra Getirilen Değişiklikler Üzerine», Ergun Türkan (Ed.), Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Araştırma Dizisi 2, Ankara 1982, s. 272; NADAROĞLU, s. 68.

¹⁶⁰Bkz: KALABALIK, Halil; Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayıncılık A.Ş. Ankara 2005, s. 298-305.

¹⁶¹AMK 08.12.2004, E. 2004/61, K. 2004/123 sayılı karar için bkz: <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2004/123?HerhangiBirKelimeAra%5B0%5D=mahalli%20müsterek%20ihtiyaç&page=3>, (10.05.2024).

¹⁶²AMK 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32 sayılı kararı için bkz: <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2004/123?HerhangiBirKelimeAra%5B0%5D=mahalli%20müsterek%20ihtiyaç&page=3>, (10.05.2024).

Belediyeler mahalli müşterek ihtiyaçları, yasalarla sınırları belirlenmiş alanlarda özerk biçimde belirleyebilir. Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir mahalli idare 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.¹⁶³

III. İMAR HİZMETLERİNİN KAMU HİZMETİNİN GÖRÜLME USULLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve işletilmesi konusunda çeşitli usuller uygulanmaktadır. Bunlar; emanet usulü, müşterek emanet usulü, iltizam usulü, imtiyaz usulü, yap-işlet-devret, yap-işlet gibi usullerdir. Bir kamu hizmetinin hangi usulle yürütüleceği tamamen bir **yerindelik** sorunudur. Zira kamu hizmetinin hangi usulle işletilmesi halinde kamu yararı daha kolay ve etkili bir şekilde gerçekleşebileceği hukuki bir sorun olmaktan çok teknik bir sorundur.¹⁶⁴

1. Emanet Usulü

Kamu hizmetinin Devlet veya diğer bir kamu tüzel kişisi tarafından kendi personel, araç-gereç ve malvarlığıyla bizzat görülme şekline “**emanet usulü**” denilmektedir.

Emanet usulünün belirleyici özelliği, kamu hizmetinin bir **kamu tüzel kişisi** tarafından üstlenilip, tamamen kendi imkânlarıyla yürütülmesidir. Bu nedenle, bağlı bulunacağı rejim, yani kamusal ya da özel usullerle yürütülüyor olması fazla önemli sayılmamaktadır. Merkezi idare tarafından yürütülen adalet, milli güvenlik, savunma, sağlık ve ilköğretim vb. **idari kamu hizmetleri** emanet usulü ile yürütülmektedir. Aynı şekilde, yerel hizmetlerin pek çoğu da mahalli idareler tarafından emaneten yürütülmektedir. Ancak, idari kamu hizmetlerinin emaneten yürütülmesi konusunda kesin bir kural bulunmamaktadır. **Ekonomik, ticari ve sınaî hizmetler** ise genellikle emanet usulü ile görülmemekle birlikte bu konuda da kesin bir yasak yoktur. KİT’lerin gördüğü kamu hizmetlerinin emanet usulü olup olmadığı tartışmalıdır.¹⁶⁵

2. Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilerce Yürütülmesi

Kamu hizmetleri bizzat devlet veya kamu tüzel kişilerinince yürütülebildiği gibi, bunların gözetim veya denetimi altında özel kişilerce de yürütülebilmektedir. Ancak hiçbir özel hukuk kişisi kendiliğinden bir kamu hizmetini yerine getiremez. Özel kişilerin kamu hizmeti görülmesine katılması, hizmetin asli sahibi ve sorumlusu idarenin ikame edilmesi mahiyetinde olduğundan, ancak ilgili kamu tüzel kişisinin iradesiyle mümkündür.¹⁶⁶

Özel hukuk kişisinin bir kamu hizmetini yerine getirirken kullanacağı devlet yetkisinin bir hukuki temele dayanması gerekir. Bu hukuki temel kanunla özel kişinin görevlendirilmesi/veya yetkilendirilmesi şeklinde olabileceği gibi kanunun belirlediği sınırlar içinde kalarak idarenin tesis edeceği tek taraflı ya da özel kişinin de iradesinin açıklanmasına gerek duyulan sözleşme yoluyla da gerçekleştirilebilir. Diğer bir ifadeyle, özel kişilerce kamu hizmetlerinin yürütülmesi için, onların bir kamu idaresi (devlet, il özel idaresi, belediye veya köy) tarafından **yetkilendirilmesi/görevlendirilmesi** gerekmektedir. Bu görevlendirme ise idare tarafından tek taraflı bir idari işlemle yapılabileceği gibi, idare ile özel kişi arasında yapılan bir sözleşme ile de olabilmektedir.¹⁶⁷

¹⁶³Anayasa Mahkemesi’nin 24.01.2007 tarih ve E. 2006/131, K. 2007/4 sayılı kararı, RG: 26.01.2008, Sayı: 26768.

¹⁶⁴GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, 1. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2002, s. 532.

¹⁶⁵Emanet usulü hakkında farklı nitelendirmeler için Bkz: DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 343; ÖZAY, İl Han; Günışığında Yönetim, Alfa, İstanbul 1996, s. 251-252; GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 533; TAN, İdare Hukuku, s. 361.

¹⁶⁶KARAKÖSE, Mesut Emre; “Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Eliyle Gördürülmesi”, Kamu-İş, C. 14, S: 2/2015, s. 68.

¹⁶⁷GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 536.

Yetkilendirme/görevlendirme ise kanunla, ruhsat ile ve sözleşme ile yetkilendirme olmak üzere üçe ayrılmaktadır.¹⁶⁸

a) Ruhsat (Lisans) Usulü

Ruhsat (lisans) usulünde; “**ruhsat**” ya da “**izin**” olarak adlandırılan ve idarenin tek tarafı olarak yaptığı bir idarî işlemle, tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi mümkün olmaktadır. Ruhsat usulü, tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin idare tarafından verilen izin üzerine, özel kişilerce de görülebilmesi olarak tanımlanabilir.¹⁶⁹ Ancak, idarenin bir kamu hizmetini özel kişilere gördürebilmesi için **yasal** bir yetkiye ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesinde kullanılan usullerden farklı olarak, idare ile özel kişi arasında bir idari sözleşme yapılmamakta, özel kişiye idarenin tek tarafı iradesiyle yapılan bir ve “**ruhsat**” adı verilen bir şart işlemle, **tekel niteliği** bulunmayan bir kamu hizmetini yürütme yetkisi verilmektedir.

Ruhsat usulü¹⁷⁰ genellikle son yıllarda “**virtüel kamu hizmeti**” olarak adlandırılan hizmetlerin özel kişilere gördürülmesinde kullanılmaktadır. **Virtüel kamu hizmeti**, organik anlamda kamu hizmeti olmayan; ancak ulaşım, haberleşme ve eğitim gibi, ortak, sürekli ve zorunlu bir kamusal ihtiyacı karşılamak için yapılan ve kamu mallarıyla ilişkili şekilde karşımıza çıkan, özel kişilere verilen ruhsat ile yapılan kamu hizmetidir.¹⁷¹ Belediye sınırları içinde toplu taşımacılık yapmak, özel eğitim kurumları ve özel hastane açmak vb. izin (ruhsat) usulünün örnek uygulamalarıdır. Bu alanlarda idarenin kendisi hizmeti “**emanet usulü**” ile yürütebilmekte ve bazı kamusal kuruluşlara imtiyaz olarak devredebilmekte, diğer taraftan da özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerine aynı tür faaliyetlerde bulunmak için izin vermektedir.

Kamu hizmetlerinin asli sahibi idare olduğundan, idarenin, hizmeti ruhsat usulü ile yürüten özel kişi üzerinde geniş bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Örneğin, eğitim-öğretim hizmeti özel kişilerce ruhsat usulüyle görülebilse de bu hizmet, Anayasaya göre (m. 42/3) Devletin gözetim ve denetiminde yapılmaktadır. İlk ve orta dereceli okulların bağlı oldukları esaslar, Devlet okulları ile erişilmek istenen seviyeye uygun olarak kanunla düzenlenir (m. 42/6). Bu kurumların öğretmenleri, kamu görevlisi olabilme şartlarını taşıyanlar arasından Millî Eğitim Bakanı’nın onayı ile atanırlar.¹⁷²

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanununa¹⁷³ göre (m.4), doğal gaz piyasa faaliyetlerinde bulunacak tüzel kişilerin gerekli **lisansları** almaları, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na göre (m. 4), elektrik üretim, iletim, dağıtım, toptan ve perakende satış, piyasa işletim, ithalat ve ihracat faaliyeti yapacak kişilerin **lisans** almaları şarttır.

b) Sözleşme Usulü

Devlet ve yerel idareler yürütmekle mükellef oldukları bir kamu hizmetini bizzat yürütmek veya kendi kurdukları bir kamu kurumuna yürütmek yerine, bu hizmeti yürütme görev ve yetkisini, özel kişilerle yapacağı bir sözleşme ile onlara bırakabilirler. Kamu hizmetlerinin sunumunda uygulanan geleneksel klasik usuller arasında, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz gibi usuller yer almaktadır.

Müşterek emanet usulü, bir kamu hizmetinin hasar ve zararı idareye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk tüzel kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle idare adına yürütülmesidir.¹⁷⁴ Bu usulde kamu hizmeti idare tarafından kurulmakta ve bir özel hukuk tüzel kişisine gördürülmekte,¹⁷⁵ hizmetin işleyişi için gerek duyulan sermaye idare tarafından üstlenilmektedir. Özel hukuk tüzel **kişisi, daha çok**, idare adına iş gören konumundadır.

¹⁶⁸ULUSOY, Ali; Kamu Hizmeti İncelemeleri, Ülke Kitapları, Birinci Bası, İstanbul 2009, s. 351.

¹⁶⁹EROL, Mesut; “Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usullerinden Ruhsat (Lisans, İdari İzin, Yetkilendirme) Yöntemi ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Lisans Konusundaki Yetkilerinin Danıştay Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, TBB Dergisi (2010) 90, s. 352.

¹⁷⁰Kamu hizmetlerinin ruhsat yoluyla görülmesi ile ilgili tartışmalar için bkz: ÇAL, Sedat; Türk İdare Hukukunda Ruhsat, Seçkin, Ankara 2010, s. 154 vd.

¹⁷¹GÜLAN, Aydın, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İHİD, Y. 9, S. 1-3, 1988, s. 156 vd.

¹⁷²Günday, İdare Hukuku, s. 314; Gözler-Doğan, s. 556; Tan, İdare Hukuku, s. 363.

¹⁷³RG: 02.05.2001, S. 24390.

¹⁷⁴GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 550.

¹⁷⁵TAN, İdare Hukuku s. 37

Osmanlı İmparatorluğu zamanında **deniz fenerlerinin işletilmesinde** kullanılan bu usul, günümüzde idarenin **kültürel nitelikli kamu hizmetlerini** özel kişilere gördürülmesinde kullanılmaktadır.¹⁷⁶

İltizam usulü, kamu hizmetinin, idare ile yaptığı bir sözleşme uyarınca önceden kararlaştırılan ve idareye ödeyeceği bir bedel karşılığında, özel hukuk kişisi tarafından, kâr ve zararı da kendisine ait olmak üzere yürütülmesidir.¹⁷⁷ Osmanlı döneminde “oşür” adı verilen vergilerin toplanmasında kullanılan bu usul,¹⁷⁸ günümüzde, sınırlı olarak göl ve nehir kıyılarındaki Hazineye ait dalyanlar ve volilerden yararlanmak, askerî birliklerin, okulların beslenme ve giyimle ilgili ihtiyaçlarını belli bir süre içerisinde düzenli bir şekilde karşılanması amacıyla kullanılmaktadır.¹⁷⁹

İmtiyaz usulü, “idarenin gerçek ve genel olarak sermaye şirketi olan bir tüzel kişiyle yaptığı bir sözleşmeyle, bir kamu hizmetinin belirli ve uzun bir süre içinde kurulması ve işletilmesinin karşılığında hizmetten yararlananlardan ücret ya da bedel alınmak ve giderleriyle kâr ve zararı (risk) özel girişimciye ait olmak üzere idarenin kendi buyruğu ve sorumluluğu altında sağladığı bir yönetim biçimidir.¹⁸⁰ 10 Haziran 1326 (1912) tarihli “*Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*”un 7’nci maddesi gereği, sözü edilen özel hukuk tüzel kişininin “**anonim şirket**” statüsünde olması gerekmektedir. Devlet adına kamu hizmeti imtiyazı verme yetkisi “kuvve-i icraiyyeye” (**Cumhurbaşkanı’na**) aittir.¹⁸¹ Kural olarak, kanunda aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde, **Cumhurbaşkanı**’nın imtiyazıyı seçme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır.¹⁸² Anayasaya göre, **Cumhurbaşkanı**, kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini akdetmeden önce **Danıştay**’ın görüşünü alması gerekmektedir. Ancak, **Danıştay**’ın görüşü bağlayıcı değildir. Ayrıca, 7 Aralık 1994 gün ve 4054 sayılı **Rekabetin Korunması Hakkında Kanun** gereğince, ülkenin bütünü veya bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak nitelikteki imtiyaz sözleşmelerinin yapılmasından önce **Rekabet Kurulunun izninin alınması** da gerekebilir (m. 7).¹⁸³

5393 sayılı Belediye Kanununa göre (m. 15/2) belediyeler de, toplu taşıma amacıyla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel ve raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek, katı atıkların toplanması, taşınması ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri **Danıştay**’ın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla özel kişilere gördürebilir. Belediye adına imtiyaz verme yetkisi **belediye meclislerine** aittir (m. 18/j).¹⁸⁴

1912 yılından 1984 yılına kadar özel sektöre kamu alanında yatırım yapma imkânı veren tek Kanun 1326 (1912) tarihli “*Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*” olmuştur. Ancak, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi ve kamu hizmetlerinin görülmesinde özel yönetim usullerinin uygulanması eğilimlerine paralel şekilde, 1980’li yılların başlarında, görevlendirme usulü, yap-işlet-devret usulü, yap-işlet, işlet-devret, işletme hakkının devri gibi özünde imtiyaz niteliğinde yeni usuller ortaya çıkmıştır.

¹⁷⁶AKYILMAZ, **Bahtiyar**; İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya 2003, s. 335.

¹⁷⁷GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 548.

¹⁷⁸“Lüzûm kökünden türeyen iltizâm sözlükte “gerekli sayma, üzerine alma, bir tarafı tutma” gibi anlamlara gelir. Terim olarak “özel bir şahsın devlete ait herhangi bir vergi gelirini toplamayı belirli bir yıllık bedel karşılığında üzerine alması” demektir. Bu işi yapan kişiye mültezim denir.” “İltizamı, uzun tarihi boyunca geçirdiği çeşitli değişmelerin içinde ortaya çıkan temel unsurlarını ayıklayarak genel bir model halinde şöyle tanımlamak mümkündür: Devletin, genellikle belirli bir mekânla sınırlı kanunî ve/veya şer’î vergi unsurlarından oluşan bir demeti ifade eden mukataa birimlerini vergilendirmeyi rekabete açık, ekseriya müzayede ile tespit edilen ve bir bölümü peşin ödenmesi istenen belirli bir yıllık bedel karşılığında, sınırlı bir süre (tahvil) için kârı ve zararı kendine ait olmak üzere kabul edecek mültezimlere güvenilir bir kefaletle devretmesidir.” Osmanlı Devleti’nde iltizamın uygulaması hakkında geniş bilgiler için bkz: <https://islamansiklopedisi.org.tr/iltizam--vergi>, (31.12.2018)

¹⁷⁹Akyılmaz, İdare Hukuku, s. 335; Duran, Ders Notları, 333; Gözler, İdare Hukukuna Giriş, s. 213.

¹⁸⁰Dy 1.D., 24.9.1992 tarihli ve E: 1992/232, K: 1992/294 sayılı bir kararı, DD, S. 87, s. 37.

¹⁸¹Bkz: 10 Haziran 1326 (1910) tarihli, Menafii Umumiyyeye Ait İmtiyazat Hakkında Kanun.

¹⁸²GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 542.

¹⁸³GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 543.

¹⁸⁴Dy 1.D., 06.07.2006, E. 2006/203, K. 2006/719, <http://www.danistay.gov.tr> (08.10.2011).

1980’li yıllardan bu tarafa, çeşitli kanunlarla¹⁸⁵, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından, bazı kamu hizmetleri yapılan görevlendirme sözleşmeleri ile özel kişilere gördürülmüştür.¹⁸⁶ Bu usullerin yanında ayrıca, bir kamu hizmetine ilişkin tesisin; özel girişim tarafından masrafları karşılanmak suretiyle kurulmasını, yatırılan sermayenin amortismanı ve belli bir kâr sağlanması amacıyla belli bir süre işletilmesini, daha sonra da bedelsiz olarak ilgili idareye devir ve teslimini sağlayan ve 3996 sayılı Kanunla¹⁸⁷ düzenlenen Yap-İşlet-Devret usulü, 3154 sayılı Kanunla¹⁸⁸ düzenlenen Yap-İşlet usulü, devlete ve diğer kamu tüzel kişilerine ait işletmelerin, mülkiyet hakkı saklı kalmak üzere, bir bedel karşılığında ve belli bir süre işletilmesi için bir özel kişiye devredilmesi usulü olarak tanımlanan¹⁸⁹ işletme hakkının devri (Devral-İşlet-Devret) usulü,¹⁹⁰ kullanım hakkının alınması usulü,¹⁹¹ kamu altyapı hizmetleri kapsamında projelerin gerçekleştirilmesi için geliştirilen, devlet ile özel sektör arasında uzun vadeli esnek bir sözleşme temeline dayanan ve kamu hizmetlerinin görülmesine ve/veya finansmanına devlet ile özel sektörün bir arada katılmasını öngören, **finansman, altyapı ve hizmet sağlama** için kullanılan bir kavramı ifade eden¹⁹² kamu-özel ortaklığı usulü¹⁹³ gibi yeni usuller uygulama alanı bulmaktadır.

B. İmar Hizmetlerinin, Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri Açısından Değerlendirilmesi

1. Kamu Düzenini İlgilendirmesi Nedeniyle İmar Kamu Hizmetlerinin Emanet Usulüyle Görülmesi Zorunluluğu

a) İmar Kamu Hizmetlerinin Görünümü

İmar hizmetleri denilince ilk akla gelen imar planlarının yapılması, değiştirilmesi, revizyonu, ilavesi ve bunların uygulanmasına ilişkin hizmetlerdir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun (İK) 6’ncı maddesinde mekânsal planların, kapsadıkları alan ve amaçları açısından **Mekânsal Strateji Planlarına** uygun olarak; “**Çevre Düzeni Planı**” ve “**İmar Planları**” kademelerinden oluştuğu, imar planlarının ise **nazım imar planı ve uygulama imar planından** meydana geldiği ifade edilmiş ve her planın bir üst kademedeki plana uygun

¹⁸⁵Bu kanunlara; 4 Aralık 1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 28 Mayıs 1988 gün ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakım ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 9 Mayıs 2013 tarih ve 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu örnek verilebilir.

¹⁸⁶GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 552.

¹⁸⁷Haziran 1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve İşletmelerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun (RG. 13/06/1994-21959)

¹⁸⁸16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun (RG: 19/7/1997-23054) ve bu Kanuna dayanılarak Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik (RG: 29/8/1997- 23095) ile düzenlenmiştir.

¹⁸⁹AKIN, Ümit, “Elektrik Üretim, İletim ve Dağıtım Tesislerinin İşletme Hakkının Devre ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri”, Danıştay Dergisi, S. 102, 2000, s. 31.

¹⁹⁰25/6/2010 tarihli ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü’nün Hizmetleri Hakkında Kanun’un 06.02.2014 tarih ve 6518 sayılı Kanunla (RG: 19/02/2014- 28918), değişik 29. maddesi gereğince, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün sorumluluğunda bulunan otoyollar ile bunlar üzerinde bulunan bakım ve işletme tesisleri, hizmet tesisleri ve diğer mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının işletme hakları, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından bunların mülkiyetinin devri hariç olmak üzere 4046 sayılı Kanunun 18/A-c maddesi çerçevesinde özel kişilere belirli bir süre devredilebilir

¹⁹¹5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun 9’uncu maddesine göre elektronik haberleşme hizmeti sunmak ve/veya şebekesi veya alt yapısı kurup işletmek amacıyla Kuruma bildirimde bulunan şirketler, sunmak istedikleri elektronik haberleşme hizmeti ve/veya işletmek istedikleri elektronik haberleşme şebekesi veya altyapısı için numara, frekans, uydu pozisyonu gibi kaynak tahsisine ihtiyaç duyuyorlar ise Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’ndan kullanım hakkı alınması kaydıyla yetkilendirilirler (m. 9/3). Kurum, kullanım hakkı verilmesinin gerektiği elektronik haberleşme hizmetlerini ve bu hizmetlere ilişkin kullanım hakkı sayısının sınırlandırılmasının gerekmediğini tespit eder (m. 9/4). Kullanım hakkı sayısının sınırlandırılmasının gerekmediği tespit edilen elektronik haberleşme hizmetleri için usulüne uygun başvuruyu müteakip 30 gün içerisinde Kurumca kullanım hakkı verilir (m. 9/5)

¹⁹²TAN, Turgut, İdarî Sözleşme Kuramına İlişkin Gözlemler, AÜSBFD, C. 50, S. 3-4, s. 309; ACARTÜRK, Ertuğrul-KESKİN, Sabiha; Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli, SDÜ İİBF Dergisi, Y.2012, C.17, S.3, s. 28.

¹⁹³Örneğin, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’un 6/5-ç maddesine göre, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu alanlara ilişkin olarak Kamu ve özel sektör iş birliğine dayanan usuller uygulamaya yetkilidir.

olarak hazırlanacağı öngörülmüş, İK m. 5'te, çevre düzeni planının ülke ve bölge planı kararlarına uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiş, **metropolitan imar planı** da mevzuattaki diğer planlarla ilişkilendirilmeksizin, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetkisine giren planlardan biri olarak İK m. 9'da gösterilmiştir. Ülke planının neyi ifade ettiği ise Kanunun herhangi bir maddesinde gösterilmemiştir. İK m. 8'de ise imar planlarının nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu ifade edilmiş ve bu planların “varsa” bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde (MPYY) (m. 4/1-h) aynı hususlar tekrar edilmiştir.

İmar planlarının uygulamasına ilişkin sistem işleyişinin tarihsel gelişimine paralel olarak, şehir planlama kavramının kurumsallaşmaya başladığı 19 yüzyılın ikinci yarısından itibaren günümüze kadar yasal kaynaklarda ve uygulamada, imar planlarının uygulanması amacıyla, temelde üç yöntemin kullanıldığı görülmüştür.¹⁹⁴ Bunlar; “**arazi ve arsa düzenlemesi**”, “**ifraz ve tevhit**” ve “**kamulaştırma**” usulleridir. 3194 sayılı Kanunda, imar planlarının uygulanmasında bu üç usul temel yöntem olarak kabul edilmiştir.

İmar planlarının bir bütün olarak uygulanmasını sağlayan yöntem, İmar Kanunu'nun 18'inci maddesi ile düzenlenen arazi ve arsa düzenlemesidir.¹⁹⁵ (parselasyon). “**Arazi ve arsa düzenlemesi**” (parselasyon), belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyece, bu sınırlar dışında ise il özel idarelerince, imar hududu (plânı) içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazilerin malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın birbirleri ile yol fazlaları ile kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirilmesi, bunları yeniden imar plânına uygun ada ve parsellere ayrılması, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtılması ve re'sen tescil işlemlerinin yapılmasıdır.

Bir diğer imar planı uygulama yöntemi, 3194 sayılı Kanunun 15 ve 16'ncı maddelerinde düzenlenen ve malikinin veya temsilcisinin isteği üzerine gerçekleştirilen ifraz ve tevhit uygulamalarıdır.

“İfraz” (ayırma), genellikle tarımsal nitelikte olan belli bir toprak parçasının, kentin imar planına ve imar kurallarına uygun şekilde, anayolları ve yeşil alanları belirtilmiş yapı alanlarına, adacıklara, küçük parçalara ayrılması; kadastral parselin imar planında umumi hizmetlere ayrılan alanlar dışında okul, hastane, kreş, belediye hizmet alanı ve diğer resmi yapı ve tesis alanları gibi kamu kullanımına ayrılan alanlara rastlayan kısımları ayrı ayrı vasıflarına göre tapuya tescil ettirilerek, geriye kalan kısımları ise imar planı ve imar mevzuatı esaslarına göre uygun imar parsellerinin oluşturulması şeklinde tanımlanabilir.¹⁹⁶ “**Tevhit**” (birleştirme) ise, yeni bir yapının ya da tasarımın gerçekleştirilebilmesi için ayrı ayrı ellerde bulunan taşınmaz malların, tek bir mülkiyette toplanarak üzerinde yapı yapılmasına elverişli bir parsel şekline sokulması¹⁹⁷ olarak ifade edilebilir. İK m. 15/1 ve 2 ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'in (AADY) 7/1 hükümlerine göre, imar planı bulunan alanlarda, uygulama imar planına uygun olarak öncelikle parselasyon planının yapılması esastır. İmar planı bulunan alanlarda İK m. 15 ve 16 hükümlerine göre ifraz ve tevhit işlemleri, İK m. 15/4'teki istisnalar dışında ancak parselasyon planı tescil edilmiş alanlarda parsel maliklerinin tümünün muvafakati ile uygulama imar planlarına uygun olarak yapılabilir.

Ülkemizde imar planlarının uygulanması amacıyla başvuru yöntemlerinden birisi de **kamulaştırma**dır. Kamulaştırma ile ilgili hükümlere 3194 sayılı Kanunun 10, 12 ve 13'üncü maddelerinde yer verilmiştir. Kamulaştırma yönteminin uygulanabilmesi için, diğer uygulama yöntemlerinden herhangi birisinin uygulanma imkânının kalmamış olması gerekir.¹⁹⁸

¹⁹⁴TÜRK Şevkiye - ÜNAL, Yücel; “Arazi ve Arsa Düzenlemesi Metoduna İlişkin Olumsuz Önyargı”, İTÜ Dergisi/a, mimarlık, planlama, tasarım, Cilt: 2, Sayı 1, Mart 2003, s. 112.

¹⁹⁵BOZ, Yüksel - ÇAY, Tayfun; “İmar Uygulaması Kapsamında Gerçekleştirilen Bedelsiz Terklerin Danıştay Kararları Çerçevesinde İncelenmesi”, Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi, 2020; 2(1), s. 11.

¹⁹⁶TÜRK - ÜNAL, s. 113.

¹⁹⁷KELEŞ, Ruşen; Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, İmge Kitabevi, 1998 Ankara, s. 142; ÇELİK, s. 243.

¹⁹⁸YILDIZ, İmar Bilgisi, s. 114.

İK m. 18'e göre imar planlarında umumi ya da kamu hizmet alanlarına denk gelen taşınmazlar ile uygulamada umumi hizmet veya kamu hizmet alanları toplamının yüzde kırk beşi (%45) aşması halinde, %45 düzenleme ortaklık payı (DOP) kesildikten sonra aşan miktara karşılık gelen alanlar, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında, ilgisine göre Hazine veya ilgili idarelerin mülkiyetindeki taşınmazlar ile trampa yapılmak ya da satın alınmak suretiyle ilgili kamu kurum ve kuruluşunca kamulaştırılarak kamu mülkiyetine geçirilir (AADY m. 5/2-b). İK m. 12 hükmüne göre, herhangi bir arsanın cephe hattının gerisinde kalan kısmı plan ve yönetmeliğe uygun şekilde yapı yapılmasına uygun değilse ve beş yıllık imar programına alınan yerler içerisinde kalıyorsa, İK m. 10'da öngörülen 5 yıllık süre içerisinde, İK m. 18 hükümlerine göre parselasyon yapılmak ve DOP alınmak suretiyle yeni bir statüye kavuşturulur. Parselasyon yapılamayacak veya yapılamıyorsa, başka bir imkân da yoksa taşınmaz malikinin yazılı başvurusu üzerine, arsanın tamamı ilgili idare tarafından kamulaştırılır.¹⁹⁹

İmar planlarının uygulanması amacıyla yapılan işlemler sadece bunlarla ilgili değildir. Bunların yanında; yapı ruhsatı düzenlenmesi (İK m. 20, 21, 22, 23), yapı kullanma izni belgesi verilmesi (İK m. 30), yapı kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapıların izin alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden faydalandırılmaması (İK m. 31), ruhsatsız ve yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak yapılan yapıların tespiti, mühürlenerek inşaatının durdurulması ve verilen süre içinde ruhsata bağlanarak imar mevzuatına uygun hale getirilmeyenlerin veya ruhsata bağlanması mümkün olmayan yapıların yıkılması (İK m. 32), Genel güvenlik ve asayiş bakımından tehlike arz ettiği valilikçe tespit edilen metruk yapılar ile bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilen yapıların yıkılması (İK m. 39), ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan ya da 27 nci madde kapsamında ruhsat alınmadan yapılabilen yapılardan aynı maddede belirtilen koşullar sağlanmadan yapılanların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre idari müeyyidelerin uygulanması (İK m. 42) gibi işlemler de imar uygulamalarına örnek verilebilir.

b) İmar Kamu Hizmetlerinin Kamu Düzenini İlgilendirmesi Nedeniyle Emanet Usulüyle Görülmesi Zorunluluğu

İmar kamu hizmetlerinin amacı, arazi kullanımı ve yapılaşmanın kontrol edilmesi, doğal kaynakların korunması, yapılaşmaların fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünün sağlanmasıdır. İmar ve inşaa faaliyetlerinin denetiminde idare çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçların başında imar planı yapılması, bölgeleme, parselleme, ifraz ve tevhit, yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, yapı denetimi ve imar mevzuatına aykırı ve tehlikeli yapıların yıkılması, ruhsatsız ve ruhsat ve eki projelere aykırı yapıların sahiplerine ve müteahhitlerine idari müeyyide uygulanması gelmektedir.

İK m. 7/b'de, nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarını yaptırmalarının zorunlu olduğu, nüfusu 10.000'i aşmayan yerleşmelerde, imar planı yapılmasının gerekli olup olmadığına belediye meclisinin karar vereceği öngörülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun²⁰⁰ 14/1-a maddesi ile imar yapımı belediyelerin zorunlu görevleri arasında sayılmış, aynı Kanunun 18/1-u maddesi ile de imar planlarını karara bağlama yetkisi belediye meclislerine görev olarak verilmiştir. İK m. 8'de her ne kadar, belediye ve mücavir alanlar içerisinde nazım ve uygulama imar planlarının belediyeler tarafından yapılacağı belirtilmiş ise de, 04.03.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6/1-b maddesinde, belediye sınırları dışındaki imar hizmetlerini yürütmekle il özel idareleri yetkili kılınmış, aynı kanunun 10/1-c maddesinde ise, belediye sınırları il sınırı olan

¹⁹⁹ÖZKAYA, İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı, s. 158.

²⁰⁰RG: 13.07.2005, Sayı: 25874.

Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak il genel meclisinin görevleri arasında sayıldığından, 5302 sayılı Kanunun “uygulanmayacak hükümler” başlığını taşıyan 70. maddesinde de bu Kanunla il özel idaresinin görevli ve yetkili kılındığı hizmetlerle ilgili olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu ile 5302 sayılı Kanunun çakışması durumunda 3194 sayılı Kanunun değil, 5302 sayılı Kanunun uygulanacağı öngörüldüğünden, belediye sınırları dışında imar planlarını karara bağlama yetkisi il özel idarelerine aittir. Aynı şekilde, 5393 sayılı Kanunun 14’üncü maddesinde belediyenin imarla ilgili hizmetlerini yapmak veya yaptırmakla yetkili ve sorumlu olduğu vurgulandıktan sonra belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı belirtilmekte, aynı Kanunun 84’üncü maddesinde de bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 3194 sayılı İmar Kanunu’nda 5393 sayılı Kanuna aykırı hükümler bulunması halinde 5393 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı açıklanmaktadır. Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 04.03.2005 tarihinden itibaren, belediye sınırları dışında bulunan mücavir alanlarda imar planları konusunda il özel idarelerin görevli ve yetkili olduğu sonucu çıkmaktadır.

Yukarıdaki hükümlere göre imar planlarını yapmak, değiştirmek ve imar planlarında revizyon yapmak yetkileri kural olarak belediye ve il özel idarelerinin yetkisindedir. İstisnai ve özel yetki uygulaması niteliğinde, İK m. 8/g,²⁰¹ 9 ve 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (CBK) 97/1-ç ve h²⁰² hükümleri ile kentsel planlama alanında Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na imar planları ile önemli yetkiler verilmiştir. Bunlara ek olarak çeşitli kanunlarla kültür ve turizm alan ve merkezlerinde Kültür ve Turizm Bakanlığı’na, milli parklarda Tarım ve Orman Bakanlığı’na, organize sanayi, teknoloji geliştirme ve endüstri bölgelerinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına önemli planlama yetkileri verilmiştir.

İmar planlama yetkileri, Anayasanın 128’inci maddesi gereği, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler niteliğindedir. Bu nedenle, imar planlama hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gerekir. Dolayısıyla sözkonusu hizmetlerin karara bağlanması yetkilerinin ruhsat usulüyle veya sözleşme usulüyle özel kişilere bırakılması mümkün değildir.

²⁰¹İK m. 8/g hükmü ile ilgili idareler, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzelkişiler tarafından yapılan mekânsal planlamaya, harita ve parselasyona, etüt ve projelendirmeye, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni düzenlemeye, enerji kimlik belgesi hazırlanmasına ilişkin iş ve işlemler ile yapı malzemelerini denetlemeye, aykırılıklar hakkında işlem tesis etmeye, aykırılıkları gidererek mevzuata uygun hale getirmeye yönelik değişiklik yapmaya ve onaylamaya, yapı tatil tutanağı düzenlemeye, mühürlemeye, yıkım kararı almaya ve yıkımı gerçekleştirmeye, ilgililer hakkında idari yaptırım kararı vermeye Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Ancak, Kanun bu görevlerden bazılarının Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatında, denetçi belgesini haiz personeli tarafından gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatında, denetçi belgesini haiz personeli tarafından gerçekleştirilecek görevler; yapı tatil tutanağı tanzim etme, mühürleme ve yıkım kararına ilişkin rapor düzenleme işi ile denetlemeye ilişkin görevlerdir

²⁰²1 sayılı CBK m. 97/1-ç’ye göre, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Cumhurbaşkanlığı’na yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak yetkilerine sahiptir. Aynı şekilde, m. 97/1-h’ye göre, “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin adı geçen Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak yetkilerine sahiptir

İmar Hukuku'na ilişkin kuralların amacı imar kamu düzenini sağlamaktır.²⁰³ İdare, kamu düzeninin bir bölümünü oluşturan imar düzeninin koruması amacıyla çeşitli kolluk faaliyetleri yapabilmekte, sağlıklı ve düzenli kentleşmenin gerçekleştirilebilmesi amacıyla çeşitli imar faaliyetlerinde bulunabilmekte ve bunları gerçekleştirirken idare hukukunun en önemli araçları idari işlem ve eylemleri kullanmaktadır.

Anayasanın 128/1'inci maddesine göre, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesine göre imar koluğu, 3194 sayılı İmar Kanunu ile mahalli idarelerin görev ve yetki alanında kabul edilmektedir. İmar koluğu faaliyetleri içinde yer alan ve yapı ruhsatı verme, vermeme ya da yapıyı durdurma, yıkma işlemleri mahalli idarelerin yetkisindedir.²⁰⁴ Diğer taraftan, yukarıda örneklerini verdiğimiz imar kamu hizmetleri, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler niteliğindedir.

Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gerekmektedir. İdare, imar planlarının uygulanması niteliğinde olan parselasyon ifraz ve tevhit, yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, yapı denetimi ve imar mevzuatına aykırı yapıların izalesi gibi taşınmazların aynıyla ilgili olan imar yetkilerini özel kişilere devredemeyeceğinden devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu bu kamu hizmetini, ancak memurlar ve diğer kamu hizmetlileri eliyle görebilir. Bu nedenle imar planlarının uygulanması niteliğindeki kamu hizmetlerinin bizzat idare tarafından (emanet usulüyle) görülmesi gerekir. Dolayısıyla imar uygulama hizmetlerinin idare tarafından özel kişilere ruhsat (izin) usulüyle veya sözleşme usulüyle gördürülmesi mümkün değildir.

2. İmar Kamu Hizmetlerinin Görülmesine Özel Kişilerin Katılabilmesi

İmar kamu hizmetlerinin merkezi veya mahalli idarelerce yürütülmesi gerekir. Ancak özel kişilerin imar hizmetlerinin hazırlık işlemlerine katılabilmesine ilişkin olarak imar mevzuatında herhangi bir yasaklayan hüküm bulunmamaktadır.

İmar planlarının karara bağlanması veya onaylanması yetki ve görevleri, genel idare esaslarına yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevler niteliğindedir. Bu nedenle sözkonusu görevlerin idare (kural olarak belediye ve il özel idarelerince) tarafından yerine getirilmesi gerekir. Ancak burada kastedilen husus planların ilgili yerel meclislerce karara bağlanması veya onaylanmasıdır. Özel kişilerin imar planı değişikliği teklifinde bulunabilmelerine imar mevzuatında hukuki bir engel bulunmamaktadır. Gerçekten, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun orijinal halinde, özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerinin imar planı teklifinde bulunabilmelerine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 14.02.2020 tarih ve 7221 sayılı Kanunla²⁰⁵ eklenen İK Ek m.8/4'te, taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliğinden bahsedilmektedir. MPYY m. 31/4'te, imar planı tekliflerinin, planın kapsadığı alanın maliki veya maliklerinin yasal vekilleri tarafından sunulabileceği hükme bağlanmaktadır. Böyle bir hüküm bulunmasa bile, özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerinin de imar planı teklifinde bulunmalarını engelleyen bir hukuk kuralı bulunmadığı sürece, plan yapmakla yükümlü idareleri harekete geçirmek amacıyla, özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerinin de sağlıklı ve düzenli bir kentte yamalarının sağlanması bakımından imar planı teklifinde bulunmaları mümkündür.

Özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerin imar planı değişikliği teklifinde bulunulabileceğine ilişkin Danıştay kararları da bulunmaktadır.

²⁰³ŞAŞMAZ, Canbulut; İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Kavramı ve Denetimi, İstanbul Kültür Üniversitesi, SBE, Kamu Hukuku Programı, İstanbul 2010, s. 96.

²⁰⁴AMK, 26/6/2002, E: 2001/377, K: 2002/59, RG: 9/11/2002-24931.

²⁰⁵RG: 20/02/2020 – 31045.

Örneğin, Danıştay'a göre²⁰⁶ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8/b hükmünden, imar planlarının bizzat ilgili belediyesince yapılabileceği gibi başka kurum, kuruluş ve kişilere de mevzuattaki esaslara uygun biçimde yaptırılabilir; ancak, planı onaylama yetkisinin kesinlikle ilgili belediye meclisine ait olduğu sonucu çıkmaktadır.

Hangi imar planında değişiklik talep edilecekse başvurunun bu planı değiştirmeye yetkili mercie yapılması gerekir. Bu nedenle, planı değiştirmeye yetkisi olmayan kurum veya kuruluşlara yapılan başvuru geçersizdir.²⁰⁷ Örneğin, Danıştay'a göre belediyeye yapılması gereken 1/1000 ölçekli uygulama imar planı için kaymakamlıklara yapılacak başvuru ile plan değişikliği süreci başlamaz. Aynı şekilde, belediyelerce yapılan imar planlarına karşı, kaymakamlıklara veya valiliklere²⁰⁸ yapılacak itirazlar da bir sonuç doğurmaz.²⁰⁹ Buna karşılık Danıştay'ın farklı kararları da bulunmaktadır. Örneğin Danıştay'a göre, mevcut planın değiştirilmesi için belediye yerine yetkili olmayan Valiliğe yapılan başvurunun cevap verilmemek suretiyle reddi yolundaki işlemde mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.²¹⁰

Diğer taraftan, imar planlarının uygulanması amacıyla yapılan parselasyon (arazi ve arsa düzenlemesi), ifraz ve tevhit, yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, yapı denetimi, kaçak ve tehlikeli yapıların yıkılması hizmetleri de genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli hizmetler niteliğinde olduğundan, bizzat yetkili idarelerce yapılması gerekir. Ancak imar uygulamalarının birçoğunun idarece karara bağlanabilmesi için, özel kişilerce teklifte bulunabilmesi, bazı hazırlık işlemlerinin yapılabilmesi mümkündür. Örneğin ifraz ve tevhit, arazi ve arsa sahibinin arazi veya arsasını kendi isteğiyle parçalara ayırması veya birleştirmesidir. Bu nedenle ifraz ve tevhit işlemleri, ilgililerin başvurusu üzerine belediyelerce yapılan parselasyon işlemleridir. Gerçekten, AADY m. 7/1 gereğince İmar planı bulunan alanlarda İmar Kanunu'nun 15 inci ve 16'ncı maddelerine göre ifraz ve tevhit işlemleri, istisnalar dışında ancak parselasyon planı tescil edilmiş alanlarda parsel maliklerinin tümünün muvafakati ile uygulama imar planlarına uygun olarak yapılabilir. Benzer şekilde, parselasyon işlemleri kural olarak ilgili idarelerce imar planlarının uygulanması amacıyla resen yapılması gerekmekte ise de, AADY m. 27/1 gereğince, imar planına uygun olması ve parselasyon planını onaylamaya yetkili idarenin uygun görmesi şartıyla düzenleme sahaları, mal sahiplerinin arsa payı oranı itibarıyla çoğunluğun talebi üzerine de tespit edilebilir. Bu takdirde, parselasyon masrafları, talepte bulunan mal sahipleri tarafından karşılanır.

SONUÇ

İmar ve bayındırlık hizmetleri, hizmetin etkinliği ve verimli yürütülmesi, faydalarının bölünebilmesi, yerel halkı en yakından ilgilendiren hizmet niteliğinde olması nedeniyle, yerel bir hizmettir. Yürürlükte olsun veya ilga edilmiş olsun, bugüne kadar, tüm imarla ilgili kanunlarda genellikle imar hizmetleri "yerel hizmet" ve bu nedenle de bu görevlerin "yerel yönetim görevi" olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, imar ve planlama konularında, zaman zaman karşılaşılan sorunlar, darboğazlar, güçlükler ve teknik eleman yetersizliği, merkezi idarenin bu alanda yerel idarelere yardımcı olmasını zorunlu kılmıştır. Ancak, merkezi idare kimi zaman söz konusu hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin yanında olmaktan da öteye geçerek kendini onların yerine koymuştur. Bu yaklaşım, hizmetin yerel niteliğiyle bağdaşmamaktadır. Zira, yerel yönetimlerin karşılaştıkları mali, idari ve teknik sorunlar nedeniyle merkezi idarenin yerel idarelere yardımcı olması, hizmetin yerel niteliğini değiştirmemektedir. Bu nedenle, tüm dünyada ve özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde görüldüğü gibi, imar ve bayındırlık hizmetleri yerel nitelikli bir hizmettir ve yerel idarelerce yerine getirilmesi gerekir.

²⁰⁶Danıştay 6. D., 5.2.2003, E. 2002/6559, K. 2003/1328. Diğer kararlar için bkz: D.6. D., 27.05.1993 gün ve E. 1992/2266, K. 1993/2208; D.6.D., 27.12.2004, E. 2003/2646, K. 2004/7050; D.6. D., 27.05.1993, E. 1992/2266, K. 1993/2208; D.6.D., 09.06.1987, E. 1987/391, K. 1987/615; D. 6. D., 19.02.1992, E. 1990/1473, K. 1992/635, www.danistay.gov.tr, (12/05/2024).

²⁰⁷D.6.D., 27.12.2004, E. 2003/2646, K. 2004/7050," <http://www.kazanci.com>, (12/7/2024).

²⁰⁸D.6.D., 5.6.2003, E. 2002/3200, K. 2003/3476, Danıştay Kararları Dergisi Sayı 3.

²⁰⁹ERGEN, İmar Planları, s. 393.

²¹⁰D. 6.D., 5.6.2003, E. 2002/32100, K. 2003/3476, DBB <http://www.danistay.gov.tr/>, (25.09.2007).

İmar kamu hizmetlerinin amacı, arazi kullanımı ve yapılaşmanın kontrol edilmesi, doğal kaynakların korunması, yapılaşmaların fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünün sağlanmasıdır. İmar ve inşaa faaliyetlerinin denetiminde idare çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçların başında imar planı yapılması, bölgeleme, parselleme, ifraz ve tevhit, yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, yapı denetimi ve imar mevzuatına aykırı ve tehlikeli yapıların yıkılması, ruhsatsız ve ruhsat ve eki projelere aykırı yapıların sahiplerine ve müteahhitlerine idari müeyyide uygulanması gelmektedir.

İmar planlama yetkileri, Anayasanın 128'inci maddesi gereği, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler niteliğindedir. Bu nedenle, imar planlama hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gerekir. Dolayısıyla sözkonusu hizmetlerin karara bağlanması yetkilerinin ruhsat usulüyle veya sözleşme usulüyle özel kişilere bırakılması mümkün değildir.

İmar kamu hizmetlerinin merkezi veya mahalli idarelerce yürütülmesi gerekir. Ancak özel kişilerin imar hizmetlerinin hazırlık işlemlerine katılabilmesine ilişkin olarak imar mevzuatında herhangi bir yasaklayan hüküm bulunmamaktadır.

İmar planlarının karara bağlanması veya onaylanması yetki ve görevleri, genel idare esaslarına yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevler niteliğindedir. Bu nedenle sözkonusu görevlerin idare (kural olarak belediye ve il özel idarelerince) tarafından yerine getirilmesi gerekir. Ancak burada kastedilen husus planların ilgili yerel meclislerce karara bağlanması veya onaylanmasıdır. Özel kişilerin imar planı değişikliği teklifinde bulunabilmelerine imar mevzuatında hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, imar planlarının uygulanması amacıyla yapılan parselasyon (arazi ve arsa düzenlemesi), ifraz ve tevhit, yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, yapı denetimi, kaçak ve tehlikeli yapıların yıkılması hizmetleri de genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli hizmetler niteliğinde olduğundan, bizzat yetkili idarelerce yapılması gerekir. Ancak imar uygulamalarının ifraz ve tevhit, parselasyon gibi bazılarının idarece karara bağlanabilmesi için, özel kişilerce teklifte bulunabilmesi veya idareyi harekete geçirebilmek için bazı hazırlık işlemlerinin yapılabilmesi mümkündür.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ACAROĞLU, İrim - ATAÜZ, Akın; «Belediyeler, Yerel Yönetim Anlayışı Ve 12 Eylül 1980'den Sonra Getirilen Değişiklikler Üzerine», Ergun Türkcan (Ed.), Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Araştırma Dizisi 2, Ankara 1982.

ACARTÜRK, Ertuğrul-KESKİN, Sabiha; Türkiye'de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli, SDÜ İIBF Dergisi, Y.2012, C.17, S.3.

AKALIN, Güneri; «Türkiye»de Mahalli İdareler Hizmetleri Ve Finansmanı Reformu», ÇYY, C: 3, S: 2, Mart 1994

AKDENİZ, Halil; İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi, AÜ SBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara 2000 (Yayınlanmamış Doktora Tezi).

AKIN, Ümit, “Elektrik Üretim, İletim ve Dağıtım Tesislerinin İşletme Hakkının Devre ve İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri”, Danıştay Dergisi, Ş. 102, 2000.

AKTAN, Coşkun Can; Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-globallesme-bolgeselleme.pdf, (27.09.2008)

AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil; Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Seçkin, Ankara, 2017, s. 458;

AKYILMAZ, Bahtiyar; İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya 2003. ATAY, Ender Ethem; İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2009.

AYDIN, A. Hamdi; “Yerel Siyaset-Hizmet-Yönetim ve İdeoloji-İdeolojiler İlişkisi”, Yerel Siyaset, Şubat 2008, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/subat2008/3.pdf>, (03.10.2008).

AYTAÇ, Fethi, Merkezî İdareden Mahallî İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Ve Geliştirme Merkezi, Ankara 1994.

AYTAÇ, Fethi; Merkezî İdareden Mahallî İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Ve Geliştirme Merkezi, Ankara 1994.

BAŞPINAR, Veysel; Türk Toprak Hukukunda İhya, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999, s. 1

Belediyeler Dergisi, Yıl 1, Sayı 1, Haziran 1935'den naklen: TEKELİ, “Türkiye'de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri”, s. 67.

Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Avrupa Konseyi Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDRL) Raporu, Yerel İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, s. 21.

BERK, Ahmet; “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay Dergisi, Cilt 14, Sayı 49, 2003.

Birleşmiş Milletler, Yerinden Yönetim ve Kalkınma, (Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu) (Çev: Selçuk Yalçındağ-Necil Ulusay) TODAİE Yayını Ankara 1967.

BOZ, Yüksel – ÇAY, Tayfun; “İmar Uygulaması Kapsamında Gerçekleştirilen Bedelsiz Terklerin Danıştay Kararları Çerçevesinde İncelenmesi”, Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi, 2020; 2(1).

Büyük Larousse Ansiklopedisi, Cilt 11, 1986.

Büyük Türk Sözlüğü, İstanbul Tarihsiz.

ÇAL, Sedat; Türk İdare Hukukunda Ruhsat, Seçkin, Ankara 2010.

ÇOMAKLI, Şafak Ertan, “Belediyelerde Hizmetlerin Gider Bölüşümü”, Yerel Yönetim Ve Denetim, C. 5, S. 4, Nisan 2000.

DAYAR, Hatice; “Türkiye'de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, s. 5. Bkz: <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/297.pdf>, (03/10/2008).

- DEVELİOĞLU, Ferit; Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lugat, Ankara (tarihsiz)
- DUPUIS, Georges - Guéden, Marie-José, Droit Administratif, Quatrième edition, Armand Colin, Paris 1993, 192.
- DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- ELÇİN, Yeşeren; “Hangi Planlama? Küreselleşen Kentler, Yerelleşen Planlama”, Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge (Prof. Dr. İlhan Tekeli Onuruna) Cilt 1, (8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kollokyumu, 8-9-10 Kasım 2004) Ankara 2005.
- EMREALP, Sadun; Belediyelerde Mali Yönetim, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul 1993.
- EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku, Dördüncü Bası, Ankara 1984.
- EROL, Mesut; “Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usullerinden Ruhsat (Lisans, İdari İzin, Yetkilendirme) Yöntemi ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Lisans Konusundaki Yetkilerinin Danıştay Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, TBB Dergisi (2010) 90.
- FİNER, Herman, The Major Governments of Modern Europe, Second Edition, Row, Peterson and Company, Evanston-Illinois, Elmsford-New York 1962
- GERAY, Cevat; Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları, Ankara 1960.
- GİRİTLİ, İsmet-BİLGİN, Pertev-AKGÜNER, Tayfun; İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Bası, Der Yayınları, İstanbul 2008.
- GÖZLER, Kemal – KAPLAN, Gürsel; İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 20. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2018, s. 530;
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, 1. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2002.
- GÜLAN, Aydın, “Kamu Hizmeti Kavramı”, İHİD, Y. 9, S. 1-3, 1988.
- GÜLER, Mahmut – KARANUH, Zeynep Damla; “Kentsel Yaşam Kalitesinin Belirleyicisi Olarak Belediye Hizmetleri ve Stratejik Planlar”, (Ed. Ayşegül MENGİ-Deniz İŞÇIOĞLU), Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset, Ankara 2018.
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 1997.
- GÜNDAY, Metin; İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara 2002.
- HAMBLETON, Robin; «Consumerizm, Decentralisation And Local Democracy», Pa (London), Vol. 66, Nu: 2, Summer 1988, s. 125.
- HEREKMEN, Aykut; Genel Vergi Kurumu, Ankara 1976.
- International Ancylopedia of the Social Sciences, Vol: 2, 1968; 370
- JUNG, Yong-Duck, «The Territorial Dimension of the Developing Capitalist State: Measuring and Explaining Centralisation in Korea», International Review of Administrative Sciences (SAGE, London Newbury Park Beverly Hills Halifax and New Delhi), Vol 53, Nu: 4, December 1987
- KALABALIK, Halil; Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayıncılık A.Ş. Ankara 2005.
- KARAKÖSE, Mesut Emre; “Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Eliyle Gördürülmesi”, Kamu-İş, C. 14, S: 2/2015.
- KARASU, Mithat Arman-ÇELİK, M. Lamih-ALTIPARKAM, Cüneyt; Yüz Soruda Kent Konseyi, Seçkin Yayınları, 2018 Ankara, s. 104.

- KARATEPE, Şükrü, «Yerel Yönetimlerde Hizmet Bölüşümü,» Akit, 6 Ocak 1996, Cumartesi.
- KARATEPE, Şükrü; «Yerel Yönetimlere Devredilecek Hizmetler,» Akit, 30 Aralık 1995, Cumartesi, s. 2.
- KELEŞ, Ruşen, Kent Ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), Iula - Emme, İstanbul 1993.
- KELEŞ, Ruşen, «Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi Ve Yerel Yönetimler,» ÇYY, C. 4, S.1, Ocak 1995.
- KELEŞ, Ruşen, Türkiye’de Kent Yönetimi, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara 1988.
- KELEŞ, Ruşen; İmar Planlamasında Merkeziyetçilik ve Yerellik, AÜSBFD, C. XXXVIII, No. 1-4, Ocak-Aralık 1983, s. 141-142.
- KELEŞ, Ruşen; Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, İmge Kitabevi, 1998 Ankara.
- KÖSEÇİK, Muhammet; “Avrupa Birliğinin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler (Ed. Bekir Parlak – Hüseyin Özgür), 1. Baskı, Alfa, İstanbul 2002.
- LEEMANS, A.F. Changing Paterns Of Local Government, IULA, The Hague 1987.
- MACMAHON, Arthur W., Delegation and Autonomy, Asia Publishing House, 1960, s. 15.
- MADDICK, Henry, Democracy, Decentralisation and Development, Asia Publishing House, 1963., s. 23.
- NADAROĞLU, Halil, Mahallî İdareler, Yenilenmiş 5. Bası, İstanbul 1994.
- Okyanus Ansiklopedisi sözlüğü, Cilt III, İstanbul 1992.
- ONAR, S. Sami; İdare Hukukunun Umumî Esasları, II. Cilt, Üçüncü Bası, İstanbul 1966.
- ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları II
- ÖNCEL, Mahallî İdareler Maliyesi, s. 36; NADAROĞLU, Mahallî İdareler, s. 66.
- ÖZALP, Teoman, «Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Yapısı Nasıl Olmalıdır? Türkiye’den Ve Dünya’dan Perspektifler», Stratejik Araştırmalar Vakfı (Sav), Ankara 1994, s. 29.
- ÖZAY, İl Han; Gümüşğında Yönetim, Alfa, İstanbul 1996..
- ÖZCAN, Mehmet, “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması Ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara 2002.
- ÖZCAN, Mehmet, “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması Ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara 2002.
- ÖZDEN, Ebubekir; İmar Hukukunda İfraz ve Tevhid İşleri, Marmara Üniversitesi SBE Hukuk Anabilim Dalı, Kamu Hukuku Bilim Dalı, İstanbul 2004, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- AKDENİZ, İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi, s. 80.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1977.
- RODOPLU, Gültekin; “Küreselleşme ve Yerelleşme”, Yerel Siyaset, Yıl 1, Sayı 5, Mayıs 2006.
- RONDİNELLI, Dennis A. - CHEEMA, G. Shabbir, «Implementing Decentralisation Policies», Decentralisation and Development, Dennis A. rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed.) SAGE Publications, 1983.

SANCAKDAR, Oğuz-US, Eser-KASAPOĞLU, Turan Mine-ÖNÜT, Lale Burcu-SEYHAN, Serkan; Genişletilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara 2017.

ŞAŞMAZ, Canbulut; İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Kavramı ve Denetimi, İstanbul Kültür Üniversitesi, SBİE, Kamu Hukuku Programı, İstanbul 2010.

ŞENER, Orhan; Kamu Ekonomisi, 2. Baskı, Okan Yayıncılık, İstanbul 1984, s. 46.

TAN, Turgut, İdarî Sözleşme Kuramına İlişkin Gözlemler, AÜSBFD, C. 50, S. 3-4

TAN, Turgut; “Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdarî Yargı, (1-4 Mayıs 1990, Ankara), Danıştay Yayınları No: 53, Ankara 1991.

TAN, TURGUT; İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2011.

TEKELİ, İlhan, «Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi», AİD, C: 16, S: 2, Haziran 1983, s. 13.

TORLAK, Ömer; Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama, Seçkin Yayınevi, Ankara 1999, s. 20 vd.

TORTOP, Nuri, «Yerel İdarelerde Halka Danışma Yöntemleri», İBD, Y: 38, S: 435, Ocak 1982.

TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1994

TUNCEL, Cüneyt; Mahalli İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salihli Belediyesi Jeotermal Orneği, Yönetim ve Ekonomi, Yıl 2007, Cilt 14, Sayı 1, s. 91. Bkz: <http://www.bayar.edu.tr/~iibf/dergi/pdf/C14S12007/CT.pdf>, (09.05.2024).

TÜRK Şevkiye - ÜNAL, Yücel; “Arsa ve Arazi Düzenlemesi Metoduna İlişkin Olumsuz Önyargı”, İTÜ Dergisi/a, mimarlık, planlama, tasarım, Cilt: 2, Sayı 1, Mart 2003.

ULUSOY, Ali; Kamu Hizmeti İncelemeleri, Ülke Kitapları, Birinci Bası, İstanbul 2009.

ÜNAL, Erol – DUYGULUER, Feridun – BOLAT, Z. Ersin; İmar Terimleri, 1. Baskı, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Kentsel Hizmetler Dizisi/3, Ankara 1998.

ÜNLÜ, Halil, Yönetimlerarası İlişkiler, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul 1993.

ÜSKÜL, Zafer, «”Sübziarite” İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları», Yeni Türkiye, Y:1, S: 4, Mayıs Haziran 1995

WRIGHT, Vincent; “Government And Politics Of France”, Routledge, London 2001.

YALÇIN, Barbaros; Türkiyede Yerelleşme Tartışmaları ve Belediyeler, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=109, (27.09.2008).

YALÇINDAĞ, Selçuk, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara 1977, s. 4.

YILMAZ, EJDER; Hukuk Sözlüğü; Ankara 1992, s. 405.

YILMAZ, Mustafa; İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002, s. 19.

YILMAZ, Onur, Türkiye’de Yerelleşme Tartışmaları, <http://www.bianet.org/bianet/kategori/siyaset/24036/turkiyede-yerellesme-tartismalari>, (27.09.2008).

ZEREN, Halim Emre – ÖZMEN, Alper; Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılma Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Orneği, KMÜ Sosyal ve Eknomik Araştırmalar Dergisi, 12 (19), 2010.