

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI VE İŞ
BİRLİĞİ

Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi

Gamze YÜKSEL

Ankara, 2026

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI VE İŞ
BİRLİĞİ

Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi

Gamze YÜKSEL

Proje Danışmanı
Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL

Ankara, 2026



T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ
DÖNEM PROJESİ DEĞERLENDİRME FORMU



Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Enstitünüz Yönetim Bilimleri, Anabilim Dalı 24942307 numaralı tezsiz yüksek lisans öğrencisi Gamze YÜKSEL'in "Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı ve İş Birliği" adlı "Division of Responsibilities and Cooperation Between Central and Local Governments" tezsiz yüksek lisans dönem projesi tarafımda değerlendirilmiş olup,

BAŞARILI



BAŞARISIZ



bulunmuştur.

Dönem projesi danışmanı olarak, adı geçen öğrencinin notunun, dönem projesinin Enstitünüz Müdürlüğü'ne tesliminden önce *Öğrenci İşleri Bilgi Sistemi*'ne (OİBS) tarafımdan işlendiğini beyan ederim.

DÖNEM PROJESİ DANIŞMANI ONAYI

TARİH: 17/01/2026

Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL danışmanlığında hazırladığım “MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI VE İŞ BİRLİĞİ (Ankara 2026)” adlı dönem projesindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

17/01/2026

Gamze YÜKSEL

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR	ii
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Kavramları ve Türkiye'deki Yapı.....	4
1.1.Yönetim Kavramı	4
1.2.Kamu Yönetimi ve Özellikleri.....	5
1.3.Merkezi Yönetim	7
1.4.Yerel Yönetimler	8
1.5. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri	10
1.5.1. Merkeziyetçilik ve Yerinden Yönetim Kavramları	11
1.5.2. Denetim Türleri (Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet)	13
1.5.3. İş Birliği ve Koordinasyon Mekanizmaları.....	15
İKİNCİ BÖLÜM	20
TÜRKİYE’DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI VE İŞ BİRLİĞİ.....	20
2.1. Mevzuat Çerçevesi.....	20
2.2. Temel Hizmet Alanlarında Görev Paylaşımı ve İş birliği	25
2.3. İşbirliğinin Önemi ve Faydaları	34
2.4. İş Birliğini Engelleleyen Faktörler ve Çözüm Önerileri.....	41
SONUÇ	48
KAYNAKÇA.....	53
ÖZET	56
ABSTRACT.....	58

KISALTMALAR

TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı/Vakıfları
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
AB	: Avrupa Birliği
DHMI	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
BOTAŞ	: Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
İZBAN	: İzmir Banliyö Sistemi

GİRİŞ

Günümüz toplumlarında kamu hizmetlerinin sunumu, “tek bir merkezin her şeyi planlayıp uyguladığı” bir çerçeveye açıklanamayacak ölçüde karmaşılaşmıştır. Nüfus artışı, kentlerin büyümesi ve ihtiyaçların çeşitlenmesi; altyapıdan sosyal yardıma, çevre hizmetlerinden ulaşım uzanan geniş bir alanda hem hızlı karar almayı hem de yerel dinamikleri yakından izlemeyi zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi, ülke genelinde birlik ve standartlaşma hedefini sürdürürken, eş zamanlı olarak yerel koşullara uyarlanabilen esnek düzenlemelere ve uygulama kapasitesine ihtiyaç duymaktadır. Türkiye’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin önemli ve sürekli tartışmalı bir nitelik taşımasının temelinde de bu denge arayışı yer almaktadır: bir yanda idarenin bütünlüğü anlayışı, diğer yanda yerinden yönetim ilkesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gereği.

Türkiye’nin idari yapısı, üniter devlet düzeni içinde merkezî yönetimin belirleyici ve güçlü bir konumda bulunduğu; bununla birlikte belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleri gibi yerel birimlerin de kendi görev alanları kapsamında yetki ve sorumluluk üstlendiği karma bir görünüm ortaya koymaktadır. Merkezî yönetim, ülke ölçeğinde politika geliştirme, standart belirleme, denetim yürütme ve büyük ölçekli planlama yapabilme kapasitesine sahipken; yerel yönetimler ise vatandaşın gündelik yaşamına en yakın düzeyde hizmet üretme, ihtiyaçları daha erken ve hızlı biçimde tespit etme ve yerel koşullara uygun çözümler geliştirme bakımından önemli bir avantaj taşımaktadır. Ancak bu iki yönetsel düzeyin birbirinden kopuk biçimde işlemesi, uygulamada verimsizlik, kaynakların etkisiz kullanımı ve hizmet sunumunda gecikme gibi sonuçlara yol açabilmektedir. Bu çerçevede tartışmanın odağında yalnızca görevlerin kâğıt üzerinde nasıl dağıtıldığı değil; söz konusu dağılımın sahada hangi biçimde işlediği, hangi araçlar

aracılığıyla denetlendiği, hangi noktalarda tıkanmaların ortaya çıktığı ve hangi iş birliği modelleriyle daha işlevsel hâle getirilebileceği yer almaktadır.

Bu çalışma, Türkiye’de merkezî ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı ile iş birliği ilişkisini hem kavramsal düzeyde hem de uygulamaya dönük bir çerçevede ele almayı amaçlamaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde yönetim ve kamu yönetimi kavramlarının temel nitelikleri açıklanmakta; merkezî yönetim ve yerel yönetimlerin idari yapısı, işleyiş mantığı ve aralarındaki ilişki kurma biçimleri ortaya konulmaktadır. İzleyen aşamada, merkez–yerel ilişkilerinin “denetim” boyutu üzerinde durulmakta; merkezî idarenin kendi hiyerarşik yapısı içerisindeki denetimi ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet anlayışı arasındaki ayırım netleştirilmektedir. Bunun yanı sıra, iş birliği ve koordinasyon mekanizmalarının hangi yollarla kurulduğu ele alınmakta; protokoller, ortak projeler, koordinasyon kurulları ve mali paylaşım gibi araçların hangi ihtiyaçlardan kaynaklandığı ve uygulamada hangi riskleri beraberinde getirebildiği tartışılmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümü, görev paylaşımının hukuki zeminine ve temel hizmet alanlarındaki pratik görünümüne odaklanmaktadır. Eğitim, sağlık, afet yönetimi, altyapı ve ulaşım, çevre ve imar, sosyal hizmetler ile kültür ve sanat gibi başlıklarda “kim, neyi yapıyor?” sorusu; yalnızca görevlerin listelenmesi düzeyinde değil, aynı zamanda bu alanlarda neden iş birliğine ihtiyaç duyulduğu dikkate alınarak ele alınmaktadır. Zira pek çok hizmet alanı, yapısı gereği tek bir yönetim düzeyinin kapasitesiyle sınırlı kalmayacak ölçüde çok aktörlüdür: merkezî düzey planlama ve standartları sağlar; yerel düzey ise uygulama kapasitesi ve hız kazandırır. Bu iki unsurdan birinin eksikliği, çoğu durumda diğerrinin etkinliğini de sınırlandırmaktadır. Bu nedenle iş birliği, bir tercih ya da tamamlayıcı bir seçenek olmaktan ziyade, kamu hizmetlerinin niteliği açısından zorunlu bir yönetsel gereklilik olarak değerlendirilmelidir.

Son olarak bu çalışma, merkezî ve yerel yönetimler arasındaki iş birliğini güçleştiren başlıca sorun alanlarını görünür kılmayı da hedeflemektedir. Aşırı merkeziyetçi reflexler, siyasi gerilimler, mali kaynak yetersizliği, iletişim kopuklukları, yetki çakışmaları ve yerel düzeyde uzman eksikliği gibi unsurlar; iş birliğini zayıflatan ve bunun sonuçları vatandaşın aldığı hizmete doğrudan yansıyan bir etki üretmektedir. Bu çerçevede çözüm önerileri, kurumsal koordinasyonun güçlendirilmesi, görev tanımlarının netleştirilmesi, mali kapasitenin geliştirilmesi, şeffaf ve öngörülebilir iş birliği prosedürlerinin yaygınlaştırılması ve yerel idarelerde insan kaynağı niteliğinin artırılması ekseninde ele alınmaktadır.

Özetle bu çalışma, Türkiye’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi “kim kime üstün?” eksenine indirgmeden; kamu hizmetlerinin etkinliği, yerel ihtiyaçlara uygunluk, standartların korunması ve demokratik hesap verebilirlik gibi amaçlar temelinde değerlendirmektedir. Çalışmanın hedefi, idari sistemin iki ana unsurunu merkezî kapasite ile yerel dinamizmi bir karşıtlık üzerinden konumlandırmak değil; doğru kurgulanmış bir görev paylaşımı ve uygulanabilir iş birliği mekanizmaları aracılığıyla bu iki düzeyin birlikte çalışabilirliğini güçlendirmenin yollarını ortaya koymaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Kavramları ve Türkiye'deki Yapı

1.1. Yönetim Kavramı

Yönetim; belirli amaçları gerçekleştirmek için bir grup insanın iş birliği içinde yürüttüğü faaliyetlerin bütünüdür. Örneğin, tek kişinin kaldıramayacağı bir kayayı hareket ettirmek için birden çok kişinin aynı amaç doğrultusunda birlikte çaba göstermesi bir yönetim olgusudur (Berkley & Rouse, 2004; Eryılmaz, 2019; 2-3). Farklı anlamlara sahip olan yönetim kavramı; en genel haliyle, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için maddî ve beşerî kaynakların planlanması, örgütlenmesi ve kullanılması sürecidir. Yönetim aynı zamanda ülkelerin yönetim sistemlerini ve uygulamalarını tanımlamak için kullanılmakta; bu bağlamda norm düzeni, örgüt yapısı, personel sistemi, politikalar ve toplumla ilişkileri bir bütün olarak ele almaktadır.

Yönetim kavramı, belirli bir örgüt ya da kurumu ifade edecek şekilde kullanılmakta ve yönetim faaliyetlerinin büyük ölçüde örgütler aracılığıyla yürütülmesi nedeniyle örgüt ve yönetim kavramları birbirine yakın anlamlar kazanmaktadır. Son olarak yönetim, idari faaliyetleri yürüten personeli tanımlamakta; yönetim süreçlerinin başarısı, büyük ölçüde bu kadroların bilgi, beceri ve deneyim düzeyine bağlı olmaktadır (Eryılmaz, 2019; 2-7). Örneğin “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” (1982 Anayasası, m. 125) cümlesinde yönetim (idare) terimi, örgüt anlamında kullanılmaktadır.

Bu farklı kullanımlar, yönetimin çok yönlü bir olgu olmasından kaynaklanır. Yönetim, bahsedilen tüm unsurları içeren geniş bir kavramdır. En küçük sosyal birim olan aileden, ulus devlet düzeyine kadar, insanların bir arada yaşadığı her ölçekte yönetim faaliyetleri söz konusudur. Toplum yaşamında herkes bir şekilde yönetim süreçleriyle etkileşim halindedir. İster resmî bir organizasyonda ister enformel bir grupta olsun,

birlikte bir iş yapma ve ortak hedeflere ulaşma çabası yönetim olgusunu ortaya çıkarmaktadır. (Eryılmaz, 2019; 2-7).

Yönetimin temel özellikleri sırasıyla şöyle özetlenebilir; Yönetim mutlaka birden fazla kişinin bulunduğu bir ortamda söz konusudur, tek kişinin kendi kendine yaptığı işlerde yönetimden bahsedilmez. Yönetimde, iş bölümü ve iş birliği esastır, farklı kişiler ortak amaç için koordineli şekilde çalışırlar. Yönetim süreci amaç ve hedeflere yöneliktir. Yönetim hem karar alma hem de uygulama boyutlarını içerir; planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon ve denetim gibi işlevleri kapsar (Eryılmaz, 2019; 2-7). Son olarak, yönetim eylemi büyük ölçüde insan unsuruna dayanır; teknik araçlar ve maddi kaynaklar yönetim sürecinde kullanılsa da, onları harekete geçirecek irade insanlardan gelir. Bu nedenle başarılı bir yönetim, onu yürüten insanların bilgi, deneyim ve becerileriyle yakından ilişkilidir.

1.2. Kamu Yönetimi ve Özellikleri

Kamu yönetimi, toplumsal yaşamın sürekliliğini sağlamak amacıyla ortak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik kamu hizmetlerinin planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesini kapsayan idari faaliyetler bütünüdür. Toplumların büyümesi ve toplumsal ilişkilerin karmaşıklaşmasıyla birlikte devletin sorumluluk alanı genişlemiş; bu genişleme, kamu kurumlarının hem örgütsel yapılarında hem de işleyiş biçimlerinde uzmanlaşma ve farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler, kamu yönetiminin tek boyutlu bir kavram olmaktan çıkarak çok yönlü biçimde ele alınmasını zorunlu kılmıştır (Eryılmaz, 2019; 9-13).

Kamu yönetimi kavramı genel olarak dört temel boyut çerçevesinde değerlendirilmektedir: faaliyet alanı olarak kamu yönetimi, örgütsel yapı olarak kamu yönetimi, akademik bir disiplin olarak kamu yönetimi ve bir meslek alanı olarak kamu

yönetimi (Stillman, 2005; Eryılmaz, 2019; 10). Faaliyet boyutuyla kamu yönetimi; kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması, yasalar ve idari düzenlemeler doğrultusunda kamu hizmetlerinin sunulması ve bu hizmetlerin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik süreçleri kapsamaktadır. Bu anlamda kamu yönetimi, siyasal kararların günlük yönetsel uygulamalara dönüştüğü alanı temsil etmekte ve devletin topluma dönük işlevlerinin somutlaştığı bir yapı oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2019; 9-13).

Örgütsel açıdan kamu yönetimi, devletin yürütme yetkisini kullanan idari teşkilatın tamamını ifade etmektedir. Devlet, anayasal ve yasal görevlerini yerine getirebilmek amacıyla merkezî ve yerel düzeylerde çeşitli kamu örgütleri kurmakta ve bu örgütler aracılığıyla kamu hizmetlerini sunmaktadır. Seçimle iş başına gelen siyasal otorite, kamu politikalarının genel çerçevesini belirlerken; kamu görevlileri bu politikaların uygulanmasını sağlayan süreklilik unsuru olarak görev yapmaktadır. Bu nedenle, siyasal iktidar değişikliklerine rağmen kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi, kamu yönetiminin süreklilik niteliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2019; 9-13).

Kamu yönetimi aynı zamanda bağımsız bir akademik disiplin niteliği taşımaktadır. Disiplinler arası bir yapıya sahip olan kamu yönetimi, siyaset bilimi, hukuk, sosyoloji ve iktisat gibi alanlardan yararlanarak kamu örgütlerinin işleyişini ve kamusal karar alma süreçlerini analiz etmektedir. Bu disiplin, kamu bürokrasisinin daha etkili, verimli, saydam ve hesap verebilir biçimde işlemesini sağlamaya yönelik teorik ve uygulamalı bilgi üretmeyi amaçlamaktadır. Kamu yönetimi alanındaki akademik çalışmalar, özellikle 19. yüzyılın sonlarından itibaren sistematik bir yapı kazanmış ve günümüzde yönetim, performans yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği gibi çağdaş yaklaşımlarla gelişimini sürdürmüştür (Stillman, 2005; Eryılmaz, 2019; 9-13).

Kamu yönetimi, aynı zamanda mesleki bir alan olarak da değerlendirilmektedir. Kamu kurumlarında görev yapan yöneticiler, uzmanlar ve diğer idari personel, kamu

yönetimi faaliyetlerinin uygulayıcılarıdır. Bu personel, kamu hizmetlerinin planlanması, örgütlenmesi ve yürütülmesi süreçlerinde aktif rol üstlenmektedir. Kamu personeli, kamu yönetiminin temel beşerî kaynağını oluşturmakta; hizmetlerin etkinliği ve kalitesi büyük ölçüde bu kadroların bilgi düzeyi, mesleki yeterliliği ve motivasyonuna bağlı olmaktadır (Parlak & Ökmen, 2015; Keleş, 2023).

1.3.Merkezi Yönetim

Merkezî yönetim, bir devletin ülke genelinde kamu politikalarını belirleyen ve uygulayan üst düzey yönetim yapısını ifade eder. Diğer bir deyişle merkezî yönetim, devlet tüzel kişiliği adına karar alma ve yürütme yetkisini elinde bulunduran organların bütünüdür (Yayla, 2009). Türkiye’de merkezî yönetim; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve bu bakanlıkların taşra teşkilatlarından oluşmaktadır. Merkezî yönetim otoritesi ülkenin tamamına yayılmıştır ve aldığı kararlar ülke genelinde bağlayıcıdır. İller düzeyinde valiler, ilçelerde kaymakamlar, merkezî idarenin taşradaki temsilcileri olarak merkezî yönetim hiyerarşisi içinde görev yaparlar. Kısacası merkezî yönetim tek bir hukukî kişilik altında, hiyerarşik bir yapıdır. Bakanlıklardan il ve ilçe teşkilatlarına doğru uzanan dikey bir ast-üst ilişkisi vardır (Gözübüyük, 2000; Yayla, 2009).

Merkezden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerine ilişkin karar ve işlemlerin büyük ölçüde merkezî hükûmet organlarınca alınması ve uygulanmasıdır. Bu ilke, siyasî merkezîyetçilik ve idarî merkezîyetçilik olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır. Siyasî merkezîyetçilik, egemenliğin yasama ve yürütme yetkileri bakımından ulusal düzeyde tek elde toplanmasını; ülkede tek bir parlamento ve tek bir merkezî yürütme otoritesinin bulunmasını ifade eder. Bu sistemde yerel düzeyde ayrı bir yasama ya da hükûmet yapısı bulunmaz ve yasalar ülke genelinde tek tip olarak uygulanır. Bu yapıya sahip devletler üniter devlet olarak adlandırılmakta olup Türkiye, Fransa ve Japonya bu modele örnek

gösterilmektedir. İdarî merkeziyetçilik ise kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınması ve uygulanmasının merkezî idare tarafından yürütülmesini; taşra teşkilatlarının merkezî idareye hiyerarşik olarak bağlı ve sınırlı takdir yetkisiyle faaliyet göstermesini ifade etmektedir (Yayla, 2009).

Merkezden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerine ilişkin temel yetkilerin merkezî yönetim organlarında toplanmasını esas alan bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Bu ilke çerçevesinde kamu politikalarının belirlenmesi, karar alma süreçlerinin yürütülmesi ve alınan kararların uygulanması büyük ölçüde merkezî idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezde görev yapan yöneticiler, ülke genelini kapsayacak şekilde planlama yapmakta ve alınan kararların uygulanmasını, merkezî idareye hiyerarşik olarak bağlı taşra teşkilatları aracılığıyla sağlamaktadır. Taşra birimleri, bu sistem içerisinde merkezî idarenin talimatları doğrultusunda hareket etmekte ve sınırlı ölçüde takdir yetkisine sahip olmaktadır. Merkezden yönetim anlayışında mali yapı da merkezî nitelik taşımaktadır. Kamu gelirlerinin toplanması, bütçenin hazırlanması ve önemli harcama kalemlerinin belirlenmesi merkezî yönetimin yetki alanı içinde yer almakta; böylece kamu maliyesi üzerinde merkezî bir denetim mekanizması kurulmaktadır. Bunun yanı sıra, üst düzey kamu görevlilerinin atanması da merkezî idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Vali, kaymakam ve benzeri yöneticilerin merkez tarafından atanması, personel politikalarının merkezî düzeyde belirlenmesini sağlamakta ve kamu personeli üzerinde hiyerarşik denetimin sürdürülmesine imkân tanımaktadır (Gözübüyük, 2000).

1.4.Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan topluluğun mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve karar organları seçimle belirlenen kamu

tüzel kişileridir. Bu idareler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin vatandaşın günlük yaşamına en yakın düzeyde yürütülmesini sağlayarak, ihtiyaçların daha hızlı tespit edilmesine ve hizmetlerin yerel koşullara uygun biçimde sunulmasına imkân verir. Yerel yönetimler merkezî idarenin hiyerarşik örgütlenmesi içinde yer almaz; buna karşılık idarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezî idarenin kanunla belirlenmiş idarî vesayet denetimine tabidir (1982 Anayasası, md. 127). Böylece yerel yönetimler, belirli bir özerklik alanına sahip olmakla birlikte, kamu yararı ve ülke genelinde idari bütünlük hedefi doğrultusunda hukuki denetime açık bir yapı içinde faaliyet yürütür.

Türkiye’de yerel yönetimlerin örgütlenme biçimi ve hukuki yapısı anayasa hükümleri doğrultusunda düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde mahallî idare birimleri il özel idaresi, belediye ve köy olarak belirlenmiştir. Ayrıca birden fazla mahallî idarenin belirli bir hizmeti birlikte yürütmek üzere oluşturduğu mahallî idare birlikleri, yerel yönetim yapısını tamamlayan iş birliği mekanizmaları arasında yer almaktadır (1982 Anayasası, md. 127). Yerel yönetimlerin ortak özellikleri; kanunla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip olmaları, ayrı bütçe ve personel yapısı bulundurmaları ve kendi hizmet alanlarına ilişkin kararları alıp uygulayabilmeleridir (Parlak & Ökmen, 2015; Ertaş 2016). Bu çerçevede yerel yönetimler; coğrafi yerellik, seçilmiş karar organı, tüzel kişilik, kendine özgü mali kaynaklar ve merkezî idareye göre idarî özerklik gibi unsurlar üzerinden tanımlanabilir.

Yerel yönetimler, yalnızca hizmet sunumunda kolaylık sağlayan idari birimler olarak değil, aynı zamanda demokratik hayatın işleyişinde önemli bir mekanizma olarak değerlendirilmektedir. Yerel düzey, vatandaşın yöneticilere erişimini, karar süreçlerine katılımını ve yönetsel denetimi daha mümkün kıldığı için demokratik değerlerin yerleşmesine katkı sunar. Bu yönüyle yerel yönetimler, bir yandan kamu hizmetlerinde etkinliği artırma potansiyeli taşırken, diğer yandan halkın yönetime katılımını güçlendirerek demokratik sorumluluğu destekler (Eryılmaz, 2019; 175-179).

Yerel yönetimlerin görevleri anayasal ilkeler doğrultusunda kanunlarla ayrıntılandırılmıştır. Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş; imar, altyapı, su ve kanalizasyon, yerel ulaşım, çevre sağlığı ve temizlik, zabıta, itfaiye, kültür-sanat faaliyetleri, sosyal hizmet ve yardım gibi geniş bir hizmet alanı belediyelere verilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 14). İl özel idareleri bakımından 5302 sayılı Kanun, il sınırları içinde özellikle belediye sınırları dışında kalan alanlara yönelik altyapı, kırsal hizmetler ve il düzeyinde bazı eğitim, sağlık ve spor hizmetleri gibi konularda sorumluluklar öngörmüştür (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 6). Köy yönetimi ise 442 sayılı Köy Kanunu çerçevesinde, köy ortak ihtiyaçlarının karşılanması ve köy yaşamına ilişkin temel işlerin yürütülmesi bakımından en küçük yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir (442 sayılı Köy Kanunu).

Uygulamada bazı hizmet alanları doğrudan yerel ölçekte yürütülmeye elverişli iken, bazı alanlarda merkezî idare ile yerel yönetimlerin birlikte hareket etmesi gerekmektedir. Özellikle eğitim ve sağlık gibi alanlarda merkezî idare politika ve standartları belirlerken, yerel yönetimler çevre sağlığı, destek hizmetleri, bakım-onarım ve benzeri tamamlayıcı faaliyetlerle sürece katkı sunabilmektedir. Görev paylaşımında hangi hizmetin hangi düzeyde daha uygun yürütüleceği; ölçek, maliyet, teknik kapasite ve demokratik sorumluluk gibi ölçütlerle değerlendirilmekte; yerel düzeyin avantaj sağladığı alanlarda hizmetlerin yerelleşmesi kamu yönetiminde etkinliği artırabilmektedir (Keleş, 2023; Eryılmaz, 2019).

1.5.Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri

Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki, Türkiye'de anayasal düzeyde düzenlenmiş olup, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde şekillenmektedir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinin ikinci fıkrasına göre idare, kuruluş ve görevleriyle

bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Bu anayasal ilke doğrultusunda merkezî idare ile yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmamış; buna karşılık kamu hizmetlerinde birlik ve uyumun sağlanabilmesi amacıyla belirli denetim ve gözetim mekanizmaları öngörülmüştür. Bu ilişkiyi daha iyi anlayabilmek için merkeziyetçilik ve yerinden yönetim anlayışlarının yanı sıra merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerinin kapsamı ile iki yönetim düzeyi arasındaki iş birliği ve koordinasyon araçlarını incelemek gerekir.

1.5.1. Merkeziyetçilik ve Yerinden Yönetim Kavramları

Merkeziyetçilik, kamusal yetki ve kaynakların ağırlıklı olarak başkent örgütleri tarafından kullanılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların merkezî yönetim organlarında alınması esasına dayanmaktadır. Bu yapı içerisinde taşra teşkilatları ve yerel birimler çoğu zaman merkezî idarenin uygulayıcı uzantıları olarak faaliyet göstermekte, karar alma süreçlerinde sınırlı bir rol üstlenmektedir (Eryılmaz, 2019; 300-301).

Merkeziyetçilik, idari yapılanma bakımından iki temel biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki coğrafi merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilikte, karar alma ve uygulama yetkileri mekânsal olarak merkezde toplanmakta; merkezî yönetim taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere sınırlı bir takdir alanı tanımaktadır. Bu nedenle yerel nitelikteki sorunların çözümü çoğu zaman bakanlıklar ve merkez örgütleri tarafından gerçekleştirilmektedir. İkinci biçim olan örgütsel merkeziyetçilikte ise, coğrafi konumdan bağımsız olarak, bir kurumun kendi iç yapısında karar alma ve uygulama yetkileri üst yönetim kademelerinde yoğunlaşmakta; alt birimlerin yönetsel inisiyatifi sınırlı kalmaktadır (Eryılmaz, 2019; 300-301).

Merkeziyetçi yönetim anlayışının karşısında ise yerinden yönetim ilkesi yer almaktadır. Yerinden yönetim, kamusal yetki ve görevlerin bir bölümünün merkezî idare

dışında kalan ve belirli ölçüde özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerine bırakılmasını ifade etmektedir. Bu ilke, kamu hizmetlerinin daha etkili ve ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülmesini amaçlayan bir yönetim yaklaşımıdır. Yerinden yönetim genel olarak siyasi ve idari olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır (Günday, 2013; Erkan, 2014).

Siyasi yerinden yönetim, devlet yetkilerinin merkezî yönetim ile alt yönetim birimleri arasında paylaştırılmasına dayanan bir anlayışı ifade eder. Bu modelde alt yönetim birimleri, anayasal çerçeve içinde bazı karar alma yetkilerine sahip olabilmektedir. Buna karşılık üniter devlet yapısında egemenlik yetkisi tek ve bölünmez kabul edilir. Bu nedenle yerel ya da alt yönetim birimlerine egemenlik devri söz konusu değildir. Türkiye'nin benimsediği üniter devlet modelinde de merkezî yönetim, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesini yerel yönetimlere bırakabilmekte; ancak nihai yetki ve sorumluluk merkezî idarede toplanmaktadır (Günday, 2013; Erkan, 2014).

İdari yerinden yönetim ise egemenlik yetkisinin devrini içermeyen, belirli kamu hizmetlerinin merkezî idarenin doğrudan hiyerarşik yapısı dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Bu kapsamda üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu gibi kuruluşlar, belirli hizmet alanlarında uzmanlaşmış ve idari özerkliğe sahip yapılar olarak değerlendirilmektedir. Bu kuruluşlara tanınan özerklik, hizmetin daha etkin sunulmasına yöneliktir; tam anlamıyla bir bağımsızlık anlamına gelmemektedir (Günday, 2013; Erkan, 2014).

Türkiye'nin idari sistemi, merkeziyetçi ve yerinden yönetim unsurlarını birlikte barındıran karma bir yapı göstermektedir. Bu durum, 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Söz konusu maddede, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilerek, iki ilkenin birlikte varlığı anayasal güvence altına alınmıştır (1982 Anayasası, md. 123).

Bu çerçevede merkeziyetçilik, ulusal birliğin korunması ve hizmetlerde standartlaşma açısından önem taşırken; yerinden yönetim, yerel demokrasi ve hizmette etkinlik bakımından tamamlayıcı bir işlev üstlenmektedir.

1.5.2. Denetim Türleri (Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet)

Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sağlıklı biçimde yürütülmesinde denetim mekanizmaları önemli bir yere sahiptir. Merkezî idare, kamu hizmetlerinin ülke genelinde hukuka uygun, uyumlu ve düzenli şekilde yürütülmesinden sorumludur. Bu amaçla idare hukukunda başlıca iki denetim türü öngörülmüştür: hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi (Eryılmaz, 2019; 383-385).

Hiyerarşik denetim, merkezî idarenin kendi örgüt yapısı içinde, ast-üst ilişkisine dayanan bir denetim biçimidir. Kamu kurumları, görev ve yetkiler bakımından hiyerarşik bir düzen içinde örgütlenmiş olup, bu yapı içerisinde üst makamların astlar üzerinde yönlendirme ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Üstler, astların işlemlerini işlem yapılmadan önce ya da yapıldıktan sonra denetleyebilmekte; gerekli gördüklerinde bu işlemleri onaylayabilmekte, değiştirebilmekte, geciktirebilmekte veya iptal edebilmektedir. Ayrıca üstlerin, astlara emir ve talimat verme yetkisi de hiyerarşik denetimin doğal bir sonucudur. Bu denetim türü, aynı tüzel kişilik içinde geçerli olan ve doğrudan en üst yöneticide toplanan içsel bir denetim mekanizmasıdır (Eryılmaz, 2019; 383-385).

Hiyerarşik denetimin uygulanabilmesi için özel bir yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunmamaktadır. Zira üstlerin sevk ve idare yetkisi, aynı zamanda astları denetleme yetkisini de kapsamaktadır. Astlar görevlerini yerine getirirken yalnızca mevzuata değil, aynı zamanda üstlerin belirlediği yönetim anlayışı, kamu politikaları ve plan hedeflerine

uygun hareket etmekle yükümlüdür. Bu kapsamda hiyerarşik denetim, hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik, verimlilik ve etkinlik ölçütlerini de içermektedir.

Yerel yönetimler ise ayrı kamu tüzel kişilikleri olmaları nedeniyle merkezî idarenin hiyerarşik denetimine tabi değildir. Örneğin bir belediye başkanı, herhangi bir bakanın hiyerarşik astı konumunda değildir. Bu noktada merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimi farklı bir hukuki araçla sağlanmakta olup, bu denetim türü idari vesayet olarak adlandırılmaktadır.

İdari vesayet denetimi, merkezî yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerini yalnızca kanunla belirlenmiş konu ve sınırlar içinde denetleyebilmesini ifade eder. Bu denetim türü, idarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış olup, kamu yönetiminin parçalı bir yapıya dönüşmesini engellemeyi ve idari uyumu sağlamayı amaçlamaktadır. Vesayet denetimi, merkezî idare adına yetkili kılınmış makamlar tarafından yerine getirilmekte; bu makamlar bazen bir bakanlık, bazen de İçişleri Bakanı veya vali gibi kamu görevlileri olabilmektedir (Gözler, 2019).

İdari vesayet denetimi anayasal bir temele sahiptir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, merkezî idarenin mahallî idareler üzerindeki vesayet yetkisinin ancak kanunda öngörülen durum ve biçimlerde kullanılabileceğini düzenleyerek bu yetkinin istisnâ niteliğini açıkça ortaya koymuştur. Buna göre vesayet denetimi, yerel yönetimlerin özerkliğini ortadan kaldıracak şekilde değil; idarenin bütünlüğü, kamu yararı ve mahallî hizmetlerin etkin biçimde yürütülmesi amacıyla uygulanmaktadır.

Vesayet denetimi, hiyerarşik denetimden farklı olarak sürekli ve sınırsız bir yetki değildir. Vesayet makamları, yerel yönetim organlarına doğrudan emir ve talimat veremez; onların yerine geçerek karar alamaz. Denetim yetkisi, yalnızca kanunda belirtilen hallerle sınırlıdır. Bu denetim, işlemler yapılmadan önce izin veya onay verilmesi şeklinde olabileceği gibi, işlem yapıldıktan sonra hukuka uygunluğun incelenmesi biçiminde de gerçekleştirilebilmektedir (Gözübüyük, 2000; Keleş, 2023).

İdari vesayet denetimi kapsamında yerel yönetimlerin organları ve görevlileri üzerinde de sınırlı bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Görevleriyle ilgili olarak haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri, kamu yararı ve hizmetin sürekliliği gözetilerek geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabilmektedir. Ancak bu yetki, kesin yargı kararına kadar geçerli olan istisnâ bir uygulama niteliği taşımaktadır. Örneğin, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma açılan belediye başkanları veya belediye meclisi üyeleri, kesin yargı kararı beklenmeksizin İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılabilmektedir. Bu uygulama, cezalandırma amacı taşımayan; yalnızca kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak amacıyla başvuru istisnâ bir idarî vesayet tedbiri niteliğindedir (1982 Anayasası, md. 127).

Hiyerarşik denetim merkezî idarenin kendi iç yapısına özgü geniş yetkiler içeren bir denetim türü iken; idari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin özerkliğini koruyarak idarenin bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan, kanuna bağlı ve sınırlı bir denetim mekanizmasıdır. Bu iki denetim türü, kamu yönetiminde düzen ve uyumun sağlanmasında tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir.

1.5.3. İş Birliği ve Koordinasyon Mekanizmaları

Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmetlerin işlemesi için iş birliği ve koordinasyon mekanizmaları büyük önem taşır. Kamu hizmetlerinin etkin ve vatandaş odaklı sunumu, farklı idare birimlerinin uyumlu çalışmasına bağlıdır. Türk idare sisteminde illerde vali, hem merkezî idarenin o ildeki temsilcisi (mülkî amir) hem de ildeki tüm kamu kurumlarının eşgüdümünden sorumlu makam konumundadır. Her ilde düzenli olarak toplanan İl Koordinasyon Kurulu, valinin başkanlığında o ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının bakanlıkların taşra teşkilatı, belediyeler, il özel idaresi,

üniversite, hatta gerekiyorsa meslek odaları ve sivil toplum temsilcilerinin katıldığı bir ortak platformdur.

Bu kurullarda ilde yürütülen yatırım ve projelerin değerlendirmesi yapılır; kurumlar arası bilgi alışverişi sağlanır. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ilde yaptığı yol çalışması ile belediyenin altyapı projesinin birbiriyle uyumlu olması, bu toplantılarda koordine edilir. Bu tür kurullar, merkezî kurumlar ile yerel yönetimlerin aynı masa etrafında buluşarak sorunları istişare etmesine imkân tanır.

Merkez-yerel iş birliğinin bir diğer kurumsal yolu, protokoller ve ortak hizmet projeleri aracılığıylaadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75. maddesi, belediyelere kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilme yetkisi tanımıştır. Türkiye'de birçok belediye, İl Millî Eğitim Müdürlükleri ile imzaladıkları protokoller çerçevesinde okul yapımına katkı sağlamaktadır. Bu kapsamda belediyeler, okul binasını inşa ederek Millî Eğitim Bakanlığı'nın kullanımına tahsis etmekte; okulun işletilmesi, eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi ve öğretmen atamaları ise Bakanlık tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu uygulama sayesinde belediyeler, doğrudan kendi görev alanlarında yer almamakla birlikte, eğitim hizmetlerine destekleyici katkı sunabilmektedir.

Protokoller, yasal olarak tek tarafa ait bir görevin, kamu yararı gözetilerek diğer tarafça desteklenmesine imkân tanıyan esnek iş birliği araçlarıdır. Bu yöntem, vatandaşın ihtiyacının hızlı karşılanmasını sağlar; “bu iş kimin görevi” tartışmasına mahal bırakmadan, iki tarafın da elini taşın altına koymasına olanak verir. Ancak protokollerin çok sık kullanılması durumunda yasal sorumluluk alanlarının belirsizleşebileceği ve hesap verebilirliğin zayıflayabileceği uyarısı yapılmaktadır (Güler, 2021; 332-333). Bu bakımdan protokoller, doğru amaçlarla ve şeffaf biçimde kullanıldığında yarar sağlar; aksi halde uzun vadede yönetsel sorumluluk karmaşasına neden olabilir.

Protokoller aslında ortak projelerin de hukuki temelini oluşturur. Merkezî idare ile yerel yönetimler, çoğu zaman protokol yaparak bir projeyi birlikte planlar ve yürütür. Son yıllarda Türkiye’de hayata geçirilen bazı büyük projeler, ortak yönetim modelleri ile gerçekleştirilmiştir. Örneğin kentsel dönüşüm projelerinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile ilgili belediyeler iş birliği yapmaktadır. Bakanlık, Toplu Konut İdaresi (TOKİ) aracılığıyla finansman ve inşaat gücünü sağlarken; belediyeler yerel planlama, hak sahipleriyle iletişim, altyapı desteği gibi konuları üstlenmektedir. Ankara’daki Yeni Mamak Kentsel Dönüşüm Projesi veya İstanbul’da Esenler’de yürütülen dönüşüm projesi, bakanlık ile belediyenin eş güdüm halinde çalıştığı örneklerdir. Yasal olarak 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşümü Kanunu bakanlığa bu alanda geniş yetki verse de uygulamada belediyelerin katkısı olmadan başarılı olunamayacağı anlaşılmıştır. Bu nedenle ortak proje modeli, süreci hızlandırmak ve tarafların güçlü yanlarını bir araya getirmek açısından verimlidir.

Benzer şekilde bazı büyük altyapı yatırımları, finansman ve sorumluluk paylaşımıyla ortak projelere dönüşmektedir. Örneğin şehir içi metro hatlarının yapımında, son dönemde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile belediyelerin iş birliği görülmektedir. İstanbul ve Ankara’da bazı metro projeleri, başlangıçta belediyelerce başlatılmış ancak sonra Bakanlık devralarak tamamlamıştır; işletme aşamasında ise tekrar belediyeye devredilmektedir. İzmir’de Aliaga-Selçuk İZBAN banliyö hattı, Ulaştırma Bakanlığı ile İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin finansmanı ve işletmeyi paylaşarak gerçekleştirdiği başarılı bir ortak ulaşım projesidir. Bu örnekler, vatandaşın ihtiyacını zamanında karşılamak için katı “bu benim görevim, senin görevin” ayrımına gitmeden merkez ve yerelin birlikte çalışmasının olumlu sonuç verdiğini göstermektedir. Sosyal ve ekonomik kalkınma alanında da merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında ortak projelere sıkça rastlanmaktadır. Bu çerçevede, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamında yürütülen bazı alt programlar, merkezî idareyi temsilen GAP Bölge

Kalkınma İdaresi ve valilikler ile belediyelerin ortak çalışmalarıyla hayata geçirilmiştir. Özellikle tarımsal eğitim faaliyetleri, sulama altyapısının geliştirilmesi ve küçük sanayi sitelerinin kurulması gibi projelerde, yerel yönetimler ile merkezi kurumların eşgüdüm içinde hareket ettiği görülmektedir. Benzer biçimde, Avrupa Birliği (AB) mali destekleriyle yürütülen yerel kalkınma projelerinde de valilikler, kalkınma ajansları ve belediyeler ortak platformlar aracılığıyla iş birliği yapmakta; bu projeler, merkez-yerel iş birliğinin kalkınma politikalarındaki önemini somut biçimde ortaya koymaktadır. Örneğin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı kapsamında doğu illerinde belediyelerin uygulayıcı, Bakanlığın finansör olduğu modeller geliştirilmiştir. Turizm ve kültür projelerinde de benzer iş birlikleri görülür: Bir kentin uluslararası bir fuar veya organizasyona ev sahipliği yapması gerektiğinde, ilgili bakanlıklar (örn. Dışişleri, Tarım Bakanlığı) ile büyükşehir belediyesi ortak komite kurarak bütçeyi ve görevleri paylaşabilmektedir (örn. EXPO 2016 Antalya organizasyonu). Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın bazı "Marka Kent" projelerinde, valilikler ve belediyelerle koordinasyon içinde şehirlerin turizm potansiyelini artırıcı çalışmalar yapılmıştır. Çevre koruma konusunda da merkez-yerel ortak eylem planları örnek verilebilir: 2021'de Marmara Denizi'nde ortaya çıkan müsilaj sorununa karşı Çevre Bakanlığı, Marmara'daki büyükşehir ve ilçe belediyeleriyle birlikte bir eylem planı hazırlayarak uygulamaya koymuştur (ortak deniz temizliği kampanyaları, atık yönetimi tedbirleri vb.).

Görüldüğü üzere, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında yürütülen ortak projelerin başarısı, tarafların üstlenecekleri rol ve sorumlulukların açık ve net biçimde tanımlanmasına bağlıdır. Bu kapsamda, projeye başlanmadan önce hazırlanacak ayrıntılı bir protokol veya iş birliği anlaşması ile hangi idarenin hangi görevleri yerine getireceği, hangi kaynakları sağlayacağı ve uygulamanın nasıl yürütüleceği açıkça ortaya konulmalıdır. Bu tür düzenlemeler, hem idari belirsizliklerin önüne geçilmesini

sağlamakta hem de kaynakların etkin ve adil biçimde kullanılmasına katkı sunmaktadır. İyi tasarlanmış ve doğru biçimde yürütülen ortak projeler, kamu hizmetlerinde bütünlük ve sürekliliği güçlendirmekte; merkezî idarenin sahip olduğu geniş kaynaklar ve uzmanlık birikimi ile yerel yönetimlerin esnek yapısı ve saha bilgisi bir araya gelerek hizmetlerin vatandaş ihtiyaçlarına daha duyarlı ve etkili biçimde sunulmasına imkân tanımaktadır.

Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali iş birliği, Türkiye’de yerel hizmetlerin sürdürülebilirliği açısından temel bir unsurdur. 1982 Anayasası’nın 127. maddesi mahallî idarelerin yerinden yönetim ilkesine göre kanunla düzenleneceğini ve görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları gerektiğini belirterek bu ilişkinin anayasal dayanağını kurar. Bu çerçevede 5779 sayılı Kanun, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak payların hesaplanma, dağıtım ve aktarım usullerini düzenler; payın vergi iadeleri düşüldükten sonraki net tahsilât üzerinden hesaplanacağını, oranların idare türlerine göre belirlendiğini ve büyükşehir sisteminde ayrıca büyükşehir belediye payı ayrıldığını hükme bağlar (5779 sayılı Kanun, md. 1-2). Paylar aylık olarak hesaplanır; belediyelere ve il özel idarelerine aktarımda İller Bankası aracılık eder ve sürele uyulmaması halinde yaptırım öngörülür (5779 sayılı Kanun, md. 3). Dağıtımda nüfus başta olmak üzere yüzölçümü, köy sayısı, kırsal nüfus ve gelişmişlik endeksi gibi ölçütler kullanılarak hem il özel idareleri hem de belediyeler için farklı formüller benimsenir (5779 sayılı Kanun, md. 4-5). Ayrıca küçük belediyeler için denkleştirme ödeneği ve yatırım nitelikli projeler için yardım ödeneği gibi araçlarla mali eşitleme ve destek mekanizmaları oluşturulur; buna karşılık kaynak transferinin çerçevesi kanuni kanallarla sınırlandırılır (5779 sayılı Kanun, md. 6). Bu sistem, yerel bütçelerin temelini oluşturan yapısal bir finansman modeli olarak değerlendirilirken, mali disiplin-özerklik dengesi ile transferlerin şeffaf ve objektif ölçütlerle yapılması gereği vurgulanmakta; aksi halde siyasi ayrımcılık tartışmalarının doğabileceği belirtilmektedir

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV PAYLAŞIMI VE İŞ BİRLİĞİ

2.1. Mevzuat Çerçevesi

Türkiye’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının temel çerçevesi Anayasa ve ilgili kanunlar ile düzenlenmiştir. Anayasası’nın 127. maddesi, mahallî idarelerin kuruluş esaslarını, görevlerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğini ve merkezî idarenin bu idareler üzerindeki vesayet yetkisinin sınırlarını belirtmiştir. Bu anayasal hüküm uyarınca, merkez ve yerel idareler arasında bir iş bölümü yapılması ve yerel hizmetlerin mümkün olduğunca yerel yönetimlerce yürütülmesi esası kabul edilmiştir (Keleş, 2023; 151-155). Anayasa, merkezî idarenin de yerel yönetimlerin karar ve işlemlerini idarenin bütünlüğü ilkesi gereği denetleyebileceğini (idari vesayet) öngörmüştür. Bu çerçevede, merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen başlıca kanunlar şunlardır:

- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005): Belediye teşkilatının kuruluşunu, organlarını (belediye meclisi, encümen, başkan) ve görev-yetki-sorumluluklarını kapsamlı şekilde düzenler. Belediyelerin imar, altyapı, ulaşım, çevre, zabıta, itfaiye, temizlik, kültür-sanat, sosyal yardım gibi alanlardaki görevleri bu Kanun’da belirtilmiştir. Ayrıca belediyelerin merkezî idareyle ilişkilerinde uyması gereken usuller örneğin belediye kararlarının vali onayına tabi olduğu durumlar, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması prosedürü vb. kanunda yer alır. Belediye Kanunu’nun 75. maddesi, belediyelere kendi görev alanı dışında kalan bazı hizmetlere ilgili merkezî idare birimiyle protokol yaparak katkıda bulunma imkânı tanımıştır (örneğin bir okul yapımında Milli Eğitim ile iş birliği yapabilmek). Bu hüküm, merkez-yerel iş birliğinin yasal dayanaklarından biridir.

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004): Büyükşehir belediyesi sisteminin esaslarını belirler. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe/ilk kademe belediyeleri arasındaki görev bölüşümünü düzenleyerek, metropoliten alan yönetimine özgü bir yapı oluşturur. Kanun, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin üzerinde, daha geniş ölçekli planlama, koordinasyon ve altyapı hizmetlerini yürütme görevi vermiştir. Örneğin il ulaşım ana planı yapma, şehir içi toplu taşıma düzenleme, su ve kanalizasyon hizmetlerini tek elden yürütme gibi yetkiler büyükşehir belediyesine aittir (md.7). İlçe belediyeleri ise mahallî nitelikte olup büyükşehirin görev alanına girmeyen konularda hizmet sunar. Bu Kanun ayrıca büyükşehirlerde valinin vesayet yetkileri yanında, büyükşehir belediye başkanına da ilçe belediyeleri üzerinde koordinasyon yetkisi tanımıştır. Bu sayede büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların giderilmesi amaçlanmıştır.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005): İl özel idarelerinin kuruluşunu, organlarını (il genel meclisi, il encümeni, vali) ve görevlerini düzenler. İl özel idareleri, il halkının mahallî nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere eğitim, sağlık, tarım, imar, çevre, gençlik-spor gibi alanlarda hizmet yapmakla görevlidir (md.6). Örneğin il genelinde köy yollarının yapımı, ilköğretim okullarının bakım-onarımı, tarımsal sulama projeleri il özel idaresinin görev alanına girebilir. İl özel idaresi organlarının (meclis, encümen) kararları üzerindeki vesayet denetimi de bu kanunda düzenlenmiştir. Vali, il genel meclisi kararlarını kamu yararı ve hukuka uygunluk açısından inceleyip gerektiğinde meclise iade edebilir. Böylece il düzeyinde merkez-yerel dengesi sağlanmaya çalışılmıştır.
- 442 sayılı Köy Kanunu (1924): Köy yönetimini düzenleyen temel yasadır. Muhtar ve ihtiyar meclisi köyün karar ve yürütme organları olarak tanımlanır. Köy Kanunu'na göre köy tüzel kişiliği; köy yolları yapımı, içme suyu sağlanması, köy

ilkokulu binası yapımı, fakirlerin korunması, asayişe yardımcı olma gibi görevleri yerine getirir. Köylerde, üst idare ile ilişkiler kaymakam ve valiler aracılığıyla yürür. Örneğin muhtarların bazı kararları için kaymakam onayı gerekebilir. Bununla birlikte, Kanun'un uygulama alanı 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile önemli ölçüde daralmıştır. Söz konusu Kanun uyarınca büyükşehir belediyesi kurulan illerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmesi nedeniyle, 442 sayılı Köy Kanunu bu illerde uygulanamaz hâle gelmiştir. Günümüzde Köy Kanunu, yalnızca büyükşehir belediyesi bulunmayan illerdeki köyler bakımından yürürlükte ve uygulanabilir durumdadır.

- 6360 sayılı Kanun (2012): On dört ilde büyükşehir belediyesi kurulmasını ve toplam 30 büyükşehirde yeni bir yerel yönetim yapısı oluşturulmasını öngören kanundur. Bu kanunla büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmış, bu illerin mülki sınırları aynı zamanda büyükşehir sınırı kabul edilerek bütün şehir modeli getirilmiştir. Sonuç olarak bu 30 ildeki belde belediyeleri kapatılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. İl özel idareleri de büyükşehir olan illerde kaldırılmıştır. Bu durum, merkezî idare – yerel yönetim görev paylaşımını önemli ölçüde değiştirmiştir. Büyükşehir olan illerde kırsal alan hizmetlerinin pek çoğu belediyelere devredilirken, eş zamanlı olarak valilikler bünyesinde kurulan YİKOB'lar aracılığıyla bazı hizmetleri merkez yürütmeye devam etmiştir (Ersoy, 2023). Örneğin köy altyapıları artık ilçe belediyesinin sorumluluğuna geçmiş; ancak acil durum koordinasyonu, bazı yatırım projelerinin takibi gibi konularda YİKOB'lar aktif hale gelmiştir. Böylece 6360 sayılı Kanun, bir yandan belediyelerin hizmet alanını genişletirken, diğer yandan merkezî idarenin taşradaki varlığını YİKOB yoluyla sürdürmüştür (Ersoy, 2023; 62-69).

Merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev paylaşımı yalnızca temel yerel yönetim kanunlarıyla sınırlı olmayıp, diğer kanunlarla da şekillendirilmektedir. Bu kanunlar, belirli kamu hizmetleri bakımından merkez ve yerel yönetimler arasında iş bölümü ve koordinasyon mekanizmaları öngörmektedir.

Bu kapsamda 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, halk sağlığının korunmasına ilişkin görev ve yetkileri belediyeler başta olmak üzere mahallî idareler, mülki idare amirleri ve umumi hıfzıssıhha kurulları arasında paylaşmıştır. Kanun, çöplerin kaldırılması, defin işlemleri, salgın hastalıklarla mücadele ve sağlık tedbirlerinin alınması gibi konularda belediyelere önemli görevler yüklemekle birlikte, bu faaliyetlerin merkezi idarenin gözetim ve denetimi altında yürütülmesini öngörmüştür.

Çevrenin korunmasına ilişkin görev paylaşımı ise 2872 sayılı Çevre Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun, çevre politikalarının belirlenmesi ve genel denetim yetkisini merkezi idareye bırakırken; atık yönetimi, hava kirliliğinin önlenmesi ve çevre temizliği gibi uygulamaya yönelik hizmetlerin önemli bir bölümünü belediyelere vermektedir. Bu yönüyle Çevre Kanunu, merkezî idare ile mahallî idareler arasında iş birliği ve koordinasyona dayalı bir görev paylaşımı modeli benimsemektedir.

Şehircilik alanındaki görev paylaşımının temel çerçevesi 3194 sayılı İmar Kanunu ile çizilmiştir. Kanun, imar planlarının hazırlanması ve uygulanması yetkisini kural olarak belediyelere ve il özel idarelerine tanımaktadır. Ancak kamu yararının gerektirdiği ve kanunda öngörülen istisnai hâllerde, merkezi idareye, özellikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına, re'sen plan yapma yetkisi tanınmıştır. Örneğin ülke ölçeğinde önem taşıyan büyük altyapı veya kentsel dönüşüm projelerinde Bakanlık doğrudan imar planı yapabilmektedir. Bu düzenleme, şehircilik alanında merkezî idarenin gerekli durumlarda devreye girebilmesini sağlayan ve idarenin bütünlüğü ilkesinin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.

Öte yandan, merkezî idarenin yerel düzeydeki koordinasyon ve gözetim rolü, başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere İçişleri Bakanlığına ilişkin teşkilat mevzuatıyla düzenlenmiştir. Bu çerçevede vali ve kaymakamlar, il ve ilçedeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini gözetmek ve aralarında koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Söz konusu yetkiler, Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ilkesine dayanan idari vesayet mekanizmasının temel unsurlarını oluşturmaktadır.

Ayrıca Mahallî İdareler ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, belediyelerin ve il özel idarelerinin personel yapılanmasını belirli ilke ve standartlara bağlamıştır. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin personel sayısı ve kadro yapısı, İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen normlar çerçevesinde şekillenmekte; böylece merkezî idare, yerel yönetimlerin idari kapasitesi üzerinde dolaylı bir yönlendirme ve denetim yetkisine sahip olmaktadır. Bu durum, merkez-yerel görev paylaşımının yalnızca hizmet sunumu değil, aynı zamanda idari kapasite ve insan kaynakları boyutunu da içerdiğini göstermektedir.

Mevzuatın genel yapısı incelendiğinde, Türkiye'de merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev ve yetki dağılımının büyük ölçüde kanunlarla belirlendiği, ancak uygulamada bazı görev alanlarının örtüştüğü veya birlikte yürütüldüğü görülmektedir. Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ilkesini düzenleyen 123. maddesi ile mahallî idarelere ilişkin 127. maddesi çerçevesinde, yerel yönetimlere yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme yetkisi tanınırken, merkezî idareye bu alanlarda planlama, standart belirleme ve denetim yetkileri verilmiştir (Keleş, 2023; 151-155). Bu yapı, bazı hizmet alanlarında kaçınılmaz olarak koordinasyon ihtiyacını ve zaman zaman yetki tartışmalarını beraberinde getirmektedir.

Bu durumun somut örneklerinden biri imar alanında görülmektedir. İmar planlarının hazırlanması ve uygulanması kural olarak belediyelerin yetkisinde olmakla birlikte, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin özel mevzuat

kapsamında, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile bu Bakanlığa bağlı koruma kurullarının kararları belediyeler açısından bağlayıcı nitelik taşıtmaktadır. Nitekim sit alanlarında yapılacak imar planları, plan değişiklikleri ve uygulamalar, 2863 sayılı Kanun uyarınca ilgili Koruma Bölge Kurulunun onayına tabi olup, bu durum belediyelerin imar yetkisinin kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik kamu yararı gerekçesiyle sınırlandırılabil-diğini göstermektedir. Bu tür görev kesişimlerinin ortaya çıktığı alanlarda, mevzuat iş birliği ve koordinasyona dayalı mekanizmalar öngörerek uygulamada doğabilecek sorunların giderilmesini amaçlamaktadır. Merkezî idare ile yerel yönetimler arasında oluşturulan kurul ve koordinasyon yapıları, hizmetlerin tek elden değil, eş güdüm içinde yürütülmesini sağlamaya yöneliktir.

Sonuc olarak, Türkiye’de hukuki düzenlemeler merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev paylaşımının ana hatlarını belirlemiş olmakla birlikte, bu paylaşım katı bir idari ayırmadan ziyade çok aktörlü ve esnek bir iş bölümünü ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli biçimde sunulabilmesi için, kanunların öngördüğü yetki dağılımının uygulamada kurumlar arası uyum, iş birliği ve iletişim mekanizmalarıyla desteklenmesi gerekmektedir.

2.2. Temel Hizmet Alanlarında Görev Paylaşımı ve İş birliği

Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı, kamu hizmetlerinin niteliğine göre farklılaşan düzenlemelere dayanmaktadır. Türkiye’de bu paylaşım, hizmet alanlarının özellikleri dikkate alınarak şekillendirilmiş olup kamu hizmeti birimi açısından merkezî ve yerel idarelere atfedilen sorumluluklar farklılık göstermektedir. Aşağıda, başlıca hizmet birimleri itibarıyla Türkiye’de yürürlükte olan görev dağılımına ilişkin genel bir ereve sunulmaktadır:

- Eğitim hizmetleri: Eğitim hizmetlerinde belirleyici yetki büyük ölçüde merkezî yönetime aittir. Millî eğitim politikalarının oluşturulması, müfredatın belirlenmesi, öğretmen atamaları ile eğitim-öğretim faaliyetlerinin idari ve pedagojik yönetimi merkezî idare tarafından yürütülmektedir (1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu, md. 2; 1982 Anayasası, md. 42). İlk ve ortaöğretim kurumları Millî Eğitim Bakanlığı'nın il ve ilçe teşkilatları aracılığıyla idare edilmektedir. Bununla birlikte, okul binalarının yapımı, bakımı ve çevresel düzenlemeleri gibi alanlarda yerel yönetimlerin tamamlayıcı rolleri bulunmaktadır. Geçmişte il özel idareleri tarafından yürütülen ilköğretim okullarının yapım ve onarım faaliyetleri, büyükşehir belediye sistemine geçilen illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte kısmen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına devredilmiştir (6360 sayılı Kanun). Belediyeler ise imar planlarında eğitim tesislerine yer ayırmak, okul çevre düzenlemelerini gerçekleştirmek veya mevzuat çerçevesinde Millî Eğitim Bakanlığı ile koordinasyon hâlinde okul binası inşa ederek devretmek suretiyle eğitime destek sağlamaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 14). Ayrıca okul servislerinin düzenlenmesi ve öğrencilere yönelik barınma hizmetleri gibi alanlarda da yardımcı roller üstlenmektedir. Bu çerçevede eğitim hizmetlerinde merkezî idare belirleyici konumda olmakla birlikte, yerel yönetimler tamamlayıcı ve destekleyici bir işlev üstlenmektedir. Son yıllarda bazı büyükşehir belediyeleri öğrencilere burs vermek, etüt merkezleri açmak gibi girişimlerle eğitime katkı sunmaktadır; bunlar da genellikle merkezle koordinasyon içinde yürütülür.
- Sağlık hizmetleri: Sağlık alanında iş bölümü oldukça keskindir. Devlet hastaneleri, şehir hastaneleri, aile hekimliği birimleri ve sağlık ocakları doğrudan Sağlık Bakanlığı'na bağlıdır; doktor, hemşire gibi sağlık personelinin ataması merkezden yapılır. Bu yönüyle temel sağlık hizmetleri merkezî bir kamusal

hizmettir. Ancak belediyeler de sağlık konusunda bazı görevler üstlenir. Büyükşehir ve il belediyelerine, mevzuat sağlık merkezi veya poliklinik açma yetkisi vermektedir; nitekim bazı büyükşehir belediyeleri semt poliklinikleri ileterek özellikle koruyucu sağlık ve yalı/engelli bakımı alanlarında hizmet sunmaktadır. evre sağlığı belediyelerin önemli görevlerindendir: Şehirde haere ile mücadele, suyun klorlanması, gıda satış yerlerinin denetimi, mezarlık hizmetleri gibi konular belediyelerin sorumluluğundadır (5393 sayılı Kanun md.14). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 271. maddesinin dördüncü bendi uyarınca, tüm acil çağrıları karşılamak, sevk ve koordinasyonu sağlamak amacıyla büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı bünyesinde, diğer illerde ise valilikler bünyesinde 112 Acil ağrı Merkezleri kurulmakta; acil ağrı hizmeti sunan kurumların bu hizmeti yürütmekle görevli personeli söz konusu merkezlerde görevlendirilmektedir. Yeterli personelin bulunmaması hâlinde ise valilikler, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu merkezlerde görevlendirme yetkisine sahiptir. Bu merkezlerin i ve işlemleri, Sağlık Bakanlığı'nın uygun gr alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir (1 sayılı CBK, md. 271/4). Acil ambulans hizmetleri esas itibarıyla 112 sistemi kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından sunulmakla birlikte, bazı kırsal belediyeler kendi imknlarıyla ambulans temin ederek bu araçları 112 ağına entegre edebilmektedir. Özellikle pandemi gibi ulusal sağlık krizlerinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki i birliği hayati önem kazanmakta; COVID-19 sürecinde belediyeler fiyasyon ekiplerine personel desteği sağlamış, halkın bilinçlendirilmesi, sosyal destek ve karantina uygulamalarının yürütülmesi gibi alanlarda merkezi idareyle birlikte hareket etmiştir. Genel olarak sağlık hizmetlerinde merkezi yönetim esas

olmakla birlikte, yerel yönetimler kritik tamamlayıcı roller üstlenmekte ve hizmet sunumunda merkez-yerel iş birliği kaçınılmaz bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır (Keleş, 2023; 403-404).

- Güvenlik ve Afet hizmetleri: Türkiye’de güvenlik ve afet yönetimi alanlarında yetki ve sorumluluklar ağırlıklı olarak merkezî idarede toplanmış olmakla birlikte, yerel yönetimlerle sınırlı fakat işlevsel bir iş birliği çerçevesi bulunmaktadır. Emniyet ve asayiş hizmetleri esas olarak İçişleri Bakanlığı’na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü ve jandarma teşkilatı tarafından yürütülmekte; belediyelere bağlı zabıta birimleri ise belediye sınırları içinde şehir düzeni, pazar yerleri, ruhsat denetimi gibi konularda görev yapmakta, ancak genel asayiş yetkisine sahip olmamaktadır. Bu nedenle güvenlik alanında temel yetki merkezî idarededir. Afet ve acil durumlarda belediye itfaiyeleri ile AFAD ekiplerinin koordineli müdahalede bulunması ve belediyelerin emniyet ile jandarmaya araç, bina tahsisi veya kamera sistemleri kurulumu gibi lojistik destekler sağlaması, merkez–yerel iş birliğinin önemli örneklerini oluşturmaktadır. Bu iş birliğini politika düzeyinde güçlendirmeyi amaçlayan Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu ise kentleşme, yerel yönetimler, göç ve iskan alanlarında Türkiye’nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun strateji önerileri geliştirmek; afet ve acil durumlara ilişkin önleme, müdahale ve iyileştirme politikaları oluşturmak; afet hallerinde yerel yönetimler arasında iş birliği ve koordinasyonu artırmak; afet riski altındaki yapı ve alanların dönüştürülmesine yönelik araştırmalar yapmak; çevre, orman, su, kültürel miras, akıllı şehircilik ve etkin çevre yönetimi gibi alanlarda politika ve strateji önerileri sunmakla görevli olup, bu yönüyle merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmayı hedeflemektedir (1 sayılı CBK, Madde 31).

- **Altyapı ve ulaşım:** Ulaştırma hizmetlerinde görev paylaşımı hizmetin ölçeğine göre belirlenmiştir. Şehir içi yollar, cadde ve sokakların bakımı belediyelere aittir. Şehirler arası devlet yolları ve otoyollar ise Karayolları Genel Müdürlüğü (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı) tarafından yapılır ve işletilir. Köy yolları, büyükşehir olmayan illerde il özel idarelerinin; büyükşehirlerde ise ilçe belediyelerinin sorumluluğundadır. Demiryolları, havaalanları, deniz limanları tamamen merkezi yatırım ve işletme konusudur (Ulaştırma Bakanlığı, DHMİ vb. kurumlar). Şehir içi toplu taşıma, otobüs, metro, tramvay belediyelerin görevi iken; şehirler arası ulaşım (şehirlerarası otobüs, tren seferleri, uçak hatları) merkezî idare tarafından düzenlenir. Bununla birlikte son yıllarda şehir içi metro projelerinde merkezî idare ile belediyeler ortak çalışmaktadır. Örneğin Ankara’da yapımına belediyece başlanan Keçiören metro hattı Ulaştırma Bakanlığı’nca devralınıp tamamlanmış; İstanbul’da bazı metro hatlarını Bakanlık üstlenmiştir (Örnek: Marmaray entegrasyonu). Bu tür projelerde finansman ve işletme paylaşımı yapılmakta, proje bitince hat belediyeye devredilebilmektedir. Bu, ulaşım alanında merkez-yerel iş birliğinin önemli bir örneğidir. Diğer yandan su, kanalizasyon, doğalgaz dağıtımı gibi kent altyapı hizmetleri tamamen yerel yönetimlerin (belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının) görev alanındadır. Merkezî idare, bu konularda standartları belirleme ve gerekli durumlarda yatırım kredisi/hibe sağlama yoluyla belediyelere destek olur, ancak doğrudan hizmet sunmaz. Enerji iletim altyapısı (elektrik iletim hatları, doğalgaz iletim hatları) ise merkezi kuruluşlar (TEİAŞ, BOTAŞ vb.) tarafından yürütülür; belediyeler sadece dağıtım şirketleriyle koordinasyon sağlar.
- **Çevre ve İmar:** Çevre ve imar alanındaki görev ve yetkiler, yerel yönetimler ile merkezî idare arasında paylaşılmıştır. Kural olarak imar planlama yetkisi belediyelere aittir; belediyeler kendi sınırları içinde 1/5000 ölçekli nazım imar

planları ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarını hazırlamakta ve belediye meclisi kararıyla onaylamaktadır (3194 sayılı İmar Kanunu, md. 8; 5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 18). Belediye sınırları dışında kalan alanlarda ise imar planı yapma ve onaylama yetkisi il özel idarelerine aittir (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 6). Üst ölçekli ve bölgesel planlar niteliğindeki çevre düzeni planları ile mekânsal strateji planları, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve onaylanmaktadır. Bu planlar, Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü aracılığıyla yürütülmekte ve alt ölçekli planlarla uyum sağlanmaktadır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 102). Bakanlık ayrıca imar ve çevre düzeni planlarının usul ve esaslarını belirleme, idareler arasında uyuşmazlık çıkması hâlinde planları resen yapma veya onaylama yetkisine sahiptir (3194 sayılı Kanun, md. 9). Büyükşehir belediyelerinde çevre düzeni planlarının hazırlanması büyükşehir belediyelerince yürütülebilmekle birlikte, bu alanda Bakanlığın saklı ve istisnai yetkileri devam etmektedir. Büyükşehir olmayan illerde ise çevre düzeni planları ağırlıklı olarak Bakanlık tarafından yapılmaktadır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 102). Çevre koruma alanında belediyeler; katı atık yönetimi, atık su hizmetleri, hava kirliliğiyle mücadele ve kentsel yeşil alanların oluşturulması gibi yerel nitelikli hizmetleri yürütmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 14). Buna karşılık merkezî idare, çevre standartlarını belirleme, denetim faaliyetlerini yürütme ve kıyı alanları ile millî parklar gibi geniş ve özel koruma alanlarını yönetme görevlerini üstlenmektedir (2872 sayılı Çevre Kanunu; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Bu yapı, özellikle büyük ölçekli projelerde merkezî idare ile yerel yönetimler arasında yetki tartışmalarına yol açabilmekle birlikte, kamu yararı ve mekânsal bütünlüğün sağlanması

amacıyla merkezî idareye istisnai müdahale yetkileri tanınmıştır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 102).

- **Sosyal hizmetler ve yardımlar:** Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanında Türkiye’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında işlevsel bir görev paylaşımı bulunmaktadır. Anayasa’nın sosyal devlet ilkesini düzenleyen 2. maddesi ve devletin sosyal adalet yükümlülüğünü vurgulayan 5. maddesi uyarınca, yoksullukla mücadele ve dezavantajlı grupların korunması öncelikle merkezî idarenin sorumluluğundadır. Bu çerçevede, yoksul ve muhtaç kesimlere yönelik sosyal yardımların önemli bir bölümü merkezî yönetim tarafından yürütülmektedir. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uyarınca her il ve ilçede kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV), merkezi bütçeden aktarılan kaynaklarla faaliyet göstermektedir. Valilerin ve kaymakamların başkanlığında çalışan bu vakıflar aracılığıyla ihtiyaç sahiplerine nakdî yardımlar, gıda ve yakacak yardımları gibi aynî destekler sağlanmaktadır. Bununla birlikte, özellikle son yıllarda yerel yönetimlerin sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki rolü belirgin biçimde artmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi, belediyelere sosyal hizmet ve yardım sunma görevini açıkça vermektedir. Bu yasal yetkiye dayanarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri; aşevleri, sosyal marketler, yardım kartları, evde bakım hizmetleri, engelli yaşam merkezleri, kadın sığınma evleri ve kreşler gibi çok sayıda sosyal hizmeti hayata geçirmektedir (5393 sayılı Kanun md. 14). Mevzuat, bazı hizmetleri belediyeler açısından zorunlu görev haline de getirmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri kadın sığınma evi açmakla yükümlüdür; nüfusu belirli bir sınırın üzerinde olan belediyelerin ise engellilere yönelik merkezler kurması gerekmektedir (5393 sayılı Kanun; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu). Bu düzenlemeler, sosyal hizmetlerin yalnızca merkezî idareye bırakılmadığını,

yerel yönetimlerin de sosyal devletin tamamlayıcı unsurları olarak konumlandırıldığını göstermektedir. COVID-19 pandemisi süreci, bu çok aktörlü yapıyı daha görünür kılmıştır. Pandemi döneminde pek çok belediye, merkezî idarenin yürüttüğü yardımlara ek olarak kendi bütçelerinden gıda kolisi, hijyen malzemesi, maske ve dezenfektan dağıtımı gibi destekler sağlamış; böylece sosyal risklerin yerelde daha hızlı yönetilmesine katkıda bulunmuştur. Ancak sosyal yardım alanında birden fazla kamu aktörünün faaliyet göstermesi, yardımların mükerrer yapılması veya bazı ihtiyaç sahiplerine hiç ulaşamaması riskini de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle ideal olan, merkezî idare ile yerel yönetimlerin eş güdüm ve iş birliği içinde hareket etmesidir. Bu amaçla bazı illerde valilikler ve Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlükleri ile belediyeler arasında veri paylaşım protokolleri imzalanmış; yardım alan kişilere ilişkin bilgilerin karşılıklı paylaşılması yoluyla kaynak israfının önlenmesi hedeflenmiştir. Sonuç olarak, sosyal yardımlar alanında asli sorumluluk merkezî devlete ait olmakla birlikte, yerel yönetimler de giderek önemli sosyal hizmet sağlayıcıları haline gelmiştir. Sosyal devlet ilkesinin etkin ve adil biçimde hayata geçirilebilmesi açısından, merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki iş birliği, koordinasyon ve veri paylaşımı kritik bir öneme sahiptir.

- **Kültür, turizm ve spor:** Kültür, turizm ve spor alanlarında Türkiye’de merkezî idare ile yerel yönetimler arasında tamamlayıcı bir görev ve yetki paylaşımı bulunmaktadır. Anayasa’nın devletin kültür ve sanat hayatını destekleme görevini öngören hükümleri ile sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak, bu alanlar kamu hizmeti niteliğinde kabul edilmekte ve farklı yönetim kademeleri arasında paylaşılmaktadır (1982 Anayasası md. 2, md. 63). Bu çerçevede kültür ve turizm politikalarının belirlenmesi ve ulusal ölçekte yürütülmesi ağırlıklı olarak Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Bakanlık; kültür

varlıklarının korunması, müzecilik faaliyetleri, ören yerlerinin işletilmesi, kültürel mirasın restorasyonu ve ulusal ile uluslararası turizm tanıtımının planlanması ve yürütülmesinden sorumludur. Özellikle büyük ölçekli restorasyon projeleri, turizm stratejileri ve ülke genelini kapsayan tanıtım kampanyaları, merkezî idarenin koordinasyonunda hayata geçirilmektedir (2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu). Spor alanında ise merkezî idarenin temel aktörü Gençlik ve Spor Bakanlığıdır. Bakanlık, stadyumlar, olimpiik spor tesisleri ve büyük ölçekli spor altyapı yatırımlarını gerçekleştirmekte; ulusal ve uluslararası spor organizasyonlarının düzenlenmesine ilişkin planlama ve koordinasyon görevlerini üstlenmektedir (3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Buna karşılık yerel yönetimler, kültür ve spor hizmetlerinin günlük hayata yaygınlaştırılması ve yerel düzeyde erişilebilir kılınmasında aktif bir rol üstlenmektedir. Belediyeler; şehir tiyatroları, kültür ve sanat merkezleri, kütüphaneler, yerel festivaller, spor salonları, yüzme havuzları ve mahalle ölçeğinde spor alanları kurmakta; amatör spor kulüplerini desteklemekte ve yerel turizmin gelişimine katkı sağlayacak altyapı yatırımlarını hayata geçirmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu md. 14). İl özel idareleri ise il sınırları içinde, özellikle kırsal ve belediye sınırları dışında kalan alanlarda; mabetlerin, kültür ve tabiat varlıklarının, tarihî doku ve kent tarihi açısından önem taşıyan mekânların ile cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını gerçekleştirebilmektedir. Bu görevler, il özel idarelerinin yerel kültürel mirasın korunmasındaki tamamlayıcı rolünü ortaya koymaktadır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu). Aynı şekilde büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler, mabetler ile kültür ve spor tesisleri inşa edebilmekte; kültür ve tabiat varlıklarını, tarihî dokuyu ve kent kimliği açısından önem taşıyan alanları koruma, bakım ve onarım faaliyetleriyle yaşatabilmektedir. Bu yetkiler, yerel yönetimlerin kent

kimliğinin korunması ve kültürel sürekliliğin sağlanmasındaki sorumluluğunu güçlendirmektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; 5393 sayılı Belediye Kanunu). Bu alanlarda merkezî idare ile yerel yönetimler arasında iş birliği uygulamaları da yaygındır. Büyük ölçekli kültürel organizasyonlar, turizm geliştirme projeleri ve spor tesisleri çoğu zaman ortak finansman, görev paylaşımı ve koordinasyon yoluyla hayata geçirilmektedir. Bu iş birliği modeli, hem kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamakta hem de hizmetlerin yerel ihtiyaçlara daha uygun şekilde sunulmasına imkân tanımaktadır. Sonuç olarak kültür, turizm ve spor alanlarında strateji belirleme ve büyük ölçekli yatırımlar merkezî idare tarafından yürütülürken, hizmetlerin yaygınlaştırılması ve yerel düzeyde sürdürülebilirliğinin sağlanması büyük ölçüde yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Merkezî ve yerel idareler arasındaki bu tamamlayıcı yapı, kültürel mirasın korunması ve toplumun kültür, spor ve turizm hizmetlerinden daha etkin biçimde yararlanması açısından belirleyici bir rol oynamaktadır.

2.3. İşbirliğinin Önemi ve Faydaları

Merkezî ve yerel yönetimler arasında etkin ve sürdürülebilir bir iş birliğinin tesis edilmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda hem yönetsel hem de toplumsal açıdan önemli avantajlar sağlamaktadır. Bu avantajlar, yalnızca idari etkinlik ve kaynak kullanımıyla sınırlı olmayıp, demokratik katılımın güçlendirilmesi ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması açısından da belirleyici bir rol oynamaktadır.

Anayasa'nın sosyal devlet ve idarenin bütünlüğü ilkeleri doğrultusunda, kamu hizmetlerinin en uygun idari düzeyde sunulması bu iş birliğinin temel gerekçesini oluşturmaktadır (1982 Anayasası md. 2, md. 123). Bu çerçevede merkezî–yerel yönetim iş birliğinin sağladığı başlıca avantajlar şu şekilde sıralanabilir:

Hizmette etkinlik ve verimlilik: Kamu hizmetlerinin niteliğine göre vatandaşa en yakın yönetim birimleri tarafından sunulmasını esas alan bir anlayışı zorunlu kılmaktadır.

Bu yaklaşım, her ne kadar Türk hukukunda “subsidiarity” adıyla açıkça düzenlenmemiş olsa da yerinden yönetim ilkesi kapsamında Anayasa’nın 127. maddesi ve yerel yönetim mevzuatıyla örtüşmektedir. Kamu hizmetlerinin hangi yönetim düzeyi tarafından daha etkin yerine getirilebileceğinin gözetilmesi, kaynakların rasyonel kullanımını sağlar. Bu bağlamda, merkezî idarenin ulusal ölçekte planlama, koordinasyon ve yüksek maliyetli yatırımlara odaklanması, yerel yönetimlerin ise mahalle ve kent ölçeğindeki günlük ve acil ihtiyaçları karşılaması, hizmette etkinliği artırmaktadır. Nitekim yapılan çalışmalar, kamu hizmetlerinin halka en yakın idari birimlerce sunulmasının hem hizmet kalitesini yükselttiğini hem de maliyetleri azalttığını ortaya koymaktadır (Güler, 2021; 390-391). Merkez ve yerel iş birliği, bu noktada tamamlayıcı bir işlev görmektedir. Merkezi idarenin sahip olduğu geniş finansal kaynaklar, teknik kapasite ve düzenleyici yetkiler ile yerel yönetimlerin yerel koşulları tanınması ve hızlı karar alabilme kabiliyeti bir araya geldiğinde, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulması mümkün olmaktadır. Günümüzde bu iş birliği hem mevzuatın öngördüğü görev paylaşımı hem de yönetim anlayışının bir gereği olarak önemini artırmaktadır (Eryılmaz, 2019; 179-182).

Yerel ihtiyaçlara uygun çözümler: Yerel ihtiyaçlara uygun çözümler üretilmesi, kamu hizmetlerinin etkinliği açısından yerel yönetimlerin en önemli avantajlarından biridir. Yerel yönetimler, görev yaptıkları yöreye ilişkin sosyal, ekonomik ve fiziki koşulları merkezî bürokrasiye kıyasla daha yakından tanıdıkları için, ihtiyaçları daha isabetli biçimde tespit edebilmekte ve bu ihtiyaçlara yönelik daha esnek çözümler geliştirebilmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin sınırlı mali kaynakları ve teknik kapasiteleri, bazı hizmetlerin tek başına yürütülmesini güçleştirebilmektedir. Bu noktada, merkezî idare ile yerel yönetimler arasında kurulan iş birliği, yerel düzeyde geliştirilen çözümlerin hayata geçirilmesini kolaylaştırmaktadır. Örneğin bir ilçede yaşanan su sıkıntısının giderilmesinde, belediyenin yerel bilgi ve ihtiyaç tespitine dayalı yaklaşımı ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün teknik uzmanlığı ve yatırım kapasitesinin bir

araya gelmesi, daha sürdürülebilir ve sağlıklı projelerin üretilmesini mümkün kılmaktadır. Merkez–yerel iş birliği, aynı zamanda çok paydaşlı planlama ve yönetim anlayışını güçlendirmektedir. Farklı idari aktörlerin sürece dahil edilmesi sayesinde, kamu hizmetleri yalnızca idari önceliklere göre değil, vatandaşların gerçek talep ve beklentileri doğrultusunda şekillenmektedir. Bu durum, hizmetlerin toplumsal kabulünü artırmakta ve kamu kaynaklarının daha etkili kullanılmasına katkı sağlamaktadır (Keleş, 2023).

Tutarlılık ve standartların sağlanması, kamu hizmetlerinin ülke genelinde eşit, öngörülebilir ve adil biçimde sunulabilmesi açısından merkezî idarenin temel sorumlulukları arasında yer almaktadır. Merkezî idare, mevzuat yoluyla ulusal ölçekte asgari standartları belirleyerek hizmetlerde birlik ve bütünlüğü temin eder (Yayla, 2009; Erkan, 2014). Yerel yönetimlerin bu çerçevede merkezî idare ile iş birliği içinde hareket etmesi, söz konusu standartların yerel koşullara uygun biçimde uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Özellikle sağlık alanında hijyen koşulları, ruhsatlandırma esasları ve denetim kriterleri, Sağlık Bakanlığı tarafından ulusal düzeyde belirlenmektedir. Belediyeler ise kendi görev ve yetki alanları kapsamında gerçekleştirdikleri sağlık denetimlerini bu standartlara uygun şekilde yürüterek, sağlık politikalarının yerel düzeyde etkin biçimde uygulanmasına katkı sağlamaktadır. Bu durum hem hizmet kalitesinin korunmasını hem de ülke genelinde uygulama birliğinin sağlanmasını mümkün kılmaktadır. Benzer şekilde eğitim alanında öğretim programları ve müfredat, Millî Eğitim Bakanlığı tarafından ulusal düzeyde belirlenmekte; böylece eğitimde içerik ve hedefler açısından bütünlük sağlanmaktadır. Bununla birlikte, okul binalarının fiziki koşullarının iyileştirilmesi, çevresel düzenlemeler ve sosyal destek faaliyetleri gibi konularda yerel yönetimlerin katkısı, eğitim hizmetlerinin niteliğini artırmaktadır. Bu iş birliği sayesinde, ulusal standartlar korunurken yerel ihtiyaçlara duyarlı tamamlayıcı uygulamalar hayata geçirilebilmektedir. Merkez ve yerel iş birliği,

bu yönüyle hem standartlaşmayı hem de yerel esnekliği bir arada mümkün kılarak kamu hizmetlerinde tutarlılık ve etkinliği güçlendirmektedir.

Karşılıklı kapasite gelişimi: Merkezî idare ile yerel yönetimler arasında kurulan iş birliği, yalnızca hizmetlerin daha etkin sunulmasına değil, aynı zamanda tarafların kurumsal kapasitelerinin karşılıklı olarak gelişmesine de önemli katkılar sağlamaktadır. Bu süreç, kamu yönetiminde bilgi, deneyim ve becerilerin tek yönlü değil, çift yönlü olarak paylaşılmasına imkân tanımaktadır. Yerel yönetimler, merkezî kurumlarla birlikte yürüttükleri projeler ve uygulamalar sayesinde, planlama, proje yönetimi, raporlama ve mevzuata uyum gibi alanlarda kurumsal yetkinliklerini artırmakta; aynı zamanda merkezî bürokrasinin işleyişine ilişkin deneyim kazanarak idari kapasitelerini güçlendirmektedir. Özellikle teknik uzmanlık gerektiren alanlarda merkezî idarenin rehberliği, yerel yönetimlerin insan kaynağı niteliğinin ve kurumsal öğrenme düzeyinin yükselmesine katkı sunmaktadır. Buna karşılık merkezî idare de yerel yönetimlerle kurduğu yakın temas sayesinde, kamu hizmetlerinin sahadaki uygulamasına ilişkin doğrudan bilgi edinme olanağı elde etmektedir. Yerel düzeyde ortaya çıkan ihtiyaçlar, sorunlar ve vatandaş talepleri, bu iş birliği aracılığıyla merkezî idareye daha hızlı ve doğru biçimde aktarılabilme; böylece politika yapım süreci soyut varsayımlar yerine somut uygulama deneyimlerine dayandırılabilir. Bu durum, merkezî idarenin politika ve programlarını güncellemesini ve gerçekçi çözümler üretmesini kolaylaştırmaktadır. Örneğin bir bakanlığın, belirli bir alanda geliştirdiği pilot projeyi sınırlı sayıda belediye ile birlikte yürütmesi durumunda, yerel yönetimlerin personeli yeni yöntem ve beceriler edinme fırsatı bulmakta; merkezî idare ise uygulama sürecinde elde edilen başarılı örnekleri değerlendirerek bunları diğer yerel yönetimlere yaygınlaştırabilmektedir. Bu tür pilot uygulamalar, hem yerel düzeyde öğrenmeyi teşvik etmekte hem de merkezî idarenin politika tasarım kapasitesini güçlendirmektedir. Sonuç olarak, merkezî idare ile yerel yönetimler arasında kurulan iş birliği, bilgi ve deneyim paylaşımına dayalı bir öğrenme

ortamı yaratarak, kamu yönetiminin tümünde kurumsal kapasitenin artmasına katkı sağlamaktadır. Bu karşılıklı öğrenme süreci, uzun vadede kamu hizmetlerinin niteliğini yükselten ve yönetim sisteminin genel performansını olumlu yönde etkileyen önemli bir unsur olarak değerlendirilmektedir (Keleş & Mengi, 2021).

Demokratik katılım ve hesap verebilirlik: Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve merkezî idare ile iş birliği içinde faaliyet göstermesi, demokratik yönetişimin geliştirilmesi açısından önemli bir işlev üstlenmektedir. Bu yapı, vatandaşların yalnızca merkezî düzeyde alınan kararlara değil, aynı zamanda kendi yaşadıkları yerleşim birimlerinde yürütülen karar alma süreçlerine de katılımını mümkün kılmaktadır. Yerel düzeyde sunulan bu katılım imkânları, demokrasinin gündelik hayatta daha görünür ve erişilebilir hâle gelmesine katkı sağlamaktadır. Merkezî idarenin politika oluşturma sürecinde yerel yönetimlerin görüş ve deneyimlerinden yararlanması, alınan kararların toplumsal ihtiyaçlarla daha uyumlu olmasını sağlamakta ve bu kararların meşruiyetini güçlendirmektedir. Yerel yönetimler aracılığıyla aktarılan talepler, merkezî idarenin farklı bölgelerde ortaya çıkan sorunları daha doğru biçimde değerlendirmesine imkân tanımakta; böylece politika yapım süreci tek yönlü bir anlayıştan uzaklaşarak katılımcı bir nitelik kazanmaktadır (Eryılmaz, 2019; 175-179). Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin varlığı, merkezî idarenin hesap verebilirliğini tamamlayan bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Vatandaşlar, karşılaştıkları bir sorun ya da memnuniyetsizliği yalnızca merkezî idareye değil, aynı zamanda belediyelere ve mülki idare birimlerine de iletebilmekte; böylece yönetime erişim için birden fazla kanal kullanabilmektedir. Bu durum, kamu yönetiminde denetim ve geri bildirim mekanizmalarının güçlenmesine katkı sağlamaktadır. Çok kanallı yönetişim yapısı, tek merkezli ve hiyerarşik bir yönetim anlayışına kıyasla vatandaş taleplerine daha duyarlı ve esnek bir sistem sunmaktadır. Merkezî ve yerel kurumların birlikte çalışması, karar alma süreçlerinde tekelleşmenin önüne geçerek çoğulcu bir yönetim ortamının oluşmasını desteklemektedir. Bu bağlamda

merkez ve yerel iş birliği, farklı aktörlerin sürece dahil olmasını sağlayarak demokratik katılımı derinleştirmekte ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğini artırmaktadır.

Bölgesel dengesizliklerin azaltılması: Merkezî idare ile yerel yönetimler arasında kurulan iş birliği, özellikle geri kalmış bölgelerin desteklenmesi yoluyla bölgesel dengesizliklerin azaltılmasına önemli katkı sağlamaktadır. Merkezî yönetimin sahip olduğu mali kaynaklar ve yatırım kapasitesi, gelir seviyesi düşük yerel yönetimlerin sınırlı imkânlarını tamamlayarak, büyük ölçekli altyapı ve sosyal projelerin hayata geçirilmesini mümkün kılmaktadır. Bu sayede kalkınma süreci ülke geneline daha dengeli biçimde yayılmaktadır. Bu duruma Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) gibi bölgesel kalkınma programları örnek gösterilebilir. Söz konusu programlar, merkezî idarenin finansal gücü ile yerel yönetimlerin bölgesel ihtiyaçları doğru biçimde tespit edebilme kapasitesinin birleşmesi sayesinde, az gelişmiş bölgelerde önemli yatırımların gerçekleştirilmesine olanak tanımıştır. Yerel yönetimlerin tek başına üstlenemeyeceği bu projeler, merkez–yerel iş birliği sayesinde uygulanabilir hâle gelmiştir. Merkez–yerel iş birliği karşılıklı koordinasyon ve eşgüdüm halinde çalışarak bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasına ve ülke genelinde daha dengeli bir kalkınmanın sağlanmasına katkı sunmaktadır (Keleş, 2023; 151-155).

Acil durumlarda etkin müdahale: Afetler, salgın hastalıklar ve ekonomik krizler gibi tüm ülkeyi etkileyen olağanüstü durumlarda, merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki iş birliği, etkili bir kriz ve afet yönetiminin temel unsurlarından biri olarak öne çıkmaktadır. Bu tür durumlar, hızlı karar alma, güçlü koordinasyon ve kamu kaynaklarının planlı biçimde seferber edilmesini gerektirdiğinden, yalnızca tek bir yönetim düzeyinin müdahalesi çoğu zaman yeterli olmamaktadır. Bu nedenle afet ve acil durumlara müdahalede merkez–yerel iş birliğine dayalı bütüncül bir yönetim yaklaşımı zorunlu hâle gelmektedir. Bu yaklaşım, güncel mevzuatta da açık biçimde karşılık bulmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Yerel Yönetim ve Afet

Politikaları Kuruluna ilişkin 31. maddesinin (d) bendinde, afet ve acil durum hallerinde yerel yönetimler arasında iş birliği ve koordinasyonu geliştirici politika önerileri geliştirme görevi açıkça düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm, afet yönetiminde yerel yönetimlerin yalnızca uygulayıcı değil, aynı zamanda koordinasyon süreçlerinin güçlendirilmesinde aktif rol üstlenen aktörler olarak konumlandırıldığını göstermektedir. Uygulamada, büyük ölçekli afetlerde genel koordinasyon merkezî idare tarafından sağlanırken, yerel yönetimler sahaya en yakın idari birimler olarak lojistik destek, geçici barınma alanlarının oluşturulması, gıda ve temel ihtiyaçların dağıtımı gibi kritik hizmetleri üstlenmektedir. Bu görev paylaşımı, kriz anında müdahalenin daha hızlı ve etkili biçimde gerçekleştirilmesine imkân tanımaktadır. Nitekim 2023 yılında meydana gelen depremler sonrasında, merkezî kurumlar ile belediyelerin koordineli biçimde sahada çalışması, arama-kurtarma ve sosyal destek faaliyetlerinde daha kısa sürede sonuç alınmasına katkı sağlamıştır. Benzer şekilde salgın dönemlerinde merkezî düzeyde belirlenen sağlık politikaları doğrultusunda belediyelerin temizlik, dezenfeksiyon ve sosyal destek hizmetlerinde aktif rol üstlenmesi, kriz yönetiminin yerel düzeyde güçlenmesini sağlamıştır. Merkez–yerel iş birliğinin zayıf olduğu durumlarda ise yetki karmaşası, kaynakların etkin kullanılamaması ve yardımların ihtiyaç sahiplerine ulaşmasında gecikmeler yaşanabilmektedir. Buna karşılık, mevzuatla desteklenen koordineli bir çalışma düzeni, can ve mal kayıplarının azaltılmasına ve afet sonrası toparlanma sürecinin hızlanmasına önemli katkılar sunmaktadır (AFAD, 2021).

Ulusal ve Uluslararası Yükümlülüklerin Yerine Getirilmesi: Türkiye'nin taraf olduğu çevre, iklim değişikliği ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin ulusal ve uluslararası yükümlülüklerin hayata geçirilmesi, merkezi idare ile yerel yönetimlerin birlikte çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yükümlülükler, yalnızca merkezî düzeyde politika ve mevzuat oluşturulmasıyla değil, yerel düzeyde somut uygulamaların gerçekleştirilmesiyle anlam kazanmaktadır. Paris İklim Anlaşması gibi uluslararası

taahhütlerde öngörülen emisyon azaltımı, hava kalitesinin iyileştirilmesi, atıkların azaltılması ve yenilenebilir enerji kullanımının artırılması gibi hedefler, belediyelerin ulaşım, enerji, atık ve altyapı alanlarında sahada uygulama yapması olmadan gerçekleştirilememektedir. Bu süreçte merkezi idare, özellikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı aracılığıyla çevre mevzuatını ve standartlarını belirlemekte, ulusal çevre ve iklim stratejilerini hazırlamakta, çevresel etki değerlendirmesi, izin ve denetim mekanizmalarını yürütmekte; yerel yönetimlere ise teknik rehberlik ve mali destek sağlamaktadır. Belediyeler ve diğer yerel idareler ise bu politika ve hedefleri somut uygulamalara dönüştürerek temiz hava eylem planları, iklim eylem planları, atık yönetimi ve su arıtma projelerini hayata geçirmektedir. Nitekim AB destekli projelerde birçok belediyenin, Bakanlığın koordinasyonu ve teknik desteğiyle çevre ve iklim alanında planlar hazırlayıp uygulaması, uluslararası yükümlülüklerin iç hukuka ve yerel düzeye aktarılmasında merkez-yerel iş birliğinin kritik rolünü açıkça göstermektedir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m.103–104).

2.4. İş Birliğini Engelleyen Faktörler ve Çözüm Önerileri

Her ne kadar merkez ve yerel yönetimler arasındaki iş birliği arzu edilen bir durum olsa da, uygulamada bu iş birliğini zorlaştıran veya engelleyen çeşitli faktörler mevcuttur. Bu engelleyici unsurların farkında olmak ve bunlara yönelik çözümler geliştirmek, daha sağlıklı bir merkez-yerel ilişkisi tesis etmek için gereklidir. Aşağıda iş birliğini engelleyen başlıca faktörler ve bunlara dair çözüm önerileri sıralanmıştır:

Aşırı merkeziyetçi yaklaşım: Merkez–yerel ilişkilerinde karşılaşılan temel sorunlardan biri, tarihsel ve yönetsel nedenlere dayanan aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışıdır. Merkezî idare, zaman zaman yetki ve kaynakları yerel yönetimlerle paylaşmaktan kaçınmakta; “merkez daha iyi bilir” anlayışıyla hareket eden bürokratik

yapı, yerel yönetimleri karar süreçlerinin dışında bırakabilmektedir. Bu durum, iş birliği kültürünü zayıflatarak kamu hizmetlerinin etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Uygulamada, merkezî idarenin taşra teşkilatlarının belediyelerle yeterli koordinasyon kurmadan hareket etmesi bu sorunun somut bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Bazı bakanlıkların taşra teşkilatları, belediyelere danışmadan kendi bildikleri gibi hareket edebilmektedir. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğü, belediye ile koordinasyon kurmadan bir yol projesi yapması sonucunda hem verimsizlik ortaya çıkar hem de yerel yönetimle çatışma yaşanır. Bu durum hem idari kültürden hem de yasal mevzuatın merkez lehine ağırlık koymasından kaynaklanabilir.

Çözüm: İdari kültürde değişim uzun vadeli bir hedeftir; ancak yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin karar süreçlerine katılımı zorunlu hale getirilebilir. Örneğin şehir planlamasında bakanlık önemli bir karar alacaksa ilgili belediyenin görüşünü alma şartı getirilebilir. Ayrıca kamu personeline özellikle merkezi teşkilat personeline yerel yönetimlerle çalışma ve yönetişim konularında eğitimler vererek zihniyet dönüşümü teşvik edilmelidir. Bu sayede merkezdeki yöneticilerin yerel aktörleri “ortak” olarak görmesi sağlanabilir (Gönenç, 2018).

Siyasi ayrılık ve partizanlık: İş birliğinin önündeki en önemli engellerden biri, merkezî iktidar ile yerel yönetimler arasındaki siyasi farklılıklardır. Eğer bir belediye başkanı iktidar partisinden değilse, merkezi hükümetin o belediye ile iş birliği yapma isteği azalabilir. Kimi durumlarda merkezi idare, muhalefet partisinden belediyelere kaynak aktarmayı kısıabilir veya projelerine onay vermeyi geciktirebilir. Bu tür partizan tutumlar iş birliği ruhunu zehirler ve vatandaşın zararına sonuçlar doğurur.

Çözüm: Merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki siyasi ayrılıkların iş birliğini zedelemesini önlemek, öncelikle eşitlik ve adalet ilkelerinin uygulamada etkili biçimde hayata geçirilmesini gerektirmektedir. Bu çerçevede, merkezî yönetimin belediyelerin siyasi kimliğine bakılmaksızın tüm yerel yönetimlere eşit mesafede durması hem merkezî

idare hem de yerel yönetimler tarafından sunulan kamu hizmetlerinin kesintisiz ve düzenli biçimde sürdürülebilmesi açısından kamu yararının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ilkenin uygulamada karşılık bulabilmesi için, belediyelere sağlanan mali destek ve hibelerin açık, ölçülebilir ve önceden ilan edilmiş kriterlere dayandırılması önem taşımaktadır. Bununla birlikte, karar alma süreçlerinin şeffaf biçimde yürütülmesi, yalnızca yerel yönetimlerin değil, aynı zamanda kamuoyunun da yönetime duyduğu güveni artıracaktır. Bu bağlamda, merkez–yerel iş birliğinin siyasi farklılıklardan etkilenmemesi, kuralların kişilere ve iktidarlara göre değişmediği, öngörülebilir ve istikrarlı bir yönetsel çerçevenin oluşturulmasıyla mümkün olacaktır. Yerel yönetimlerin merkezî desteklere erişiminin güvence altına alınması ise yalnızca belediyeler açısından değil, sunulan hizmetlerden doğrudan yararlanan vatandaşlar açısından da daha adil ve etkin bir yönetim yapısının oluşmasına katkı sağlayacaktır.

Mali kısıtlar ve kaynak yetersizliği: İş birliği için bazen iyi niyet yetmez, maddi imkanlar da gerekir. Merkezî idarenin bütçe kısıtları varsa yerel projelere yeterli kaynak ayıramayabilir. Ya da tam tersi, belediyelerin mali durumu çok zayıfsa iş birliği yapacak kapasite bulamayabilirler. Özellikle küçük belediyeler, personel ve teknik donanım açısından yetersiz kalabilir; bakanlıklarla proje yürütecek altyapıları olmayabilir. Çözüm: Mali engelleri aşmak için yenilikçi formüller geliştirilebilir. Örneğin havuz sistemleri veya ortak fonlar kurulabilir.

Bir bölgedeki belediyeler ve valilik, belirli oranda bütçelerini ortak bir havuza koyup birlikte projeler yapabilir. Merkezi hükümet, teknik desteği artırabilir: Küçük belediyelere proje hazırlama, ihale yapma konularında uzman personel gönderebilir. Zaten kalkınma ajansları da bu amaçla vardır; kapasiteleri güçlendirilerek belediyelere proje desteği artırılmalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin öz gelirlerini artıracak yasal düzenlemeler (örneğin emlak vergisi paylarının yükseltilmesi) ile mali özerklikleri

geliştirilirse, merkezi yardıma bağımlılıkları azalır ve daha eşit bir iş birliği ortamı doğar (Keleş & Mengi, 2021; 196-210).

İdari vesayetin kötüye kullanımı: İdari vesayet denetimi, kanunen sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Ancak uygulamada bazen vesayet yetkisi siyasî veya bürokratik takdir amacıyla kullanılabilmektedir. Örneğin bir belediye meclisi kararı, hukuka aykırı olmamasına rağmen “uygun görülmedi” denilerek valilikçe ikinci kez görüşülmek üzere iade edilebilir. Bu tür durumlar, yerel yönetimleri merkezi idareyle karşı karşıya getirir ve iş birliği ruhunu zedeler. Belediye yöneticileri “nasıl olsa merkez engelleyecek” düşüncesiyle proje üretmekten kaçınabilir. Çözüm: Vesayet denetiminin objektif ölçütlere göre ve hızlı işlemesi sağlanmalıdır. Merkezî idare, vesayet yetkisini asla keyfî kullanmamalı; kullanırsa yargı mercileri hızlı şekilde karar vererek haksız müdahaleyi önlemelidir. Gerekirse bağımsız bir Mahallî İdareler Ombudsmanı gibi bir mekanizma ihdas edilip belediyelerin merkezî otoritenin haksız buldukları işlemlerine karşı hızlı bir çözüm yolu oluşturulabilir (Güler, 2021; 443-450). Böylece yerel yönetimlerin merkezi idareye güveni artacak, vesayet daha şeffaf bir çerçevede işleyecektir.

Koordinasyon eksikliği ve iletişim sorunları: Bazı durumlarda engel, basitçe iletişim eksikliğinden kaynaklanır. Farklı kurumlar arasında yeterli veri ve bilgi paylaşımı olmayabilir. Bir bakanlık, belediyenin yapmakta olduğu planlardan haberdar olmayabilir; aynı şekilde belediye de valiliğin yürüttüğü projeleri bilmeyebilir. Bu kopukluklar, çabaların boşa gitmesine veya çakışmasına yol açar. Çözüm: Düzenli koordinasyon toplantıları (resmî veya gayriresmî) yapılmalıdır. İllerde vali başkanlığındaki il koordinasyon kurulları daha etkin hale getirilebilir; ihtisas gerektiren konular için alt çalışma grupları oluşturulup (örn. trafik komisyonu, turizm konseyi vb.) merkezî taşra birimleri ile belediyeler bir araya gelebilir. Teknolojiden yararlanılarak ortak veri tabanları kurulabilir; örneğin ildeki tüm yatırımların takip edildiği dijital platformlar

paydaş kurumlara açılabilir. Bu sayede şeffaflık artar ve koordinasyon güçlenir (Ersoy, 2023).

- **Yasal belirsizlikler ve çakışan yetkiler:** Bazı alanlarda mevzuat açık olmadığı veya birden fazla kuruma çakışan sorumluluk verdiği için çekişme doğabilir. Örneğin kıyı alanlarının planlamasında Çevre Bakanlığı ile belediyenin yetkisi kesişebilir; tarihî sit alanlarında Kültür Bakanlığı'na bağlı Koruma Kurulu onayı gerektiğinden belediye projeyi durdurmak zorunda kalabilir. Bu tür belirsizlikler iş birliğini engeller, zira herkes kendi yetkisinin üstün olduğunu savunabilir. Çözüm: Kanun ve yönetmeliklerdeki gri alanlar giderilmeli, net görev tanımları yapılmalıdır. Yetki çatışması olan konularda müşterek karar mekanizmaları oluşturulabilir. Örneğin imar ve çevre gibi çok paydaşlı alanlarda bakanlık ile belediyelerin temsilcilerinin bulunduğu ortak komisyonlar kurulup, kararların orada uzlaşıyla alınması sağlanabilir. Zaten büyükşehirlerde ulaşım konusunda UKOME benzeri yapılar mevcuttur; bunun benzerleri farklı konular için de düşünülebilir.
- **Yerelde uzman eksikliği:** Bazı durumlarda iş birliğini engelleyen, yerel yönetimlerin teknik veya insan kaynağı kapasitesinin yetersizliğidir.

Özellikle küçük belediyeler karmaşık proje hazırlamakta zorlanır, yabancı dil bilen personeli azdır, uluslararası fonlara erişemez; bu yüzden merkez ile ortak proje yapmaya çekinebilir veya yaptığı proje kalite eksikliği nedeniyle onay alamaz. Çözüm: Yerel yönetimlere kapasite geliştirme desteği verilmelidir. Bu, eğitim programları (örneğin Belediyeler Birliği'nin hizmet içi eğitimleri), uzman personel takviyesi (merkezden yerel yönetimlere geçici teknik personel görevlendirme), üniversitelerle eşleştirme (şehir bölge planlama, kamu yönetimi bölümlerinin belediyelere danışmanlık vermesi) gibi yollarla yapılabilir. Ayrıca belediyelerin kendi aralarında iş birliği yapmaları teşvik edilmelidir; bir bölgede mali ve teknik kapasitesi güçlü bir belediye, komşu küçük

belediyeye yardım edebilir. Türkiye’de belediye birlikleri bu amaçla vardır ve bunların etkin kullanımı, özellikle küçük belediyelerin güçlenmesine katkı sağlar (Güler, 2021).

Yukarıda sayılanların yanı sıra, merkezî yönetim sistemindeki yapısal değişikliklerin getirdiği bazı belirsizlikler de merkez-yerel ilişkilerini etkilemektedir. Örneğin 2017’de yapılan Anayasa değişikliği ile Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’ne geçilmiş ve buna bağlı olarak merkezî idarenin taşra teşkilatında rol karmaşaları ortaya çıkmıştır (valinin hem Cumhurbaşkanına hem İçişleri Bakanı’na karşı sorumlu olması gibi). Uzmanlar, bu yeni sistemde merkez-yerel dengesinin gözden geçirilmesi ve ikinci bir yerel yönetim reformu dalgasına ihtiyaç olduğunu belirtmektedir (Keleş, 2017; Gönenç, 2018). Bu kapsamda mahallî idarelerin anayasal güvence ve kaynaklarının artırılması, vesayet denetiminin demokratikleştirilmesi, büyükşehir-ilçe ilişkilerindeki yetki karmaşasının giderilmesi gibi konular öncelikli reform alanlarıdır.

Sonuç olarak; Merkezî ve yerel yönetimler arasındaki iş birliğini engelleyen unsurların aşılması büyük ölçüde yönetim anlayışının benimsenmesine bağlıdır. Yönetişim; katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve çok aktörlü karar alma gibi prensiplere dayanır. Merkez-yerel ilişkisine bu perspektifle bakıldığında, birinin diğerine üstünlüğü yerine ortak amaçlar için ortak çaba fikri öne çıkar.

Türkiye’de idari yapı, yasal düzenlemeler ve kurumsal önlemlerle bu yöne evrilmelidir. (Keleş, 2017; Gönenç, 2018). Ayrıca her kademede merkezî idare yöneticilerinin yerel yönetim temsilcileriyle düzenli diyalog kuracağı kalıcı danışma platformları hayata geçirilmelidir. Örneğin yılda bir kez toplanan “Türkiye Yerel Yönetim Şûrası” gibi bir platform, Cumhurbaşkanı, bakanlar, belediye başkanları, akademisyenler ve STK’ları bir araya getirerek sorunların açıkça tartışılmasını sağlayabilir.

Bu önerilerin amacı, hem merkezî hem yerel yönetimlerin nihai hedefi olan kamu hizmetlerinin etkili, adil ve vatandaş odaklı sunumunu gerçekleştirebilmektir.

Unutulmamalıdır ki merkezî yönetim ile yerel yönetimler ne kadar uyum içinde ve birbirinin destekçisi olursa, kamu yönetimi sistemi de o kadar başarılı olacak; bundan kazançlı çıkan doğrudan doğruya vatandaş ve ülke olacaktır.

SONUÇ

Türkiye’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı ve iş birliği ilişkisini ele alan bu çalışma, meseleyi yalnızca “yetki kimin elinde?” sorusuna indirgmeden; kamu hizmetlerinin etkinliği, standartların korunması ve yerel ihtiyaçlara uygunluk ekseninde değerlendirmiştir. İnceleme, günümüz kamu hizmetlerinin tek bir merkezden planlanıp uygulanabilecek ölçüde yalın olmadığını; nüfus artışı, kentleşme ve ihtiyaçların çeşitlenmesiyle birlikte çok aktörlü, eşgüdüm ve koordinasyon gerektiren bir nitelik kazandığını görünür kılmıştır. Türkiye’de merkez–yerel ilişkilerinin sürekli tartışma konusu olmasının arka planında ise, idarenin bütünlüğü ile yerinden yönetim ilkesini aynı anda işler kılma zorunluluğunun bulunduğu ortaya konulmuştur. Bu çerçevede çalışma, söz konusu zorunluluğun kamu hizmetlerinin sunum süreçlerine yansımaları, görev paylaşımı ve iş birliği pratikleri üzerinden bütünlüklü biçimde değerlendirmiştir.

Çalışmanın kavramsal bölümünde, yönetim ve kamu yönetimi kavramlarının çok boyutlu bir nitelik taşıdığı ortaya konulmuştur. Bu bağlamda kamu yönetiminin; bir faaliyet alanı, bir örgütsel yapı, bir akademik disiplin ve aynı zamanda bir meslek alanı olarak ele alınması, merkezî ve yerel idarelerin işlevlerini kavramayı kolaylaştırmıştır. Çerçeve bu şekilde kurulduğunda, merkezî yönetimin ülke ölçeğinde politika belirleme, standart oluşturma, denetim yürütme ve büyük ölçekli planlama kapasitesiyle öne çıktığı; yerel yönetimlerin ise vatandaşın gündelik yaşamına en yakın düzeyde hizmet üretme, ihtiyaçları daha hızlı tespit etme ve yerel koşullara uygun çözümler geliştirme avantajına sahip olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, bu iki düzeyin birbirinden kopuk biçimde işlemesi; hizmetlerde gecikme, kaynak israfı ve koordinasyonsuzluk gibi sorunlara zemin hazırlayabilmektedir. Dolayısıyla tartışmanın odağı, görevlerin mevzuatta nasıl

tanımlandığından ibaret olmayıp, uygulamada nasıl işlediği ve hangi mekanizmalar aracılığıyla birlikte işler hâle getirilebildiği meselesinde toplanmaktadır.

Merkez–yerel ilişkilerinin denetim boyutu değerlendirildiğinde, hiyerarşik denetim ile idari vesayet denetimi arasındaki ayrımın belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Merkezî idare, kendi teşkilatı içinde hiyerarşi aracılığıyla geniş bir yönlendirme ve denetim kapasitesi kullanabilmekte; buna karşılık yerel yönetimler ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduklarından hiyerarşik denetime değil, sınırları kanunla çizilmiş idari vesayet denetimine tabi bulunmaktadır. Bu çerçevede, bir taraftan idarenin bütünlüğünün korunmasını amaçlarken, diğer taraftan yerel özerklik alanının muhafaza edilmesi gereğini de gündeme taşımaktadır. Uygulamada vesayet denetiminin kapsamı ve uygulanma biçimi, iş birliği iklimini güçlendirebildiği gibi zayıflatabilmektedir. Bu nedenle denetimin; yerel iradeyi işlevsizleştiren bir “engelleme” aracı olarak değil, kamu yararı ve hukuka uygunluk temelinde öngörülebilir ve sınırlı bir güvence mekanizması şeklinde işletilmesi kritik önem taşımaktadır.

Tezin ikinci bölümünde hukuki çerçeve ile temel hizmet alanlarındaki görev paylaşımı ele alındığında, Türkiye’de görev dağılımının katı ve tek çizgili bir ayırımdan ziyade, pek çok alanda iç içe geçen ve koordinasyon ihtiyacını artıran esnek bir yapı sergilediği sonucuna varılmıştır. Eğitim ve sağlık gibi alanlarda merkezî idarenin belirleyici konumda bulunduğu, yerel yönetimlerin ise daha çok destekleyici ve tamamlayıcı roller üstlendiği görülmüştür. Buna karşılık altyapı, ulaşım, çevre ve imar gibi alanlarda ölçeğe göre değişen, karma nitelikte bir paylaşım söz konusudur. Sosyal hizmetler ve yardımlar alanında çok aktörlülük daha belirgin hâle gelmekte; merkezî mekanizmalar ile belediyelerin sahaya yakın kapasitesi aynı toplumsal hedefe yönelse de, eşgüdüm sağlanamadığı durumlarda mükerrerlik ve adaletsiz dağılım riski ortaya çıkabilmektedir. Kültür, turizm ve spor gibi alanlarda ise merkezî düzeyin strateji belirleme ve büyük ölçekli yatırım kapasitesi ile yerel düzeyin yaygınlaştırıcı ve

erişilebilirliği artırıcı rolü birbirini tamamlamaktadır. Bu çerçevede, çalışma boyunca yinelenen temel bulguyu güçlendirmektedir: Türkiye’de birçok kamu hizmetinde iş birliği, “tercih edilebilir” bir seçenek olmaktan ziyade, hizmetin niteliği gereği zorunlu bir yönetsel gereklilik hâline gelmiştir.

Merkez–yerel iş birliğinin nasıl kurulduğu sorusuna ilişkin bulgular, çalışmanın temel sonuçlarını desteklemektedir. İl düzeyindeki koordinasyon kurulları, protokoller, ortak projeler ve mali paylaşım araçları; kamu hizmetinin kesintisizliği ile etkinliğini sağlama amacı bakımından pratik çözümler üreten başlıca mekanizmalar olarak öne çıkmaktadır. Protokoller ve ortak projeler, “bu iş kimin görevi?” tartışmasını aşarak süreçlere hız kazandırabilmekte; büyük ölçekli kentsel dönüşüm, altyapı ya da ulaşım projelerinde merkezî kapasite ile yerel saha bilgisini bir araya getirebilmektedir. Bununla birlikte, söz konusu araçların sık ve kontrolsüz biçimde kullanımı, görev sınırlarını belirsizleştirme ve hesap verebilirliği zayıflatma riskini de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle çalışmada, iş birliği mekanizmalarının güçlü yönlerinin yanı sıra, yeterince iyi tasarlanmadığı durumlarda doğurabileceği kurumsal bulanıklık da bütünlüklü biçimde görünür kılınmıştır.

Çalışma, iş birliğinin önemini değerlendirirken, ortaya çıkan kazanımları yalnızca idari verimlilik boyutuyla sınırlı ele almamıştır. Etkin bir iş birliği düzeni; hizmet sunumunda hız ve kalite artışı, yerel ihtiyaçlara uygun çözümlerin geliştirilebilmesi, ulusal standartların korunması, kurumsal kapasitenin karşılıklı olarak güçlenmesi, demokratik katılımın genişlemesi ve hesap verebilirliğin pekişmesi gibi geniş bir fayda alanı üretmektedir. Afet ve acil durumlar gibi olağanüstü koşullarda ise bu katkılar daha görünür hâle gelmekte; merkezî koordinasyon ile yerel uygulama kapasitesinin aynı hedefe yönelmesi, müdahalenin hızını ve kapsayıcılığını belirleyen temel unsurlardan biri olarak öne çıkmaktadır. Bu yönüyle, merkez–yerel ilişkisini bir “üstünlük” tartışması

şeklinde değil, kamu hizmetinin niteliğini belirleyen bir “birlikte çalışabilme” meselesi olarak konumlandırmaktadır.

Buna karşılık, uygulamada iş birliğini zayıflatan unsurların dikkat çekici bir süreklilik sergilediği görülmektedir. Aşırı merkeziyetçi refleksler, siyasî gerilim ve partizanlık, mali yetersizlikler, koordinasyon eksikliği, iletişim kopuklukları, çakışan yetkiler ile yerel düzeyde uzman eksikliği; iş birliğinin önünde tekrarlayan engeller olarak öne çıkmaktadır. Bu çalışmanın ortaya koyduğu genel çerçeve şu şekilde özetlenebilir: Türkiye’de mevzuat düzeyinde iş birliği kanalları ve görev dağılımı büyük ölçüde tanımlanmış olsa da, sahadaki başarı; kuralların nasıl işletildiğine, kurumların birbirini “rakip” değil “ortak” olarak konumlandırıp konumlandırmadığına ve süreçlerin şeffaf ile öngörülebilir biçimde yönetilip yönetilmediğine bağlıdır. Bu nedenle sorunların kaynağı yalnızca normatif boşluklar değildir; aynı zamanda idari kültür, iletişim düzeni ve kurumsal kapasite farklılıkları belirleyici rol oynamaktadır.

Tezin öneri çerçevesi, çalışmanın bütünlüğüyle uyumlu biçimde üç temel eksende yapılandırılmaktadır. İlk eksen, görev tanımlarının ve iş birliği prosedürlerinin daha açık, şeffaf ve öngörülebilir bir düzleme taşınmasıdır. Bu tür bir netleştirme, uygulamada ortaya çıkan yetki çakışmalarını azaltmanın yanı sıra hesap verebilirliğin güçlenmesine de katkı sağlayacaktır. İkinci eksen, koordinasyonun kurumsal bir zemine kavuşturulması ve düzenli iletişim kanallarının pekiştirilmesidir. Bu kapsamda il düzeyindeki ortak platformların daha etkin işletilmesi, ihtisas alanlarına göre alt çalışma gruplarının süreklilik arz edecek şekilde çalıştırılması ve veri paylaşımının sistematik bir uygulama hâline getirilmesi, koordinasyon kapasitesini artırabilecek işlevsel araçlar olarak öne çıkmaktadır. Üçüncü eksen ise mali ve beşerî kapasitenin geliştirilmesine odaklanmaktadır. Mali paylaşımın objektif ölçütlere dayandırılması, yerel idarelerin üstlendikleri hizmet yüküyle orantılı gelir imkânlarına erişebilmesi ve özellikle küçük ölçekli yerel yönetimlerde uzmanlaşmayı güçlendirecek kapasite geliştirme

uygulamalarının yaygınlaştırılması, iş birliğinin sürdürülebilirliğini destekleyen temel unsurlar olacaktır.

Genel bir değerlendirme düzeyinde, Türkiye’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin “kim kime üstün?” ikiliği içinde ele alınmasının, kamu hizmetinin somut gereksinimlerini geri plana ittiğini göstermektedir. Etkin bir kamu yönetimi açısından belirleyici olan, merkezî kapasite ile yerel dinamizmi aynı amaç doğrultusunda buluşturabilen bir görev paylaşımı ve uygulanabilir bir iş birliği düzeninin tesis edilmesidir. Bu çerçevede merkezî idarenin standartlaşma ve bütünlük ihtiyacını gözetirken yerel düzeyin esnekliğini ve sahaya yakın bilgisini dışlamaması; yerel yönetimlerin ise yerel talepleri güçlü biçimde ifade ederken ulusal bütünlüğü ve hizmet standartlarını dikkate alması kritik önemdedir. Söz konusu karşılıklı gözetim ve uyum sağlandığında, ortaya çıkacak çıktı doğrudan vatandaşın gündelik yaşamına yansıyan daha nitelikli, daha hızlı ve daha adil bir hizmet üretimi olacaktır.

Sonuç itibarıyla Türkiye’de merkez–yerel ilişkilerinin geliştirilmesi, taraflardan birinin etki alanını genişletmeye dönük bir arayıştan ziyade, iki düzeyin birlikte çalışabilirliğini artıracak kurumsal aklın ve uygulama disiplininin inşasını gerekli kılmaktadır. Çalışmanın ulaştığı temel yargı, kamu hizmetinin niteliğini belirleyen unsurun yalnızca yetkinin hangi elde toplandığı olmadığı; bu yetkinin hangi iş birliği düzeni içinde, hangi şeffaflık düzeyiyle ve hangi kapasiteyle kullanıldığı olduğudur. Bu yaklaşım sürdürüldüğünde merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki, bir gerilim hattı görünümünden uzaklaşarak kamu yararını büyüten bir ortaklık zeminine dönüşebilecektir.

KAYNAKÇA

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, (2021), **2021 Yılı İdare Faaliyet Raporu**, Ankara, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.

Belediye Kanunu (5393), (2005, 13 Temmuz), *Resmî Gazete*, No. 25874.

Berkley, G., ve Rouse, J., (2004), **The Craft of Public Administration (9th edition)**, New York, McGraw-Hill.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216), (2004, 23 Temmuz), *Resmî Gazete*, No. 25531.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018, 10 Temmuz), *Resmî Gazete (Mükerrer)*, No. 30474.

Erkan, E. G., (2014), **Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımı, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinlik ve Silifke Belediyesinde bir uygulama** [Yüksek lisans tezi], Karaman.

Ersoy, M., (2023), **Yerel Yönetim ve Yerel Siyasal Güç Kuramları**, Ankara, İmge Kitabevi.

Ertaş, H., (2016), **“Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları ile ilgili mevzuat ve karşılaştırmalı analiz”**, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, (11), s. 87–113.

Eryılmaz, B., (2019), **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.

Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu (3289), (1986, 21 Mayıs), *Resmî Gazete*, No. 19120.

Gönenç, L., (2018), **“2017 Anayasa değişikliği sürecine dair notlar”**, Mahalli İdareler Dergisi, 8(68), s. 15–22.

Gözler, K., (2019), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Bursa, Ekin Yayınevi.

Gözübüyük, A. Ş., (2000), **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi.

Güler, B. A., (2021), **Türkiye’nin Yönetimi Yapı**, Ankara, İmge Kitabevi.

- Günday, M., (2013), **İdare Hukuku** (10. baskı), Ankara, İmaj Yayıncılık.
- İl İdaresi Kanunu (5442), (1949, 10 Haziran), Resmî Gazete, No. 7236.
- İl Özel İdaresi Kanunu (5302), (2005, 4 Mart), Resmî Gazete, No. 25745.
- İmar Kanunu (3194), (1985, 9 Mayıs), Resmî Gazete, No. 18749.
- Keleş, R., ve Mengi, A., (2021), **Kent Hukuku**, Ankara, İmge Kitabevi.
- Keleş, R., (2023), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi.
- Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (2863), (1983, 23 Temmuz), Resmî Gazete, No. 18113.
- Mahallî İdareler ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartları Yönetmeliği, (2007, 22 Şubat), Resmî Gazete, No. 26442.
- Millî Eğitim Temel Kanunu (1739), (1973, 24 Haziran), Resmî Gazete, No. 14574.
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması Hakkında Kanun (6360), (2012, 6 Aralık), Resmî Gazete, No. 28489.
- Parlak, B., ve Ökmen, M., (2015), **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Bursa, Ekin Yayınları.
- Stillman, R. J., (2005), **Public Administration: Concepts and Cases (8th edition)**, Boston, Houghton Mifflin.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2709), (1982, 7 Kasım), Resmî Gazete (Mükerrer), No. 17863.
- Türkiye Cumhuriyeti. (1924). Köy Kanunu (Kanun No. 442, 18 Mart 1924). Resmî Gazete.
- Türkiye Cumhuriyeti. (2008). İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (Kanun No. 5779, 2 Temmuz 2008). Resmî Gazete (Sayı: 26937, 15 Temmuz 2008).
- Türkiye Cumhuriyeti. (1983). Çevre Kanunu (Kanun No. 2872, 9 Ağustos 1983). Resmî Gazete (Sayı: 18132, 11 Ağustos 1983).

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1593), (1930, 6 Mayıs), Resmî Gazete, No. 1489.

Yayla, Y., (2009), **Kamu Yönetimi**, Ankara, Nobel Yayıncılık.

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı ve iş birliği ilişkisini, kamu hizmetlerinin etkin sunumu açısından çok boyutlu bir çerçevede incelemektedir. İncelemenin hareket noktası, günümüzde kamu hizmetlerinin artan ölçek ve çeşitlilik nedeniyle tek merkezden yönetilemeyecek kadar karmaşık bir niteliğe kavuşmasıdır. Bu bağlamda çalışma, merkezî yönetimin ülke genelinde standart belirleme, planlama, denetim ve kaynak toplama kapasitesi ile yerel yönetimlerin vatandaşın gündelik ihtiyaçlarına yakınlık, hızlı müdahale ve yerel koşullara uyum sağlama avantajını karşı karşıya getirmek yerine, tamamlayıcı bir işlev ilişkisi içinde ele almaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde yönetim ve kamu yönetimi kavramları açıklanmış; kamu yönetiminin faaliyet, örgüt, disiplin ve meslek boyutları üzerinden merkezî ve yerel idarelerin işleyiş mantığı ortaya konulmuştur. Bu bölümde ayrıca Türkiye’de merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin anayasal temeli ile yerel yönetimlerin (belediye, il özel idaresi, köy ve birlikler) hukuki niteliği değerlendirilmiştir. Merkez–yerel ilişkilerinde denetim mekanizmaları özel bir önemle ele alınmış; merkezî idarenin kendi teşkilatı içindeki hiyerarşik denetimi ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi arasındaki ayrım netleştirilmiştir. Vesayet denetiminin kanunla sınırlı olması gerektiği, buna karşın uygulamadaki işleyişinin iş birliği iklimini doğrudan etkileyebildiği vurgulanmıştır.

İkinci bölümde görev paylaşımının hukuki çerçevesi; başta Anayasa hükümleri olmak üzere Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Köy Kanunu ve 6360 sayılı Kanun gibi temel düzenlemeler üzerinden ele alınmıştır. Ardından eğitim, sağlık, güvenlik ve afet yönetimi, altyapı ve ulaşım, çevre ve imar, sosyal hizmetler ile kültür–turizm–spor gibi alanlarda “kim ne yapıyor?” sorusu

değerlendirilmiş; bu değerlendirme yalnızca mevzuatta yer alan görevlerin sıralanmasıyla sınırlı tutulmadan, söz konusu alanların neden koordinasyon ve iş birliği gerektirdiği dikkate alınarak kurgulanmıştır. Çalışma, özellikle ölçek büyüdükçe ve hizmetler çok aktörlü bir nitelik kazandıkça, merkezî kapasite ile yerel uygulama gücünün birlikte çalışmasının bir tercih olmaktan çıkarak yönetsel bir zorunluluğa dönüştüğünü ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte çalışma, iş birliğinin her zaman sorunsuz işlemediğini de ortaya koymaktadır. Aşırı merkeziyetçi yaklaşımlar, siyasi gerilimler, mali kaynak yetersizliği, koordinasyon ve iletişim eksikleri, yetki çakışmaları ile yerel düzeyde uzman personel azlığı; kamu hizmetlerinde verimliliği düşüren ve süreçleri yavaşlatan başlıca sorun alanları olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda öneriler, görev ve sorumlulukların daha açık biçimde belirlenmesi; koordinasyon için kurulan ortak yapıların daha etkili çalıştırılması; bilgi ve veri paylaşımının düzenli hâle getirilmesi; mali gücün açık ve nesnel ölçütlere dayanarak desteklenmesi ve yerel idarelerde nitelikli insan kaynağının artırılması başlıklarında toplanmaktadır. Sonuç olarak çalışma, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi “kim daha üstün?” tartışmasına sıkıştırmak yerine, kamu yararını artıracak şekilde birlikte çalışmayı kolaylaştıran bir düzenin gerekli olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Merkezi yönetim; Yerel yönetimler; Görev ve yetki paylaşımı; Yönetimler arası işbirliği; Kamu hizmet sunumu; İdari vesayet; Koordinasyon; Mali kapasite.

ABSTRACT

This study examines the division of responsibilities and the patterns of cooperation between central government and local governments in Türkiye through a multidimensional framework, with a particular focus on the effective delivery of public services. It starts from the premise that contemporary public services have become too complex to be administered solely from a single center due to their expanding scale and diversity. Accordingly, rather than portraying central and local authorities as competing actors, the study conceptualizes their relationship as functionally complementary: central government provides nationwide standard-setting, planning, supervision, and resource mobilization capacity, whereas local governments contribute proximity to citizens, rapid responsiveness, and adaptability to local conditions.

The first part clarifies the concepts of administration and public administration and explains the operational logic of central and local authorities by addressing public administration as an activity, an organization, a discipline, and a profession. It also discusses the constitutional foundations of centralization and decentralization in Türkiye and assesses the legal nature of local governments (municipalities, provincial special administrations, villages, and unions). Oversight mechanisms are analyzed by distinguishing hierarchical control within the central administrative apparatus from administrative tutelage over local governments, emphasizing that the scope and practice of tutelage can directly shape the climate of cooperation.

The second part outlines the legal framework of task allocation based on constitutional provisions and key legislation, including the Municipal Law, Metropolitan Municipality Law, Provincial Special Administration Law, Village Law, and Law No. 6360. It then evaluates “who does what” across major policy fields—such as education, health, security and disaster management, infrastructure and transport, environment and zoning, social services, and culture–tourism–sports—while demonstrating why these

fields inherently require coordination. Finally, the study identifies major impediments to cooperation (over-centralization, political tensions, fiscal constraints, coordination and communication gaps, overlapping competences, and limited qualified personnel at the local level) and proposes measures to clarify responsibilities, strengthen joint coordination arrangements, institutionalize data sharing, support local finances through objective criteria, and enhance human capacity in local administrations. Overall, the study argues that public interest is best served not by a hierarchy debate but by governance arrangements that facilitate effective collaboration.

Keywords: Central government; Local governments; Division of responsibilities; Intergovernmental cooperation; Public service delivery; Administrative tutelage; Coordination; Fiscal capacity.