

Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİNİN BUGÜNÜ VE GELECEĞİNE YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

Halim Emre ZEREN*

Ecem Buse SEVİNÇ ÇUBUK**

Öz

Mahalli idare birlikleri, yerel yönetimlerin tek başlarına yapamadıkları faaliyetler ve ortaklığa ihtiyaç duydukları alanlar için kendi aralarında kurdukları işbirliği zemininin tüzel kişiliğe bürünmüş halini ifade etmektedir. Bu birlikler, mekânsal ölçeklere göre kurulduğu gibi, çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere de kurulabilirler. Dünyanın birçok yerinde yaygın olarak faaliyet gösteren mahalli idare birlikleri; Türkiye’de anayasal bir zeminde yer bulmalarına rağmen 2005 yılına kadar yasal bir çerçeveye sahip olamamışlardır. Yerel yönetim birlikleri, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun sonrasında sayısal ve işlevsel olarak etkinliklerini kaybetmiş görünmektedirler. Mevcut durum, yerelleşmeye zarar veren merkezileşme politikalarının ağırlık kazandığı bir yapıya işaret etmektedir.

Bu çalışmanın amacı; mahalli idare birliklerinin dünyadaki görünümünden hareketle Türkiye’deki durumunun ortaya konulması ve belediye birlikleri özelinde etkinliğin artırılabilmesi için yapılabilecekler hakkında öngörülerde bulunulmasıdır. Bu çerçevede yerel yönetim birliklerinin yapılarıyla ve işleyişleriyle ilgili çeşitli bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Buna ilaveten yerel yönetim birliklerinin mevcut durumları ortaya koyularak gelecekteki yapılarıyla ve durumlarıyla ilgili çıkarımlarda bulunulması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdare Birlikleri, Yerel Yönetim, Yerelleşme, 5355, 6360.

* Doç. Dr., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, emre.zeren@adu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8681-2397

** Araş. Gör., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü; Delft University of Technology, Faculty of Technology Policy and Management, Delft, the Netherlands, ecembuse.sevinc@adu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1679-1746



AN EVALUATION OF THE CURRENT AND FUTURE POSITION OF LOCAL ADMINISTRATIVE UNIONS IN TURKEY

ABSTRACT

Local administrative unions refer the legal entities established by local administrations to find a collaborative ground for the activities and fields that they cannot achieve on their own and therefore, need partnership. These unions can be based on spatial scales, as well as various purposes. Local administrative unions, which are widely active in many parts of the world, could not have a legal framework in Turkey until 2005 despite of the presence of a constitutional ground. The unions appear to have lost their effectiveness numerically and functionally after Law No. 6360 enacted in 2012. The current situation signals for a structure in which centralization policies that harm localization gain weight.

The purpose of this study is to analyze the local administrative unions in Turkey with reference to their position in the world and to make predictions about the requirements to enhance their effectiveness. Following the information about the structures and functions of local administrative unions, the study presents the implications on the future structures and situations of these unions depending on their current situation.

Keywords: *Local Administrative Unions, Local Administration, Localization, the Law No. 5355, the Law No. 6360.*

GİRİŞ

Yerel yönetimler, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin icrası ve halka yakın birimlerce yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş olan özerk yerel yönetim yapılarıdır. Halkın yönetime katılması ve kararların müştereken alınması açısından büyük öneme sahip olan bu birimlerin işlerliği, ülke demokrasisinin işlerliğiyle doğru orantılı kabul edilmektedir.

Dünyanın gelişmiş ülkelerinde çoğunlukla eski ve köklü bir geçmişe sahip olan belediyeler, tek başına yapamadıkları faaliyetler veya ortaklığa ihtiyaç duydukları alanlar için birleşme ihtiyacı duymuşlardır. Bu gerekçeyle gerek uluslararası, gerek ulusal alanda ve gerekse kendi aralarında birlikler kurmuşlardır. Yerel yönetim birliklerinin, kendi aralarında işbirliği kurma faaliyetlerine 19. yüzyılın sonlarında Fransa’da başladıkları bilinmektedir. Günümüzde dünya ölçeğinde birçok yerel yönetim birliği etkin bir şekilde çalışmaktadır.

Türkiye’de ise yerel yönetimler Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerine doğru kurulmaya başlanmış ve Cumhuriyet döneminde nispeten güçlenmiştir. Dünyadaki yerelleşme eğiliminden her ülke gibi nasibini alan Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel yönetimlerce kurulan örgütler, vesayete bağlı bir seyir izleyerek de olsa gelişmeye devam etmektedirler.

Reformun sürekli ve sıradan bir yönetsel icraat olarak değerlendirildiği Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve demokratik seviyelerinin artırılmasına ilişkin faaliyetler her ne kadar 1930’lu yıllara uzanan bir geçmişe sahipse de, bu alanda 2003 yılının milat olarak kabul edilebileceği söylenebilir. 2003 yılında tasarı çalışmalarına başlanan ve 15 Temmuz 2004’te kabul edilen 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Cumhurbaşkanlığına TBMM’ye iade edilmiş olsa da; kanunun öngördüğü bütünün parçaları tek tek yasalaştırılarak Türk Kamu Yönetimi sistemine etki etmiştir (Akçay, 2013:35). 5227 sayılı Kanun sonrasında hayata geçirilen bütün kanunlarda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ‘hizmette yerellik’ ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkilerinin artırıldığı görülmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılmasına İlişkin Kanun sözü edilen dönemde

çıkarılan kanunlardandır. Öte yandan dünyada 2010 yılı sonrasında dikkati çeken konjonktür merkezileşme eğiliminin, özellikle gelişmekte olan ülkelerin yönetsel yapılarını etkilediği iddia edilmektedir (Paksoy vd., 2013; Oğuzlu, 2011). Bu açıdan Türkiye’deki belediye sisteminin 2012 yılında çıkan 6360 sayılı kanunla yeni bir forma girdiği söylenebilir.

Türkiye’de kuruluşlarından itibaren yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin çeşitli sorunlarla karşılaştıkları söylenebilir. Bunlar içindeki en önemli başlıklardan biri, diğer açmazların da ortaya çıkmasında önemli bir rolü bulunan finansal sorunlardır (Ulusoy ve Tekdere, 2019). Finansal sorunların temel kaynağı ise “öz gelir kaynaklarının yetersizliği, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından aktarılan paylara aşırı bağımlılık, yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması ve vergilendirme yetkisinin olmaması” şeklinde özetlenebilir (Yüksel, 2004). Dolayısıyla, ölçek ekonomisinin imkânlarından en uygun şekilde yararlanabilmek için yerel yönetim birliklerinin ve kooperatifleşmeye yönelik alternatiflerin değerlendirilmesi önemli görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin etkinliğinin vizyoner bir bakış açısıyla yeniden ele alınması gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı; yerel yönetim birliklerinin dünyadaki görünümünden hareketle Türkiye’deki durumunun ortaya konulması ve belediye birlikleri özelinde etkinliğin arttırılabilmesi için atılabilecek olan adımların belirlenmesidir. Bu çerçevede yerel yönetim birliklerinin yapılarıyla ve işleyişleriyle ilgili birtakım bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Buna ilaveten yerel yönetim birliklerinin mevcut durumları ortaya koyularak, gelecekteki yapılarıyla ve durumlarıyla ilgili öngörülerde bulunulması amaçlanmıştır.

Çalışmada dolaylı araştırma yöntemi çerçevesinde konuyla doğrudan ya da dolaylı ilgisi bulunan kitap, dergi, makale, gazete, akademik çalışma niteliğindeki tezler ve benzeri yazılı kaynakların taranmasının yanında, elektronik ortamda kaynak taraması yapılarak, araştırma açısından kaynak olabilecek bilgilerin altyapısı oluşturulmuştur. Çalışmada bilimsel araştırma teknikleri doğrultusunda toplanılan veriler niteliksel çözümleme teknikleriyle işlenmiştir.

1. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Yerel yönetimlerin eldeki olanaklardan bir an önce ve yeterince yararlanabilmesinin yöntemlerinden biri yerel yönetim birimleri arasında iş ve güç birliği yapabilme yollarını araştırmaktır. Kamu hizmetlerinin büyük kısmını üstlenmiş olan yerel yönetimler, üzerine düşen görevleri gerçekleştirmek ve karşılaştıkları sorunlara etkili çözüm yolları geliştirilebilmek için en iyi şekilde örgütlenmek zorundadır. Yerel yönetim birimleri bazen kendi yapılanmaları içinde çözümlenemeyecek kadar büyük sorunlarla karşılaşabilmektedir. Diğer yandan, bazı sorunlar da büyük bir örgüt ve kaynak ayrılmasına değmeyecek kadar küçük olabilmektedir.

Yerel yönetimler mahalli ve müşterek nitelikteki hizmetleri gerçekleştirirken maliyetleri en düşük seviyeye taşımak istemektedirler. Bunun yanında bazı hizmetler uzmanlık ve teknik bilgi gerektirmektedir. Tüm bu durumlar, yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesinin, kamusal hizmette verimlilik, yerindelik ve bütünlük sağlayacağı öngörülmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018; Keleş, 1998:23). Bu sebeple yerel yönetimler arasında, siyasi olmamak kaydıyla hizmetlerin düşük maliyetle ve yüksek verimlilikle etkin olarak yapılması amacıyla kurulan birlikler “yerel yönetim birlikleri” olarak ifade edilebilir (Hamamcı, 2007:6).

Yerel yönetim birlikleri, örgütlenme biçimlerine göre genel olarak mekânsal ölçeklerine göre ve amaçlarına göre olmak üzere iki başlık altında tasnif edilmektedir. Mekânsal ölçeklerine göre birliklerde örgütlenme uluslararası, ulusal, bölgesel ve kentsel birlikler olarak gruplanmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin amaçlarına göre ekonomik ve ticari amaçlı yerel yönetim birlikleri, sosyal ve kültürel amaçlı yerel yönetim birlikleri, altyapı amaçlı yerel yönetim birlikleri, turizm amaçlı yerel yönetim birlikleri ve diğer hizmetlere ilişkin yerel yönetim birlikleri olmak üzere beş başlık altında toplanmaktadır.

1.1. Mekânsal Ölçeklere Göre Yerel Yönetim Birlikleri

Mekânsal ölçeklere göre yerel yönetim birlikleri uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel birlikler olarak dörtlü bir ayrıma tabi tutulabilir: uluslararası ölçekteki birlikler, ülke düzeyinde kurulan birlikler, bölge düzeyinde kurulan birlikler ve kentsel birlikler.



Uluslararası ölçekteki birlikler kapsamında, UCLG (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı) adı altında birleşmiş olan teşkilatlar örnek olarak verilebilir. IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği), FMCU – UTO (Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu) ve METROPOLIS (Metropol Kentler Birliği) gibi örgütler, yerel demokratik yönetimi küresel olarak savunma amaçlı faaliyetler yürütmektedirler (TBB, 2019a). Bu örgütler kentin ve kentlinin sorunlarını uluslararası alanda kendi temsilcileriyle dile getirmeye yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu amaçla kamuoyu gündeminde yer almak için faaliyetler yürütmektedirler.

Ülke düzeyinde kurulan birlikler, bir ülkedeki tüm beledi yönetimlerin ortak sorunlarını ele almak ve belediyeler arasında iletişim ağı oluşturmak üzere kurulmuş birliklerdir. TBB (Türkiye Belediyeler Birliği), AAM (*Albanian Association of Municipalities*) ve NAMRB (*National Association of the Municipalities in Republic of Bulgaria*) gibi birlikler ulusal düzeyde faaliyet gösteren birliklere örnek teşkil etmektedir. Bu birliklerde çoğunlukla üyelik ülkedeki bütün belediyeleri kapsamaktadır. Bu birliklerin kapsamı altındaki belediyelere çeşitli destekler ve birlikte çalışma imkânı verme iddiasında oldukları görülmektedir.

Bölge düzeyinde kurulan birlikler, yerel yönetim birimlerinin aynı bölgedeki/ havzadaki benzer sorunlarını gündeme taşımayı ve bunlara ilişkin merkezi hükümetlerden veya çeşitli fon kaynaklarından destek almayı amaçlamaktadırlar. ZELS (Makedonya Yerel Özyönetim Birimleri Birliği), EBB (Ege Belediyeler Birliği), CLER (Hırvatistan Yerel Ekonomik Kalkınma Birliği), KEKAB (Kelkit Havzası Kalkınma Birliği) gibi birlikler bunlara örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nin (CEMR) Belçika bölümüyle birleşen Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği, Avrupa programlarına katılmak isteyen yerel makamlara tavsiye ve yardım sağlayarak, bu makamların AB programlarında temsiline aracılık ettiğinden zamanla ulusal bir birlik rolünden bölgesel bir aktör konumuna gelmiştir.

Kentsel birlikler, kent düzeyinde hizmete yönelik ve yörelere özgü ortak yerel sorunların çözümü için kurulmaktadır. Kentlerde kurulan köylere hizmet götürme birlikleri, sulama birlikleri, hayvan yetiştiriciliği birlikleri bu kapsamda değerlendirilebilir.

1.2. Amaçlarına ve Faaliyet Alanlarına Göre Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birliklerinin amaçlarına ve faaliyet alanlarına göre sınıflandırılarak birkaç başlık altında incelenmesi ve değerlendirilmesi mümkündür. Bu çalışmada, amaç ve faaliyet alanlarına göre yerel yönetim birliklerini beş başlık altında incelenmektedir: ekonomik ve ticari amaçlı yerel yönetim birlikleri, sosyal ve kültürel amaçlı yerel yönetim birlikleri, altyapı amaçlı yerel yönetim birlikleri, turizm amaçlı yerel yönetim birlikleri ve diğer hizmetlere ilişkin yerel yönetim birlikleri (Bıçakçoğlu, 2010: 34-37).

1.2.1. Ekonomik ve Ticari Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Kurulduğu yörelerdeki ekonomik ve ticari faaliyetlere katkı yapmak amacı taşımaktadırlar. Yerel yönetim birlikleri özü itibarıyla ekonomik işbirliğini güçlendirmek için kurulmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin tek başlarına finansal destek sağlayamayacağı ihtiyaçları karşılama ya da sorunları çözmek temel amaçlar arasında yer almaktadır. Birliklerin genel olarak ekonomik bir işlevinin bulunmasının yanı sıra, yalnızca ekonomik ve ticari amaçlı yerel yönetim birlikleri de bulunmaktadır. Bu tür birliklerin faaliyetlerinden bazıları; sanayi tesisleri yapımı ve işletilmesi, besihane, damızlık ve suni tohumlama, arıcılık, balıkçılık, balıkçı barınağı tesis etme ve işletme; çiftlik tesis etme ve işletme, fidan üretimi; fırın, soğuk hava deposu yaptırma ve işletme; otel, motel, plaj, kaplıca restoran gibi turistik tesisler yapma ve işletme olarak sayılabilir (Ordu –Gölköy Ulaştırma Birliği, vb.).

1.2.2. Sosyal ve Kültürel Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Belirli sosyal ve toplumsal gereksinimleri karşılayabilmek için kurulan birliklerdir. Bu birlikler, genellikle toplumda özel gereksinime muhtaç olarak görülen sosyal grupların haklarını koruma ve hayat standartlarını geliştirmeyi amaçlamaktadır (Ankara Muhtaç Çocukları Koruma Birliği gibi). Aynı zamanda, bu birlikler konut, huzurevi, konuk evi şeklinde de faaliyet gösterebilmektedir.

1.2.3. Altyapı Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birimlerinin altyapı ile ilgili hizmetlerini ortaklaşa karşılamak üzere kurdukları birliklerdir. Bu tür birliklerin sayıları, zamana, teknolojik gelişmelere ve gereksinimlere bağlı olarak değişir. Faaliyet alanlarından bazıları;

içme-sulama suyu sağlanması, yol-kanalizasyon yapımı, arıtma tesisleri kurulması, çevre koruma ve katı atık hizmetleri şeklinde ifade edilebilir (Söke Sulama Birliği, vb.).

1.2.4. Turizm Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Bu tür birlikler, bölgede ihtiyaç duyulan herhangi bir altyapı hizmetinin hızlı şekilde yerine getirilerek turizm sektörünün hizmetine sunulmasının yanı sıra, tarihi ve kültürel zenginliklerin korunarak turizm potansiyelinin geliştirilmesi görevlerini de yerine getirmektedirler (Marmaris-Köyceğiz-Datça Turizm Altyapı Hizmet Birliği, Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı İşletme Birliği, vb.).

1.2.5. Diğer Hizmetlere İlişkin Yerel Yönetim Birlikleri

Bu tür birlikler, yukarıdaki sınıflandırmanın dışında kalan çeşitli hizmetleri gerçekleştirmek üzere kurulmuş birliklerdir (Gölmarmara Köyler ve Belediyeler Toplum Kalkınma Birliği, vb.).

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Türkiye' de yerel yönetim birliklerinin durumu, yerel yönetimlerin tarihiyle doğru orantılı bir gelişim göstermiştir. Yerel yönetim geleneği açısından hayli genç olan Türkiye'de, yerel yönetim birliklerinin de geçmişten referans alması pek mümkün görünmemektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde, yerel yönetim birliklerine benzeyen vakıflar, ahilik ve lonca teşkilatı ve divanlar gibi bazı birimler ortaya çıkmış ise de, yerel yönetim birliklerinin ilk örnekleri Cumhuriyetin kurulması ile görülmeye başlanmıştır (Köseoğlu, 2010:86).

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Birliklerinin Tarihi

Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin ilk nüvelerinin, 1913 yılında çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkatinin 145 ve 146. maddeleriyle ortaya çıktığı ifade edilebilir¹. Cumhuriyet'in kurulduğu dönemde nüfusun büyük bir oranının köylerde yaşaması nedeniyle köyün yönetsel boyutunu düzenlemeye dönük 442 Sayılı Köy Kanunu yürürlüğe konulmuş ve bu kanunun 47. maddesinde köylerin kuracakları birliklere atıf yapılmıştır.

¹ Kanunun Osmanlıca metni için bkz. Reyhan C. (2000) "1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, Sayı 1, s. 129-154.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu 133 ve 148. maddelerinde belde, köy ve il yerel yönetimlerinin kendi aralarında kuracakları birlikler ile ilgili düzenlemelere yer vermiştir (Eryiğit, 2016:286). 1949 tarihinde yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 56. maddesi, bucak çevresindeki köylerle belediyelerin kendi aralarında birlikler kurabileceklerini hükme bağlamıştır.

1930-1964 yılları arasında, vali ve kaymakamların yönlendirme çabaları neticesinde, özellikle temel toplu tüketim hizmet yoksunluğu içerisindeki kırsala yönelik; yol yapımı, içme suyu temini, elektrik sağlanması, telefon hizmetinin kurulması zorunluluğu sebebiyle yerel yönetim birlikleri doğmuştur. Bu dönemde 19’u telefon birliği olmak üzere kurulan 34 yerel yönetim birliği; “yerel halktan yana, yerel toplu tüketim hizmetlerinde kullanım değerinin geçerli olduğu, merkezi yönetimin yönlendirmesi, yerel halkın katkı sağlaması ve merkezi bürokrasi ile halk katımlı bir “toplum kalkınması” gerçekleştirme çabası olarak değerlendirilmektedir (Atılgan, 2016:63).

Daha önce anayasal düzeyde dayanağı olmayan birliklere, ilk kez 1961 Anayasası’nda yer verilerek, birlik sayısının artması hedeflenmiştir. 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı’nın kurulmasıyla yerel yönetimler arası işbirliğinin geliştiği ve bölgesel ölçekte çok sayıda belediye birliklerinin kurulduğu bir süreç yaşanmıştır. Bu dönemde “birlikleşme” anlayışına dayalı belediyeciliğin ve “toplumcu belediyecilik” düşüncesinin hâkim olduğu söylenebilir (Atılgan, 2016:67). Bu dönemde özellikle bölgesel ölçekte kurulan bazı belediye birlikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Akdeniz Belediyeler Birliği (1978),
- Çukurova ve Toroslar Belediyeler Birliği (1978),
- Doğu Anadolu Belediyeler Birliği (1978),
- Ege Belediyeler Birliği (1978),
- Fırat Belediyeler Birliği (1979),
- Karadeniz Belediyeler Birliği (1978),
- Keban Gölü Belediyeleri Ulaşım Birliği (1979),
- Kızılırmak Belediyeler Birliği (1978),
- Konya Belediyeler Birliği (1978),
- Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği (1975),



- Orta Anadolu Belediyeler Birliği (1978),
- Van Gölü ve Çevresi Belediyeler Birliği (1978).

Bu dönemde Ege Belediyeler Birliği öncülüğünde Türkiye Belediyeler Birliği kurulmaya çalışılmışsa da, 1980 darbesi sebebiyle 2002 yılına kadar kurulamamıştır.

1982 Anayasası'nda birlikler ile ilgili 127. maddenin son fıkrasında “Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun² izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir”, hükmü bulunmaktadır. Ayrıca birliklere görevleriyle ilgili gelir sağlanacağı da belirtilmiştir. Bu nedenle, Köseoğlu'na (2010:86) göre 1982 Anayasası sonrasında birlik sayısında yoğun bir artış olmuştur. Özellikle 1989 yılından itibaren Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne göre 753 yerel yönetim birliğinin olduğu ve bunların 343 tanesinin köylere hizmet götürme birliği şeklinde kurulduğu görülmüştür (Altıntaş, 2000: 48). 2002 yılına gelindiğinde, kamuya yararlı dernek statüsünde faaliyetlerini sürdüren Türkiye Belediyeler Birliği, Bakanlar Kurulu kararıyla birlik statüsüne kavuşmuştur (TBB, 2019b).

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin durumu 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'yla yeni bir şekil almıştır. 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Kanun, 1982 Anayasası'ndan sonra 23 yıllık bir boşluğu doldurarak birliklerin yönetim yapılarının ve içeriklerinin belirlenebilmesi açısından son derece önemli bir işlev görmektedir. Kanunun 3. maddesinde birlik kavramı; “Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi”, şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 4. maddesine göre birliğin kuruluşu ve tüzel kişilik kazanması için, birlik tüzüğü'nün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni gerektiği belirtilmektedir. Bu durum, vesayet ilişkisi açısından hukuka uygunluktan ziyade takdir yetkisinin ön plana çıkartıldığı bir çerçeve oluşturulması açısından eleştirilmektedir (Eryiğit, 2016:290). Kurulmuş olan bir birliğe katılım için ise birlik meclisinin kabulü aranırken, Cumhurbaşkanının izni aranmamaktadır. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir (Köseoğlu, 2010: 88).

² 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle, bu fıkrada yer alan “Bakanlar Kurulu-nun” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde değiştirilmiştir.

5355 sayılı kanunun 4. maddesinde; “Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir... Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır”, denilmektedir. Bu nedenle, birliklerin üyelik sürecinde Cumhurbaşkanının oldukça büyük bir etkisi bulunmaktadır.

Diğer yandan, son yıllarda yerel yönetim birliklerinin gelişimini olumsuz yönde etkileyen yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” söz konusu yasal düzenlemelerden en önemlisi olarak değerlendirilmektedir. Atılgan’a (2016:79) göre 6360 sayılı Kanun uygulaması ile yerelde merkezileşme, yerel demokratikleşmeden uzaklaşma, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın öz düşüncesinden sapma yaşanarak; kentsel alan ölçeği büyümesi sonucu birlikleşmeden vazgeçilerek “bütünşehir” uygulamasına geçilmiştir.

Sayı 16 olan büyükşehirlerin 30’a çıkarılmasını sağlayan 6360 sayılı kanunun gerekçesinde, “belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin etkili olmasıyla planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanamama sonucu kaynak israfı oluşumu” gösterilmiş ve büyükşehirleşmenin olumlu bir durum olduğundan bahsedilmiştir. Ayrıca sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin zorluğundan dolayı büyükşehirleşmenin önemine vurgu yapılmıştır. (6360 sayılı Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 2012:2). Kanun gerekçesinin yerel yönetim birlikleri açısından en önemli sonucu ise yerel yönetim birliklerinin önemli oranda etkinliğini yitirmesi ve birçoğunun işlevsel olarak büyükşehir belediyelerine devrolmasıdır. 6360 sayılı kanunla bazı belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırıldığı için Mahalli İdare Birlikleri’nin bir kısmı da ortadan kalkmıştır. Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde kalan ve işlevi sonlanan 610 birliğin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak faaliyetlerine son verilmiştir. 2013 yılında 1398 olan toplam yerel yönetim birlik sayısı 2014 yılında 788’e düşmüştür.

Tablo 1: Mahalli İdare Birliklerinin Türleri ve Sayıları

S. NO	BİRLİK TÜRLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	KHGB	876	877	895	907	908	909	910	910	449	450	450
2	İÇMESUYU BİRLİĞİ	98	113	127	143	153	162	173	177	93	96	96
3	BELEDİYE HİZMET BİRLİĞİ	49	56	58	58	60	64	65	66	56	54	55
4	TURİZM BİRLİĞİ	16	27	46	61	64	66	69	69	53	52	53
5	ÇEVRE ALTYAPI HİZ. BİRLİĞİ	64	85	102	107	118	127	131	131	98	98	98
6	ÖZEL İDARE-BEL. HİZ. BİRLİĞİ	11	12	12	13	13	13	13	13	11	10	10
7	ULUSAL DÜZEYDE BİRLİKLER	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
8	KALKINMA BİRLİĞİ	10	11	12	13	13	13	13	13	11	9	9
9	SULAMA BİRLİĞİ	348	365	370	386	408	0	0	0	0	0	0
10	DİĞER	14	14	14	14	15	17	17	17	15	16	16
11	FESİH	66	72	80	87	90	95	97	97	725	728	730
TOPLAM		1.487	1.561	1.637	1.704	1.754	1.373	1.393	1.398	788	787	789

Kaynak: (MİGM, 2019)

Tablo 1'e bakıldığında yerel yönetim birliklerinin sayılarının 2014 yılına kadar artma eğiliminde olduğu, bu tarihten sonra ise hızlı bir eksilmeye tabi olduğu görülmektedir. 5355 sayılı kanun sonrasında birliklerin sayısındaki artış (2011 yılında tasnif dışı bırakılan Sulama Birlikleri de sayısal tabloya dâhil edildiğinde birlik sayısı 1781'e ulaşmaktadır) karşılık, 2012 yılından itibaren tersine bir rota izlemeye başlamıştır. 6330 sayılı kanun bağlamında ulusal ve bölgesel düzeyde kurulan birlikler hariç olmak üzere yerel yönetim birliklerinin nispeten daha küçük ölçeklilerinin işlevine bakılmaksızın önemli ölçüde değer kaybına uğradığı ifade edilebilir.

Yapılan düzenlemeler bugün için belediyelerin öncelikli sorunlarına kısmi çözümler sunmuş olsa da, yerel yönetim birliklerinin hukuki statüsü, yetki alanı ve fonksiyonlarına yönelik düzenlemelere hala ihtiyaç duyulmaktadır. Yeni bir yönetim birimi olarak mı, münhasıran bir idari kurum olarak mı değerlendirileceği konusu belirsizlik taşımaktadır. Bu anlamda kanunun düzenleyici olmaktan çok hukuksal karmaşa oluşturduğuna yönelik eleştiriler dikkati çekmektedir (Sayın, 2005: 50).

2.2. Türkiye Belediyeler Birliği

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) kamu yararına bir dernek olarak 1945 yılında kurulmuş, belediyelerin haklarını ve ortak çıkarlarını korumak ve

belediyeler arasındaki işbirliğini sağlamak (Eryılmaz, 2002:16) için oluşturulmuş bir çatı kuruluştur. TBB; 57 yıl dernek statüsünde faaliyetlerini sürdürdükten sonra, 2002 yılında Bakanlar Kurulunun 4559 sayılı kararıyla Mahalli İdare Birliği statüsüne kavuşmuştur. 2005 yılından itibaren ulusal ve uluslararası düzeyde belediyelerin temsil görevini üstlenen, bütün belediyelerin doğal üyesi olduğu tek mahalli idare birliğidir.

TBB’nin başlıca görev ve yetkileri arasında aşağıdaki maddeleri saymak mümkündür (TBBT, Madde 7);

- Belediyelerin yurtiçinde ve yurtdışında temsili,
- Belediyelerin ortak çıkarlarını korumak,
- Belediyelerle ilgili mevzuatlarda danışmanlık yapmak,
- Belediyelerin sorunlarına çözüm önerileri geliştirmek,
- Eğitim faaliyetleri düzenlemek, bilgi ve tecrübe paylaşımını artırmak ve e-belediyeçilik hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını sağlamak,
- Belediyeler arası işbirliği ve yardımlaşmayı teşvik etmek,
- Belediyelere ulusal ve uluslararası kredi kuruluşları ile fonlardan yardımcı olmak,
- Belediyeler ve hizmetleriyle ilgili kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak.

TBB, karar alma veya çözüm üretme sürecinde belediyelerin görüşüne ihtiyaç duymaktadır. Katılım yönetim prensibi, temsil ettiği birimlerin ihtiyaç ve sorunlarının tespitinde, alınan kararların meşruiyetini sağlamada ve belediyelerin birliğe güvenmelerinde oldukça önemlidir. Ancak, karar alma ve politika oluşturma aşamalarında “danışma ve mutabakat kültürünün eksiliği”, belediyeler arası işbirliğinin yetersizliği ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde “merkezleşme eğilimleri” TBB’nin görev ve yetkilerini etkili bir şekilde yerine getirmesinin önündeki başlıca engeller olarak değerlendirilmektedir (Akman, 2019:100).

3. DÜNYADA YEREL YÖNETİM BİRLİĞİ YAPILANMASINA ÖRNEKLER

Yerel yönetim birlikleri, dünyanın birçok yerinde ihtiyaçlar doğrultusunda varlıklarını sürdürmektedirler. Aşağıda dünyadaki bazı belediye birliği örnekleri yer almaktadır. Birliklerin varlık amaçları ve öngörülerini hakkında fikir vermesi açısından tesadüfî olarak belirlenen bu örneklerle kısaca yer verilmiştir.

3.1. Arnavutluk Belediyeler Birliği (Albanian Association of Municipalities)

Arnavutluk Belediyeler Birliği, demokratik yapıları ve mekanizmaları güçlendirmek ve geliştirmek amacıyla yerel yönetim birimlerinin ortak çıkarlarının korunmasına katkıda bulunmak isteyen gönüllü ve bağımsız bir birlik olarak tanımlanmaktadır. Birlik, belediye başkanlarının talebi üzerine 12 Ekim 1993 tarihinde, belediyelerin gönüllü ve bağımsız derneği işlevi görmek üzere kurulmuştur. Arnavutluk'un bütün belediyeleri Birliğin gönüllü üyeleri olarak kabul edilmektedir.

Arnavutluk Anayasası'na göre, yerel yönetim birimlerinin, çıkarlarını temsil etmek üzere sendika ve ortak kurumlar kurma hakkı bulunmaktadır. Bu hak doğrultusunda, 1993 yılında Arnavutluk Belediye Başkanları Ulusal Birliği (National Association of Albanian Mayors) adı altında kurulan birlik, 1999 yılında Genel Kurulun kararıyla Arnavutluk Belediyeleri Ulusal Birliği (National Association of Albanian Municipalities) adını almıştır. Eylül 2000 itibarıyla yeni bir tüzük ile mevcut ismiyle faaliyetlerine devam etmiştir (Hodaj, 2001: 15). Ayrıca, belediyelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'na uygun olarak Avrupa standartlarında olması için çalışmaktadır (AAM, 2019).

Arnavutluk Belediyeler Birliği politik ve dini olmayan, ülke genelinde coğrafi yayılımı olan ve aynı zamanda kar amacı gütmeyen bir kuruluş (STK) statüsündedir. Birliğin kurulmasıyla, Arnavutluk tarihinde ilk defa belediyelerinin kalkınması ve demokratikleşmesi adına ortak çıkarlarını savunacak bir örgüt oluşturulmuştur (AAM, 2019). Birliğin temel çabaları arasında merkezi yönetim sürecini hızlandırmak, belediyelerin yönetimdeki rolünü güçlendirmek ve sürekli somut sonuçlar elde etmek yer almaktadır (AAM, 2019).

AAM'in temel amaçları:

- Arnavutluk belediyelerinin ortak çıkarlarının korunması,
- Parlamento ve Hükümet ile doğrudan ilişkilerin sağlanması ve yerel yönetim organlarının çıkarlarının temsil edilmesi,
- Arnavutluk belediyelerini diğer örgütlerle ilişkilerde temsil etmek,
- Dernek forumundaki ortak sorunların tartışılmasını sağlamak ve çözümler bulmak,
- Belediyeler ve yabancı ortaklar arasında temasların kurulmasını kolaylaştırmak ve

- Belediyelere farklı hizmetler vermek, eğitim ve nitelikler sunmak (Hodaj, 2001: 15) şeklinde ifade edilmektedir. Dolayısıyla, birliğin bugünkü rolünün ve katkısının, sadece üyeleri içi değil; aynı zamanda merkezi yönetim kurumları, bağışçılar ve yerel otoritelerin uluslararası birlikleri için de oldukça değerli olduğu söylenebilir.

3.2. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği (Österreichischer Stadtebund)

Avusturya’da henüz 1880’li yıllarda, “Kent Konferansları” (*Städtetage*) veya Kent Genel Kurulları, düzenli olarak toplanarak başta finansal sektörde olmak üzere şehirlerin ortak kaygı ve sorun alanlarını tartışmaya başlamıştır (Stadtebund, 2019). 24 Eylül 1915’te, Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği kalıcı bir sekretarya ile kurulduktan sonra bu toplantılar kurumsal bir kimlik kazanmıştır. İlk yıllarda, bugünkü Çek Cumhuriyeti, Güney Tirol ve Slovenya’nın Almanca konuşulan kentleri de Birliğin üyesiyken; günümüzde Avusturya’daki 2100 yerel yönetim arasından 252 tanesi birliğin üyesidir. Avusturya nüfusunun yaklaşık % 55’i birliğe üye belediyelerde yaşamaktadır. Avusturya Şehir ve Kasabalar Birliđine üyelik gönüllülük esasına dayanmaktadır. Her bir üye büyüklüğüne Konseyde koltuk ve oy hakkına sahiptir. Bölgelerde (*Bundesländer*), birliğin üyeleri il düzeyinde gruplar çerçevesinde toplanmakta ve “bölgesel” sorunları tartışma ve bölgelere üyeleri temsil etme gibi görevleri üstlenmektedir (Stadtebund, 2019).

Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği, Brüksel’de ofis kuran (Ağustos 1994), Avusturya’nın Avrupa Birliği’ndeki diplomatik temsili ile fiziksel ve örgütsel olarak bağlantılı ilk yerel yönetimler derneğidir. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği bu nedenle anayasal bir düzenlemeye (Md. 23 c & d B-VG, BGBl. 1013/1994) dayanmaktadır. Aynı zamanda, hem yerel hem de Avrupa düzeyinde bilgi ve karar alma süreçlerinde yer almaktadır. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği temsilcileri hem AB Bölgeler Komitesi toplantılarına hem de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Kongre) toplantılarına katılmaktadırlar.

Birliğin başlıca görevi, federal hükümet, iller ve yerel otoriteler arasındaki bütçe fonlarının ve vergi haklarının paylaşılması konusundaki müzakerelerde yerel yönetimlerin çıkarlarını temsil etmektir (gelir paylaşımı). Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği, mevzuatın hazırlanmasında da yer almaktadır. Ayrıca her yıl yaklaşık 100 federal yönetmelikle ilgili yerel yönetimlerin gözünden yorum

yapmaktadır. Birliğin temsilcileri çevre ya da refah gibi alanlarda danışma organlarına tavsiyelerde bulunmaktadır.

3.3. Avusturya Belediyeler Birliği (Österreichischer Gemeindebund)

1947 yılında kurulan Avusturya Belediyeler Birliği, federal düzeyde belediyelerin çıkarlarını temsil eden şemsiye bir kuruluştur. 2.096 Avusturya belediyesinin 2.085'i birliğe üyedir. Bu nedenle, Avusturya Belediyeler Birliği, Avusturya nüfusunun yaklaşık % 70'ini temsil etmektedir. Kuruma bağlı diğer belediye birlikleri Yukarı Avusturya Belediyeler Birliği, Burgenland Belediyeler Birliği, Salzburg Belediyeler Birliği, Steiermark Belediyeler Birliği'dir. Avusturya'da eyaletlerin de ayrı belediyeler birlikleri bulunmaktadır (Gemeindebund, 2019). Örneğin; Burgenland Eyaleti Belediyeler Birliği Burgenland belediyelerinin eyalet yönetimi ve federal yönetime karşı olan çıkarlarını temsil etmektedir. AB federal ve eyalet mevzuatının sağladığı mali kapasitenin korunması, görev akışının sağlıklı işlemesi ve birliğin çıkarlarının tutarlı bir şekilde temsil edilmesi Birliğin başlıca görevleri arasındadır (Burgenland, 2019). Salzburg Belediyeler Birliğinin başlıca fonksiyonu ise, Salzburg belediyelerinin devlet ve federal hükümet karşısında özellikle mali konularda çıkarlarının temsil edilmesidir (Komunalnet, 2019).

Birlik, Avusturya'daki genel çoğunluğun ortak çıkarlarını temsil etmede oldukça başarılı bir performans sergilemektedir. Bu başarının ardındaki temel nedenlerden biri Birliğin genellikle siyasi partilerle bir bağı bulunmaması olarak gösterilmektedir. Diğer bir neden ise, hem kentsel alanların hem de kırsal bölgelerdeki küçük belediyelerin ihtiyaçlarının ortak karar sonucu hazırlanan önerilerle sunulmasıdır (Steytler, 2009: 57). Bu nedenle, istişari katılım konusunda etkili bir örnektir.

3.4. Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği (Union es Villes et Communes Belges)

1913'de kurulan Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği, üç bölgesel dernekten oluşmaktadır: Hollanda Kentler ve Belediyeler Birliği, Wallonia Kentler ve Belediyeler Birliği ve Brüksel Şehri ve Brüksel-Başkent Bölgesi Belediyeler Birliği (Bu birlik, her bölgedeki tüm kasaba ve belediyeleri birleştirmektedir). Birlik, yerel makamların çıkarlarını savunma ve yasal bilgilendirmeyi sağlama ve yürütme görevini üstlenmektedir. Birlik, en başından beri, yasal düzenlemeleri incelemeye,

yerel meseleleri tartışmaya, belediye perspektifini daha yüksek idari makamlarda temsil etmeye, belediyeleri bilgilendirmeye ve özel ihtiyaçlarına cevap vermeye öncelik vermektedir.

1996 yılında, Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi’nin (CEMR) Belçika bölümüyle birleşmiştir. Birleşmeden sonraki temel hedeflerini, Avrupa boyutunu teşvik etmek, eşleştirmeyi teşvik etmek, topluluk düzenlemeleri, programları ve girişimleri hakkında bilgi sağlamak ve Avrupa programlarına katılmak isteyen yerel makamlara tavsiye ve yardım sağlamak olarak belirlemiştir.

Birliğin temel amaçları, beş maddede özetlenmektedir:

- Üyelerine günlük işlerinde yardımcı olmak,
- Üyelerini Avrupa’da, federal, bölgesel ve topluluk düzeyinde temsil etmek,
- Üyelerine bilgi vermek,
- Belediye sorunları konusundaki gelişmeleri takip etmek ve sorunlara çözüm bulmak,
- Belediyelere yasal konularda danışmanlık yapmak.

3.5. Bosna-Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği

Bosna-Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği, Bosna Federasyonu’ndaki belediyelerin gönüllü olarak bağlı olduğu bağımsız bir organizasyondur. Birlik, yerel yönetimin geliştirilmesi ve yerel yönetim birimlerinin çıkarlarının iyileştirilmesi ve korunması amacıyla kurulmuş, sivil ve kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. 29 Mayıs 2002 tarihinde Mostar’da yapılan İlk Meclis’te kurulan Birliğin kuruluşuna yönelik belge 54 üye tarafından imzalanmıştır. Üyeler, ayrıca yeni kurulan Birliğin statüsünü de benimsemişlerdir. Birlik, yerel özyönetim sisteminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla 1972’de kurulan Bosna Hersek Sosyalist Cumhuriyeti Belediyeler ve Kasabalar Topluluğunun (*Community of Municipalities and Towns of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina*) yasal halefidir (Sogbif, 2019).

Birliğin ana misyonu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleri doğrultusunda demokratik ve verimli yerel yönetimi mekanizmalarını teşvik etmektir. Birlik aynı zamanda, ulusal ve uluslararası düzeyde üyelerin ortak

çıkarları için savunuculuk ve lobicilik faaliyetleri yürütmektedir. Yasal ve finansal danışmanlık başta olmak üzere profesyonel hizmetler sunan Birlik, e-posta hizmetleri, İnternet sayfaları, konferanslar, seminerler, çalıştaylar, kamu tartışmaları ve yuvarlak masa toplantıları gibi bilgi ve alışverişi için gerekli platformların oluşturulmasından da sorumludur.

Birliğin federal düzeydeki yetki ve hakları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bosna-Hersek Federasyonu makamlarının önünde üyelerinin yasal temsilcisi olarak hareket etmek,
- Yerel yönetim birimlerinin çalışmalarını tanımlayan yasa ve yönetmeliklerin iyileştirilmesi amacıyla önerilen yasalara ilişkin yasa önerileri ve değişiklikleri hazırlamak,
- Yerel yönetim birimlerinin finansmanını ilgilendiren kısımda kamu gelirlerinin tahsisine ilişkin görüş ve öneriler sunmak,
- Yurtiçi ve yurtdışındaki benzer kuruluşlarla temas ve işbirliği kurmak ve uluslararası birliklere katılmak ve
- Birliğin tüzüğüne uygun olarak diğer işlevleri yerine getirmek (Sogbif, 2019).

3.6. Bulgaristan Cumhuriyeti Ulusal Belediyeler Birliği (National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria - NAMRB)

1996 yılında kurulan NAMRB, Yerel Hükümet ve Yerel Yönetimler Kanunu'nun 9. maddesi ve Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Kanunu kapsamında oluşturulan, kâr amacı gütmeyen tüzel bir kişiliktir. Birliğin temel amacı, güçlü, etkili ve tamamen vatandaşlarının lehine çalışan yerel yönetimlerin şekillenmesine katkı vermektir. Başlıca fonksiyonları, Bulgaristan'daki belediyelerin çıkarlarını temsil etmek ve savunmak, belediye idaresi için hizmet merkezi oluşturmak, uluslararası temasların destekçisi olmak, yerel yönetimin daha iyi düzenlenmesi için öneriler geliştirip merkezi hükümetin düzeltilmesini sağlamak olarak ifade edilebilir (NAMRB, 2019). Birliğin 265 üyesi bulunmaktadır (CEMR, 2019).

NAMRB'ın en önemli yetkilerinden bir tanesi, Maliye Bakanlığı ile belediyelerin Bütçe Tasarısı Taslağı hakkında görüşme hakkıdır (NAMRB, 2010). Böylelikle, belediyelerin özerk ihtiyaçlarının Birlikte temsil edilmesi, ihtiyaçlarını karşılayacak bütçeyi elde etmelerinde büyük öneme sahiptir. Yerel yönetimlerin

bütçesinin hazırlanmasında etkili bir pozisyona sahip olması, Birliğin ulusal ve uluslararası fonların temininde etkili olmasının da başlıca motivasyonları arasında yer almaktadır. Bu motivasyona bağlı olarak, ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı’ndan hibe alınması, diğer ülkelerden gelen akrabalık kuruluşları aracılığıyla, 80.000 ABD dolarından fazla insani yardımın (ilaçlar ve maddi yardımlar şeklinde) belediyelere temini ve dağıtılması ve harici bağışçılar tarafından finanse edilen iki projenin başarıyla uygulanması gibi birçok maddi girişime imzasını atmıştır.

2010’lu yıllara gelindiğinde, Birliğin temel fonksiyonlarından biri belediyeler için kriz karşıtı önlem örneklerinin sistematikleştirilme ve yaygınlaştırılması olmuştur. Bu bağlamda, NAMRB’nin aktif katılımı ile AB fonlarının belediyelerden alınması süreci hızlandırılmıştır. Sağlık Bakanlığı ve Ulusal Sağlık Sigortası Fonu öncülüğünde yapılan bir dizi toplantıda, belediye hastanelerinin geleceği ve reformun sağlık parametreleri üzerinde anlaşma sağlanarak sağlık alanında da önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. NAMRB, yapısal açığı azaltmak adına belediye programlarının nasıl hazırlanacağına dair eğitimler düzenleyerek belediyelerde yetkin personel sayısının artırılmasına yönelik adımlar atmıştır. Görev alanlarının çeşitlendirilmesi sonucu, belediyelerin NAMRB’nin faaliyetlerinden memnuniyet düzeyini ölçmeye yönelik yapılan anket sonuçlarına göre, %85’in üzerinde belediye Birlikten memnun olduğunu ifade etmiştir (NAMRB, 2010). Buradan hareketle, Birliğin Bulgaristan’daki yerel yönetimlerin çıkarlarının temsili ve hizmetlerinin geliştirilmesi hususunda oldukça etkin bir role sahip olduğunu söylemek mümkündür.

3.7. Kanada Belediyeleri Federasyonu (Federation of Canadian Municipalities)

Kanada Belediyeleri Federasyonu, yerel yönetimlere yönelik en eski birlikler arasında sayılabilmektedir. 1901’de kurulan Federasyona, Kanada şehirlerinden ve kırsal topluluklarından 2.000’den fazla belediye üyedir. Üyelerin toplamı, Kanadalıların yüzde 90’ından fazlasını temsil etmektedir. Kanada belediyeleri 1901’de Kanada Belediyeler Birliği (UCM) olarak bir araya gelmiştir. Belediye Başkanları Konferansı 1935’te kurulmuş ve 1937’de Kanada Belediye Başkanları ve Belediyeler Federasyonu’na katılan iki ulusal kuruluş 1976’da Kanada Belediyeleri Federasyonu (FCM) olarak yeniden şekillenmiştir (FCM, 2019).



Federasyonun temel fonksiyonu, belediyelerin vatandaşlarının ihtiyaçlarının federal politika ve programlara yansıtıldığından emin olmak ve belediyelerin yerel zorluklarla mücadele etmesine yardımcı olacak araçlar üretmektir (FCM, 2019). FCM, belediyelerin ve vatandaşların federal politika ve programlara yansıyan ihtiyaçlarını aktif bir şekilde kullanmalarını sağlamaktadır. Dolayısıyla FCM, üyelerin federal hükümette temsil edilmesini ve federal mevzuatta belediyeler için de çalışmaların yapılmasını sağlamaktadır. FCM, sürdürülebilir topluluklar oluşturma, belediyelerin bilgi paylaşımını hızlandırma, Kanada yerel yönetimlerinin eş değer yönetim birimlerinin tecrübelerinden çıkarım yapmalarını ve federal düzeyde etkin federal karar alma mekanizmalarını sağlama ve aynı zamanda yerel girişimleri teşvik edecek ağları oluşturma görevini gerçekleştirmek için ilgili konuların uzmanlarını ve diğer paydaşları bir araya getirmektedir. Ayrıca, FCM, yerel ve ulusal öncelikleri dikkate alarak toplulukların gelişmesine yardımcı olan yenilikçi çözümler geliştirmekte ve sunmaktadır (UCLG, 2019).

FCM, Kanadalı belediye uzmanlarını, bilgi paylaşmak, sorunları çözmek, hizmet sunmak ve daha yakın bağlantılar kurmak için Asya, Afrika, Orta Doğu, Doğu Avrupa, Latin Amerika ve Karayipler'deki meslektaşlarıyla bir araya getirmektedir. Bu uluslararası girişimler ekonomik kalkınmayı teşvik ederek yerel yönetimleri güçlendirmekte ve sivil katılımı teşvik etmektedir. FCM, özel sektörü güçlendirmek ve çevresel bağlamda daha sürdürülebilir politikalar oluşturmalarına yardımcı olmak için belediyelerle birlikte çalışmaktadır. Doğal afet gibi durumlarda, FCM yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu uzmanlığı sunmaktadır.

FCM çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Başat öncelikler arasında iklim değişikliği ve dayanıklılık, mültecilerin iskânında uluslararası işbirliği, yaşlılar ve konut edinme, demiryolu güvenliği ve eski altyapıların onarımı gibi konular yer almaktadır. Bu öncelikleri gerçekleştirmek adına birtakım fon ve projeleri yürütmektedir (UCLG, 2019):

- Yeşil Belediye Fonu (*Green Municipal Fund*): Yeşil Belediye Fonu aracılığıyla FCM, çevreyi korumak, enerji verimliliğini artırmak ve sera gazı salınımlarını azaltmak için yenilikçi projeler geliştirmektedir.
- İklim Koruma Ortakları Programı (*Partners for Climate Protection -PCP-*

Programme): İklim Koruma Ortakları Programı, sera gazı salınımını azaltmak için hedefler belirlemekte ve bu hedeflere doğrultusunda eylem planları geliştirmek ve uygulamak için belediyelerle birlikte çalışmaktadır.

- Suriyeli Mültecilerin Yeniden Yerleşimi Görev Gücü (*Task Force on Syrian Refugee Resettlement*): FCM, federal düzeyde ve eyalet düzeyinde atılan adımları tamamlamak için Suriyeli mülteci krizine Kanada genelinde verilen belediye cevaba öncülük eden Görev Gücüne eş başkanlık yapmaktadır. Görev Gücü, belediyelerin bilgilerini ve uygulamalarını paylaşmalarına izin vererek, il, bölge ve federal meslektaşları koordine hareket etmelerini sağlamaktadır.
- Yıpranan altyapı onarımları: Yerel altyapıya yatırım yapmak, net ve ölçülebilir bir yatırım getirisi sağlayabildiği gibi ekonomik rekabeti engelleyen boşlukları doldurmaya da yardımcı olmaktadır.

3.8. Québec Belediyeler Birliği (UMQ)

Québec’in her bölgesindeki her büyüklükteki belediyeyi temsil eden Québec Belediyeler Birliği (UMQ), 1919 yılında kurulmuştur. Üyeleri, Québec nüfusunun ve topraklarının % 85’inden fazlasını kapsamaktadır. Temel fonksiyonları, üyelerinin çıkarlarını merkezi hükümete yansıtmak, gelişen ticari hizmetler ve ayrıcalıklar sunmak, yayınlar, etkinlikler ve eğitimler aracılığıyla üyelerinin belediye dünyası hakkında en iyi ve en doğru şekilde bilgilendirilmelerini sağlamak olarak ifade edilmektedir (UMQ, 2019).

UMQ, benzer sorunlarla karşılaşan ve benzer yapısal özelliklere sahip – bölge, nüfus ve sunulan hizmetler bağlamında- Québec belediyelerini bir araya getirerek ortak sorunları çözümlenmeye çalışmaktadır. UMQ temel işlevlerini yerine getirirken daimi komitelerden faydalanmaktadır. Daimi komiteler, tüm üye belediyelerin yararına olacak belediyelerin özgün becerilerini toplayan havuz görevi görmektedir. Belediye başkanları, meclis üyeleri, kamu görevlileri ve çeşitli alanlardaki uzmanlar, bilgi ve tecrübeleri doğrultusunda UMQ organlarının çalışmalarına içerik sunabilmektedir. Komiteler çalışma konularına göre; Planlama ve Taşıma Komitesi, Eğitim Komisyonu, Kültür, Rekreasyon ve Toplum Yaşamı Komitesi, Çevre Komitesi, Genç Komitesi, Kamu Güvenliği Komisyonu, Ekonomik Kalkınma Komisyonu, Kadın ve Yönetişim Komisyonu ve Akıllı Şehirler Komisyonu olarak dokuz ayrı birim altında hizmet vermektedir.



Daimi komitelere ek olarak, seçilmiş siyasileri, uzmanları ve UMQ personelini belirli temalara veya özel görevlere göre bir araya getiren siyasi ve teknik komiteler bulunmaktadır. Güncel olarak faaliyetlerine devam eden siyasi ve teknik komiteler arasında, Denizcilik Komitesi, Orman Komitesi, Petrol Taşıma Boru Hattı Komitesi, Seçilmişlerin Ücretlerini Belirleme Komitesi, Belediye Hukuki Eylem Seçme Komitesi, İklim Değişikliği Komitesi, Hava Taşımacılığı Komitesi ve Demiryolu Taşımacılığı Komitesi yer almaktadır.

3.9. Ontario Belediyeler Birliği (Association of Municipalities of Ontario)

Ontario'da kalıcı bir belediye birliğinin ilk toplantısı 1899'da yapılmış ve "Ontario Beledi Birliği" adı altında çalışmalarına başlamış; 1972'de Ontario Belediyeler Birliği ve Ontario Belediye Başkanları ve Reeves Birliği'nin birleşmesi ile yeniden kurulmuştur. 1970'lerin sonlarına kadar örgütsel değişim tartışılmaya devam edilmiş ve Birlik bugünkü şeklini 1982 yılında almıştır (AMO, 2019).

Birliğin temel görevi, belediye otoritesinin eyalet (*province*) politika ve programlarında temsil edilmesini sağlamaktır. Birlik, Ontario belediyelerini etkileyen tüm konularda belediyelere destek vermektedir. Politika güncellemeleri, raporlar ve sunumlar aracılığıyla mevcut beledi sorunların tartışılmasını ve çözüme kavuşturulmasını sağlamaya çalışmaktadır.

Birlik, belediyelere sağladığı yasal ve idari desteğin yanı sıra gündem başlıkları belirleyerek eğitim desteği de sunmaktadır. Gündemdeki maddeler üzerine seminerler ve çalıştaylar düzenlemekte ve aynı zamanda uzaktan eğitim desteği sunmaktadır. Böylelikle belediyeler için sürekli ve etkili eğitim programı hazırlayarak belediye kadrolarının uzmanlaşmasına destek vermektedir. Kullanıcıların statüsüne göre çevrimiçi hizmet alabileceği bir ön panel oluşturarak bir iletişim platformu sağlamaktadır. Birliğe üye olsun olmasın tüm belediyelerin ve vatandaşların belediye hükümet programları ve hizmetleri hakkında daha fazla bilgi edinmesini sağlamak amacıyla açık veri politikasına önem veren Birlik, eğitimden ticarete çeşitli alanlardaki veriyi erişilebilir kılmaktadır. Dolayısıyla, Ontario Belediyeler Birliğini diğer birliklerin üstlendiği görev ve sorumluluklara ek olarak açık bilgi paylaşımı ve sürekli eğitim konularında ön plana çıktığı görülmektedir.

4. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ANALİZİ

Bu bölümde yerel yönetim birlikleri, birliklerin oluşumunu etkileyen faktörler ve benimsemiş oldukları ilkeler açısından analiz edilerek değerlendirmeye çalışılmıştır.

4.1. Yerel Yönetim Birliklerinin Oluşumunu Etkileyen Faktörler

Yerel yönetim birliklerinin Türkiye’deki ve dünyadaki gelişimi dikkate alındığında, yerel yönetimlerin birlik kurma maksatları yaşamakta oldukları yetersizlikleri, bütçe sınırlılıklarını, nitelikli elaman yoksunluğunu, ekonomik olmayan ölçek yetersizliklerini gidermek şeklinde gerekçelendirilebilir (Palabıyık, 2018:416). Toplu tüketime konu temel hizmetler başta olmak üzere, ortak makine parkı kurma, kanalizasyon, arıtma ve atık tesisleri yapımı, çevre sorunlarına çözüm bulma, sosyal tesis inşası ve işletilmesi gibi hizmet konuları üzerinde, yerel yönetimler arası işbirliğinin ve birleşmenin önemi artmıştır (Atılğan, 2016:9). Türkiye’de vali ve kaymakamlar arasında yapılan bir alan araştırmasına göre birleşme sebepleri önem sırasına göre şu şekilde ayrılmaktadır (Zengin,1999:81):

- Ortak hizmet gereksinimi %100,
- Mali kaynak oluşturma %90,
- Ekonomik ölçeği yakalama %65,
- Sosyal hizmet sağlama %62,
- Ortak davranış biçimi geliştirme %46,
- Kültür, eğitim hizmet konuları %37,
- Dış kredi kullanımı %37,
- Siyasal özne konumuna gelme %34 ve
- Kamuoyu sağlama %34.

Dünyadaki örnekler incelendiğinde ise yerel yönetim birliklerin oluşumu benzer motivasyonlara dayanmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin temel motivasyon kaynağı, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını belirlemek ve korumaktır. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği ve Kanada Belediyeleri Federasyonu gibi birlikler çıkar temsilinin ötesinde, yerel yönetimlerin ortak karar alma aracı rolünü de üstlenmektedir.



Yerel yönetim birlikleri, seçilmiş siyasilerin yönettiği birimlerin temsil edildiği oluşumlar olduğundan büyük çoğunluğunun siyasi bir misyonu da bulunmaktadır. Kalkınma ve demokratikleşme gibi ilkelerin güçlendirilmesinden, diplomatik temsile, hatta mevzuat hazırlamaya kadar çeşitli işlevi yerine getirmektedir. Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği ve Bosna- Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği gibi bazı örnekler araçsal amacından öte üst yönetim birimi pozisyonunda, yerel yönetimlere politika oluşturma ve karar alma sürecinde tavsiyelerde bulunmaktadır. Buna karşılık; Arnavutluk Belediyeler Birliği ve Avusturya Belediyeler Birliği apolitik bir yapıyı temsil etmektedir.

Türkiye'deki birliklerin yaklaşık üçte birinin gerçekleştirdiği bilgilendirme ve eğitim hizmeti (Zengin, 1999), diğer ülkelerdeki belediye birliklerinin de ortak özellikleri arasında yer almaktadır. Örneğin; NAMRB bir yandan belediye programlarının hazırlanmasına yönelik eğitimler düzenlerken, diğer yandan belediyelerde yetkin personel sayısının arttırılmasında da önemli rol oynamaktadır. Bilgilendirme ve eğitim alanında en aktif birliklerden biri de Bosna- Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği'dir. Yerel yönetimlere yasal ve finansal danışmanlık hizmeti sunmanın yanı sıra, bilgisayar tabanlı iletişim kanalları, konferanslar, seminerler, çalıştaylar, kamu tartışmaları ve yuvarlak masa toplantıları gibi bilgi ve alışverişi için etkili platformların oluşturulmasından da sorumludur. Québec Belediyeler Birliği ise, tüm üye belediyelerin faydalanabileceğini düşündüğü, belediyelerin özgün becerilerini toplayarak beceri paylaşım ağı görevi görmektedir. Yöneticiler ve yerel yönetim çalışanları uzmanlıkları doğrultusunda içerik sunarak, hem birliğin hem de diğer belediyelerin çalışmalarına destek vermektedir.

Yerel yönetimlerin birikleşmesi; faaliyetlerin birlikte yapılması, dayanışma ve maliyetlerin düşürülmesi konularında desteklenmektedir. Ayrıca yerel ölçekte yaşanabilecek liyakat ve strateji geliştirebilme gibi sorunların üstesinden daha kolay gelinebileceği konusunda da müspet değerlendirmelere tabi tutulmaktadır. Buna karşın, ideolojik açıdan farklılaşma, birden çok karar alıcının karar süreçlerini zorlaştırması ve başarısızlık durumunda sorumluluğun paylaştırılmaması gibi genel yönetim zafiyetleri yönünden eleştirilmektedir (UNDP,2010).

4.2. Yerel Yönetim Birliklerinin Benimsediği İlkeler

Yerel yönetim birliklerinin görev ve yetkileri ve gerçekleştirmek istedikleri amaçlar incelendiğinde, yerel yönetimlerin birleşmesinin bazı temel ilkeleri ön plana çıkardığı gözlemlenmektedir. Bu ilkelerden ilki yönetişim anlayışıdır. Sosyal, politik, ekonomik ve otoritenin uygulanmasında kurumların, sistemlerin, yapıların, işlemlerin, uygulamaların, ilişkilerin ve liderlik davranışlarının çok yönlü bir bileşik durumu olan yönetişim (Kauzya, 2003:1), yerel yönetim birliklerinin oluşum motivasyonuna uygun bir ilkedir. Bu birlikler, yerel yönetimle ilgili tüm faktörlerin yönetim sürecinde değerlendirilmesi maksadına hizmet etmektedir.

Bu çalışma kapsamında ele alınan örnekler, yerel yönetim birliklerinin üye birimler için bir çatı kuruluş statüsüne sahip olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, temsil edebilme, eş değerlik ve katılım yerel yönetim birliklerinin varlık nedeni bakımından oldukça önemli ilkelerdir. Ortak çıkarların korunması, yerel yönetim birliklerin kurulmasını teşvik edem başlıca motivasyon aracı olduğundan söz konusu ilkelerin göz ardı edilmesi durumunda, çıkar çatışması veya eşitlerin birincisi (*primusinter pares*) gibi temsil sorunlarının doğması muhtemel gözükmektedir. Yerel yönetim birliklerinin çoğunda üyelik gönüllülük esasına dayandığından bu gibi temsil sorunlarının yaşanması, yerel yönetimler ve birlikler arasındaki güven ilişkisini zedeleyecektir.

Birlik üyelerinin eşit temsili ve karar alma süreçlerine katılımın eş değer oranda gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetim birliklerinin yasallık ilkesine dayanması gerekmektedir. Temsil yetkisini ana kaynaklarından biri yasallık ilkesidir (Florini, 2000:233). Ulusal dernekler belirli davranış standartlarına uymakla yükümlüdür; dolayısıyla, mevcudiyetleri yasal uygunluğa dayanmalı ve idarelerinin gereklilikleri tüzük gibi yasal nitelikte olmalıdır (Weatherford, 1991; Besselink, Pennings ve Prechal, 2011). Yasallık, birliklerin meşruiyetlerini sağlamanın ötesinde, üyelerine örnek teşkil etmesi ve ayrıca çalışmalarını ve programlarını olası zararlı etkilerden koruması bakımından büyük önem taşımaktadır (CIVICUS, 2006).

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlerin kendi başlarına karşılayamayacağı ihtiyaçlar ve baş edemeyeceği sorunlar nedeniyle alternatif bir çözüm kaynağı olarak görülmüştür. Mevcut merkezi yönetimlerin varlığına



rağmen, yerel yönetim birlikleri gibi ara bir yönetim birimine ihtiyaç duyulmasının temel sebebi hizmetlerin sorumlu birimlerce ve hizmetin muhatabıyla gerçekleştirilmesi gerektiğidir. Bu durum, yerel yönetim birliklerinin hizmette yerellik ilkesiyle hareket ettiklerinin göstergesidir. 5355 sayılı Kanunun çıktığı dönem de esas alındığında, kanun gerekçesinde, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanabilmesi için yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi gerektiği; bunun için de merkezi yönetimle mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının değiştirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. 5355 sayılı Kanunun bu yönüyle hizmette yerelliğe (*subsidiarite*) önem verdiği ifade edilebilir.

Yaklaşık son 15 yıldır, belediyelerin uluslararası işlerde yer alma oranı ve uluslararası hareketlere katılımı muazzam bir şekilde büyüyüp gelişmektedir. Bu durumun bir sebebi, coğrafi ikilik (Kuzey-Güney, Doğu-Batı) yaklaşımından uzaklaşarak, öğrenme ve işbirliğine dayalı karşılıklı etkileşime dayalı ortaklık yaklaşımının benimsenmesidir. Belediyelerin son zamanlarda karşılaştıkları zorlukların bir kısmı -kentleşme, iklim değişikliği, göç- küresel sorunları teşkil etmekte ve belediyeler bu zorluklara cevap vermede ve çözüm bulmada ön planda tutularak giderek daha etkili bir rol oynamaktadır. Belediye hareketleri ve birlikleri, bu zorlukların bir şehirden diğerine nasıl değiştiğini karşılaştırmalı olarak ele almaktadır. Karşılaşılan sorunların üstesinden gelmek için ortak yaklaşımlar bulmaya çalışmakta ve şehirlerarası işbirliğinde coğrafi bir bakış açısı yerine konu odaklı bir bakış açısı benimsemektedir.

Yerel yönetimlerin merkezileşmesi sorununun, yerel yönetim birliklerinin menfi manada etkilenmesine sebep olduğu; uluslararası ve ulusal alandaki görünürlüklerini daha da zayıflattığı görülmektedir. Örneklerde de değinildiği gibi, yerel yönetim birliklerinin temel işlevlerinden biri de üyelerini merkezi yönetime karşı temsil etmektir. Dolayısıyla, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin yerine karar vermesinin, gelişmiş demokrasiler için talep edilen bir durum olmadığı ortadadır. 6360 sayılı kanun ve sonrasında yaşanan sürecin Türkiye'deki yerel yönetim birlikleri açısından olumsuz etkilerinin olduğu ifade edilebilir. Merkezileşme eğilimlerinin yerel yönetim birlikleri üzerindeki olası olumsuz etkileri en aza indirmek için "mümkünse yerel, gerekirse merkezi" ilkesinin (Palstra ve Steenberg, 2018: 14) benimsenmesi gerekmektedir. Böylelikle, hizmette yerellik ilkesiyle de uyumlu olarak politikalar vatandaşa en yakın yönetim düzeyinde organize edilecektir.

SONUÇ

Yerel yönetimler, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından gerçekleştirilmesi açısından önemli olduğu kadar, katılım kanallarını açtığından dolayı vatandaşlar açısından da son derece elzem birimlerdir. Dünyanın demokratik ülkeleri, yerel yönetimlere en fazla özerklik veren ülkeler olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların kendi yöreleriyle - bölgeleriyle ilgili kararları kendi iradeleriyle alıp uygulayabilmelerinin de vazgeçilmez olduğu iddia edilmektedir.

Yerel birimlerin etkili ve verimli faaliyetler yürütmek için kurdukları ortaklıkların en dikkat çekici unsurlarından bir tanesinin yerel yönetim birlikleri olduğu söylenebilir. Bu birimler sayesinde hizmetlerin maliyetlerinin düşürüldüğü ve etkinliğinin arttığı birçok yerel yönetim birimi tarafından tecrübe edilmiştir. Dolayısıyla dünya üzerinde irili – ufaklı, yerel – bölgesel – ulusal ve amaçları değişken birçok yerel yönetim birliği görülmektedir. Yerel yönetim birlikleri bu bağlamda yönetimde merkezileşmenin tamponu vazifesi gören birimler olarak dikkati çekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin serüveni çok uzun yıllara dayanmasa da, gelişim seyrinin hızlı olduğu iddia edilebilir. Özellikle 20. yüzyılın ilk yıllarından itibaren ülkede uygulanan kamu politikalarıyla belirginleşen desantralizasyon eğilimi, yerel yönetim birliklerinin ivmelenmesiyle belirgin bir hal almaya başlamıştır. Buna rağmen 2012 yılında çıkan 6360 sayılı Kanunla birlikte, yerel yönetimlerin ciddi bir merkezileşme refleksiyle karşı karşıya kaldığı ifade edilebilir. Her ne kadar hizmetlerdeki verimsizlik sorununun önünün bu şekilde alınabileceği savunulsa da, söz konusu merkezileşme eğiliminin uzun vadede hem demokrasiye, hem de sosyal ve ekonomik yapıya zarar vereceği söylenebilir.

Burada yaşanan sorunların ölçek ekonomisinden faydalanmaya yönelik çözümünü merkezileşmede aramak yerine, kooperatifleşmeye ve yerel yönetim birliklerini özendirmeye yönelik faaliyetlerde aramak daha makul görünmektedir. Bu çerçevede yerel yönetim birliklerinin geleceğine ilişkin birtakım düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

İlk olarak yerel yönetim birliklerinin etkin şekilde kurumsallaşabilmesinin önünü açacak hukuki, siyasi, idari ve toplumsal önlemlerin hayata geçirilmesi



gerekmektedir (Eryiğit, 2016:291). Bunun için de öncelikle yerel yönetim birliklerinin Türkiye'nin yönetsel sistemi içerisindeki yerinin net olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetim birliklerinin kanunen bir yerel yönetim birimi gibi görünen ancak uygulamada pek de dikkate alınmayan birimler olması durumundan ivedilikle kurtarılması gerekmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin; kamuoyunun fazlaca dikkatini çekemeyen, çalışmalarıyla ön planda görünmeyen, genel olarak işlevsiz ya da rutin işlerini yürüten, üyelerine konaklama ve araç hizmetleri sunmak gibi faaliyetler yapmakla yetinen, birkaçı dışında eğitim ve araştırma faaliyetlerine beklenen önemi veremeyen kurumlar olarak görüntü verdikleri söylenebilir.

Yerel yönetim birliklerinin örgütsel, mali ve yönetsel olarak günümüzde olduğundan daha iyi bir görünüme kavuşmasının önü açılmalıdır. Bunun için yerel yönetim birliklerinin özgörev (misyon) tanımlarının yeniden yapılması gerekmektedir. Birliklerin, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında, üyelerinin hak ve menfaatlerin korunmasında etkin rol oynaması gerekmektedir. Bu durumda yerel yönetim birliklerinin daha yararlı birimler haline gelebileceği öngörülmektedir.

Kurumların gelecekleriyle ilgili düzenlemelerin ihtiyaç öncelikli olarak ele alınması gerekmektedir. Türkiye'deki kurumların en önemli sorunlarından bir tanesi de mevzuata ilişkin problemlerdir. Birçok kurumun ya mevzuata ilişkin ciddi düzenleme eksiklikleri bulunmakta, ya da mevzuatları kurumun ihtiyaçları öngörülmeden değiştirilmektedir. Bu durumun yönetsel isteklendirme açısından da yıkıcı etkileri olduğu açıktır. Sözgelimi, 6360 sayılı Kanunun hangi ihtiyaçlara dayandığı, ülkede ekonomik olarak hangi eksikliklerin çözümüne yarayacağı, kanunun uygulamasından sonra kısa, orta ve uzun vadede ne gibi senaryolarla karşılaşılacağı gibi sorunların bilimsel metotlarla ayrıntılı bir şekilde yanıtlanması gerekirdi. Buna ilaveten yapılan kanuni düzenlemenin muhataplarının ihtiyaçları sorulmadan, onların görüşleri önemsenmeden hayata geçirilmesi meselenin bir diğer sıkıntılı boyutudur. Söz konusu kanunun yapım sürecinde konunun muhatabı olan aktörlerin fikir birliğinin aranmadığı ortadadır. Bugün kanuna karşı merkezileşmeye, yerel katılım kanallarının söndürülmesine ve kaynak israfına ilişkin itirazlar devam etmektedir. Bu kanunun, gerekçesinde hiç bahsedilmediği halde, olumsuz anlamda en çok etkilediği kurumlardan birisi yerel

yönetim birlikleridir. Birliklerin sayılarında % 44’lük bir düşüş yaşanmış ve kanunun gerekçesinde bundan hiç bahsedilmemiştir. Bu durum, kanunun derinlemesine çaba gösterilmeden hazırlandığı kanaatini güçlendirmektedir.

Sulama Birlikleri Kanunu’nda da benzer bir durum söz konusudur. 2011 yılında Devlet Su İşleri koordinatörlüğünde daha rasyonel faaliyetler gerçekleştireceği düşüncesiyle yapılan kanunun bekleneni verdiğini söylemek pek de olanaklı görünmemektedir. Sulama birlikleri özelleştirme sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır ve seslerini kamuoyuna duyurmaya çalışmaktadırlar (Gıdahattı, 2018). Buna ilaveten dönemin Orman ve Su İşleri Bakanı sulama birliklerinin Devlet Su İşleri tarafından teslim alındığını, başkanının da yine söz konusu kurum içinden biri yapıldığını merkezileşmeye övgüyle ifade etmektedir (Hürriyet, 2018).

Türkiye hiç bitmeyen reformların ülkesidir. Bazı reformların sürekli olması gerektiği bilinmekle beraber, reformların ihtiyaçların çözümüne yönelik bir seyir izlemesinin kaçınılmaz olduğu muhakkaktır. Türkiye’deki reform sürecinin büyük bölümü, uluslararası örgütlerin, bir topluluğa dâhil olmanın ön şartı olarak dayatmalarıyla veya bürokratik – siyasi mekanizmaların tek yönlü talepleriyle açıklanabilir. Bu durumda yapılan reformların ve mevzuat değişikliklerinin beklenen etkiyi göstermediği, neredeyse hiçbir aktörünün memnun olmadığı bir girdaba dönüşerek kaynak israfına sebebiyet verdiği görülmektedir.

Merkezileşmeye dönük politikalarının desteklenmesi yerine yerel yönetim birliklerinin ve kooperatifleşmenin güçlendirilmesine olanak veren politikaların özendirilmesinin, yerel dinamiklerin kendi potansiyellerini verimli kullanabilmesine yol açacağı söylenebilir. Ülke içerisinde yaşanmasından endişe duyulan etnik, siyasi, kültürel ve ekonomik ayrılıkların çözümünü merkezi eğilimli politikalarda aramak yerine, hukuksal ve icra çerçevesi iyi çizilmiş yönetişime olanak veren yerelleşme politikalarında aramanın müspet sonuçlar vereceği ortadadır. Bu sebeple Türkiye’nin Avrupa Birliği ile uyum sürecinde yeni ve yerel reformları ön plana alan bir sayfa açması ve bu minval üzere kararlı adımlar atması beklenmektedir.



KAYNAKÇA

- AAM. (2019). Albanian Association of Municipalities. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://aam.org.al/en/>
- Akçay, M. (2013). *Belediyeler ve İyi Yönetişim*. (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara.
- Akman, Ç. (2019). *Türkiye Belediyeler Birliği'nin İşlevselliği Üzerine Bir Değerlendirme*. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 28(3), 73-105.
- Altıntaş, İ. (2000). *Yerel Yönetim Birliklerinin Mevcut Durumu ve Geleceğe Dönük Çözüm Önerileri*. Yerel Yönetim ve Denetim, 5(4), 46–50.
- AMO. (2019). Association of Municipalities of Ontario. Erişim Tarihi: 12 Mart 2019, <https://www.amo.on.ca/>
- Atılgan, B. (2016). *Yerel Yönetim Birliklerinin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Bir Çözümleme*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2004). *Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*. Sayı. B.02.KKG.0.10 / 101 – 871 / 1897, 26.04.2004.
- Besselink, L.F.M., Pennings, F. ve Prechal, S. (2011). *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*. Alphenaan den Rijn: KluwerLaw International.
- Bıçakçioğlu, E. (2010). *Belediye Birlikleri ve Türk Dünyası Belediyeler Birliği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Burgenland. (2019). Gemeinden – Serviceportal. Erişim Tarihi: 07 Mart 2019, <https://www.gemeindebund-burgenland.at/>
- CIVICUS. (2006). *Resource Guide for National Associations: How to establish a National Association*. Johannesburg: AGNA.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR). (2019). *National associations of Local and Regional governments in Europe: A study on the CEMR and its members*. Bucharest: CEMR.

Çapar, S. ve Demir, R. (2017). *Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı*. Türk İdare Dergisi,484, 39 – 88.

Eryılmaz, B. (2012). *Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı*. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 11(3), 6-21.

Eryiğit, B.H. (2016). *Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi*. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 4(1), 283-295.

FCM. (2019). Federation of Canadian Municipalities. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://fcm.ca/en>

Florini, A.M. (2000). *The Third Force: the Rise of Transnational Civil Society*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Gemeindebund. (2019). Österreichischer Gemeindebund. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://gemeindebund.at/>

Gıdahattı. (2018). Sulama Birlikleri Ayakta. Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2019, <https://www.gidahatti.com/sulama-birlikleri-ayakta-98808/>

Hamamcı, C. (2007). *Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım*. A.Sabuktay (Ed.), *Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyonu Yerel Yönetim Birlikleri ve Belediyeler Arası İşbirliği*. Ankara: TODAİE.

Hodaj, F. (2001). Strengthening the European Tendencies of Development in Local Self-Government in Southeastern Europe. Erişim Tarihi: 01 Temmuz 2019, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/albania/materials/local_gov.pdf

Hürriyet. (2018). Eroğlu: Bütün Sulama Birliklerini DSİ Teslim Aldı. Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2019, <http://www.hurriyet.com.tr/eroglu-butun-sulama-birliklerini-dsi-teslim-al-40846140>

İller İdaresi Genel Müdürlüğü (İİGM). (2019). İstatistikî Bilgiler. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2019,

<http://www.illeridaresi.gov.tr/kurumlar/illeridaresi.gov.tr/%C4%B0statistiki%20Bilgiler/Birlikler/birlikler.pdf>



Kauzya, J. (2003). *Local Governance Capacity-Building for Full-Range Participation: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries*. New York: United Nations.

Keleş, R. (1998). *Türkiye Belediyeler Derneği. Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri Uluslararası Konferansı*. Ankara: Konrad Adenauer Vakfı.

Komunalnet. (2019). Salzburg Belediyeler Birliği. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://www.kommunalnet.at/>

Köseoğlu, M. (2010). *Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Türk İdare Dergisi, 468, 85-102.

NAMRB. (2010). National Association of the Municipalities in Republic of Bulgaria Through Years. Erişim Tarihi: 05 Temmuz 2019, https://www.namrb.org/uploads/tinymceup/files/EN/broshure1996_2010.pdf

NAMRB. (2019). National Association of the Municipalities in Republic of Bulgaria. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/national-association-municipalities-republic-bulgaria-namrb>

Oğuzlu, T. (2011). *Arap Baharı ve Değişen Bölgesel Dinamikler*. Ortadoğu Analiz, 3(30), 33 – 40.

Paksoy, S., Paksoy, H.M. ve Alancioğlu, E. (2013). *Küreselleşmenin Sosyo-Politik Etkileri: Arap Baharı*. Electronic Journal of Social Sciences, 12 (46), 169-182.

Palabıyık, H. (2008). *Belediye Birlikleri*. FN.Genç, A. Yıldız ve H. Özgür (Ed.), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Palstra, R. ve Steenbergen, R. (2018). *Local Government in the Netherlands*. The Hague: VNG.

Reyhan, C. (2000). *1913 Tarihli Vilayat Genel İdaresi Geçici Kanunu*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(1), 129-154.

Sayın, D. (2005). *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*. Kamu Yönetimi Dünyası, 6(22), 46-50.

Sogfbih. (2019). Assaciation of Municipalities and Cities of the FBİH. Erişim Tarihi: 08 Mart 2019 <http://www.sogfbih.ba>, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Bosnia-Herzegovina-MLG.aspx>, <http://sklinternational.se/projects/project/strengthening-associations-of-municipalities-and-cities-in-bosnia-and-herzegovina>

Staedtebund. (2019). Österreichischer Stadtebund. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://www.staedtebund.gv.at/>.

Steytler, N. (2009). *A Global Dialogue on Federealism Volume 6: Local Governmentand Metropolitan Regions in Federal Systems*. Québec: McGill-Queen’s University Press.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

TÜİK. (2016). İstatistiklerle Türkiye 2015. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB). (2019a). Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı. Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2019, <http://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/uluslararası-iliskiler/birlesmis-kentler-ve-yerel-yonetimler-dunya-teskilati-uclg>

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB). (2019b). Kuruluş ve Görev. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2019, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/>

Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü (TBBT). Erişim Tarihi: 11 Eylül 2019, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/turkiye-belediyeler-birligi-tuzugu>

UCLG. (2019). Federation of Canadian Municipalities (FCM). Erişim Tarihi: 10 Temmuz 2019, <https://www.uclg-planning.org/organization/federation-canadian-municipalities-fcm>

Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2019). *Türkiye’deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler*. Uluslararası Bilimsel Araştırma Dergisi, 4(2), 167-182.

UNDP. (2010). Toolkit Manual Inter-Municipal Cooperation, Local Governmentand Public Service Initiative, Council of Europe. Erişim Tarihi: 15 Mart 2019, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf.



UMQ. (2019). Union des municipalités du Québec. Erişim Tarihi: 08 Mart 2019, <https://umq.qc.ca>

UVCB. (2019). Union of Belgian Cities and Municipalities. Erişim Tarihi: 07 Mart 2019, www.brulocalis.brussels, <http://www.uvcb-vbbsg.be/uvcb/english.htm>, www.vvsg.be

Weatherford, M. (1991). *Mapping the Ties That Bind: Legitimacy, Representation, and Alienation*. The Western Political Quarterly, 44(2), 251-276.

Yüksel, F. (2004). *Türkiye’de Belediyeciliğin Mali Sorunları*. Mevzuat Dergisi, 7(73). Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2020, <https://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/04.htm>

Zengin, E. (1999). *Yerel Yönetim Birlikleri*. Konya: Mimoza Yayınları.

442 Sayılı Köy Kanunu. Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>

1580 Sayılı Belediye Kanunu. Erişim Tarihi: 5 Mart 2019, <http://www.yds.gov.tr/dosyalar/1326978039-1580.pdf>

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu. Erişim Tarihi: 17 Ocak 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. Erişim Tarihi: 5 Ağustos 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>

6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu. Erişim Tarihi: 22 Mart 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6172.pdf>

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360-20140918.pdf>

6360 Sayılı Kanun Tasarısı ve Gerekçesi. Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2019, <https://www.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>

