

101962-6

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Ali Özcan

Yüksek Lisans Tezi

Eskişehir-1996

Anadolu Üniversitesi  
Eskişehir Kütüphanesi

T.C  
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Ali Özcan

Yüksek Lisans Tezi

Danışmanı: Prof. Dr. Nezih VARGAN

Eskişehir-1996

## ÖZET

Anayasamızla belirlenen yerel yönetim birimlerimiz olan, il özel idareleri, belediyeler ve köyler; yasal, ekonomik ve teknik zorlukları aşabilmek için birlikler kurma yoluna, çeşitli zaman ve yerlerde gerek duymuş ve gerek duymaktadır. Bunlardan özellikle köy birliklerinin kuruluş ve işleyişinde vali ve kaymakamın oldukça etkili olduğu görülmüştür.

Birlikler bu süreç içinde kendilerini diğer yasaların içerisinde ancak madde madde ifade edebilmişlerdir. Edinilen kanı birliklerin görev alanlarını, gelir kaynaklarını, organlarını, organlarının görev ve yetkilerini, denetimini açıklıkla yasal bir bütünlük içinde kapsayacak düzenleme yapılmalıdır. Yine 1982 Anayasası ile Bakanlar Kurulu'na verilen birlik kuruluşlarını onaylama yetkisi, aynı il sınırları içerisinde ise vali, farklı illeri kapsıyorsa İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yeterlilik kazanmalıdır.

Birlik kuruluşlarının gereksiz bürokratik yöntemlerle zorlaştırılacağına, kolaylaştırılarak, daha etkin çalışma imkanları için güçlü kılınmaları gerekmektedir. Sağlam gelir kaynakları ile donatılmış birliklerin göstereceği çaba ve elde edilecek faydalar, halkımızın birliklere olan güvenini bütünleyecek, onlara sahip çıkmalarına neden olacaktır. Hiç kuşkusuz buda demokrasimizin gelişip, güçlenmesi, yerel katılımlarla ülke sorunlarının daha iyi teşhis ve çözümlerini beraberinde getirecektir.

Birliklerin beklenen faydaları şu haliyle verebilmeleri çok güçtür. Ama birliklerin gelecekte ülkemiz ve demokratik gelişimimiz açısından çok önemli işlevler yükleneneğine inanıyorum. Yeterki birliklerimizin her biri kendi yerel sınırları içerisinde kendi sorunlarıyla uğraşırken, yalnız olmadıkları, ülkemiz genelinde 906 adet yerel yönetim birliği olarak hemen hemen aynı sorunları taşıdıklarını görebilsinler.

Ülkemiz genelindeki yerel yönetim birlikleri seslerini daha güçlü duyurabilmek için, **Türkiye Yerel Yönetimler Birliği**'nin kurulması ve alt örgütlenmelerinin sağlıklı bir yapı ile başarılararak, demokratik baskı gurupları içerisinde yerini almaları sağlanmalıdır.

Bütün bunların başarılması, yerel yönetimlerimizin ve yerel yönetim birliklerimizin belirli bir çabasını gerektirmektedir. Ancak, bu çabada merkezi idareninde yerel yönetimleri kendilerine bağımlı bir durumda bırakarak, gücünü bu temele dayandırma alışkanlığından vazgeçmesi en az yerel yönetimlerin çabaları kadar önemli olacaktır.

## A B S T R A C T

Our municipalities and villages are required to establish some units for reaching economical, technical and lawful difficulties, today these administrations are also need to establish some units and The Governor of a province and the head official of district are very effective about managing and establishing the village units.

In this period units could tell themselves item by item between other laws. The duty field of units, income sources, organs, organ's duties and functions must be ordered openly with a private laws that only belong to these units. The approved functions of unit establishments was given to the council of ministers with 1982 low constitution, but this is not helpful to the units, in other words this makes units establishment difficult. So if this function is in the same city, the Governor of a province should approved, but if it is covered different cities, internal of affairs ministry should approved the establishment of units.

Units establishment shouldn't make difficult with useless redtape methods. It should be better to make them easy and make powerful for work. Unit's efforts and the benefits that they show, win our people's confidence. In this way our democracy gets powerful, so our country's problems are solved easily by local participations. So it caused people's participation units.

Today it's very difficult for units to give the expected benefits. But I believe that units will take very important functions about future of our country and democracy in the future, if the units think that they are not alone and all other units have got the some problems, they can easily achieve this so if they can see that in our country there are 906 local administration units that are shared the some problems it will be easy for them to achieve all these difficulties.

The Administration units of Turkey must be established and also it's under units must be established according to all our country. In this way it must be supplied to take their parts between democratic restraints groups.

The Central administration should not think that all the efforts are belong to itself and it should give some freedom to local administrations and it should help them about their difficulties. These efforts that central administration will show is as important as the efforts that local administration will show.

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	SAYFA X
TABLolar.....	XI
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM .....3-15

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ'NİN YAKIN TARİHİMİZ VE HUKUKUMUZDAKİ YERİ.....	3
---	---

I-) TÜRKİYE'DE "YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ" NİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	3
--	---

A-Cumhuriyet Öncesi.....	3
B-Cumhuriyet Dönemi.....	3
1-)1982 Anayasası Öncesi.....	3
2-)1982 Anayasası Sonrası.....	6
C-Türkiye Belediyeler Birliğini Kurma Girişimi....	7

II-)YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ'NİN ANAYASAL VE YASAL DAYANAKLARI.....	8
---	---

A-Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları.....	8
1-)1924 Anayasası.....	8
2-)1961 Anayasası.....	8
3-)1982 Anayasası.....	8
B-Yasalar.....	9
1-)1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun... 9	9
2-)3360 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu".....	10
3-)5442 Sayılı "İl İdaresi Kanunu".....	11
4-)442 Sayılı "Köy Kanunu".....	11
C-Uluslararası Anlaşmalar.....	11
1-)Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı... 11	11
2-)Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi.....	13
D-Kalkınma Planları.....	13
1-)Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).....	14
2-)İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).....	14
3-)Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).....	14
4-)Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).....	14
5-)Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).....	14
6-)Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1995).....	14
7-)Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).....	14

**YEREL YÖNETİMLER ARASI BİRLİK KURMA GEREKSİNİMLERİ VE TÜRLERİ** ..... 17

<b>I- )YEREL YÖNETİMLER ARASI BİRLİK KURMA GEREKSİNİM-</b>	
<b>LERİ</b> .....	17
A-Hizmet Gereksinimleri.....	17
B-Yerel Görevlerde Farklılaşma.....	17
1-)Mevzuat Etmeni.....	17
2-)Araç-Gereç Etmeni.....	18
3-)Parasal Etmen.....	18
4-)Personel Etmeni.....	19
C-Ekonomik Gereksinimler.....	20
D-Yöredeşlik Etmeni.....	20
<b>II- )YEREL YÖNETİM BİRLİK TÜRLERİ</b> .....	21
A-Birlik Üyesi Mahalli İdare Birimine Göre.....	21
1-)Yatay Birlikler.....	21
a-)İl Özel İdareleri Arası Birlikler..	21
b-)Belediyeler Arası Birlikler.....	22
c-)Köyler Arası Birlikler.....	22
2-)Dikey Birlikler.....	23
a-)İl Özel İdareleri,Belediyeler	
Arası.....	23
b-)İl Özel İdareleri ve Köyler Arası...	23
c-)Belediyeler ve Köyler Arası.....	23
d-)Köyler, Belediyeler, İl Özel	
İdareleri Arası.....	23
B-Birliğin Amaç ve Faaliyet Konusuna Göre.....	24
1-)Ekonomik ve Ticari Amaçlı Birlikler.....	24
2-)Sosyal ve Kültürel Amaçlı Birlikler.....	24
3-)Altyapı Hizmetlerini Gerçekleştirmeye	
Yönelik Birlikler.....	24
4-)Diğer Hizmetlere Yönelik Birlekler.....	25
C-Görev Alanlarına Göre Birlikler.....	26
1-)İlçe Mülki Alanlarında Kurulu Birlikler..	26
2-)İl Mülki Alanlarında Kurulu Birlikler...	26
3-)Bölge Birlikleri.....	27
a-)Akdeniz Bölgesinde Yer Alan	
Mahalli İdare Birliklerine İlişkin	
Sayısal Değerler.....	27
b-)Ege Bölgesinde Yer Alan Mahalli	
İdare Birliklerine İlişkin Sayısal	
Değerler.....	27
c-)Marmara Bölgesinde Yer Alan	
Mahalli İdare Birliklerine İlişkin	
Sayısal Değerler.....	28
d-)İç Anadolu Bölgesinde Yer Alan	
Mahalli İdare Birliklerine İlişkin	
Sayısal Değerler.....	28
e-)Karadeniz Bölgesinde Yer Alan	
Mahalli İdare Birliklerine İlişkin	
Sayısal Değerler.....	28

f-)Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler.....	29
g-)Doğu Anadolu Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler.....	29
4-)Ülke Genelinde Kurulu Birlikler.....	31
D-Birlik Örgütlenme Modeli Önerilerimiz.....	32

### Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M.....34-54

### BİRLİKLERİN HUKUKSAL VE ÖRGÜTSEL YAPILARI.....34-53

I-)BİRLİKLERİN HUKUKSAL YAPILARI VE KURULUŞ İŞLEMLERİ.....	34
A-Birliklerin Hukuksal Yapıları.....	34
B-Birliklerin Kuruluş İşlemleri.....	37
II-)BİRLİKLERİN ÖRGÜTSEL YAPILARI.....	39
A-Birlik Tüzüğü.....	39
1-)Tüzüğün Hukuksal Niteliği.....	39
2-)Tüzüğün İçeriği.....	39
B-Birlik Sınır ve Alanı.....	41
C-Birlik Üyeligi.....	43
1-)İsteğe Bağlı Üyelik.....	43
2-)Zorunlu Üyelik.....	44
D-Birlik Organları.....	45
1-)Birlik Meclisi.....	45
a-)Meclisin Oluşumu.....	45
b-)Meclisin Çalışması.....	47
2-)Birlik Encümeni.....	47
a-)Encümenin Oluşumu.....	47
b-)Encümenin Çalışması.....	48
3-)Birlik Başkanı.....	49
a-)Seçimli Başkan.....	49
b-)Atamalı Başkan.....	50
4-)Birlik Genel Sekreteri.....	50
5-)Birlik Kurulları.....	50
E-Birlik Personeli.....	51

<b>BİRLİKLERİN DENETİMİ, MALİ DURUMLARI VE BÜTÇELERİ.....</b>	<b>57</b>
<b>I- )BİRLİKLERİN DENETİMİ.....</b>	<b>57</b>
A-Halkın Denetimi.....	57
B-Birlik Organlarının Yapılan Denetim.....	57
C-İdari Vesayet.....	57
1-)Yönetim Açısından İdari Vesayet.....	58
2-)Mali Açısından İdari Vesayet.....	58
D-)Sayıştay Denetimi.....	59
<b>II- )BİRLİKLERİN MALİ DURUMLARI VE BÜTÇELERİ.....</b>	<b>60</b>
A-BİRLİK GELİRLERİ.....	60
1-)Birliklerin Gelir Çeşitleri.....	60
a-)Özkaynak Gelirleri.....	62
aa)-Katılma Payları.....	62
bb)-Hizmet Yada İşletme Gelirleri.....	62
cc)-Taşınır Taşınmaz Mal Gelirleri.....	62
dd)-Faiz Gelirleri.....	62
b-)Özkaynak Dışı Gelirler.....	62
aa)-Yardımlar.....	63
bb)-Bağışlar.....	64
cc)-Borçlanmalar.....	64
2-)Birlik Gelirlerinin Geliştirilmesi.....	64
B-BİRLİK GİDERLERİ.....	66
1-)Cari Giderler.....	66
2-)Yatırım Giderleri.....	67
3-)Sermaye Teşkilî ve Transfer Giderleri.....	67
C-BİRLİK BÜTÇELERİ.....	67
1-)GİDER BÜTÇELERİ.....	68
a-)Program (Bölüm).....	68
b-)Alt Program (Kesim).....	68
c-)Faaliyet/Proje (Madde).....	69
2-)GELİR BÜTÇELERİ.....	70
3-)BÜTÇENİN HAZIRLANMASI.....	70
a-)Bütçe Çağrısı.....	70
b-)Gider Bütçe Tekliflerinin Ön İncelemesi.....	71
c-)Gider Tahminleri.....	72
d-)Gelir Tahminleri.....	72
e-)Bütçe Dengliğinin Sağlanması.....	72
4-)BÜTÇENİN İNCELENMESİ, GÖRÜŞÜLMESİ, KABULU VE ONAYI.....	73
a-)Birlik Encümeninde Bütçenin İncelenmesi.....	73
b-)Birlik Meclisinde Bütçenin İncelenmesi ve Kabulü.....	73
c-)Bütçenin Onaylanması.....	74
5-)BÜTÇENİN UYGULANMASI.....	75
a-)Gelirin Toplanması.....	75
b-)Giderlerin Yapılması.....	75



## VIII

SAYFA

6-)MALİ YILIN BİTİMİ, BÜTÇE KESİN HESABI VE YÖNETİM DÖNEMİ HESABININ ÇIKARTILMASI....	76
a-)Bütçe Kesin Hesabı.....	77
b-)Yönetim Dönemi Hesabı.....	77
7-)BÜTÇE UYGULAMASININ DENETİMİ.....	78

### B E Ş İ N C İ B Ö L Ü M.....83-95

YEREL YÖNETİMLERİN ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ....	83
I-)ULUSLARARASI YEREL YÖNETİMLER BİRLİĞİ.....	83
A-Kuruluş Tarihi.....	84
B-Statüsü.....	84
C-Organları.....	84
D-Amaç ve Hedefler.....	85
E-Mali Kaynaklar.....	85
F-Organizasyon Yapısı ve Personel.....	85
G-Faaliyetler.....	85
II-)ULUSLARARASI YEREL YÖNETİM BİRLİĞİ, DOĞU AKDENİZ VE ORTADOĞU BÖLGE TEŞKİLATI.....	86
A-Kuruluşu.....	86
B-Üyelik.....	86
C-Üye Kentler ve Kuruluşlar.....	87
D-Amaç ve Hedefler.....	87
E-Yönetim Organları.....	88
F-Faaliyetler.....	88
G-Bölgesel ve Uluslararası İşbirliği ve Desdek....	89
III-)DİĞER ULUSLARARASI BİRLİK ÖRNEKLERİ.....	89
A-Birleşmiş Kentler Örgütü.....	89
B-Dünya Metropoler Birliği.....	90
C-İslam Başkentleri ve Kentler Örgütü.....	90
D-Dünya Büyük Şehirleri Zirve Konferansı.....	91
E-Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı.....	92
F-Arap Kentler Örgütü.....	93
1-)Örgütün Amaçları.....	93
2-)Örgütün Yapısı.....	93
a-)Genel Kurul.....	93
b-)Daimi Büro.....	93
c-)Genel Sekreterlik.....	94

### A L T İ N C İ B Ö L Ü M.....96-111

BELEDİYE BİRLİKLERİ.....	96
I-)BELEDİYELERİN ORTAK SORUNLARI.....	96
II-)BELEDİYELER ARASI İŞBİRLİĞİNİ ZORUNLU KILAN NEDENLER.....	97
III-)BELEDİYE BİRLİKLERİNİN ORGANLARI VE TÜZÜK İNCELENMESİ.....	101
IV-)12 EYLÜL 1980 SONRASI DURUMLARI.....	101

Atatürk Kültür Merkezi  
Meşin Kütüphanesi

	<u>SAYFA</u>
V-)BİRLİKLERİN ÇALIŞMA ALANLARI.....	101
A-Tüketicinin Korunmasına Yönelik Çalışmalar....	102
B-Ekmek Üretimi Çalışmaları.....	103
C-Kentsel Temizlik Çalışmaları.....	104
D-Yeni Yerleşme Alanları Olusturulması ve Toplu Konut Yapım Çalışmaları.....	104
E-Ortak Makina Parkı Kurulması ve Ortak Araç-Gereç Alınması Çalışmaları.....	104
F-Belediye Yönetimlerinin iyileştirilmesi Çalışmaları.....	105
G-Birlik Hukuk Danışmanlık ve Üye Haklarını Koruma Çalışması.....	106
H-Halkla İlişkiler ve Basın Yayın.....	106
İ-Proje-Etüt ve Danışmanlık Hizmetleri.....	106
J-Çevre Sorunlarına İlişkin Çalışmalar.....	107

VI-)KEBAN GÖLÜ BELEDİYELERİ ULAŞIM BİRLİĞİ ÇALIŞMALARI.....	108
VII-)BELEDİYE BİRLİKLERİNİN EKONOMİK YAPILARI.....	108

## Y E D İ N C İ B Ö L Ü M.....113-130

### KÖY BİRLİKLERİ.....113

I-)KÖY YÖNETİMİ VE SORUNLARI.....	113
A-Giriş.....	113
B-Köy Yönetimine Verilen Görevler.....	114
II-)KÖY BİRLİKLERİ.....	116
A-Genel Olarak.....	116
B-Köy Birliklerinin Amaçları ve Faaliyetleri....	117
C-Köy Birliklerinin Kurulması.....	118
D-Köy Birliklerinin Organları.....	119
1-)Birlik Başkanı.....	119
2-)Birlik Meclisi.....	121
a-)Birlik Meclisinin Kuruluşu.....	121
b-)Birlik Meclisinin Tabii ve Gözlemci üyeleri.....	121
c-)Birlik Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	122
3-)Birlik Encümeni.....	123
a-)Birlik Encümeninin Kuruluşu.....	123
b-)Encümenin Çalışması.....	123
III-)KÖY BİRLİKLERİNİN SORUNLARI.....	124
A-Yasal Düzenleme ile İlgili Sorunları.....	124
B-Akçalı Sorunlar.....	124
C-Personelle İlişkin Sorunlar.....	125
D-Siyasal Kökenli Zorluklar.....	126
IV-)SONUÇ VE ÖNERİLER.....	126
V-)KAYNAKÇA.....	133

## K I S A L T M A L A R

- ATAK : Akdeniz Ege Turizm Altyapı Kıyı Yönetimi
- ATO : (Arab Towns Organisation) Arap Kentler Örgütü
- BBMUY : Belediye Bütçe Muhasebe Uygulama Yönetmeliği
- BMUT : Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü
- IULA : Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
- IULA-EMME : Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
- MBBB : Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği
- OICC : (Organization of Islamic Capitals and Cities) İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı
- s. : Sayfa
- TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- T.C : Türkiye Cumhuriyeti
- TODAİE : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

## T A B L O L A R

**SAYFA**

Tablo 1:	12 Eylül 1980`den önce kuruluşunu bitiren ve faaliyete geçen birlikler.....	5-6
Tablo 2:	Birlik başkanlarına göre mahalli idare birliklerinin dağılımı.....	23
Tablo 3:	Dikey mahalli idare birliklerinin sayısal dağılımı.....	23
Tablo 4:	Amaçlarına göre mahalli idare birlikleri.....	25
Tablo 5:	Faaliyet konusuna göre mahalli idare birlikleri.....	26
Tablo 6:	Mahalli idare birliklerinin faaliyet konuları...	30
Tablo 7:	Yönetim birimine ve amaçlarına göre mahalli idare birlikleri.....	31

## GİRİŞ

Ulaşım ve iletişim araçlarındaki gelişmeler, ve buna paralel olarak gelişen ve çoğalan ihtiyaçlar, ülkeler arasındaki işbirliği ve birliktelikleri olduğu kadar, yerel yönetim birimleri arasında da işbirliği ve birliktelikleri zorunlu kılmıştır.

Demokrasinin tüm kurum ve kuruluşları ile birlikte işleyebilmesi de yine yerel yönetimlerin gelişip, halk katılımının yönetimlerin icra ve denetim organlarında yeterince sağlanabilmesine bağlıdır. Her şeyden önemlisi de, insanların mutluluk ve yaşam seviyelerinin yükselmesi için geliştirilen bilgi ve deneyimlerin değişimi, yerel yönetim birliklerinin oluşturulması ile daha hızlı ve yürütmeye yönelik olacaktır.

Bu amaçla; yerel yönetimlerin yasalarla kendilerine verilmiş görevleri tam ve eksiksiz yapabilmeleri çabalarında, tek başlarına üstesinden gelemedikleri ve gelemeyecekleri zorunlu ve isteğe bağlı olan görevleri birlikte yerine getirebilmek amacıyla ortaya çıkan YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ ni bu çalışmamızda incelemeye çalışacağız.

Yerel yönetim birliklerinin bir araya gelmelerinde iki yol vardır.

Birincisi **birleşmeler**, ikincisi de **işbirliği** yapmadır. (1) Birleşmeler, güçsüz duruma gelen yerel yönetimlerin gerek nüfus gerekse alan itibarı ile büyüyerek görev, sorumluluk ve kaynak yönünden etkinleşmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir.

Birleşme bir kaç şekilde olabilmektedir. ilki **katılma** şeklindedir. Bir yerel yönetim birimi komşu yerel yönetim birimine katılarak tüzel kişiliğini ve varlığını kaybetmektedir. Bir diğer birleşme şekli ise, birden fazla birimin biraraya gelerek **yeni bir yerel yönetim birimi** oluşturmalarıdır. Oluşan bu yeni yerel yönetim biriminin statüsü ve tanımı kendisini meydana getiren birimlerden farklı olabilecektir.

Birleşme olayı ile demokrasinin temeli olan halka yakınlık ilkesinden sapıldığı için eleştirilmektedir. Eleştiri sahiplerine göre önemli olan yönetimin halka yakın olmasıdır. Ancak karşıt görüştekiler ise, bundan daha önemlisinin halka daha iyi hizmet vermek ve halkın beklentilerini tam olarak karşılamak olduğunu belirtmektedirler.

İşbirliği yapma ise, yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerine dokunmadan, onların çeşitli hukuki yapılanma içinde biraraya gelmelerini ifade eder. İşbirliği yapmanın en

belirgin şekli yerel yönetim birlikleridir. Örneğin birden fazla yerel yönetim biriminin özel hukuk kurallarına göre faaliyette bulunacak şekilde şirket kurmaları veya bir vakıf etrafında birleşmeleri veya herhangi bir konuda çalışma grubu oluşturmaları da işbirliğinin örnekleridir. Hatta birkaç belediyenin veya köy yönetiminin biraraya gelerek protokolle bir çöp kamyonu veya arazöz almaları bile işbirliğidir.

Hiç kuşkusuz yerel gereksinimleri karşılamada asıl sorumluluk ülkemizde üç türe ayrılmış bulunan yerel yönetim birimlerininindir. Köy, il özel idaresi ve belediyeler yerel gereksinimleri karşılamak için kurulmuşlarıdır. Yerel yönetim olgusunun özünü, Türk sisteminde bu üç birim oluşturur. (2) Yerel yönetim birlikleri, bu açıdan bölge yada yörede ne tek otoritedir ne de yerel yönetimlerin yerine geçebilen bir kuruluştur. Yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimleri karşılamada başvurulan, oluşturulan "ikincil" nitelikteki kuruluşlardır. (3)

Bu çalışmamızda önce yerel yönetim birliklerini doğuran nedenlere değineceğiz. Daha sonra yerel birimlerinin bu zorlukları aşabilmek için oluşturdukları yerel yönetim birliklerine geçmişi ve bu günü ile açıklık getireceğiz. Bu birliklerden, belediye birlikleri ve köy birlikleri daha geniş kapsamlı olarak ayrıca incelenecek olup; uluslararası yerel yönetim birlikleri hakkında açıklamalar yer alacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ'NİN YAKIN TARİHİMİZ  
VE HUKUKUMUZDAKİ YERİI- )TÜRKİYE'DE "YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ'NİN" TARİHSEL  
GELİŞİMİ

**A-Cumhuriyet öncesi:** Osmanlı döneminde 1854 yılında kurulan İstanbul Belediyesi'nin (İstanbul Şehremaneti) 1868 yılında yayımlanan Belediye Nizamnamesi ile on dört daireye (belediye) ayrılması belediyeler arası işbirliğinin ilk örneği olarak gösterilebilir. On dört dairede, yerel halk tarafından seçilmiş 8-12 üyeden oluşan bir belediye meclisi ile bu üyeler arasından seçilen bir başkan olacaktı.

Belediyelerin yani dairelerin merkezi ve üst kuruluşu olan Şehremaneti'nde ise bu ondört belediyeden gönderilecek bir başkan ile üç üyeden oluşan toplam 56 kişilik "Cemiyeti Umumiye" vardı.

Ancak bu sistem daire sayılarının birkaç kez değiştirilmesine rağmen arzu edildiği gibi yürütülemedi ve sonunda 1912 de yayımlanan bir kanun ile bu uygulanmaya son verildi. Bu kanunla İstanbul Şehremaneti adı altında bir tek belediye kuruldu ve bu belediye dokuz şubeye ayrıldı. Her şubenin sorumluluk bölgesinde yerel halk tarafından seçilen altışar üyeden toplam 54 kişi belediye genel meclisini oluşturdu. Böylece belediyeler arası işbirliğinin bir örneği başarısız bir şekilde son bulmuş oldu.

İstanbul belediyesindeki bu örnek dışında Osmanlı Devletinde, gerek diğer belediyeler (Cumhuriyet'e intikal eden belediye sayısı 389 dur.) gerekse il özel idareleri ve köyler arasında birlik adını verebileceğimiz işbirliğine rastlamak mümkün değildir. (4)

Bununla birlikte; Dr. Mustafa GÖNÜL'ün "Yerel Yönetim Birlikleri" adlı çalışmalarına baktığımızda yine yerel yönetim birlikleri'ni tam karşılayacak bir kuruluşa rastlayamasakta, o dönemde yerel gereksinimleri bu günün yerel yönetim birimleri yerine karşılayan, vakıflar, ahilik, divanlar mevcuttur. Bunlardan özellikle divanların bu günün köy birlikleri'ne çok benzediğini görüyoruz. Zira Sayın GÖNÜL'ün bu çalışmasında Meydan Larousse'un divan tanımı "Osmanlı Devleti'nde bir kısım köylerden kurulu küçük bir idari ve mali birim" şeklindedir. Köken olarak ise Farsça kökenli olup, büyük meclis, yüksek kurul, karşılığıdır.

**C-Cumhuriyet dönemi:****1- )1982 Anayasası Öncesi:**

Cumhuriyet dönemi, yerel yönetim birimlerinin halkın

yerel ihtiyaçlarını karşılama çabalarında, güç birliği yapmaları düşüncesinin yasalarla güvence altına alınarak eyleme dönüştüren; 1923-1963 döneminde (plansız) sınırlı bir gelişme gösterirken, 1964-1982 (planlı) döneminde toplum kalkınması çabalarında merkezi idarenin yanısıra, yerel yönetimlerinde görev alması çabaları ile sayısal olarak büyük artış gösterirken, özellikle bölgesel hizmet birlikleri kurulması çalışmalarını yaygınlaştırmıştır.

1923-1963 döneminde; 442, 1580 ve 5442 sayılı yasaların birlik kurma konusunu içerdiğini görmekteyiz. Özellikle mahalli idare birlikleri ile ilgili açık hükümlere Belediye Kanununda rastlamaktayız. Dolayısı ile yerel yönetim birliklerinin 1930 yılından sonra gelişmeye başladığını söylemek yanlış olmayacaktır. (5)

1960 yılları başlarına kadar, Belediye Kanunundaki yeterli hukuki düzenlemeye rağmen, yerel yönetim birlikleri konusunda önemli bir gelişme olmamıştır. (6) Bu dönem içinde kurulan 34 birlik başkanlıklarını vali ve kaymakların yaptığı, elektrik, yol, su ve telefon gibi dar amaçlı birlikler olup, 34 birliğin 19'u telefon birliğidir. Aslında bunlar yerel hizmet gereksinmelerinden çok, jandarmanın genel kolluk hizmetlerinde kullanılmıştır. Dahası, kısa bir süre sonra, telefon makinalarının, kısmen de tellerinin, ilçelerdeki resmi daire gereksinmeleri için toplanmıştır. Halkın bilincine malolmayan bu birliklerin ömürleri kısa olmuştur. (7)

Böyle bir durumun uzun yıllar benimsenmesinde ve varlığını sürdürmesinde, ülkenin kırsal ağırlıklı, çoğulcu ve demokratik olmayan yapısı yanında, hızlı kentleşme, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi sınırlayan merkeziyetçi, bürokratik bir yönetim yapısının varlığı; yönetimin bütünüyle belirli bir elit kesimin kontrolünde olması yetki ve sorumlulukların yukarıdan aşağı yaygınlaştırılmaması ve yerelleştirilmemesi; önemli bir bölümü merkeziyetçi devletin kontrolünde olan kamu kaynaklarından yerel yönetimlerin çok az pay alması; merkezi yönetimin ayrıca, yerel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet denetimi uygulaması; halkın yönetime katılımının, seçim dışında, neredeyse hiç bulunmaması, önemli etmenler arasında sayılabilir. (8)

1963-1972 yılları arasında ise; 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın fiilen kurulması ile köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi konularda yerel halkın maddi ve işgücü desteği sağlanarak hizmet yapmak isteği ile mülki idare amirlerinin önderliğinde köylere hizmet götürme birlikleri kurulmaya başlanmış ve böylece birlik sayısında önemli artış görülmüştür. (9)

Yetmişli yıllar ise Türkiye'de yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin güncel hale geldiği, kamuoyunun daha yakından tanıdığı ve yerel yöneticilerin de en popüler



kişiler olarak görüldüğü yıllar olmuştur. Öyle ki, bu olumlu gelişmeler 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması sonucunu doğurmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulduğu bu dönem yerel yönetimler arası işbirliğinin geliştiği, bölgesel ölçekte çok sayıda belediye birliklerinin vücuda geldiği bir dönem olmuştur. "birlik" anlayışına dayalı belediyeciliğin hakim olduğu bu devrede temel yaklaşımlar şu idi:

"Amaçları arasında, belediyelerin kendi güç ve imkanlarını aşan, iktisadi, teknik, kültürel, sosyal, eğitim ve bilgi alışverişi, çevrenin korunması, tüketicinin korunması, bölgesel planlama ve programlama, ortak alım, uluslararası ilişkiler kurmak gibi işler bulunan, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri modeli"

"Belediyeler arası işbirliğini geliştiren, ortaklaşa çözüm arama ve dayanışmadan yana, belediyecilik hareketini genel ülke sorunlarından ve geniş halk yığınlarının hareketinden soyutlamayan, birlikçi ve bütüncü belediye"

1980 yılı başında, bölgesel belediye birlikleri tüm ülke coğrafyasını kaplayacak biçimde yaygınlaşmış ve Türkiye ölçeğinde, belediyeler arası işbirliği ve bilgi alışverişini sağlamak, belediyelerin ortak sorunlarına çözüm yolları bulmak amacı ile bir üst birlik olan "Türkiye Belediyeler Birliği" kuruluş genel kurulu yapılmıştır. 12 Eylül'de demokrasinin kesintiye uğraması nedeni ile Türkiye Belediyeler Birliği, faaliyete geçememiştir. (10) 12 Eylül 1980 tarihinden önce kuruluşunu bitirerek faaliyete geçen birlikler ve bunların merkezleri ile kuruluş tarihleri ve üye belediyelerin sayısı şu şekildedir. (11)

Tablo 1

12 Eylül 1980'den önce kuruluşunu bitiren ve faaliyete geçen birlikler

<u>BİRLİĞİN ADI, ÜYE SAYISI</u>	<u>MERKEZİ</u>	<u>KURUL TARİHİ</u>
1-Akdeniz Belediyeler Birliği 13	Antalya	25.10.1978
2-Çukurova ve Toroslar Belediyeler Birliği 36	Adana	31.10.1978
3-Doğu Anadolu Bel. Birliği 26	Kars	1978
4-Ege Belediyeler Birliği 71	İzmir	17.11.1978
5-Fırat Belediyeler Birliği 32	Malatya	27.03.1979
6-Karadeniz Bel.Birliği 88	Ordu	08.07.1978
7-Kızılırmak Bel.Birliği 29	Sivas	15.03.1978
8-Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği 91	İstanbul	29.05.1978
9-Orta Anadolu Bel.Birliği	Ankara	17.07.1978

32	10-Van Gölü ve Çevres Belediyeler Birliği	Van	03.11.1978
23	11-Konya Bel.Birliği	Konya	31.12.1978
55	12-Keban Gölü Belediyeler Ulaşım Birliği	Elazığ	25.09.1979
3			

Tablo 1

**KAYNAK: YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, Yerel Yönetim Birlikleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Ankara, Temmuz 1995**

12 Eylül 1980 tarihinde Silahlı Kuvvetlerin gerçekleştirdiği harekatı izleyen günlerde çıkarılan 25.09.1980 tarih ve 2303 sayılı 1580 sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun'un geçici 5 inci maddesiyle "1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133-148 inci maddelerine göre kurulmuş bulunan belediye birlikleri ve bunlara bağlı kuruluşlarla ilgili olarak sıkıyönetim komutanları... bunların gerektiğinde feshine, faaliyetlerini durdurmaya veya seçilmiş üyelerden tesekkür eden organların yerine, bu organların görevlerini yapmak üzere, kamu görevlilerinden başkan atamaya ve kurullar teşkiline yetkili kılınmışlardır." hükmü getirilmiştir. (12)

Uygulamada, sıkıyönetim komutanlıklarınca birlik organlarından seçimle gelen görevli üyeler alınarak yerlerine kamu personeli atanmış bulunmaktadır. 12 Eylül 1980 tarihinden bugüne kadar birliklerden bir kısmı yetkili organların kararı ile fesh olunmuş, geri kalanları ise tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda etkin bir çalışma yapamamışlardır.

## 2-)1982 Anayasası sonrası:

1982. Anayasası tıpkı 1961 Anayasası gibi, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurabileceklerini hüküm altına almıştır. Ancak 1961 Anayasası'nda sınırlama yokken 1982 Anayasası, yerel yönetimlerin çağdaş anlayışına hiç de uygun olmayan bir şekilde birlik kurulmasını Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi kılmıştır. Bu düzenlemenin değerlendirilmesini aşağıda "Kanuni Dayanaklar" bölümünde yapacağız.

Anayasanın 127 nci maddesinin son fıkrasına göre, mahalli idarelerin Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları konusu kanunla düzenlenir. 3030 sayılı Büyük Şehirlerin Yönetimine İlişkin Kanunun 25 inci maddesinde, Anayasa'nın bu amir hükmüne paralel olarak gerekli yasal hüküm yer almışsa da 1580 sayılı Kanunda zorunlu değişiklik yapılamamıştır. Ancak Anayasa'nın 177 nci maddesinin (e) fıkrası gereğince Anayasa hükmü doğrudan uygulanmış ve Bakanlar Kurulunca birlik kurulmasına izin verilmiştir.

Fakat şurası bir gerçek ki 1984-1988 (dahil) yılları

arasında kurulan birlik sayısı çok sınırlı kalırken 1989'dan sonra artış göstermiştir.

1982-1988 yılları arasında çok az sayıda birlik kurulmasının nedeni olarak, Bakanlar Kurulu iznini almanın zor olduğu düşüncesi belirtilebilir. Ancak daha sonra görüldü ki yasal gerekleri yerine getirilerek İçişleri Bakanlığı'na gönderilen birlik kuruluş dosyaları herhangi bir uygunluk denetimine tabi tutulmadan Başbakanlığa gönderilmekte ve Bakanlar Kurulu tarafından izin verilmektedir. Başka bir ifadeyle Anayasa'nın getirdiği izin keyfiyetinin pratikte önemi kalmamıştır. Bu bakımdan Bakanlar Kurulu izninin gördüğü tek fonksiyon, birlik kurulmasının gecikmesini sağlamak, denebilir. (13).

### **C-Türkiye Belediyeler Birliği'ni Kurma Girişimi:**

1978-1979 yıllarında, ülke çapında belediyeler ve bölgesel belediye birlikleri arasında, ortak sorunlara birlikte çözüm bulmak, merkezi yönetim önünde belediyelerin sesini duyurmak ve çıkarlarını korumak, belediyelere daha çok yetki ve daha çok kaynak sağlamak amacı ile yoğun bir ilişki başlatılmıştır. Bu ilişkilerin ve işbirliği toplantılarının sonunda, sekretaryasını Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'nin üstlendiği, **Belediye Birlikleri Ortak Kurulu** oluşturulmuştur. Belediye Birlikleri Ortak Kurulu, çok sayıda toplantı yapmış, 18 Aralık 1979 tarihinde Ankara'da yaptığı toplantıda, Türkiye Belediyeler Birliği'nin kurulmasına karar vermek üzere, kurucu genel kurulun 8 Ocak 1980 tarihinde, İstanbul'da toplanmasını kararlaştırmıştır. Kuruluş çalışmaları tamamlanan Türkiye Belediyeler Birliği, daha sonra, 12 Eylül rejiminin yönetime gelmesi ile, faaliyete geçmeden sona ermiştir.

Türkiye Belediyeler Birliği'nin kurucu üyesi olan belediyeler ve birlikler şunlardır: Ankara, İstanbul, Adapazarı, Bayrampaşa, Bursa, Çanakkale, Gaziantep, Mersin belediyeleri; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Çukurova ve Toroslar Belediyeler Birliği, Karadeniz Belediyeler Birliği, Van Gölü ve Çevresi Belediyeler Birliği.

Birliğin kuruluş amacı, yine ana tüzüğünde özetle şu şekilde belirlenmiştir:

**"Belediyeler arası işbirliği, dayanışma, bilgi ve deney aktarımını sağlamak; belediyelerin yasal ve kurumsal yapılarını geliştirmek; eğitim ve araştırma yapmak, üyelere teknik yardımda bulunmak; ulusal ve uluslararası kuruluşlarla amaçları doğrultusunda ilişki ve işbirliği kurmak ve kuruluşlara katılmaktır."**

Birliğin organları, Belediye Kanunu'na göre, kamu tüzel kişisi olarak hak ve yetkileri, diğer birliklere benzemekte, ancak çalışma alanı ülke ölçeğinde, belediyelerin alanını

kapsamaktadır. (14)

Daha sonra bu konuda yapılan bir girişimde; Ege Belediyeler Birliği'nin önderliğinde İçişleri Bakanlığı'na yapılan başvuru Haziran 1993 tarihinde Başbakanlığa iletilmiş, ancak tek örnek olarak Bakanlar Kurulu kararı çıkarılmamıştır. Ege Belediyeler Birliği ve İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı önderliğinde kurulması düşünülen Türkiye Belediyeler Birliği'ne özellikle Ege Bölgesinde yer alan 47 belediye kurucu üye olarak katılmışlardır. (15)

Bugün itibarı ile Türkiye Belediyeler Birliği henüz kurulabilmiş değildir.

## I-)YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ'NİN ANAYASAL VE YASAL DAYANAKLARI

### A-Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları

#### 1-)1924 Anayasası:

1924 Anayasası'nda birlikler ile ilgili hüküm olmamakla birlikte, karşı bir hüküm de yoktur.

#### 2-)1961 Anayasası:

1961 yılında hazırlanan Anayasada yerel yönetimler 116 ıncı maddede düzenlenmiştir. Anayasa'nın birliklerle ilgili hükmü şöyledir:

"Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

#### 3-)1982 Anayasası:

1982 Anayasası'nda 127'inci maddenin 6 ıncı Fıkrası ile düzenlenmiştir. Buna göre: "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

Bir köy kurulurken İçişleri Bakanı'nın onayı, bir belediye kurulurken ise üçlü kararname yeter görülürken mevcut bu mahalli idare birimlerinin kendi aralarında işbirliği yapmak üzere biraraya gelmelerini Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlamanın gerekçesini bulmak herhalde kolay değildir. Eğer Bakanlar Kurulundan, birliğin kurulmasına ilişkin uygunluk denetimi yapması isteniyorsa, bunun günümüzün özerk ve demokratik yerel yönetim anlayışıyla çatıştığı gerçeği ortaya çıkar. Amaç birlik kurmayı zorlaştırmak ise bunun akılcı olmadığı açıktır. Zira belli bir hizmeti tek başına yerine getiremeyen veya bölgesel ölçekteki belirli yatırım ve hizmetleri yerine getirmek üzere biraraya gelen mahalli idarelerin güçlerini birleştirmelerinin karşısına çıkmak fayda değil zarar

getirecektir. Yok eger bakanların, kurulacak birliklerden, onlar faaliyete geçmeden haberdar olmaları isteniyorsa bunun pratikte sağlayacağı bir sonuçtan bahsedilemez. (16) Bu konuda getirilen vesayet denetimi, demokratik, özerk ve verimli yerel yönetimler anlayışına ters düşmektedir.

### B-Yasalar

#### 1- )1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun:

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 133-148 inci maddeleri yerel yönetimlerin birlik kurmalarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Buna göre:

-**MADDE 133** Belediye, köy ve il özel idarelerinin kendilerine kanunla verilen zorunlu ve seçimlik görevlerin bir veya birkaçını ortaklaşa yerine getirmek için birlik kurabileceklerini,

-**MADDE 134** Birlik tüzüğünün, birlik bir il içerisinde kuruluyorsa valinin, birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşeceğini,

-**MADDE 135** Birlik tüzüğünün kapsayacağı hususları,

-**MADDE 136** Birlik tüzüğünün değiştirilmesini ve birliğin faaliyetlerine son verilmesini,

-**MADDE 137** Birlik müddetinin bitmesi veya birliğin ilgası halinde tüzükteki şartlara göre ilgililerin sermayelerinin ve hisselerinin belirlenmesinin birlik merkezinin bulunduğu il idare kuruluna ait olduğunu,

**MADDE 138** Birliklerin tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşları olduğunu ve görevlerini yerine getirdikleri mahalli idarelerin hazi oldukları hukuk ve yetkiyi kullanabileceklerini,

**MADDE 139** Birlik Meclisinin senede en az iki defa toplanacağını,

**MADDE 140** Birlik Meclisi üyelerinin birliğe dahil mahalli idare meclisleri tarafından en az iki üyenin, en fazla dört sene için seçileceği,

**MADDE 141** Birlik Meclisleri için tüzükte belirlenen miktarın en az yarısı kadar yedek üyenin seçileceği,

**MADDE 142** Birlik Meclisinin olağan ve olağanüstü toplantıya çağrılması, meclis başkanı ve katiplerinin seçimi, gündemin düzenlenmesi ve müzakerelerin yönetimi, meclisin yetkileri hususlarında belediye meclislerine ilişkin aynı yasadaki hükümlerin uygulanacağı,

**MADDE 143** İlk birlik meclisi toplantısının vali tarafından açılacağı ve en çok dört sene için birlik başkanının ve başkan vekilinin seçileceğini,

**MADDE 144** İl özel idarelerinin katıldığı birliklerde başkan ve başkan vekilinin vali tarafından, eger birlik birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanı tarafından atanacağını,

**MADDE 145** Meclis üyeleri arasından dört kişinin birlik encümenine seçileceği ve birlik başkanının aynı zamanda encümeninde başkanı olduğunu,

**MADDE 146** Belediye Meclislerinin görev ve yetkilerinin

birlik meclisleri hakkında geçerli olduğunu.

**MADDE 147** Belediye başkanlarının görev ve yetkileri hakkındaki hükümlerin tüzükteki görev ve yetkileri aşmamak üzere birlik başkanları hakkında da geçerli olduğunu,

**MADDE 148** Belediye encümenlerinin görev ve yetkileri hakkındaki hükümlerin tüzükteki görev ve yetkileri aşmamak üzere birlik encümenleri hakkında da geçerli olduğunu düzenlemiştir. Görüldüğü üzere Belediye Kanunu birliklere ilişkin tafsilatlı hükümleri kapsamaktadır. Yasayla getirilen bu temel kurallar çerçevesinde birliğe ilişkin diğer ayrıntılı hususlar tüzükte yer alacaktır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ise Anayasa'dan sonra kabul edildiği için bu konuda gerekli düzenlemeyi yapmıştır. Söz konusu Kanun'un 25 inci maddesi aynen şöyledir.

"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında veya diğer mahalli idarelerde birlik kurmaları Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir."

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 31 inci maddesi ise, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında ortak finansman ve yatırım konusu hizmetleri belirledikten sonra, son fıkrasıyla sözü geçen hizmetlerle ilgili konularda belediye birlikleri kurulamayacağı vurgulanmaktadır.

## 2-)3360 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu"

İl Özel İdaresi Kanununda Belediye Kanununda yer alan düzenlemeler anlamında birlik kurulmasına ilişkin hükümler yoktur. Ancak Kanunun 145 ve 146 ncı maddelerinde, birbirlerine komşu iller arasındaki ortak işlerin görülme usulü belirtilmiştir.

Buna göre, birbirlerine komşu iller arasında ortak ve yürütülmesi il genel meclisine ait işler hakkında görüş birliği sağlanması veya ortak bir karar alınmasına gerek görülürse, işleri Bakanlığının görüşü alındıktan sonra, o iller il genel meclisi üyelerinden seçilen kişilerden oluşmak ve valiler arasında haberleşmeyle belirlenecek yerde toplanmak üzere bir karma encümen kurulur.

Karma encümen hangi il içinde kurulursa o il valisi veya görevlendireceği kimse encümene başkanlık eder. Encümenin vereceği kararlar başkan tarafından ilgili il valilerine tebliğ edilir. İl genel meclisleri kararlara olumlu görüş bildirmezse durum Danıştayca çözümlenmek üzere karma encümene başkanlık eden vali tarafından işleri Bakanlığı'na bildirilir.

Görüldüğü üzere bu düzenlemeler bir birlikten ziyade

belli bir konuda il yerel yönetimleri arasında işbirliğini kapsamaktadır. (17)

### 3- )5442 Sayılı "İl İdaresi Kanunu"

1949 yılında yürürlüğe giren İl İdaresi Kanunu, 56 ıncı maddesinde, bir bucak çevresindeki bütün köylerle belediyeler kendi aralarında içme suları, sulama, yol ve telefon şebekeleri ile tarım alet ve makineleri tedarik, tesis ve işletmeleri gibi mahalli mahiyetteki ortak işler için bucak meclislerinin gösterecekleri lüzum üzerine Köy Kanunu'nun 47, 48 ve Belediye Kanunu'nun 133 üncü maddelerine göre birlik kurarlarsa bucak meclis ve komisyonunun bu birliğin karar ve denetleme kurulları, bucak müdürünün de birliğin yürütme organı görevini yapmalarını öngörmüştür. (18) Bu suretle birliğin kuruluşu valinin tastiki ile tamamlanır.

Ancak, bucak ve meclis komisyonları işlerlik kazanamadıkları için bu hüküm değerini kaybetmiştir.

### 4- ) 442 Sayılı "Köy Kanunu"

1924 yılında yürürlüğe giren Köy Kanunu, iki veya daha fazla köyleri ilgilendiren işlerin nasıl yapılacağını 47 ve 48 inci maddelerinde şöyle belirtmiştir.

**MADDE 47** İki ve daha ziyade köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar ve ondan sonra hükümete haber vererek alacakları izne göre işe başlarlar.

**MADDE 48** İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dinlenmesi üzerine köyün bağlı olduğu hükümet resisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir.

"Hükümet" kavramından ilçe kaymakamını veya köylerin bağlılığına göre il valisini anlamak gerekir. (19)

Tabi ki; bu iki maddede düzenlenen husus dar anlamda birlik değildir. Ama köyler arasında işbirliğine yol gösterici şekliyle önemlidir.

### C-Uluslararası Anlaşmalar.

#### 1- )Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sırtı

Avrupa Konseyi 1981-1984 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili temel ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı kabul etmiştir. Bu tasarı daha sonra, Avrupa Konseyince Avrupa Konseyi Bölgeler ve Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı tarafından görüşülerek 1985 yılında İsveç'in başkenti Stockholm'de toplanan Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sırtı" olarak onaylanmıştır. Ülkemiz sözü edilen uluslararası

antlaşmayı, Bakanlar Kurulu'nun 20.9.1988 tarih ve 88/13296 sayılı Kararı ile, antlaşmanın imzalanması için Avrupa Konseyi nezdindeki daimi temsilcisinin yetkili kılınması üzerine Antlaşma, 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmıştır. İlgili Antlaşma, 8 Mayıs 1991 tarihli, 3723 sayılı Kanun'la onaylanarak, Resmi Gazetenin 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

Özerklik Şartı'nın 10 uncu maddesi "Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı" adıyla aşağıdaki hususları taşımaktadır.

\* Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

\* Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

\* Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Ancak birliklere ilişkin bu maddenin birinci paragrafı Türk Hükümeti tarafından zorunlu olarak imzalanırken ikinci ve üçüncü paragraflarına ise çekince konmuştur. (20)

Zorunlu olarak imzalanan birliklere ilişkin şartın 10 uncu maddesinin 1 inci paragrafının, birlik kurulmasını Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlayan Anayasa'nın 127 inci maddesi hükmüyle çeliştiği söylenebilir.

Konuyu iki ayrı açıdan incelemek gerekir. Öncelikle belirtmek gerekir ki Anayasa'nın 90 ıncı maddesinin son fıkrasına göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Bu hüküm karşısında, Antlaşmaların doğrudan anayasal denetime tabii tutulması mümkün değildir. Ancak doktrinde, Antlaşmaların, uygun bulma yasaları dolayısı ile anayasal denetime tabii kılınması konusunda değişik görüşler sergilenmektedir.

1982 Anayasası, uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması yönünden; 90 ıncı madde ile Yasama Organına (TBMM), 104 üncü madde ile de Yürütme Organına (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) görev vermiştir. Başka bir ifade ile anayasa koyucu, uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisini yasama ile yürütme arasında paylaşmıştır. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önce TBMM daha sonrada Bakanlar Kurulu tarafından



onaylanmıştır.

"TBMM bu yetkisini yasa çıkararak kullanacaktır. İste bu Uygun Bulma Yasası'nın antlaşma metninden bağımsız olarak Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olduğu literatürde ileri sürülmektedir. Ancak bu yasanın iptalinin, Antlaşmayı da fiilen ortadan kaldırma sonucuna varması halinde durum hukuken tartışılmaya değerdir. Uluslararası sözleşmenin (konumuz itibarı ile Şart'ın) meclis tarafından kabulünden sonra dolaylı da olsa yürürlükten kalkması sonucunu doğuracak hukuki işlemlere cevaz vermek doğru değildir". (21)

Diğer taraftan uluslararası sözleşmelerin iç hukukta uygulanması konusunu daha yakından incelemek gerekir. Bu hususta iki ayrı görüş vardır. Bunlardan birincisine göre uluslararası sözleşme hükümleri doğrudan iç hukukta uygulanır. İkinci görüşe göre ise buna uygun yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekir.

Yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa'nın 90 ıncı maddesi, bu tür sözleşmelerin kanun hükmünde olduğunu amirdir. Bundan hareketle, net ve kesin ifadeler kullanılan sözleşme maddelerinin iç hukukta doğrudan uygulanacağı, buna karşın sözleşme maddesinde, mevzuat ve yasal düzenlemelere gönderme yapılıyorsa bu konularda yasanın düzenleme getirmesi gerektiği görüşü kabul edilebilir.

Dolayısı ile, yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde birlik kurabileceklerine ilişkin Şart'ın 10 uncu maddesi hükmünün gereğini iç hukuk düzenlemeleri çizecektir. Ancak, birlik kurulmasını Bakanlar Kurulu kararına bağlayan Anayasa ve Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki yasa hükümlerinin Şart'ın genel ilke ve amaçlarına aykırı olması nedeni ile kaldırılmasının ülkemizin uluslararası prestiji yönünden de doğru olacağı düşünülmektedir. (22)

## 2-)Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) 23-26 Eylül 1985 tarihinde Brezilya'nın Rio kentinde düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde kabul edilmiş olan Bildirge'nin 9. maddesi "Yerel Yönetim Birlikleri" başlığını taşımaktadır. Madde metni aynen şöyledir.

\* Yerel Yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak çıkarlarının savunulması ve geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetler sağlamak için birlikler kurma yetkisine sahip kılınmalıdır.

\* Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunda, yerel yönetim birliklerine danışmalıdırlar.

## D-Kalkınma Planları

1-)Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1963-1967)

Mahalli idarelerin sorunlarına değinilmekte, gelirlerinin giderlerine göre yetersizliği vurgulanmakta olup, birliklere ilişkin bir açıklama yoktur.

2-)ikinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1968-1972)

Birliklere ilişkin bir açıklama olmayıp, belediyelerin sorunlarına, özellikle kanalizasyon sorunlarına değinilmektedir.

3-)Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1973-1977)

Birliklere ilişkin bir açıklama yoktur.

4-)Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1983)

İlk kez kalkınma planlarında birliklerden söz edilmektedir.

"Belediyelerin tek tek çözemedikleri hizmet sorunlarını, birleşerek çözebilmeleri, üreticiyi ve tüketiciyi koruyabilmeleri ve piyasaya müdahale edebilmeleri üretken ve kaynak yaratıcı niteliğe kavuşabilmeleri amacıyla aralarında birlik kurmaları özendirilecektir." (23) Şeklinde dilek amaç olarak yer almıştır.

5-)Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1985-1989)

"Mahalli idarelerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır."

"Mahalli idare, işletme ve birlikleri nitelikli personel istihdam edilmesini sağlayan bir yapıya kavuşturulacaktır."

"Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza maledecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir." (24) Amaçlarını içermektedir.

6-)Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1995)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yerel yönetimlerin birlik kurmalarının teşvik edileceği belirtilmiştir. Planın "Sosyal Hedef, İlke ve Politikalar" başlıklı 4. Bölümü'nün 1068 inci maddesinde şu ilke ve hedef yer almıştır:

"Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için, mahalli idare

birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler, gerek seçimle gelen yöneticiler, gerekse personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaklardır."

**7-)Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ÜÇÜNCÜ BÖLÜMÜNDEKİ Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu'nun (b) Amaçlar, İlkeler ve Politikalar kısmında;

"Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren hizmetlerin karşılanmasını sağlamak üzere mahalli idare birlikleri desteklenecektir."

"İl içindeki mahalli idare birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak yerel kamu hizmetlerini daha verimli hale getirecek, kamu tüzel kişiliğine sahip İl Yerel Yönetimi kurulacaktır.

"İl Yerel Yönetiminin görevlerini ilçe düzeyinde

örgütleyen kamu tüzel kişiliğine sahip ilçe Yerel Yönetimi oluşturulacaktır." (25)

Önceki kalkınma planlarından farklı olarak, il ve ilçe yerel yönetim birliklerinin kurulmasına yönelik hükümleri Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında görmekteyiz. Bunun dışında önceki kalkınma planlarında da benzer ilke ve politikalar yer aldığı halde, yerel yönetim birliklerinin kurulması konusunda, yada kurulmuş birliklerin işlevlerini yerine getirmelerinde, ulusal bütçeden gerekli kaynak desteği bu güne kadar sağlanamamıştır.

## DİPNOTLAR

- 1-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, Mahalli İdare Birlikleri, İçişleri Bakanlığı Çalışması, 1996, s.4
- 2-) ZENGİN, Eyüp, "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", TÜRK İDARE DERGİSİ, ARALIK 1994, Sayı 405, s.57
- 3-) Dr.GÖNÜL, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayınları No:59, Ankara, 1977, s.14
- 4-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e. s.6
- 5-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.6
- 6-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.6
- 7-) Dr.GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.40
- 8-) ÜNLÜ, Halil, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara 1993, s.43-44
- 9-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.7
- 10-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.47-48
- 11-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.7
- 12-) KARABİLGİN, Ahmet, Yerel Yönetim Birlikleri, KAYA, Kamu Yönetimi Araştırma Grubu, TODAİE, EYLÜL, 1990, No:YY 0014, s.4-5
- 13-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.10
- 14-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.53-54
- 15-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e. s.10
- 16-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.19
- 17-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.22
- 18-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.22
- 19-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.22
- 20-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.24
- 21-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.25
- 22-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.25
- 23-) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, T.C Başbakanlık DPT, yayın no:1664, s.295
- 24-) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, T.C Başbakanlık DPT yayın no:1974
- 25-) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.124

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLER ARASI BİRLİK KURMA GEREKSİNİMLERİ VE TÜRLERİ

#### I- )YEREL YÖNETİMLER ARASI BİRLİK KURMA GEREKSİNİMLERİ

##### A-Hizmet Gereksinimleri

Bütün dünyada kamu hizmetlerinin büyük bir kısmını üstlenmiş olan ve vatandaşın gündelik hayatında sürekli bir iletişim içinde bulunan yerel yönetimler, üzerlerine düşen görevleri en iyi şekilde yapacak örgüt yapısında olmak zorundadırlar. Ancak, uygulamada karşılaştıkları sorunlar bazen kendi örgütleri için üstesinden gelinemeyecek kadar büyük, bazen de büyük bir örgüt ve kaynak ayrılmasına değmeyecek kadar küçüktür. İşte bu iki durum, yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon eksikliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu ihtiyacın yerine getirilmesi, kamusal hizmette verimlilik, yerindelik ve bütünlük, sağlayacaktır. (1) Yerel yönetim birimleri, yerel hizmetlerin doğrudan sağlanması yada ihalesi, imtiyazlar, şirketler, birlikler, gönüllü kişi ve kuruluşlar, vb. gibi alternatif yöntemlerle gördürmesi konusunda geniş bir seçenek yelpazesine sahiptirler. Hangi yöntemle sunulursa sunulsun, hizmetlerin, temel sorumluluğunun yerel yönetimde olması, bu konudaki yönetim kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimin, kentsel hizmetlerin sunulmasında yerelleştirilmeyi özendirecek biçimde, farklı hizmet sunma yöntemlerinin değerlendirilmesi ve kıyaslanmasına yönelik mekanizmalar geliştirmesi, hizmetin maliyet etkinliğini ve sosyo-ekonomik etkisini değerlendirmesi, hizmet sunulmasında kalite kontrolünün sağlanması ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi gibi konulara yönelik kurumsal düzenlemeler yapması gerekir. (2).

##### B-Yerel Görevlerde Farklılaşma Gereksinimleri

Çoğalan ve mahiyetleri değişen yerel gereksinimlerin zamanında karşılanabilmesi zorunluluğu, yerel görevlerde de daha doğrusu görevleri yerine getirme yönteminde de bazı farklılıklar doğurmaktadır. İl, belediye ya da köy yönetimlerince yürütülmesi gereken bazı hizmetler, yürürlükteki mevzuatın kısıtlayıcı önermelerinden sıyrılmak, daha güçlü bir ekipmana kavuşmak, parasal kaynak yetersizliği engelini aşmak ve hizmet için gerekli personeli daha kolay çalıştırma olanağını bulmak için yerel yönetimlerin görevleri arasından çıkarak birlik görevlerine katılmaktadır. Bunları kısaca görelim.

##### 1- )Mevzuat Etmeni

Köy yönetimleri ayrık tutulacak olursa, il özel idaresi yönetimleri ile belediyeler, harcama işlemlerinde, alım,

satım kiralama, yapma, yaptırma ve onarım işlemlerinde 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu ve 2490 sayılı Artırma ve Eksiltme Kanunu'na tabidirler. Bu yasaların 40 yılı aşan bir geçmişi vardır ve içerdiği son derece katı önermeleri, harcama limitleri ve formaliteleri, günün koşullarına uymaktan uzaktır. Yine bu iki yerel yönetimin hesap ve harcamaları Sayıştayca da denetlenmektedir.

Bazen bu sıkıcı, katı formalitelerden ve denetimden kurtulmak için belediyeler ve il özel idaresi yönetimlerinin "ödeneklerini, yardım olarak birlik ve derneklere aktarmak suretiyle dolaylı şekilde harcadıkları da olmaktadır."

Aslında bu tür uygulamaların hukuksallığı, 1580 sayılı Yasa'nın daha önceleri sözünü ettiğimiz 138 inci maddesi karşısında tartışma götürür. Bununla beraber, değinilen nedenler, yani mevzuat etmeni, birliklerin doğmasında ve yerel görevlerin farklılaşmasında, sınırlı da olsa, bir rol oynamaktadır. (3)

## 2- )Araç-Gereç Etmeni

Yerel yönetimlerin, temel kentsel hizmetlerin görülmesi ve özellikle altyapı çalışmalarını sürdürebilmek için son derece pahalı olan ve sahip olunması güçlerini aşan araç-gereç eksikliği yerel yönetimlerin en büyük sorunudur.

Son derece pahalı olan bu araç-gerecin atıl halde durdurulması ve bir plan dahilinde yerel yönetimlerce kullanılması için birlikler üye yerel yönetimler arasında bir organizasyona giderek üye yerel yönetimlere ait ortak makina parkları oluşturmaya çalışılmaktadır. (4)

Bugün yerel yönetimlerimiz ihtiyaçları olan hizmet araç ve gereçlerinin çok büyük bir kısmına sahip değildir. Mali kaynaklarının yetersizliği yanında, bazı araçların tek tek belediyeler için ekonomik olmaması sebebiyle alınamamaktadır. Diğer yandan mevcut araçlarını, uygun bakım, onarım, yedek parça ve kalifiye personel olmadığından verimli olarak kullanamamaktadırlar.

Yerel yönetimlerimiz yeterli araç gereç edinmeleri kısa vadede güç olmakla birlikte, mevcut araçların bakım ve onarımını sağlayacak, ortaklaşa kullanmayı mümkün kılacak organizasyonlara gidilmelidir. Böyle bir işbirliği yerel yönetimlerde diğer hizmet kuruluşları (DSİ, YSE, İller Bankası, TEK) arasında da gerçekleştirilmelidir. Bu kuruluşlar arasında sağlanacak işbirliği ve ortak kullanma yolu ile atıl kapasite asgariye indirilmelidir. (5)

## 3- )Parasal Etmen

Yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkmasının en önemli gereklerinden birisi her halde yerel yönetimlerin yeterli ve

sürekli parasal kaynaklarının olmamalarındandır diyebiliriz. Var olan gelirlerinin de yine büyük bir kısmının merkezi-siyasi otoriteye bağımlı olmalarındandır. Buna rağmen yerel yönetimler kendilerinin tek başlarına yapamayacağı işleri, sınırlıda olsa var olan gelirlerinden aktararak oluşturdukları birlikler sayesinde yapmaya çalışmaktadırlar.

Yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkış nedenlerini asıl olarak yerel yönetimlerimizin yapısal ve işlevsel olarak cılızlıklarında aramak yanlış değildir. Bu cılızlığın ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları yıllardır yaşayan ülkemiz, çözümü bir de yerel yönetim birliklerinde aramaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin bir çok konudaki yetersizlikleri kadar parasal açılardan da cılız oldukları, kendilerine özgü gelirlerinin bulunmadığı, kural koyamadıkları bir ortamda, kuşkusuz yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturdukları kuruluşlarında büyük ölçüde farklı kuruluşlar olmayacağı açıktır. Yerel yönetim birlikleri, farklı yetkilerle donatılmış kurumlar değildir. (6)

1982 Anayasası 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmasını emretmiştir. Kanımca buradaki **Görevleriyle Orantılı** kavramını yapılabilecek düzenlemelerde daha somut hale getirmek gerekir.

Yine yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın daha gerçekçi bir üst seviyeye çekilerek, Maliye Bakanlığı kanalı ile yapılan bağış ve yardımların ya genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar gibi belirli bir orana tabi tutulması ya da tamamen kaldırılması kanımca uygun olacaktır. Çünkü demokrasi keyfiliklerin yerini kuralların, kayırmacaların yerini kamu vicdanının alması gerektiği bir yönetim biçimidir. Hazine kanalı ile yapılan bu tür yardımlar yerel yönetimleri maddi açıdan baskı altında tuttuğu gibi adalet kavramında bizzat devlet tarafından tahribine neden olmaktadır.

#### 4- )Personel Etmeni

Yerel yönetimlerin personel sorunu, Türkiye'nin kamu personel sorunundan bağımsız değildir. 657 sayılı yasamızda, nitelikli ve uzman personele yeterince ücret farklılaştırmasının yapılmayışı, (işe göre ücret-sorumluluğa göre ücret) diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi belediyelerden de özel sektöre geçişlere neden olmaktadır. Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarından bir diğer şanssızlığı, daha çok siyasi baskıların personel üzerinde yoğunlaşmasıdır. Bu durumda yine yerel yönetimlerden diğer kamu kurum kuruluşları ile özel sektöre personel akışına neden olmaktadır.

Doğaldır ki, yerel yönetimlerin yukarıda belirtilen personel sorunları onların oluşturduğu **birlikler** de de aynen

geçerli olmaktadır. Burada bir tek istisna köylerin oluşturduğu birliklerin yukarıda belirtilen yasanın dışında oldukları için istedikleri kişileri istedikleri ücretlerden çalıştırabilmektedirler. Ancak köylerin gelir kaynakları ise diğerlerine göre daha sınırlı olduğundan bu avantajları da doğal olarak ortadan kalkmaktadır.

### C-Ekonomik Gereksinimler

Bir çok ülkede, ülke çapındaki refahın önemli bir bölümünün yerel yönetimler kanalı ile gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın yalnızca merkezi yönetimlerin görevi olmadığı, yerel yönetimlerin de bu alanda desteklenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bunun anlamı ise, yerel yönetimlerin giderek önem kazanması, çeşitli düzeylerde kendilerini temsil ettirmeleri, çeşitli konularda seslerini duyurmaları, bu amaçlarda kendi aralarında, metropol, bölge, ülke ve uluslararası düzeyde işbirliğine gitmeleridir. (7)

Teknik ve ekonomik alanlarda sözünü ettiğimiz hızlı ve büyük değişmelerle klasik niteliği değişmeye başlayan yerel yönetimler, en azından insanların belli bir kesiminin maddi refahının artmasıyla daha üstün standartlı hizmetleri görem istemleriyle karşılaşmaktadır. Bunun için de hem gelir artırıcı, hem de bu hizmetleri üretebilecek kurum ve işletmeleri yapıp çalıştırmak üzere, yerel yönetimlerin bir birlik oluşturma girişimleri olacaktır. Tarımda birim alandan daha çok verim almak için sulama kanalları, bol ve temiz içme suyu şebekeleri, sürekli ve bol elektrik, sağlık kurumları ve araçları, bitkisel ve hayvansal ürünlerin saklanması, pazarlanması için depolar, mezbahalar, soğuk hava depoları, halıcılığın yaygınlaştırılması ve benzeri konular ekonomik etmenlerin yoğunlaştırıp ön plana çıkarttığı, yerel gereksinimlerdir. Bunlara toplumsal güvenlik, kültür ve eğlence gereksinimlerini de ekleyebiliriz. (8)

### D-Yöredeşlik Etmeni

Dünyamızın hızla artan görsel iletişim ve haberleşme teknolojisi, iç ve dış turizm imkanları insanları iyi yaşam koşullarını tanımaya ve sahip olmaya itmektedir. Her bir insanın veya her bir yerel yönetimin ayrı ayrı sahip olmasının maliyetinin çok yüksek veya imkansız olduğu hizmet ve ihtiyaçlar için yerel yönetimler bir araya gelerek birlik kurma yolu ile bu amaçlarını bazan aynı ortak kaderi paylaşan yöre insanı ile birlikte paylaşma istek ve arzusunda olabilirler.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz. Yerel yönetimlerimiz yapısal olarak cılızdır.

İl, belediye ve köylerin temel yasalarında yer alan yada diğer yasal kaynaklarca bu yöntemlere verilen genel



nitelikteki görevleri, birlikler yolu ile yerine getirmek olanaklıdır. Birliklerin başarılı olabilmeleri için, birliklerin sürekli, çok amaçlı, akçal kaynaklara kavuşturulmuş, sınırları ussal biçimde çizilmiş üst örgütler içinde bütünleşmiş olmaları gerekmektedir. (9) Yerel yönetimler güçlendikçe yerel yönetimler arası işbirliği güçlenmektedir.

## II-)YEREL YÖNETİM BİRLİK TÜRLERİ

### A-Birlik Üyesi Mahalli İdare Birimine Göre

#### 1-)Yatay Birlikler

##### a-)İl Özel İdareleri Arası Birlikler

Birden fazla il özel idaresi bir araya gelerek birlik kurabilirler. Yukarıda açıklandığı üzere İl Özel İdaresi Kanunu'nun 145 ve 146 ıncı maddeleri birbirine komşu iller arasındaki ortak işlerin görülme yöntemini belirlemiştir. İl yerel yönetimlerinin birbirleri ile işbirliğini öngören bu düzenleme dışında, il özel idareleri Belediye Kanunu'na göre bir araya gelerek birlik kurabilirler. Bu tür birliğe en güzel örnek Vilayetler Hizmet Birliği'dir (10).

Ülkemizde iller arası birlikler bölgesel düzeyde 3 adet olup bunlar Marmara bölgesi illeri arasında, Doğu Anadolu illeri arasında ve İç Anadolu illeri arasında olmak üzere 906 adet olan mahalli idare birlikleri içerisindeki oranı %03'dür.

Vilayetler Hizmet Birliği 1985 yılında 67 İl Özel İdaresinin ortaklığı ile kurulmuştur. Bu birlik yukarıdaki bölgesel düzeyde kurulduğunu belirttiğimiz iller arası birlikten farklı olup bir üst örgüttür, yani ülke genelindenki il özel idarelerini kapsamaktadır. Daha sonra kanunla yeni kurulan iller de birliğe üye olmuşlardır. Birliğin amacı, üye il özel idarelerinin imkan ve faaliyetlerini birleştirmek suretiyle bu idarelere verilmiş olan görevleri yapmak ve yapılmasında yardımcı olmaktır. Birliğin en büyük geliri, üye il özel idare bütçelerinin %1 oranındaki payıdır.

Vilayetler Hizmet Birliği'nin şimdiye kadar işletmeye açtığı tesisler ise şunlardır:

- \* Ankara ve İstanbul vilayetler evi (75'er yatak kapasiteli olup restoranları mevcuttur),
- \* Ayvalık Eğitim ve Dinlenme Tesisleri,
- \* İstanbul Vilayetler Öğrenci Yurdu,
- \* Kütahya-Simav Termal Tesisleri (Kütahya Özel İdaresi ile %50 ortaklık payı ile yapılmış olup, Simav Belediyesine kiraya verilmiştir),
- \* Diyarbakır-Çermik Termal Tesisleri (Diyarbakır Özel İdaresi ile %5 ortaklık payı ile yaptırılmış olup, Dicle Üniversitesi'ne kiralanmıştır),

Yeni yatırım olarak Ankara'da bir sağlık merkezi ile misafirhane yapımı ve öğrenci yurdunun hizmete açılması

planlanmaktadır.

### **b-)Belediyeler Arası Birlikler**

Üye mahalli idare birimi sadece belediyeler olan birliklerdir. Özellikle bölge veya il bazında kurulan birlikler içinde bu tür birlikler sıkca görülmektedir (11).

Bu tür birlikler mahalli idare birlikleri toplam sayısı içerisinde 12 adet olup, 906 adet olan mahalli idare birlikleri içerisinde % 1.3'lük yer tutmaktadır.

1580 sayılı Belediye Yasası'nın ilgili maddeleri uyarınca birlikler, daha önce belediyelere bırakılmış belirli konularda etkinlik gösterebilecek ama belediyelerin yerini kesinlikle almayacak olan kuruluşlardır. Ancak belediye birlikleri belediyelerin bir araya gelmelerinden, güçlerini birleştirmelerinden ve sorunları daha doğru taşhis edebilme gücüne kavuşmuş olmalarından ötürü hiç kuşkusuz belirli kentsel ve bölgesel sorunların çözümünde fiziksel bir ağırlığa sahip olacaklardır. Bu nedenle birlikler yalnızca birlikten doğan gücün somutlaştığı kuruluşlar değil, aynı zamanda yerel yönetim olgusunun ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayabilecek kamu tüzel kişileridir (12). Bu konu ALTINCI BÖLÜM olan belediye birlikleri işlenirken daha ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

### **c-)Köyler Arası Birlikler**

Sadece köylerin üye oldukları birliklerdir. Sayı itibarı ile en fazla olan birlik türüdür. Bundaki esas etken ise daha çok ilçe ölçeğinde kurulması ve kaymakamın buna ön ayak olmasıdır denebilir. Gerçekten kaymakam, bütçe ve mali imkandan yoksun olması nedeni ile, kaynak ve örgüt bulabilme arzusu ile ilçesinde köylere hizmet götürme birliği'ni kurmakta ve başkanlığını kendisi yürütmektedir.

Mülki idare amiri'nin insiyatifi ve belkide zımni zorlaması ile köy idare birimlerinin kurduğu veya sonradan katıldığı bu tür birliklerin özgün yerel irade ile oluşturulmadığı hususu tenkit edilebilir ise de bu tür birliklerin kırsal alana yönelik bir çok hizmeti başarı ile gerçekleştirdiği bilinmektedir. Esasen gerektiğinde mahalli idare birliğinin kurulmasının, vesayet organının istemi ile gerçekleştirilmesinin yasal dayanağının mevzuatımızda olmaması, bir eksiklik olarak görülebilir. (13) Bu tür birliklerin toplam mahalli idare birlikleri içerisindeki sayısının 652 olarak çoğunluğu oluşturduğunu ve toplam birlik sayısı olan 906 adet birliğin içinde % 72 olarak yer aldığını görüyoruz.

Kırsal alana hizmet götürmede etkin bir araç olan köyler arası birliklerin yol, içme suyu, sulama, elektrik, telefon vs. konularında kurulduğunu ve bu birliklerin kuruluşunda

mülki idare amirlerinin etkinliğini görmek açısından aşağıdaki tabloyu incelemekte fayda olacaktır.

TABLO-2

Birlik Başkanlarına Göre Mahalli İdare Birliklerinin Dağılımı

Birlik Başkanı	Birlik Sayısı
VALİ .....	45
KAYMAKAM .....	699
BELEDİYE BAŞKANI .....	46
KÖY MUHTARI .....	79
DİĞER (VALİ YARDIMCISI, İL GENEL MEC. ÜYESİ, DİĞER) .....	37
<b>TOPLAM</b> .....	<b>906</b>

Kaynak: ÖZHAN, Hasan, YETER, Enis, Mahalli İdare Birlikleri, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Araştırması, Temmuz 1995, s.45

### 2-) Dikey Birlikler

- a-) İl özel idareleri, belediyeler arası birlikler,
- b-) İl özel idareleri, köyler arası birlikler,
- c-) Belediyeler ve köyler arası birlikler,
- d-) Köyler, belediyeler ve il özel idareleri arası birlikler.

Üç ayrı mahalli idare biriminin birbirleri ile bir araya gelerek birlik kurmaları şeklidir. Bu tür birlik kurmadaki esas amaç, köylere göre daha güçlü olan belediye ve il özel idarelerinden kırsal alana götürülecek hizmetler için, kaynak aktarımını gerçekleştirmektir. Bu tür birliklerin, faaliyete geçtikten sonra yukarıda belirttiğimiz amacı sağlayabildiğini söylemek, pek mümkün değildir. Zira gerek il özel idareleri, gerekse belediyeler bu kaynak aktarımına çeşitli düşüncelerle karşı çıkmaktadırlar. Dolayısı ile köyler kendi kaderleriyle başbaşa kalmaya devam etmektedirler (14).

Tablo 2 de 1995 Temmuz itibarı ile toplam "Dikey Birlik" sayıları gösterilmiştir.

TABLO-3

Dikey Mahalli İdare Birliklerinin Sayısal Dağılımı

DIKEY MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ (YONETİM BİRİMİNE GÖRE)	BİRLİK SAYISI
İl Özel İdareleri-Belediyeler Arası.....	..21
İl Özel İdareleri ve Köyler Arası.....	..19
Belediyeler ve Köyler Arası.....	..170
Köyler, Belediyeler ve İl Özel İdareleri Arası..	..29
<b>TOPLAM</b> .....	<b>239</b>

Kaynak: ÖZHAN, Hasan, YETER, Enis, Mahalli İdare Birlikleri, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü araştırması, Temmuz 1995, s.43

## B-Birliğin Amaç ve Faaliyet Konusuna Göre

### 1-)Ekonomik ve Ticari Amaçlı Birlikler

Birliğin kuruluş amacı, yöresine ve yöre insanına ekonomik katkıda bulunmaktır. Ekonomik amaç değişik türde olabilmektedir. Örnek olarak şunlar sayılabilir:

- \* Sanayi tesisleri yapımı ve işletimi (Fabrika, atölye, imalathane vs.)
- \* Hayvancılığı geliştirme (besihane, arıcılık, damızlık ve suni tohumlama, hara) -Tarımı geliştirme (fidan üretimi ve çiftlik),
- \* Balıkçılık (alabalık üretme tesisleri, diğer su ürünleri tesisleri, balıkçı barınakları),
- \* Fırın, soğuk hava deposu yaptırma ve işletme,
- \* El sanatları atölyeleri (halıcılık, gümüş işlemeciliği, kilim dokuma),
- \* Ticari amaçlı turistik tesisler (otel, motel, restaurant),
- \* Tüketicinin korunmasına yönelik hizmetler,

### 2-)Sosyal ve Kültürel Amaçlı Birlikler

Belirli bir sosyal ve toplumsal amacı gerçekleştirmek için kurulan birliklerdir. Sosyal ve kültürel amaçlı birliklere şu örnekler verilebilir:

- \* Korunmaya muhtaç çocukları koruma birlikleri, 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun uyarınca ve 1580 sayılı Kanun'un birliklere ilişkin hükümlerine göre kurulmaktadır.
- \* Düşkünler yurdu ve huzur evi yapımı
- \* Öğrenci yurtları yapımı
- \* Konut ve lojman yapımı
- \* Kreş ve çocuk yuvası
- \* Aşevi yapımı
- \* Misafirhane yapımı
- \* Spor tesisleri
- \* Eğitim ve dinlenme tesisleri yapımı ve işletimi
- \* Tiyatro, sinema faaliyetleri
- \* Kütüphane
- \* Plaj, kaplıca ve hamam
- \* Sergi ve fuar hizmetleri

### 3-)Altyapı Hizmetlerini Gerçekleştirmeye Yönelik Birlikler

Bu tür birlikler aşağıda sayılan faaliyet konularını, tüzüklerinde gerçekleştirecekleri amaç olarak göstermektedirler.

- \* İçmesuyu ve sulama suyu
- \* Taş, kum, çakıl vs. üretimi

- \* Yol yapımı, stabilizesi, asfaltlanması
- \* Telefon santrali kurulması, hat döşemesi
- \* Elektrik üretimi ve dağıtımı
- \* Asfalt plenti ve bordür imalatı
- \* Kanalizasyon yapımı, arıtma tesisleri kurulması
- \* Katı atıkların toplanması, taşınması, imhası veya depolanması
- \* Çevre korunması

#### 4-)Diğer Hizmetlere Yönelik Birlikler

- \* Eğitim faaliyetleri (gerek seçilmiş gerekse atanmış birlik personelinin eğitimine yönelik kurs, seminer veya sempozyum düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı geziler tertip etmek.)
- \* Yerel yöneticiliğin ve yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönünde etkinlikler
- \* Üye yerel yönetim birimlerine danışmanlık
- \* Bilgi toplama ve yayın faaliyetleri
- \* Ortak iş makinaları alımı
- \* Üye birimlere sigorta hizmeti (yangın, kaza, kasko vb.sigorta)

Bazı birlikler yukarıda sayılan hizmet konulardan bir tekini gerçekleştirme amacıyla kurulurken, bazıları ise birden fazla amacı tüzüklerinde göstermektedirler.

Tüzüklerinde tek faaliyet konusu belirlenen birlikler, genellikle bu konuyu birlik isimlerinde tekrar etmektedirler. Örneğin telefon birliği, sulama birliği gibi. Birden fazla faaliyet konusuna sahip birlikler ise, hizmet götürme birliği veya sadece birlik olarak adlandırılmaktadır.

**TABLO-4**  
**Amaçlarına Göre Mahalli İdare Birlikleri**

AMAÇLARINA GÖRE BİRLİKLER	BİRLİK SAYISI
Ekonomik Amaçlı Birlikler.....	71
Sosyal ve Kültürel Amaçlı Birlikler.....	39
Altyapı Hizmet Amaçlı Birlikler.....	755
Diğer Hizmet Amaçlı Birlikler.....	41
<b>TOPLAM:.....</b>	<b>906</b>

**Kaynak:** ÖZHAN, Hasan, YETER, Enis, Mahalli İdare Birlikleri, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü araştırması, Temmuz 1995, s.43

Yazdırma Tarihi: 10/05/2011  
Yazdırma Saati: 10:10:10

**TABLO-5**  
**Faaliyet Konusuna Göre**  
**Mahalli İdare Birlikleri**

FAALİYET KONUSU	BİRLİK SAYISI
Hizmet Götürme Birlikleri.....	..684
Sulama Birlikleri.....	..104
Grup İçme Suyu Birlikleri.....	..46
Belediye Birlikleri.....	..16
Turistik Tesisler Kurma, Turizmi Geliştirme ve Tabiatı Koruma Birlikleri.....	..16
Çevre Koruma, İmar ve Altyapı Hizmet Birlikleri	..11
Gölet Birliği.....	..1
Elektrik Üretme Birlikleri.....	..2
Fuar Birlikleri.....	..3
Gar İşletme Birliği.....	..1
Hayvancılığı İslah ve Geliştirme Birlikleri....	..3
Yurt Yaptırma ve Yaşatma Birlikleri.....	..2
Eğitim Birlikleri.....	..2
Kaplıca Birlikleri.....	..3
Yayla Birliği.....	..1
Bağcılık Birliği.....	..1
Hal Tesisleri İşletme Birliği.....	..1
Çiftçiler Birliği.....	..1
Süt Üreticileri Birliği.....	..1
Sogukhava Deposu, Sebze, Meyve, ve Tahıl Paz. Birliğ	..1
Plaj Birliği.....	..1
Halıcılık ve El Sanatları Geliştirme Birlikleri	..2
Mahalli İdareler Birliği.....	..2
Vilayetler Birliği.....	..1
<b>TOPLAM:.....</b>	<b>..906</b>

**Kaynak:** ÖZHAN, Hasan, YETER, Enis, Mahalli İdare Birlikleri, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü araştırması, Temmuz 1995, s.42

### C-Görev Alanlarına Göre Birlikler

#### 1-) İlçe Mülki Sınırlarında Kurulu Birlikler

Bu tür birlikler bazen ilçenin tümünü kapsarken bazen de bir bölümünü kapsamaktadır. Başka bir ifadeyle bazı köyler, birlik üyesi olmamaktadırlar. Hizmet alanı ilçe sınırları içerisinde kalan bu çeşit birliklere genelde sadece köyler üye olurken bazı hallerde köylerle birlikte ilçe merkez veya kasaba belediyeleri ile il özel idareleri de üye olabilmektedir.

#### 2-) İl Mülki Sınırlarında Kurulu Birlikler

İl'e bağlı tüm veya bir kısım ilçelerin mahalli idarelerini (köy, belediye) kapsayan birliklerdir. İl özel idaresinin de üye olduğu durumlarda birlik başkanlığını vali veya vali yardımcısı üstlenmektedir.

### 3- )Bölge Birlikleri

Belli bir coğrafi bölgedeki mahalli idare birimlerini kapsayan birliklerdir. Daha güçlü ve daha etkin hizmet verme durumundadırlar. Örnek olarak, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, GAP Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği sayılabilir.

Bu konudaki birliklere ilişkin sayısal değerleri de verebilmek amacı ile bu konuyu biraz daha geniş olarak ele almakta yarar vardır. Her bir bölgeye ilişkin kısa açıklamalardan sonra toplam olarak hepsini birlikte kapsayan; faaliyet ve konusu, yönetim birimine göre, amaçlarına göre olmak üzere bir tablo oluşturulacaktır.

Bu konudaki açıklamaları Mahalli idareler Genel Müdürlüğü'nün "Mahalli İdare Birlikleri" konusu başlığı altında Temmuz 1995 tarihinde Enis YETER, Hasan ÖZHAN tarafından ortaya konulan ve basıma hazırlanan çalışmadan aktaracağım. Yine aynı çalışmadan rakamsal bilgilere de yer verilecek.

#### a-)Akdeniz Bölgesinde Yer Alan Mahalli Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler

Akdeniz Bölgesindeki yedi ildeki (ADANA, ANTALYA, BURDUR, HATAY, İSPARTA, İÇEL, KAHRAMANMARAŞ) birlik sayısı 128 olup, bu birliklerin 82'si Bakanlar Kurulu izni alınarak kurulmuş, 46'sında ise 1982 Anayasası öncesi kurulduğundan dolayı valilik izni ile kurulmuştur.

Bölgedeki birliklerin %81'i hizmet götürme ve sulama birlikleridir. Bölgedeki 7 ilin merkez ilçeler dahil ilçe sayısı 89 olup bu ilçelerden 64'ünde hizmet götürme birliği vardır. Hizmet götürme birliği olmayan ilçe sayısı 25'dir.

Birliklerin %61'i köyler arası, %23'ü köyerbelediyeler arası birliklerdir.

Birliklerin %79'u altyapı hizmet amaçlı birliklerdir.

#### b-)Ege Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler

Ege Bölgesindeki 8 ildeki (AFYON, AYDIN, DENİZLİ, İZMİR, KÜTAHYA, MANİSA, MUĞLA, UŞAK) birlik sayısı 139 olup, bu birliklerden 83'ü Bakanlar Kurulu izni alınarak kurulmuş, 56'sı ise valilik izni ile kurulmuştur.

Bölgedeki birliklerin %60'ı hizmet götürme birliği, %18'i sulama birliği, %22'si ise diğer birliklerdir. Ege Bölgesi'nin sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınışlığına paralel olarak birliklerin çeşitleri de artmıştır. Bölgedeki 8 ilin merkez ilçeler dahil ilçe sayısı 130 olup, bu ilçelerin %89'unda hizmet götürme birliği bulunmakta, hizmet götürme birliği olmayan ilçe sayısı ise 41'dir.

Birliklerin %90'ı altyapı hizmet amaçlı birliklerdir ve kırsal kesime hizmet götürmek ve bu kesimin altyapı sorunlarını halletmek amacıyla kurulmuşlardır.

**c-)Marmara Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler**

Marmara Bölgesindeki 10 ildeki (ÇANAKKALE, EDİRNE, BALIKESİR, BURSA, BİLECİK, İSTANBUL, KOCAELİ, KIRKLARELİ, SAKARYA) mahalli idare birliğinin sayısı 106 olup, bu birliklerden 72'si Bakanlar Kurulu izni alınarak kurulmuş, 34'ü için valilik izni yeterli olmuştur.

Bölgedeki birliklerin %66'sı hizmet götürme birliği, %17'si grup içme suyu birlikleri, %17'si ise diğer birliklerdir. Bölgedeki 10 ilin merkez ilçeler dahil ilçe sayısı 128 olup bu ilçelerin 72'sinde hizmet götürme birliği vardır. Hizmet götürme birliği olmayan ilçe sayısı 56'dır.

Birliklerin %70'i köyler arası, %21'i köyler-belediyeler arası, %9'u ise diğer birliklerdir. Birliklerin %78'i altyapı hizmet amaçlı birliklerdir.

**d-)İç Anadolu Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler**

İç Anadolu Bölgesindeki 14 ildeki (ANKARA, ÇANKIRI, ESKİŞEHİR, KIRSEHİR, KAYSERİ, KONYA, KIRIKKALE, KARAMAN, AKSARAY, YOZGAT, SIVAS, NEVŞEHİR, NİĞDE) mahalli idare birliklerinin sayısı 167 olup, bu birliklerden 102'si Bakanlar Kurulu izni alınarak kurulmuş, 65'in de ise valilik izni yeterli olmuştur.

Bölgedeki birliklerin %85'i hizmet götürme birliği, %8'i sulama birliği, %9'u ise diğer birliklerdir. Bölgedeki 14 il'in merkez ilçeler dahil ilçe sayısı 186 olup bu ilçelerin 142'sinde hizmet götürme birliği vardır. Hizmet götürme birliği olmayan ilçe sayısı 44'dür.

Birliklerin %75'i köyler arası, %17'si köyler-belediyeler arası birliklerdir.

Birliklerin %85'i altyapı hizmet amaçlı birliklerdir.

**e-)Karadeniz Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler**

Karadeniz Bölgesindeki 17 ildeki (ARTVİN, AMASYA, BOLU, ÇORUM, KASTAMONU, GÜMÜŞHANE, GİRESUN, SİNOP, RİZE, SAMSUN, BARTIN, ZONGULDAK, BAYBURT, ORDU, TRABZON, TOKAT) birlik sayısı 182 olup, bu birliklerin 112'si Bakanlar Kurulu izni alınarak kurulmuş, 70'inde ise valilik izni yeterli olmuştur.

Bölgedeki birliklerin %82'si hizmet götürme birliği, %6'sı içme suyu birliği, %6'sı ise sulama birlikleridir. Bölgedeki 17 ilin merkez ilçeler dahil ilçe sayısı 192 olup, bu ilçelerin 147 sinde hizmet götürme birliği mevcut olup,



hizmet götürme birliği olmayan ilçe sayısı ise 45'dir.

Birliklerin %73'ü köyler arası birliklerdir. Köyler-belediyeler arası birliklerin oranı %19 olup, %8'i ise diğer birliklerdir.

Birliklerin %80'i altyapı hizmet amaçlı birliklerdir ve kırsal kesime hizmet götürmek, kırsal kesimin altyapı sorunlarını halletmek amacıyla kurulmuşlardır.

**f-)Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler**

Güneydoğu Anadolu Bölgesinde bulunan 6 ildeki (ADİYAMAN, DİYARBAKIR, GAZİANTEP, MARDİN, ŞANLIURFA) birlik sayısı 58'dir. Bu birliklerin 39'u Bakanlar Kurulu izni alınarak kurulmuş, 19'unun kuruluşu ise yine 1982 Anayasasından önceki döneme denk düşmekte ve valilik izni ile kurulmuşlardır.

Bölgedeki birliklerin büyük çoğunluğu hizmet götürme birlikleridir. Bölgedeki 6 il'in merkez ilçeler dahil ilçe sayısı 58 olup bu ilçelerin 48'inde hizmet götürme birliği bulunmakta, hizmet götürme birliği olmayan ilçe sayısı ise sadece 10'dur.

58 birliğin %86'sına tekabül eden 50 birlik köyler arası birliktir. Köyler-belediyeler arası birlik sayısı 6, köyler-il özel idareleri arası birlik sayısı 1 ve köy-belediye-il özel idareleri arası birlik sayısı ise 1'dir.

Birliklerin %90'nına tekabül eden 52 birlik, altyapı hizmeti üretmek amacıyla kurulmuştur. Ekonomik amaçlı birlik sayısı 2, sosyal ve kültürel amaçlı birlik sayısı 1, bu amaçlar dışında kalan diğer amaçlarla kurulan birlik sayısı ise 3'dür.

**g-)Doğu Anadolu Bölgesinde Yer Alan Mahalli İdare Birliklerine İlişkin Sayısal Değerler**

Doğu Anadolu Bölgesindeki 17 il'deki (AGRI, BİNGÖL, ELAZIĞ, ERZİNCAN, ERZURUM, HAKKARİ, BİTLİS, KARS, BATMAN, MUŞ, SİİRT, İGDIR, ARDAHAN, ŞIRNAK, VAN, TUNCELİ, MALATYA) birlik sayısı 126 olup, bu birliklerden 62'si Bakanlar Kurulu izni alınarak kurulmuş, 64'ünde ise yine valilik izni ile kuruluş gerçekleşmiştir.

Bölgedeki birliklerin %95'i hizmet götürme birlikleridir. Bölgenin sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı nedeniyle değişik faaliyet konularında birlikler kurulamamıştır.

Bölgedeki 17 il'in merkez ilçeleri dahil ilçe sayısı 144 olup, bu ilçelerin 120'sinde hizmet götürme birliği bulunmakta, hizmet götürme birliği olmayan ilçe sayısı ise sadece 24'dür.

**TABLO-6**  
**MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİNİN**  
**FAALİYET KONULARI**

FAALİYET KONUSU	B İ R L İ K S A S I							T O P L A M
	A K D E N İ Z	E G E	M A R M A R A	İ Ç N A D O L U	K A R A D E N İ Z	G Ü N E Y D O G U	D O G U D O G U	
Hizmet Götürme Birlikleri	65	89	70	142	149	48	120	683
Sulama Birlikleri.....	39	25	6	13	10	4	3	100
Grup İçme Suyu Birlikleri.	4	6	18	6	11	5	---	50
Belediyeler Birliği.....	4	3	4	1	3	--	1	16
Turistik Tesisler, Turizmi Geliş.ve Altyapı İst. Bir.	10	---	---	---	---	---	---	10
Hidroelektrik Santral Bir.	1	---	---	---	---	---	---	1
Soguk Hava Dep.ve Sebze Meyve ve Tahıl Pzr.Bir....	1	---	---	---	---	---	---	1
Plaj Birliği.....	1	---	---	---	---	---	---	1
Yurt Yaptırma Birliği.....	1	---	---	---	---	---	1	2
Halıcılık birliği.....	1	---	---	---	---	---	---	1
Mahalli idareler Birliği..	1	---	---	---	---	1	---	2
Gölet Birliği.....	---	1	---	---	---	---	---	1
Turizmi Geliş. ve Tabiatı Koruma Birliği.....	---	2	---	---	---	---	---	2
Çevre Kor. ve Altyap.Bir..	---	9	2	---	---	---	---	11
Elektrik Üretme Bir.....	---	1	---	---	---	---	---	1
Fuar Birliği.....	---	1	---	1	1	---	---	3
Gar İşletme Birliği.....	---	1	---	---	---	---	---	1
Hayvancılığı İslah ve Yetiştirme Birliği.....	---	1	2	---	---	---	---	3
Hal Tesisleri İşletme Bir.	---	---	1	---	---	---	---	1
Çiftçiler Birliği.....	---	---	1	---	---	---	---	1
Süt Üreticileri Birliği...	---	---	1	---	---	---	---	1
Eğitim Birliği.....	---	---	1	---	---	---	1	2
Vilayetler Birliği.....	---	---	---	1	---	---	---	1
Halıcılık El Sanatlı.Gls.Br	---	---	---	1	---	---	---	1
Kaplıca Yaptırma Birliği..	---	---	---	1	2	---	---	3
Turistik, Tarımsal, Sağlık Amaçlı Tesis Yapt.Bir.....	---	---	---	1	---	---	---	1
Yayla Birliği.....	---	---	---	---	1	---	---	1
Turizm, Turistik Tesis Kur ve Yaşatma Birlikleri.....	---	---	---	---	4	---	---	4
Bağcılık Birliği.....	---	---	---	---	1	---	---	1
<b>T O P L A M.....</b>	<b>128</b>	<b>139</b>	<b>106</b>	<b>167</b>	<b>182</b>	<b>58</b>	<b>126</b>	<b>906</b>

**Kaynak:** ÖZHAN, Hasan, YETER, Enis, MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ, İçişleri Bakanlığı Mah. İdr. Gen. Müd. araştırması, Temmuz 1995, (Coğrafi bölgeler itibarıyla rakamsal değerler)

**TABLO-7**  
**YÖNETİM BİRİMİNE VE AMAÇLARINA GÖRE**  
**MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ**

YÖNETİM BİRİMİNE GÖRE BİRLİKLER	B İ R L İ K S A Y I S I							
	A K D E N İ Z	E G E	M A R M A R A	İÇ A N A D O L U	K A R A D E NİZ	G Ü N E Y D O G U	D O G U N A A D O L U	T O P L A M
İller Arası Birlikler....	---	--	1	1	---	-	1	3
Köyler Arası Birlikler...	73	86	74	125	133	50	111	652
Köyler-Belediye Arası Bir	30	36	22	29	35	6	12	170
Köyler-İl Özel İdr.Ars.Br	2	2	4	3	7	1	---	19
Köyler-Belediye-İl Özl.İd	10	7	1	6	3	1	1	29
Belediyeler-İl Özel İdr..	7	5	4	2	2	-	1	21
Belediyeler Arası Birlik.	6	3	--	1	2	-	---	12
<b>T O P L A M .....</b>	<b>128</b>	<b>139</b>	<b>106</b>	<b>167</b>	<b>182</b>	<b>58</b>	<b>126</b>	<b>906</b>
<b>AMAÇLARINA GÖRE</b> <b>BİRLİKLER</b>								
Ekonomik Amaçlı Birlikler	18	10	7	11	16	2	7	71
Sosyal ve Kültürel Amç.Br	5	3	6	6	11	1	7	39
Altyapı Hizmet Amaç. Bir.	101	124	82	142	146	52	108	755
Diğer Amaçlı Birlikler...	4	2	11	8	9	3	4	41
<b>T O P L A M.....</b>	<b>128</b>	<b>139</b>	<b>106</b>	<b>167</b>	<b>182</b>	<b>58</b>	<b>126</b>	<b>906</b>

**Kaynak:** ÖZHAN, Hasan, YETER, Enis, Mahalli İdare Birlikleri, İçişler Bakanlığı Mah.İdr.Gen.Müd. araştırması Temmuz 1995, s.43

#### 4-)Ülke Genelinde Kurulu Birlikler

Ülke genelindeki mahalli idare birimlerini kapsayan birliklerdir. Vilayetler hizmet birliği bu türe örnek olarak verilebilir. Tüm ülkeyi kapsayan Türkiye Belediyeler Birliği oluşturma çalışmaları ise henüz sonuçlanmamıştır.

## D-Birlik Örgütlenme Modeli Önerisi



Yasalar çerçevesinde ülke düzeyindeki tüm yerel yönetim birlikleri, belediye, köy ve özel idare birlikleri olması durumuna göre var olan meclislerinden birer adet (muhtemelen birlik başkanları) meclis üyelerini, bölge birlik meclisinde temsil etmek üzere seçebilir. Bölge birlik meclisleri de yine tüzüklerine göre yılın belirli günlerinde toplanabilmeli, başkanını, yönetimini ve denetim organlarını seçip, yerel yönetim birliklerinin sıkıntı ve önerilerini bir üst teşkilatları olan, Türkiye Belediyeler, Türkiye Köyler ve Türkiye İl özel idareleri birliklerine iletmelidirler. Yine yasalar çerçevesinde teşkilatlanmasını yapacak olan üst birlik, tüm bu istek ve talepleri uygulanabilirlikleri ve ülke genelinde koordinasyonlu şekilde yürütülebilmesi için Türkiye Yerel Yönetimler Birliği'ne iletmelidir.

Kanımsızca birliklerin ilettikleri sorun ve öneriler, sadece yerel yönetim birliklerinin değil, yerel yönetimlerin tüm sorunları ve önerilerini kapsayabilecektir. Çünkü bu birliklerin çekirdeği, belediye, köy ve özel idarelerdir.

## DİPNOTLAR

- 1-) ZENGİN Eyüp, "Yerel Yönetimler Arası İşbirliğinin Gereklere Yerel Yönetim Birlikleri", İLLER VE BELEDİYELELER DERGİSİ, Mart 1995, Sayı:593, s.120
- 2-) GÜLÖKSÜZ, Yigit, T.C TOPLU KONUT Türkiye`de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Programı Raporlar Disizsi 1 , s.64
- 3-) ZENGİN, Eyüp, Yerel Yönetim Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Prof.Dr.KELES,Rusen, Ankara, 1993, s.94-95
- 4-) YÜCEL, İsmail Hakkı, T.C BAŞBAKANLIK D.P.T MÜŞTESHARLIĞI, Belediye Sorunlarına İlişkin Sorunlar ve Öneriler, Uzmanlık Tezi, Ankara, Ekim 1983, s.73
- 5-) ÜNLÜ, Halil, "Belediyeler Ortak Sorunları ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği", Konferansı GİRNE 1984, s.16
- 6-) KAZANCI, Metin, "Yerel Yönetim Birlikleri", XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, Ankara 1981, s.59
- 7-) ÜNLÜ, Halil, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, T.C BAŞBAKANLIK TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI, Ankara 1993 s.5
- 8-) ZENGİN, Eyüp, a.g.e, s.96
- 9-) KELES, Rusen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, II.Basım, Ekim 1994, İstanbul, s.358
- 10-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, Yerel Yönetim Birlikleri, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, s.25
- 11-) YETER,Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e. s.26
- 12-) TÜRKCAN, Ergün, Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, BELEDİYEÇİLİK ARAŞTIRMA PROJESİ 3, s.260-261
- 13-) YETER, Enis, ÖZHAN Hasan, a.g.e, s.26
- 14-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.27

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BİRLİKLERİN HUKUKSAL VE ÖRGÜTSEL YAPILARI

#### I- )BİRLİKLERİN HUKUKSAL YAPILARI VE KURULUŞ İŞLEMLERİ

Yerel yönetim kuruluşları kendi aralarında biri "anlaşma" yoluyla, diğeri de "birlik" yoluyla olmak üzere iki şekilde işbirliği yapabilmektedirler.

Yerel yönetimler arasında anlaşma yolu ile işbirliği yapılması ve bazı ortak projelerin yürütülebilmesi amacıyla gerek İl Özel İdaresi Kanunu gerekse Köy Kanunu'na bazı hükümler konulmuştur.

Bu hükümlere göre, örneğin bir il özel idaresi, yetkili organlarının kararıyla diğeri il özel idareleri ile, keza bir köy yönetimi de yine aynı usulle diğeri köy yönetimleriyle ortak işlerin yürütülmesi amacıyla işbirliğine gidebilmektedirler. (1) Bu bölümde birlik yolu ile yerel yönetimler arası ilişkilerin hukuksal yönlerini ve kuruluş işlemlerini inceleyeceğiz.

#### A-Birliklerin Hukuksal Yapıları

Yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin en gelişmiş biçimi olan birliklerin hukuksal niteliğini belirgin anlamda içeren yasal kaynak, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 138 inci maddesidir. (2) Buna göre; "Birlikler hükmi şahsiyeti haiz amme müesseseleridir. Vazifelerini ifa ettikleri mahalli idarelerin bu vazifeyi ifa hususunda haiz oldukları hukuk ve selahiyeti haizdirler. İşbu hukuk ve selahiyeti suistimal hususunda alakadar mahalli idarelerle aralarında zuhur eden ihtilafat, vilayet idare heyetince ve birlik muhtelif vilayetlere mensup mahalli idarelerden mütesekkil ise Şurayı Devlet tarafından tetkik ve hallolunur."

Yine 1982 Anayasamızın 123. maddesi "Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. "hükmü vardır.

Görüldüğü üzere 1580 sayılı yasanın 138 inci maddesi birliklerin tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumları olduğunu açıkça belirtmiştir. Bu iki nitelik ise onların hukuksal yapılarının temelini oluşturmaktadır. (3)

Anayasamızın 123 üncü maddesi ise birliklerin bir kamu tüzel kişiliği olarak ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulması gerektiği konusunda genel bir çerçeve oluşturmaktadır.

Bu temel hukuksal özellikler, birliklerin

kurulmalarından çözümlerine değin, uğraşı alanlarını, haklarını, ödevlerini, yetkilerini ve sorumluluklarını çerçeveler. Birlikler için gösterilen bir çok yasal kaynaklarda, örneğin, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 145 ve 146 ıncı, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 47 ve 48 inci ve yerel yönetimle ilişkisini kuşkuyla karşıladığımız 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 56 ıncı maddesinde, değindiğimiz öğeleri içeren bir açıklık yoktur. (4)

Yasa'nın İl özel idarelerine ilişkin 145 ve 146 ıncı maddeleriyle Köy Kanunu'nun 47 ve 48 inci maddelerinde de ortak işler için biraraya gelme ve bazı işleri birlikte yürütme öngörülmektedir. Ancak, bu maddeler, bir yerel yönetim birliğini değil, tüzel kişiliği olmayan, sadece yerel ihtiyaçların zorlamasıyla biraraya gelme yada belli ve süreli bir işbirliğini içermektedir. Sadece bu kanunlara dayanılarak illerin veya köylerin kamu tüzel kişiliğini haiz yerel yönetim birlikleri oluşturmaları mümkün değildir. Bu olanak, yalnızca 1580 sayılı kanunla doğmaktadır. (5)

Medeni Kanunun 52 inci maddesi "**hukuki amme müesseseleri, hukuki amme kanunlarına tabidir.**" demek suretiyle kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerinden ayırmıştır. Ülkemizde kamu hizmetleri, başta genel idare olmak üzere, yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları tarafından yerine getirilmektedir. Kamu tüzel kişileri ya kanunla ya da kanunun verdiği yetkiyle kurulmaktadır. (6)

Yerel yönetim birliklerinin yeri ve hukuksal durumu için şu saptamalarda bulunabiliriz.

\* Yerel yönetim birlikleri, kamu yönetimi alanında yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yapmayı üstlenmiş, kamu tüzel kişiliğine sahip İl, belediye ve köy yerel yönetim birimlerinin yasalarla kendilerine verilmiş bazı ortak yerel gereksinimleri karşılamak üzere oluşturdıkları birer "**kamu tüzel kişiliği**"dir. (7)

\* Kamu tüzel kişilerinin bir kısım faaliyetleri kamu hukukuna, bir kısım faaliyetleri de özel hukuka tabidir. Örneğin mahalli idare birliği Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirket kurduğu takdirde bu şirket tümüyle özel hukuk kurallarına göre işleyecektir. Bir kanun ile veya kanuni bir yetkiye dayanılarak idari bir kararlar kurulan kamu tüzel kişilerinin sona ermesi yine aynı yolla olacaktır. Kamu tüzel kişilerinin özel hukuk tüzel kişileri gibi kendi kendilerini feshetme yetkileri yoktur. Mahalli idare birlikleri ise süreli veya süresiz olarak kurulmuş olabilirler. Süreli olarak kurulmuş işeler, bu sürenin dolması ile, süresiz olarak kurulmuş işeler birliğin feshi ile sona ererler. (8)

\* Birlik üstlendiği hizmetleri tamamlayamaz yada yapamaz

hale gelirse veya hizmet konuları sona ererse, tüzükte gösterilen şekilde (örneğin, birlik üyelerinden en az üçte birinin teklifi ve birlik meclis üyelerinin en az üçte ikisinin kabulü ile) birlik fesh edilebilir. Birliğin tüm taahhütlerin yerine getirmesi şartıyla idari vesayet merciinin onayı ile fesih işlemi tamamlanır.

\* Mahalli idare birlikleri, kendilerini oluşturan ve kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idare birimlerinden ayrı ve bağımsız olarak faaliyette bulunurlar. (9)

\* Birlikler, görevlerini üstlendikleri yerel yönetimlerin, bu görevleri yerine getirirken sahip oldukları hak ve yetkileri haizdirler. Bu hak ve yetkileri, kendi organları eliyle kullanırlar. (10)

\* Birlikler gerek yasalarda gerekse tüzüklerinde gösterilen durumlarda idari vesayete tabidirler. (11)

\* Köyler arasında kurulanlar dışında belediye veya il özel idarelerinin ortak olduğu birliklerin çalışanları, kamu personeli rejimine tabidir. Dolayısı ile birlik personeli; memurlar, sürekli işçiler, sözleşmeli personel ve geçici işçiler olmak üzere dört türdür. Bunların kadrolarının ihdasından, iptaline, kadrolarının derece, sınıf ve ünvan değişikliklerine, boş kadrolara açıktan veya naklen atama yapılmasına kadar tüm işlemleri belediye veya il özel idarelerinin uymak zorunda olduğu 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat hükümlerine tabidir. (12)

\* Köy idaresi ise, yukarıda belittığımız kamu personeline ilişkin mevzuat kapsamında olmadığından, sadece bu idarelerin üye olduğu birlik çalışanları, kamu personeli kayıt ve sınırlamalarına dahil değildir. Başka bir ifadeyle köy birlikleri, personel çalıştırmaları açısından özel hukuk kurallarına göre hareket edeceklerdir. (13)

\* Birliğin alım, satım ve ihale işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılacaktır. Birlik tüzüğünde buna aykırı bir hüküm yer alması, birliği yasal yükümlülükten kurtaramayacaktır. Esasen böyle bir hükmü kapsayan tüzüğün idari vesayet mercii tarafından onaylanmaması gerekir. (14)

\* Birliklerin hukuksal yapıları konusunda belirtilmesi gereken bir husus da, birliklerin eylem ve işlemlerinin idari yargıya tabi olmasıdır. (15)

\* Yerel yönetim birlikleri, kamu hizmeti niteliğindeki ortak ve yerel hizmetleri yerine getirmek için kurulduklarına göre, aynı zamanda birer kamu kurumudurlar. (16)

\* Gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri yerel



yönetim birliklerinin üyesi olamazlar. Ancak; belirli ve sınırlı konularda aralarında işbirliği yada sözleşmeli ilişki söz konusu olabilirler.

\* Birliklerin, gerçek kişilerle ya da özel hukuk tüzel kişileriyle ilişkileri, kendilerini oluşturan yerel yönetim birimlerinin o kişilerle olan ilişkilerinin aynıdır. (17)

\* Birlik malları, özel bir korumaya ve ayrı bir hukuksal rejime tabi olabilir. (18)

#### B-Birliklerin Kuruluş İşlemleri

Her toplumsal kuruluş ve örgüt gibi yerel yönetim birlikleri de bir yada bir çok gereksinim sonucu ortaya çıkmıştır. Bu gereksinimlerin biçimlenip bir örgüte dönüşmesi, bazen yerel halkın istek ve çabaları, çoğu kez de merkezden yönetim yada onun taşra kuruluşundaki yetkililerinin yönlendirici ve özendirici tutum ve davranışlarıyla ortaya çıkmaktadır. (19)

Valilere birlikleri doğuran nedenler sorulmuş ve şu sıralama oluşmuştur.

* Ortak Hizmet İhtiyacı	%100
* Parasal Güç Sağlama	% 90
* Alan İtibarı ile Etkenlik	% 65
* Sosyal Yarar Sağlama	% 62
* Ortak Davranış Biçimi Geliştirme	% 46
* Kültür-Eğitim Hizmetleri	% 37
* Dış Kredilerden Yararlanma	% 37
* Siyasi Ağırlık Sağlama	% 34
* Kamuoyu Oluşturma	% 34

**Kaynak:**ZENGİN, Eyüp, "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", Türk İdare Dergisi, Aralık 1994, Sayı 405

Valilerle yapılan ankete göre birliklerin kuruluşunda etkisi olanlar konusunda aşağıdaki sıralama oluşmuştur.

KAYMAKAM	% 96.87
VALİ	% 93.75
BELEDİYE BAŞKANI	% 59.37
MUHTAR	% 59.37
GÖREVLİ TEKNİK PERSONEL	% 31.25
BELEDİYE MECLİS ÜYESİ	% 25
İL GEN.MEC.ÜYESİ	% 25
BASKA	% 18.75

**Kaynak:**ZENGİN, Eyüp, "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", Türk İdare Dergisi, Aralık 1994, Sayı 405

Birliklerin kuruluş işlemlerini gösteren iki önemli

hüküm vardır. Bunlardan birincisi Anayasa'nın 127 nci maddesinin son fıkrası gereğince birliğin kuruluşunun Bakanlar Kurulu izni ile olacaktır. İkincisi ise, Belediye Kanunu'nun 134 üncü maddesi hükmüdür. Bu hükme göre, birlik kuruluşu için belediye, köy ve il genel meclislerinin oybirliği ile kabul ettikleri birlik tüzüğü valinin ve birliğe üye olan mahalli idareler ayrı illere mensup iseler İçişleri Bakanı'nın onayı ile kesinleşir. (20)

Birlik kurulması için gereken meclis kararları oy birliği ile alınmalıdır. Birlikler hakkındaki en geniş düzenlemenin yer aldığı 1580 sayılı Kanun'un 134 üncü maddesine göre düzenleme böyledir. Ancak, 1930 yılında yürürlüğe giren yasanın bu önermesi, tek partinin egemen olduğu bir devir için geçerli olsa bile, çok partili yaşam evresinde, demokratik ve pratik bir yol sayılamaz. Çünkü hemen hemen bütün il, belediye ve köylerin genel karar organları, farklı siyasal anlayış ve eğilimlere sahip partili yada bağımsız temsilcilerinden oluşmaktadır. Bunların her konuda olduğu gibi, birlik tüzüğünün kabulü konusunda oybirliğine varmalarını beklemek olanaksızdır. (21)

Bu iki hüküm ışığında birlik kuruluşu şu şekilde gerçekleşmektedir. Birliği kuracak mahalli idare birimleri birlik tüzüğünü kendi karar organlarında görüşerek kabul edecekler ve kurulacak birliğe üye olmayı kararlaştıracaklardır. Tüm kurucu üye meclisleri tarafından oylanan Birlik Tüzüğü, eğer bu mahalli idareler bir il sınırları içinde yer alıyorsa valinin, birden fazla il sınırları içinde yer alıyorsa İçişleri Bakanı'nın onayına sunulacaktır. (22)

Vali veya İçişleri Bakanı önlerine gelen tüzüğün hukuki şartları içerip içermediği ve mevzuat hükümlerine aykırılık taşıyıp taşımadığı açılarından incelettirip, (il hukuk işleri müdürü veya bakanlık baş hukuk müşavirliği tarafından) onaylayacaktır. (23)

Böylece kesinleşen birlik tüzüğü, birliğin kurulmasına izin verilmesi için İçişleri Bakanlığı tarafından Başbakanlığa gönderilecektir. Bakanlar Kurulu izin kararının Resmi Gazete'de yayımlanması ile, birlik hukuken doğmuş sayılacaktır. (24)

Yürürlükte bulunan Anayasa'nın hükümlerine göre birlik kurulabilmesi için Bakanlar Kurulu kararı gerekmektedir. Bu durum, Anayasa'nın "merkeziyetçi" ve "güçlü yönetmeyi" ön plana çıkaran yapısından kaynaklanmaktadır. İki köyün biraraya gelip ortak sorunlarını çözmek ya da ortak gereksinimlerini karşılayabilmeleri için Bakanlar Kurulu kararı gerekmesi, Bakanlar Kurulu'nun iş yükünü arttırmakta ve bürokratik işlemler nedeniyle zaman kaybına neden olmaktadır.

Birlik aynı ilin sınırları içinde ise valinin, birkaç

ili kapsamına alıyorsa İçişleri Bakanı'nın onayı ile tüzel kişilik kazanmalıdır.

## II- )BİRLİKLERİN ÖRGÜTSEL YAPILARI

### A-Birlik Tüzüğü

Birliklerin örgütsel yapılarının ana çizgileri bugüne değin ayrı bir birlik yasası çıkarılmadığı için, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın birliklere ilişkin önermeleri arasında yer almıştır. Bu önermeler, birliğin statüsünü, tüzük organlarını, organların oluşmasını, çalışmasını, görevlerini, hak ve yetkilerini temel alarak örgütsel yapının ayrıntılarını ise, "birlik tüzüğü" içermektedir. (25)

#### 1- )Tüzüğün Hukuksal Niteliği

Mahalli idare birliği'nin örgütsel yapısının ana çizgilerini birlik tüzüğü göstermektedir. Bu bakımdan her birliğin bir ana statüsü yani tüzüğü olacaktır. Birlik tüzüğü, birliği oluşturan yerel yönetim birimlerinin özgün idarelerine dayalı ve oy birliğiyle kabul ettikleri bir bağit (sözleşme) niteliğindedir. Başka bir ifadeyle birlik tüzüğü, birliğin örgütsel yapısının detaylarını ortaya koyan yazılı bir metin ve hukuki bir belge olma özelliğini taşımaktadır. (26) Ancak; 1580 sayılı Yasa'nın 134. maddesi uyarınca tüzüğün kesinleşmesi, yerel yönetim birimleri aynı ilin içinde iseler valinin, ayrı illere bağlı iseler İçişleri Bakanı'nın onayını gerektirir. Birliğe katılmalarda da birlik meclisinin olumlu kararından sonra aynı yol izlenir. Bu özelliği ile tüzük, "subjektif bir tasarruf ve akit mahiyettedir". (27)

#### 2- )Tüzüğün İçeriği

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 135 inci maddesi, birlik tüzüğünün hangi ana öğeleri kapsayacağını teker teker saymıştır. Birlik tüzüğünde, bu öğelerin saptadığı sınırlar içinde kalınarak, gerekli görülen diğer ayrıntılar da düzenlenecektir.

Yasanın, tüzükte bulunmasını istediği ana hususlar şunlardır:

- \* Birliğin adı,
- \* Yönetim merkezi,
- \* Alan itibariyle faaliyet alanı,
- \* Birliğin sürekli olup olmadığı, geçici ise kaç yıl için kurulduğu,
- \* Birlik üyesi yerel yönetim birimlerinin adları,
- \* Birlik üyesi yerel yönetim birimlerinin hak, görev ve yetkilerinden hangilerinin birliğe ve birlik yönetim kuruluna bırakıldığı,
- \* Birlik üyesi yerel yönetim birimlerinin her birinin,

- birlik meclisi için seçeceği üye sayısı ve bu üye sayısının belirlenmesine esas olan şartların kaç yılda bir birlik meclisince inceleneceği,
- \* Birlik üyesi yerel yönetim birimlerinin, birlik giderlerine ne oranda katılacakları,
  - \* Birliğin gelirlerinin neler olacağı,
  - \* Birlik üyesi yerel yönetim birimlerinin ve bu birimlerin hizmet verdiği yerel halkın birlik kurumlarından ne suretle yararlanabilecekleri,
  - \* Birlik meclisinin yılda kaç defa toplanacağı,
  - \* Birliğin kurulmasına ve çalışmasına esas olacak diğer şartlar,
  - \* Birlik tüzüğünün değiştirilmesinin ya da birlik faaliyetlerine son verilmesinin (birliğin sona erdirilmesi) ne suretle olacağı, (1580 sayılı yasanın 136 ncı maddesi)

Sıralanan bu ana ögeler, yeni birlik tasarılarında da hemen hemen aynen yer almıştır. Ancak; metropoliten hizmet birlikleri tüzükleri, metropoliten yönetimin özelliklerinden ve gereksinmelerinden doğan farklı konuları da içermektedir. (28)

İçişleri Bakanlığı tarafından, mahalli idare birliklerinin belli bir standarda bağlanması için tip tüzük örneği hazırlanmış ve Başbakanlığın uygun görüşü alındıktan sonra 18.07.1990 tarih ve 15616 sayılı yazı ile valiliklere gönderilmiştir. Bu genelge ile, kurulacak yeni mahalli idare birliklerine ilişkin tekliflerin tip tüzük örneğine göre düzenlenerek bakanlığa sunulması istenilmiştir. (29)

Ancak bu işlem aleyhine bazı belediyeler tarafından idari yargıya gidilmiş ve Danıştay Sekizinci Dairesi'nin 3.7.1991 tarih ve Esas no:1990/1429, Karar no:1991/1278 sayılı kararıyla, bu yeni tip tüzükte Anayasa'nın 127 nci maddesine uygun yeni bir yasal düzenleme yapılmamış olduğundan ve aynı il sınırları içindeki belediyeler tarafından kurulmuş olan belediyeler birliği tüzüğünün il valisi tarafından onaylanmasıyla birliğin kurulduğu, dolayısıyla İçişleri Bakanlığınca kesin ve bağlayıcı nitelikte hazırlanan tip tüzüğün hukuki dayanağının olmadığı belirtilerek dava konusu işlem iptal edilmiştir. (30)

Danıştayın yukarıda sözü edilen kararı karşısında, İçişleri Bakanlığı tip tüzük örneğinin uyulması gerekli bir metin olarak değil de, birlik tüzükleri hazırlanırken yararlanılabilecek bir taslak olarak kabul edilmesi gerekir. (31)

İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 13.9.1988 tarih ve 81/190/1819 sayılı görüşünde, birlik tüzük taslağının "Amaç ve Kapsam" başlıklı 3 üncü maddesinin birinci paragrafının son cümlesindeki "...birlikçe yapımı gerçekleştirilecek tesislerden ortakların ve halkın

yararlanma şekli, birlik yönetim kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir" şeklindeki ifadenin yine 1580 sayılı Yasa'nın 135 inci maddesinin 10 uncu bendine aykırı olduğu, zira birlik tarafından gerçekleştirilen tesislerden birlik üyeleri ile birliğe dahil halkın yararlanma şekil ve şartlarının birlik ana sözleşmesinde, yani birlik tüzüğünde açıkça yer alması gerektiği belirtilmektedir. (32)

Ayrıca yine İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin, 8.5.1986 tarih ve 81-106/908 sayılı, merkezi Elazığ ilinde kurulmuş olan Keban ve Karakaya Gölü Belediyeleri Ulaşım Birliği tüzük değişikliğine ilişkin görüşünde; "mahalli idarelerin kurdukları birlikler 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahil olup, memurları hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin uygulanmadığı gözönüne alınarak tüzüğün gerek birlik müdürünün atanmasına gerekse diğer personelin atanmalarına ilişkin 17 nci maddelerinin anılan kanun ve kararname hükümlerine göre yeniden düzenlenmesi, bu düzenleme yapılırken Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamenin amir hükümlerine atıf yapılır veya bunların uygulanacağı belirtilirken, atama izni alınması vb. gibi her yıl değişen uygulamalara konu olacak hususların tüzük hükmü olarak yazılmasından kaçınılmasının uygun olacağı düşünülmektedir" denilmektedir (33).

#### B-Birlik Sınır ve Alanı

Birliğe kurucu üye olarak veya sonradan katılan yerel yönetim birimlerinin sınırlarının tümü birliğin sınırlarını, bu sınırlar içinde kalan alan da birliğin faaliyet alanını oluşturur.

Genel olarak, köylere hizmet götürme birlikleri ile diğer hizmet birlikleri ilçe ölçeğinde kurulurken, belli bir amaçla kurulan birlikler (örneğin, sulmama birlikleri) daha dar anlamda belli köyleri kapsar şekilde hizmet alanına sahiptirler.

Buna karşılık belediyelerin kendi aralarında kurdukları birlikler ile eğitim amaçlı birlikler il veya bölge bazında, alt yapı, turizm ve çevre koruma amaçlı birlikler ise havza bazında faaliyette bulunmaktadırlar. (34)

**Birlik kuruluşunda optimal yarar sağlayacak sınır ve alan ne olmalıdır?** Bu soruya verilecek yanıt çok önemlidir.

Birlikler konusunda, yerel potansiyelden akılcı yöntemlerle en çok yararı etkinliği sağlayabilmek için optimal bir alan bulmak zorunludur. Örneğin, bir ilçede beliren her ortak ve yerel gereksinme için yeni birlik kurulması, kuramsal planda düşünülse bile, aynı ilçede birden çok birliğin ortaya çıkması, var olan olanakların bölünmesine, etkinliğinin azalmasına yol açabilir. Zorunlu

bir durum olmadıkça yerel güçleri birleştirici bütünleştirici yöntemlerden vazgeçilmemelidir. Bu nedenle, kırsal alana yönelik birlikler için fiziksel ve optimal çalışma sınır ve alanı ilçeler olmalıdır. (35)

1982 Anayasası'nın birlik kurulmasını Bakanlar Kurulu iznine bağlamasının bir amacı da, belki bu optimalligi daha birliğin kuruluş safhasında yakalayabilmektir. Ancak uygulamada bu yönde bir müdahale gözlenmemiştir. Esasen merkezi idarenin birliklere yaklaşımı onların yerel hizmette görecekleri faydalar gözönünde tutularak ne türde ve hangi alanda örgütlenmelerinin gerektiği şeklinde olmamıştır. Adeta birlikler kuruluş safhasından başlamak üzere kendi hallerine bırakılmışlardır. (36)

Bazı hallerde hizmet götürme birliğinin ilçe sınırlarıyla aynı sınırlara sahip olması optimal yarar sağlarken, bazı hallerde diğer ilçe hatta diğer il sınırlarına taşmayı gerekli kılabilir. Örneğin bir birliğin kanalizasyon ve arıtma tesisi hizmetini gerçekleştirmesi durumunda, gerek arazi ve coğrafik yapı gerekse projenin zorunlu kılması gibi nedenlerle mülki sınırları aşmak daha ekonomik ve fizibil olabilir. Bu nedenle birlik sınırlarını mülki sınırlar içine hapsedmek pek rasyonel görülmemektedir. Aynı mülki birimler içinde yer alan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelerek birlik kurmaları ise kolay olmayacaktır.

Bunun yanında bazı ilçelerde birden fazla birlik bulunmaktadır ki bu da tartışılabilir. Gerçekten konusu ayrı da olsa bir ilçenin, bir çok mahalli idare birliğini sınırları içerisinde yaşatması hizmette verimliliğe ve etkinliğe ne derece olumlu etki etmektedir? Yapılan araştırma bu soruya verilecek cevabı şu şekilde belirlemiştir. Birlik sayısının fazlalığından ziyade güçlülüğü ve etkinliği, halka götürülecek hizmette esas rolü oynamaktadır.

O bakımdan ülkemizde yaşanan hızlı belediyeleşmeye paralel olarak, birlik sayılarının artması üzerinde de durulmalı ve zoraki bir engellemeyle değilse bile kırsal alana götürülecek hizmetlerin oluşturulacak yeni bir yerel yönetim birimi tarafından yerine getirilmesi yöntemiyle bu sağlanmalıdır.

Söyleki VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında öngörüldüğü gibi ilçe Yerel Yönetimi kurulduğu takdirde, her ilçede kurulmaya başlanılan köylere hizmet götürme birliklerinin önüne geçilerek, bu birlikçe yapması beklenen hizmetler ilçe yerel idaresi tarafından hem daha süratli hem de daha etkin bir şekilde yerine getirilmiş olacaktır. Ancak böyle bir yönetim yapısında kurulacak birlikler, tüzüklerinde belirtilen amacı gerçekleştirmeye uygun mali ve hukuki yapıda olacaktır. Bugünkü haliyle ekonomik yönden zaten bir güce sahip olmayan köy idarelerinin bir araya gelerek birlik kurmalarının önemli bir anlamı olduğunu iddia etmek mümkün

ANKARA  
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI

degildir. (37)

### C-Birlik Üyeligi

Mahalli idare birliğinin üyesi ancak bir yerel yönetim birimi olabilir. Anayasanın 127 nci maddesindeki "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları..." ibaresinden bu açıkça anlaşılmaktadır. Ancak yerel yönetim birimlerinin kuracakları birliklere merkezi idare kuruluşlarının üye olamayacakları görüşüne karşı olanlar da, "söyle ki, mahalli idare birliklerine pekala genel idare kuruluşları da üye olabilirler ve bunların yöneticileri birliklerin karar ve yürütme organlarında kurumlarını temsil yetkisini kullanabilirler", (38) görüşündedirler. Burada benim şahsi görüşüm; Anayasamızın mahalli idare birimleri açıktır ve üç tanedir. Yerel yönetim birimleri oluşturulacaksa yine bu birimler arasında oluşturulmalıdır. Zaten aksi bir durum Anayasa'nın 127 nci maddesine de aykırı düşmektedir. Tabiki merkezi idare kuruluşları ve yöneticileriyle yardımlaşılacak, görüşleri alınabilecektir. Ama bu yardımlaşma veya görüş alışverişi birliğe girmeyi zorunlu kılacak bir neden olmamalıdır.

Ancak burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin mahalli idare birliklerinin üyesi olamayacaklarıdır. Bu kişilerle de birlik arasında belirli ve sınırlı konularda bir işbirliği ya da sözleşmeye dayalı ilişki sözkonusu olabilir.

Birliklerin üyeleri olarak kamu kurum ve kuruluşlarının amir veya müdürleri ismen yer alamazlar bu hukuka aykırıdır. Şöyle ki birliğe ancak bir kamu kurumu üye olabilir. Bu kurumun başındaki yöneticinin ismen üye olması mümkün olmayıp bu kişi ancak kendi kurumunu birlik içinde temsil edebilir. Bu bakımdan gerek tüzük onaylarında gerekse birliğe sonradan katılmalarda vesayet organının bu hususa dikkat etmesi gerekir. (39)

Burada üzerinde durmak istediğim önemli bir husus da; "isteğe bağlı üyelik" ve "zorunlu üyelik" kavramlarıdır.

#### 1-)Isteğe Bağlı Üyelik

Belirtilmesi gereken bir husus da bizim birlik mevzuatımızda sadece isteğe bağlı üyelik durumunun mevcut olduğu, buna karşılık bazı batı ülkelerinde görülen zorunlu birlik üyeliginin bulunmadığıdır. (40) Yasal olarak birlik üyeligi isteğe bağlıdır. Birlik kuracak ya da kurulmuş birliğe katılacak yerel yönetimler; isteklerini en yetkili organlarının oybirliğine dayalı kararları ile açığa vurmaktadırlar. (41)

ilk bakışta isteğe bağlı üyelik, başka bir ifadeyle birlik kurmasının mahalli idarelerin serbest iradesine bırakılmış olması daha demokratik gözüküyor ise de, bazı hallerde mahalli idarelerin birlik kurmaya zorlanmaları akılcı görülmektedir. (42)

## 2-)Zorunlu Üyelik

Yerel yönetimleri kendi gereksinimleri ile ilişkili olsa bile, birlik kurmaya ya da kurulmuş bir birliğe katılmalarına zorlayacak yasal bir önerme yoktur. İlk bakışta, yerel yönetimlerin özerkliği açısından zorlayıcı bir önermenin olmaması doğal kabul edilebilir. Ancak, bunun sakıncaları da zaman zaman görülmüştür. Gerçekten ortak ve yerel gereksinimlerin belirli konularda bir araya getirdiği, yerel yönetimlere sınırdaş olan ya da onların çalışma alanlarının arasında kalan diğer yerel yönetimlerin, kendi yararları olsa bile, birliğe katılmadıkları ayrıca kurulan birliğin çalışmalarını da güçleştirdiği bilinmektedir. O halde bu gibi durumlarda kötüye kullanılan özerklik hakkının doğurduğu sakıncaları gidermek için hizmetin gereği olan zorlayıcı ve yasal bir yaptırımın kullanılması gerekecektir. (43)

Ruşen KELEŞ ise "...koşullarında var olduğu yerlerde, birliğe girmeyi zorlamaktansa, küçük birimleri yasa ile birleştirmeyi yeğlemek daha uygun olur. Yoksa, birliğe girmeleri zorunlu kılınan birimlerin meclisleri, katılma kararını bir olup bitti olarak almaya kendilerini zorunlu hissederler" görüşündedir. (44)

Nuri TORTOP, Belediye Yasasında zorlayıcı hüküm olmamasını üzüntüyle karşılamakta ve "...maalesef Belediye Yasasında zorlayıcı hükümler yoktur" demektedir. (45)

Cevat GERAY ise; "...köyler bugün birliklere katılıp katılmamakta serbest bırakılmışlardır. Zorlayıcı bir yasal düzenleme yoktur. Oysa köylerin birliklere katılmalarının da hizmetin türü, coğrafi koşullar ve yerel gereksinimler değiştiren olmalıdır.Yerel yöneticinin, katılmama kararı karşısında uygulayacağı yasal bir yaptırım yoktur. Birlikleri gözetmek, onları işlemeye koymak açısından önemli bir konuma sahip olan kaymakamların uygulama ile ilgili, yetkileri ile orantılı olarak birlikler konusunda sorumlulukları belirlenmelidir" demektedir. (46).

Gerçekten, ortak ve yerel belirli gereksinimleri karşılamak üzere bir araya gelmesi gereken bazı mahalli idarelerin subjektif nedenlerle bu birliktelikten kaçındıkları, kendi yararlarına olacak bu birliği kurmaya yanaşmadıkları veya kurulan birliğe katılmadıkları bilinmektedir. İşte bu durumlarda, yanlış yorumlanan özerklik hakkının kötüye kullanılmasının doğurduğu sakıncaları gidermek ve mahalli idare birliğinden hizmette bir araç olarak yararlanmak için üyelik zorunluluğu getirilmesinin



vesayet merciine bir yetki olarak verilmesi gerekli görülmektedir. Örneğin Turizm Bakanlığınca yürütülmekte olan AKDENİZ EGE TURİZM ALTYAPI KIYI YÖNETİMİ (ATAK) projesi çerçevesinde, gerek çevre gerekse turizm altyapı tesisleri yapım ve işletme hizmetlerinin bölgede mevcut mahalli idare birimlerinin biraraya gelerek kuracakları birlikler aracılığıyla gerçekleştirilmesi öngörülmüş, ancak bazı mahalli idare birimlerinin bu birliğe katılmaktan kaçınmaları durumunda çaresizliğe düşülmüştür. (47)

#### D-Birlik Organları

Birlik organları; \* Birlik Başkanı,  
\* Birlik Encümeni,  
\* Birlik Meclisi olmak üzere 3 tanedir.

Bu konuları açıkladıktan sonra metropoliten alanları kapsayan birlikler de görülen;

\* Birlik genel sekreteri  
\* Birlik kurulları

gibi birimlere kısaca değineceğim.

#### 1-) Birlik Meclisi

##### a-) Meclisin Oluşumu

Birlik meclisi üyeleri, birliğe dahil yerel yönetimlerin meclisleri tarafından belediye meclisi üyeliği için gerekli nitelikleri taşıyan kimseler arasından ve en çok dört yıl için seçilirler. Bu meclise birlik üyesi olarak yerel yönetimlerin herbirinden en az iki üye seçilir (1580/140). Birliğe dahil il valisi, belediye başkanları ve köy muhtarları meclisin doğal üyesidir (1580/144).

Madde metnindeki, birlik meclisinin dört yıl için seçileceğine dair kuralın, Anayasa'nın 127 inci maddesinin üçüncü fıkrasında "**Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır**" hükmü karşısında yürürlükte olmadığı, dolayısıyla birlik meclisinin beş yıl için seçileceği kabul edilmektedir. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 01.09.1988 tarih ve 81/106/1728 sayılı görüşü de bu yöndedir.

Birlik encümeninde olduğu gibi gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin meclis üyesi olup olmayacağı tartışmalıdır. Yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde mümkün olmamakla birlikte bazı birlik tüzüklerinde buna imkan tanınmaktadır. Bu tür birlik tüzüklerinde doğal veya gözlemci üye adıyla gerçek kişilere meclis üyeliği sıfatı verilmektedir. Gözlemci üyeler meclis gündemine ilişkin görüşlerini açıklamakla birlikte, karar ve oylamalara katılamamaktadırlar (48)

Belirtilmesi gereken bir husus da üye yerel yönetim birimlerine meclisde, büyüklüklerine göre temsil hakkının verilip verilemeyeceğidir. Bir kısım birlik tüzüklerinde bu

gibi hususlara rastlanılmaktadır. Örneğin Bursa İli Belediyeler Birliği Tüzüğü'nün 7 nci maddesinde birlik meclisinin kuruluşu şu şekilde hüküm altına alınmıştır. "Birlik meclisi, üye belediyelerin başkanları ile üye belediye meclislerinin üye sayılarınının 10`a kadar olan (10 dahil) kısmı için bir asıl ve bir yedek, 10`un üzerindeki her 10 üye için bir asıl ve yarısı kadar yedek üye olmak üzere (kesirler dikkate alınmaz ve 6 dahil 9`a kadar 1 üye daha seçilir) kendi üyeleri arasından seçecekleri üyelere oluşur."

Bazı birlik tüzüklerinde ise birlik üyesi yerel yönetimlere, temsilci sayısına bakılmaksızın mecliste tek oy hakkı tanınmıştır. Örneğin ATAK projesi çerçevesinde kurulan Çevre Koruma, Altyapı Tesisleri Yapmak ve İşletme Birliği tüzüğünün 14 üncü maddesinde birlik meclisinin kuruluşu başlığı altında şu düzenleme yapılmıştır. "Birlik meclisine üye mahalli idarelerce seçilecek asıl ve yedek üye sayısı birliği oluşturan il özel idaresi, belediyeler ve köylerin nüfusları, bütçe imkanları, hizmetle ilişki dereceleri gibi unsurlara bağlı olup katılacak üye sayısı il özel idaresi adına en az iki genel meclis üyesi, köy muhtarlıkları adına köy muhtarı ve en az bir ihtiyar heyeti üyesi, belediyeler adına da belediye başkanı ile en az iki belediye meclisi üyesi olmak üzere bu idarelerin meclislerince belirlenir. Ancak her üye mahalli idarenin birlik meclisince alınacak kararlarda tek oyu vardır. Bu oyu, kuruluşlarını temsil edenlerle görüşüp kararlaştırarak, belediyeler adına belediye başkanları, il özel idaresi adına birlik meclisine katılan genel meclis üyelerinden vali tarafından belirlenen biri ve köyler adına köy muhtarları kullanır". (49)

#### b-) Meclisin Çalışması

Birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra meclis, iki ay içinde birlik merkezinin tabii olduğu ilin valisi tarafından, birlik merkezine toplantıya çağrılır. Böylece birliğin ilk toplantısı valinin başkanlığında yapılarak birlik meclisinin başkanı, ile katip üyeler seçilir. Daha sonra meclis toplantıları kendi başkanıyla yürütülür (1580/143).

Birlik meclisi, birliğin çalışmalarını ve işlemlerini denetlemek ve gerekli kararları almak üzere yılda en az iki defa olağan olarak toplanır (1580/139).

Meclisin olağan ve olağanüstü toplantılara çağrılması, meclis başkan ve katip üyelerinin seçilmesi, meclis gündeminin düzenlenmesi, görüşme yöntemi, meclis düzeninin sağlanması, birlik meclisinin görev ve yetkileri, meclis kararlarına birlik başkanı ya da ilgililer tarafından yapılacak itiraz üzerine uygulanacak işlem hususunda Belediye Yasası'nın belediye meclislerine ilişkin hükümleri uygulanır (1580/142).

Birlik meclisinin önemli görev ve yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- \* Birlik başkanı ve birlik yönetim kurulunun seçikle belirlenecek asıl ve yedek üyelerini seçmek,
- \* Birlik genel sekreteri ve saymanının atamasını onamak,
- \* Yıllık çalışma plan ve programı, bütçe ve kesin hesabı görüşüp karara bağlamak, bütçenin programları arasındaki aktarmaları kabul etmek,
- \* Üye yerel yönetimlerin birliğe katılma payları ile birliğin getireceği hizmet karşılığı alınacak ücreti saptamak,
- \* Memur, sürekli işçi ve geçici işçi kadrolarına ilişkin ihdas, değiştirme veya iptal kararları almak,
- \* Süresi bir yıldan fazla olan borçlanmalara karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek,
- \* Taşınmaz malların alım-satım ve trampasına karar vermek,
- \* Görev alanına giren konularda ortaklıklar kurulmasına karar vermek, statülerini kabul etmek,
- \* Kuruluş amacında belirtilen görevlerle ilgili olarak ulusal ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak işbirliği konusunda karar almak,
- \* Ana tüzükte değişiklik yapılmasına karar vermek,
- \* Birliğe katılacak yeni üyelerin kabulüne ve birlik faaliyetlerine katılmayan, yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin birlikten çıkarılmasına karar vermek,
- \* Birliğin feshine karar vermek,
- \* Başkan tarafından meclis gündemine alınan diğer konuları görüşüp karar alıtına almak. (50)

Birlik tüzüğüne konulan hükümlerle, meclis kararlarının birlik başkanının, kaymakamın, valinin veya işleri Bakanı'nın onayı ile yürürlüğe gireceği hususu düzenlenmektedir.

Birlik meclislerinin olağan ve olağanüstü toplantılara çağırılması, meclis başkan ve yazmanlarının seçilmesi, meclis gündeminin düzenlenmesi, görüşmelerin yönetimi, inzibatın sağlanması, birlik meclisinin yetkileri ve meclis kararlarına birlik başkanı ya da ilgililer tarafından yapılacak itiraz üzerine bu kararların birinci ve ikinci derecede uygulanması ve sonuçlandırılması hususunda 1580 sayılı Yasa'nın 53, 61, 63 ile 76 ıncı maddeleri uygulanır (1580/142). Anılan maddelerin sınırlarını aşmamak koşuluyla birlik tüzükleri, yukarıdaki konularda ayrıntıları içerebilir. Ancak; oldukça önemli olan bu konularda sık sık gözetimde (atıfta) bulunmak kolay bir uygulama yolu değildir ve çokca da karmaşıktır. Yorum yanlışlıkları sıkça görülebilir. (51)

## 2-) Birlik Encümeni

### a-) Encümenin Oluşumu

1580 sayılı Yasa'nın 145 inci maddesine göre birlik encümeni, birlik meclisi tarafından ve meclis üyeleri arasından dört üye ile birlik başkanından meydana gelir ve beş yıl için görev yaparlar. Ancak bu yasa hükmüne rağmen uygulamada birlik tüzüğüne konulan hükümle birlik encümeni seçilmiş üye sayısı dörtten az veya çok olurken bazı kamu görevlilerine de doğal üye olarak yer verilmekte ve seçilmiş üyelerin görev süresi bir veya iki yıla sınırlandırılmaktadır. (52)

Encümenler, yasal olarak bir yıllık bir süre için seçilir. Tüzükler, bu süreye uymak zorundadır. Yeni birlik tasarıları da bir yıllık süreyi korumuştur. (53)

#### b-)Encümenin Çalışması

Birlik encümeni, Belediye Yasası'nın belediye encümenine tanıdığı görev ve yetkileri kullanır. Ancak bu görev, hak ve yetkileri birlik tüzüğünde sınırlandırılmamış olması gerekir. (54)

Birlik encümeni tüzükte belirtilen sürelerde toplanır. Gündem başkan tarafından belirlenir ve kararlar mevcudun çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik olması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Bu çerçevede birlik encümeninin görev ve yetkilerini şu şekilde saymak mümkündür.

- \* Birlik başkanı tarafından hazırlanan bütçenin ilk incelemesini yapmak,
- \* Bütçe kesin hesabı hakkında görüşünü birlik meclisine bildirmek.
- \* Bütçenin alt program harcama kalemleri arasında aktarma yapmak,
- \* Birliğin yıllık çalışma ve yatırım program taslaklarını hazırlamak ve meclisin incelemesine sunmak,
- \* Birlik saymanlığınca hazırlanacak aylık gelir-gider cetvellerini incelemek ve karara bağlamak,
- \* Birliğe ait ihaleleri yapmak ve pazarlık kararlarını almak,
- \* Kamulaştırma yapılacak taşınmazlar için kamu yararı kararı almak,
- \* Birlik personeline ilişkin kararları almak (ceza, terfi, ücret vs.)
- \* Süresi bir yılı aşmayan ikraz ve istikrazları karara bağlamak,
- \* İvaz karşılığı bağışları kabul etmek,
- \* Gelecek yıllara sari taahhütleri karara bağlamak,
- \* Çeşitli kanunlar ve birlik tüzüğü tarafından birlik meclisine görev olarak verilen konularda, meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda, meclisin ilk toplantısında onayına sunmak şartıyla görüşüp karar vermek.

Birlik encümenleri, meclisin kararları doğrultusunda ve meclisin toplantı halinde olmadığı sırada da ivedi ve zorunlu hallerde gerekli kararları alıp, meclisin ilk toplantısında onayına sunmak üzere çalışmalarını yürütür. Bunları yaparken, belediye encümenlerinin görev ve yetkilerine ilişkin 1580 sayılı yasadaki önermeler tabidir. Ancak bu görev ve yetkiler birlik tüzüğünde belirtilenin dışına taşamaz. (1580/143-148). (55)

### 3-)Birlik Başkanı

Birlik başkanı, meclisce kabul edilen bütçenin ve alınan kararların uygulanmasını ve yerine getirilmesini, birlik işlerinin yürütülmesini sağlamakla görevlidir. Belediye başkanlarının görev ve yetkilerine ilişkin yasal önermeler, birlik başkanları için de geçerlidir. Ancak, sözü edilen hak, görev ve yetkiler, birlik tüzüğü ile verilenleri aşamaz. (1580/147)

Bu çerçevede birlik başkanının görev ve yetkilerini, somut olarak şu şekilde saymak mümkündür.

\* İdare ve yargı organlarında birliği temsil etmek veya ettirmek.

\* Bütçe tasarısını, çalışma plan ve program taslaklarını, kesin hesap cetvellerini, geçmiş yıla ait uygulama sonuçlarını birlik encümeni ve meclisine sunmak, faaliyetleri koordine etmek ve izlemek,

\* Birliğin yıllık programını uygulamak,

\* Birlik bütçesinin ita amirliğini yapmak (başkan gerekli görürse bu yetkisini başkanvekiline veya birlik genel sekreterine devredebilir.)

\* Birlik genel sekreteri ve saymanı hakkında birlik meclisine atama önerisinde bulunmak,

\* Birlik gelirlerini, katılma paylarını veya hizmet karşılıklarını izlemek ve tahsilini sağlamak,

\* Şartsız bağışları kabul etmek,

\* Birliğin taşınır ve taşınmaz mal varlığını yönetmek,

\* Birlik meclisini, gerekli görürse olağanüstü toplantıya çağırarak,

\* Birlik adına sözleşmeler yapmak, bağlayıcı her türlü hukuki tasarruflarda bulunmak. (56)

### a-)Seçimli Başkan

Birlik başkanları genel olarak seçimle işbaşına gelirler. Bu husus Belediye Yasası'nın 143 üncü maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Buna göre; birlik meclisi tarafından kabul edilen bütçenin ve alınan kararların uygulanması ve yerine getirilmesi ve birlik işlerinin sevk ve idaresini yapmak üzere birlik meclisi en çok dört sene için birlik başkanını

ve birlik başkan vekilini seçer. Bu seçim valinin, eğer birlik birden çok ili kapsıyorsa İçişleri Bakanı'nın onayı ile tamamlanır.

Madde metnindeki, birlik başkanının dört yıl için seçileceğine dair kuralın, Anayasa'nın 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasında "**Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır**" hükmü karşısında yürürlükte olmadığı, dolayısıyla birlik başkanının beş yıl için seçileceği kabul edilmektedir. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 01.09.1988 tarih ve 81/106/1728 sayılı görüşü de bu yöndedir. (57)

#### **b-)Atamalı Başkan**

Genel kural seçimle işbaşına gelen başkan olmakla beraber, birliğe il özel idareleri de katılmış ise, başkan ve başkan vekili, birlik merkezinin bulunduğu yerin valisi tarafından, birlik birkaç il arasında kurulmuş ise İçişleri Bakanı tarafından atanır. Birliğe dahil olan belediyelerden birinde belediye başkanlığı kanunen valiye verilmiş ise birlik başkanlığı vali tarafından yerine getirilir.

İster seçimle ister atamayla gelen birlik başkanı, aynı zamanda birlik meclisi ve encümenin de başkanıdır.

Sayın GÖNÜL 'ün yaptığı bir ankete göre; mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlar, vali ve kaymakamların birliklere başkan olabilmelerinden yana eğilim içindedirler. Ancak bu tür bir uygulamanın, halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirme, kendini yönetme, yönetime katılma istek ve eğilimiyle çeliştiği hatta yarardan çok zararlı olabileceği ileri sürülebilir. (58)

**Birlik tüzüğüne konulan bir madde ile birlik başkanı önceden belirlenebilir mi?** Bazı birlik tüzüklerinde birlik başkanı, örneğin ilçe kaymakamı veya belediye başkanı olarak belirlenmektedir. Tüzük oybirliğiyle üye mahalli idare birimlerince kabul edildiğine ve vesayet organı tarafından onaylandığına göre bu tür belirlemeler hukuken geçerlidir. (59)

#### **4-)Birlik Genel Sekreteri**

Birlik encümenince atanır. Birliğin günlük işlerinin yürütülmesinden ve birlik organlarının kararlarının uygulanmasından sorumludur. Birlik encümeninin doğal üyesidir. (60)

#### **5-)Birlik Kurulları**

Birlik meclisince, birliğin çeşitli faaliyet alanında, hizmet politikalarını belirlemek, görüş geliştirmek, birlik meclisine tavsiyelerde bulunmak üzere birlik kurulları oluşturulmaktadır. Birlik kurulları genellikle 5 ila 7 üyeden

oluşmaktadır. Birlik kurulları genellikle şu alanlarda oluşturulmaktadır. Birlik bütçe ve mali işler kurulu, çevre sağlığı kurulu, bölge planlama kurulu, eğitim kurulu. (61)

### E-Birlik Personeli

Yerel yönetim birimlerinden belediyeler ile il özel idarelerinin üye olduğu birlik personeli 657 sayılı Devlet Memurları Yasası kapsamındadır. Buna karşın köy idarelerinin kendi aralarında kurdukları birliklerin personeli bu yasa kapsamı dışındadır. Köy, belediye ve il özel idarelerinin birlikte kurdukları birlik personelinin de yine Devlet Memurları Yasası'na tabi olması gerekir.

Önce köy birliklerinin çalıştırdığı personelin hangi statüde olduğunu açıklığa kavuşturmak gerekir. Bu personel devlet memuru sayılmadıklarına göre iki tür istihdam söz konusudur. Birincisi işçi niteliğindedir. Dolayısıyla birlik ile kişi arasında bir iş akdi vardır ve iş Kanunu hükümleri geçerlidir. İkinci tür çalıştırmalar ise hizmet akdi çerçevesinde bir hizmet alımı söz konusudur. Tabii her iki tür de, kamuda çalışan personele zaman zaman getirilen sınırlamalardan etkilenmeyeceklerdir. Bunun yanında, bu birliklerde çalışanlar, sendikalardan ve toplu iş sözleşmesi hakkından yararlanacaklardır.

Köy birlikleri çalışanlarına dair bu kısa açıklamalardan sonra şimdi birlik personeline ilişkin uygulamalardan bahsedelim.

Birliklerde memur kadro ihdası, iptali, derece, ünvan ve sınıf değişiklikleri 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (K.H.K) hükümlerine göre yapılmaktadır. Buna göre, İçişleri Bakanlığı'na yapılacak memur kadro taleplerinden uygun görülenler hakkında, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü alındıktan sonra Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri Başbakanlığa sunulmaktadır. Kabul edilen kadro ihdasları ile kadro değişiklikleri Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulmaktadır. Tüm yerel yönetim birimleri ve birliklerin kadrolarına ilişkin her yıl prensip olarak tek kararname çıkarılmaktadır.

Birliklerde bulunan boş kadrolara atama yapabilmek için 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu, tıpkı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu gibi İçişleri Bakanlığı'ndan izin alma keyfiyetini getirmiştir.

Ancak Başbakanlık tarafından yayımlanan 30.01.1995 tarih ve 1995/4 sayılı genelge ile diğer kamu kurumları yanında birliklerin memur, sözleşmeli personel ve sürekli işçi kadro ve pozisyonlarına naklen ve açıktan personel tayini durdurulmuştur. Çok acil ve zaruri hallere münhasır olmak üzere, naklen ve açıktan personel tayini için gerekçelerini belirtmek suretiyle Başbakan'dan izin alınacaktır.

Birliklere ait sürekli işçi kadroları ise, 190 sayılı KHK'ye göre Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleşmektedir.

Birlikler memur sınavlarını, 23.06.1987 tarih ve 19496 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlikler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde İlk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği" hükümlerine göre yürüteceklerdir. Bu yönetmelik uyarınca, kurumlar kendi gereksinmelerine göre atamaya yetkili amirin onayı ile yılda en çok iki sınav açabilecektir. (62)

Birlik başkanınca atama yapılır ve birlik meclisinin onayına sonulur. (63)

Mahalli idare birlikleri işçi gereksinmelerini ise yazılı olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirmek ve işçilerini kurumca gösterilen adaylar arasından sınavla seçmek zorundadırlar. Bu sınav, 20 Temmuz 1993 tarih ve 18110 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği" ne göre yapılacaktır.

Birliklerde geçici işçi çalıştırmalarını ise ikiye ayırmak gerekir:

Birincisi, 30 iş gününden az süreli geçici işçi çalıştırmaları, ikincisi ise 30 iş gününden fazla süreli çalıştırmaları kapsamaktadır.

1995 Mali Yılı Bütçe Yasası'nın 52/d maddesi her iki tür geçici işçilere ait pozisyonlar için İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması zorunluluğunu getirmiştir. İçişleri Bakanlığı'na ait vize yetkisi, Bakanlığın 5 Ocak 1995 tarih ve 36010 sayılı genelgesi ile belediye birlikleri açısından valilere devredilmiştir.

Valiler vize yetkisini kullanırken bazı sınırlamalara uyacaklardır. 1994 yılından önce faaliyete geçmiş belediye birliklerinin 1995 yılı içerisinde çalıştırabilecekleri geçici işçi "adam/ay" miktarı 1994 yılı içerisinde çalıştırdıkları geçici işçilerin "adam/ay" miktarını geçemeyecektir. Bu tür birlikler 1994 yılında geçici işçi istihdam etmemişlerse ya da 1994 yılı içinde kurulan birliklerin "adam/ay" miktarından az geçici işçi çalıştırmışlarsa, 1994 yılında faaliyete geçmiş birlikler gibi yani 40 adam/ay geçici işçi çalıştırabileceklerdir. Bakanlıkça yayınlanan 13.6.1995 tarih ve 40544 sayılı genelge ile, belediyeler ve bunların kurdukları birliklerin zorunlu ve acil hizmetleri olduğunun valilikçe tespit edilmesi halinde yukarıda belirtilen sınırlamalara bakılmaksızın vize



edilebileceği belirtilmiştir.

İl özel idaresinin üye olduğu birliklere ise gećici iřçi alıştırma izni yukarıdaki esaslara göre içişleri Bakanlığı'nca verilecektir.

Birliklerin 657 sayılı Yasa'nın 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli personel çalıştırmak istemeleri durumunda ise kadro varsa kadro karşılığı yoksa kadrosuz olarak taleplerini içişleri Bakanlığı'na göndereceklerdir. Bakanlıkça Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'ndan sözleşme ücretinin belirlenmesi istenecek ve içişleri Bakanı'nın onayı ile işlem tamamlanacaktır. Başbakanlığın yukarıda belirtilen 1995/4 nolu genelgesi gereğince, sadece gećen yıl çalıştırılan sözleşmeli personelin 1995 yılında alıştırılmısına devam edilecektir. (64)

## DİPNOTLAR

- 1-) DÖNMEZ, Mustafa, "Yerel Yönetim Birlikleri", BELEDİYE DERGİSİ, Kasım 1995, Cilt 2, Sayı 5, s.17
- 2-) GÖNÜL, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE 1977, s.63
- 3-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.30
- 4-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e. s.63
- 5-) KARABİLGİN, Ahmet, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE, KAYA Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Eylül 1990, s.1
- 6-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.30
- 7-) ZENGİN, Eyüp, a.g.e, s.63
- 8-) YETER Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.30
- 9-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.30
- 10-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.30
- 11-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.30
- 12-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.30-31
- 13-) YETER Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31
- 14-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31
- 15-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31
- 16-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.70
- 17-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.70
- 18-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.70
- 19-) ZENGİN, Eyüp, "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", TÜRK İDARE DERGİSİ, Aralık 1994, Sayı 405,
- 20-) YETER Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31
- 21-) ZENGİN, Eyüp, "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", TÜRK İDARE DERGİSİ, Aralık 1994, Sayı 405
- 22-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31
- 23-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31
- 24-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31

- 25-) ZENGİN, Eyüp, Yerel Yönetim Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Prof.Dr.KELEŞ, Ruşen, Ankara 1993, s.64
- 26-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.31-32
- 27-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.83
- 28-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.84
- 29-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.32
- 30-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.32
- 31-) DÖNMEZ, Mustafa, (Mahalli idareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü.) Yerel Yönetim Birlikleri, BELEDİYE DERGİSİ, Cilt 2, Sayı 5, Kasım 1995 s.18
- 32-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.32-33
- 33-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.33
- 34-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.33
- 35-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.84-85
- 36-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, 33
- 37-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.33-34
- 38-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.34
- 39-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.34
- 40-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.34
- 41-) GÖNÜL, Mustafa, 85-86
- 42-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.34-35
- 43-) ZENGİN, Eyüp, Yerel Yönetim Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Prof.DR. KELEŞ, Ruşen, Ankara 1993, s.68-69
- 44-) KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.337
- 45-) TORTOP, Nuri, "Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği", s.193
- 46-) ZENGİN, Eyüp, a.g.e. s.69
- 47-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.35
- 48-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.37

- 49-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.37-38
- 50-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.38-39
- 51-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.91
- 52-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.36
- 53-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.91
- 54-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.71
- 55-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.93
- 56-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.36
- 57-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.35
- 58-) ZENGİN, Eyüp, a.g.e, s.74
- 59-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.36
- 60-) ÜNLÜ, Halil, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara 1993, s.59
- 61-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.59
- 62-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.40
- 63-) DÖNMEZ, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, Belediye Dergisi, Cilt 2, Sayı 5, Kasım 1995, s.26
- 64-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.39-40

## D Ö R D Ü N C Ü B Ö L Ü M

### BİRLİKLERİN DENETİMİ, MALİ DURUMLARI VE BÜTÇELERİ

#### 1- )BİRLİKLERİN DENETİMİ

Birliklerin tüzüklerinde amaçlara ve birlikleri oluşturan yerel yönetimlerin yasalarındaki önermelere ne derecede bir uygunluk içinde çalışmalarını sürdürdüklerini bilmek ve aksaklıkları gidermek için bir disiplin aracına gerek vardır. Bunu sağlayan da denetim mekanizmasıdır. (1)

Birliklerin denetimi, birliği oluşturan üye yerel yönetimlerin tabii olduğu denetimin aynısıdır. Üç tür denetimden bahsetmek mümkündür.

#### A-Halkın Denetimi

Ülkemizde yerel yönetimlerin verimli ve dürüst hizmet görüp görmedikleri konusunda yerel halkın denetimi görülmemektedir. Halkın anlayışında, yerel yönetim birimleri genel idarenin birer taşra uzantısıdır ve sanki, seçimle onların yöneticilerini kendileri göreve getirmemişlerdir. Halbuki gerçek demokrasilerde en etkin denetim halkın, seçmenin denetimidir. (2)

#### B-Birlik Organlarının Yapılan Denetim

1580 sayılı Yasa'nın 146 ncı maddesine göre, belediye meclislerinin yetki ve görevlerine ilişkin önermeler, birlik tüzüğünde belirtilen sınırları aşmamak üzere birlik meclisleri, 148 inci maddeye göre de aynı koşullarla belediye encümenleri için geçerlidir.

Bu durumda, tüzüklerde açıkça yer alması gereken meclis ve encümene verilmiş çeşitli konularda karar alma yetkileri bir denetim olanığı olarak kullanılabilir.

Belediye Yasası'nda çeşitli denetim yolları getirilmiştir. Bu denetim yolları birlikler için de geçerlidir. Bunlar soru, gensoru, hesapları inceleme komisyonlarının kurulması olarak sayılabilir.

**SORU**, Meclis toplantısında üyeler, birlik çalışmalarına ilişkin soruları başkana yöneltebilir. Başkan ya kendisi ya da görevlendireceği birlik çalışanları veya encümen üyeleri aracılığıyla soruları yanıtlamak zorundadır. (1580/64)

**GENSORU**, Meclis üyelerinin herbiri, birlik işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Sonuçları itibariyle, soru'ya göre daha etkin bir denetim aracıdır. (1580/61)

### C-İdari Vesayet

Merkezi yönetime, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri ile organları ve personeli üzerinde tanınan denetim yetkisine idari vesayet denmektedir.

Anayasa'nın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasında, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli idarelerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

#### 1-)Yönetim Açısından idari Vesayet

\* Birlik kuruluşunun kesinleşmesi, tüzüğün vali, birlik birden çok ili kapsıyorsa İçişleri Bakanı'nın onayını gerektirir. Birliğe sonradan katılmak için de bu yol uygulanır. (1580/134)

\* Birlik meclisinin seçtiği birlik başkanı ve vekilinin seçimi, valinin ya da İçişleri Bakanı'nın onayı ile kesinleşir. (1580/143)

\* Birliğe il özel yönetimleri girmiş ise birlik başkanını ve başkan vekilini vali, birlik birden çok ili kapsıyorsa İçişleri Bakanı atar. (1580/144)

\* Birlik üyesi belediyelerden birinin başkanlığı valiye verilmiş ise birlik başkanı da vali olur. Eğer illere bağlı birden çok belediye başkanlığı valilere veredilmiş ise, birlik başkanlığını yapacak valiyi İçişleri Bakanı belirtir. (1580/144)

\* Belediye meclislerinin toplantı zamanı ve süreleri, görüşebileceği işler meclis kararlarının tabi olduğu onay ve itiraz yöntemine ilişkin ve 1580 sayılı yasanın 53-61 ve 63-76 ncı maddelerindeki önermeler birlik meclisleri için de geçerlidir. (1580/142)

\* Birlik süresinin bitmesi ya da birliğin çözülmesi halinde, üye yerel yönetimlerin hak ve borçlarının ayrılması ve sonuçlandırılması, yerel yönetim kurullarının düşüncesi alındıktan sonra, birlik merkezinin tabi olduğu il yönetim kurullarına aittir. (1580/137)

\* Birliklerin, görevlerini üstlendikleri yerel yönetimlerin bu görevleri yürütme hususunda haiz oldukları hak ve yetkiler üzerinde ortaya çıkan anlaşmazlıklar il yönetim kurulu, eğer birlik birden çok illeri kapsıyorsa Danıştay tarafından incelenip çözülür. (1580/138)

## 2-)Mali Açıdan İdari Vesayet

\* Birlik tüzüğünde belirlenmiş olması gereken birlik gelirlerinin çeşit ve saptanmış olan tarifelerin üstüne çıkılamaz. (1580/123-2) Bu durum, birliğin kapsadığı yerel yönetimlerin sınırlarına göre kaymakam, vali ya da İçişleri Bakanı'nın onaylama yetkisiyle denetime tabi tutulur.

\* Birlik meclisince kabul edilen bütçe, yukarıda belirtilen hiyerarşiye göre kaymakam, vali ya da İçişleri Bakanı'nca olduğu gibi veya değiştirilerek onaylanır. Değiştirilerek onaylamaya karşı Danıştaya itiraz edilebilir. Onay mercilerince bir hafta içinde onaylanmayan bütçe kesinleşir. (1580/123-5)

\* Birlik meclisinin bütçe kesin hesabıyla, saymanlık yönetim hesabına ilişkin kararları da belirtilen mercilerin onayını gerektirir. (1580/70-2,71 ve 128)

\* Birliklerin borçlanma ve borç vermeye ilişkin meclis kararları da aynı mercilerin onayı ile yürürlüğe girer. (1580/70-5,71). Borçlanma ve borç verme kararı 25 yıllık bir süreyi aşıyorsa, il yönetim kurulunun düşünce bildirmesi üzerine valinin oluru ve Danıştay'ın kararı ile kesinleşir. (1580/72)

Birliklerin, yukarıda belirtilen denetim biçimleri yanında vali, kaymakam, mülkiye müfettişi, il özel yönetim kontrolörü ve diğer yetkililerce zaman zaman denetlemesi hem yararlı, hem de zorunludur. Bu denetimler, sadece yerel yönetim birliklerinin karar ve çalışmalarının yasalarca ve tüzüklere uygunluğunu sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda devletin bu konuya duyduğu ilgiyi ve verdiği önemi de gösterecektir. Bu ilgi ve önem ise, yerel halk üzerinde birliklere karşı duyulan ilgisizliği giderek etkin bir ilgiye ve güven duygusuna dönüştürecektir. Kısaca denetim, klasik anlam ve sonuçları yanında eğitsel bir işlevde görebilecektir (3)

İçişleri Bakanlığı'nca mülkiye müfettişleri veya Bakanlık mahalli idareler kontrolörleri veya şikayet üzerine usulsüzlüğe ve yolsuzluğa yönelik bulguların ortaya çıkması halinde birlik yöneticileri hakkında bakan onayı ile soruşturma açılmakta ve yasal işlem yapılmaktadır. Tabi ki vali ve kaymakamların da mülki hudutlarındaki birlikleri denetleme ve ilgilileri hakkında inceleme ve soruşturma açtırma yetkileri vardır. Fakat görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan birlik organları veya bu organların üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma yetkisi Anayasa'ya göre (madde 127) sadece İçişleri Bakanı'na aittir. (4)

### D-Sayıstay Denetimi

Sayıstay, Anayasa (Madde 160) ile öngörölmüş mali bir denetim organıdır. Anayasa'ya göre Sayıstay, genel ve katma

bütçeli kuruluşların gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına detleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan bir kuruluştur. (5)

Yerel yönetimlerin daha etkin denetlenebilmesi için "Bölge İdare Mahkemeleri gibi Bölge Sayıştay Mahkemeleri kurularak, mahalli idarelerin yıllık olarak mali yönden etkin şekilde denetlenmesi sağlanmalıdır". (6) "Birliklerin tüm hesapları Anayasanın 160 ncı maddesi hükümlerine göre Sayıştay'ın denetimi dışında bırakılmıştır. Genel ve katma bütçelerin mali denetimini yapan Sayıştay denetimine benzer ve o derece etkinlik denetimi yapacak bir Yerel Yönetimler Sayıştayı" kurulmalıdır. (7) Şeklinde öneriler yapılmaktadır.

Birliklerin merkezi yönetimce teftiş ve denetimlerinin önemli ölçüde aksatıldığı (8) bilindiğine göre, Sayıştay denetiminin istenmemesinin nedenleri üzerinde bir görüş bildirmek zor olmakla birlikte, genel kanı yerel yönetim birliklerinin çokluğu nedeniyle yeterince uygun zaman içinde hızlı, etkin ve faydalı bir denetim olmayacağı konusunda da genel bir kanı bulunmaktadır.

## II-)BİRLİKLERİN MALİ DURUMLARI VE BÜTÇELERİ

Yerel yönetim birliklerinin yasa ile belirlenmiş mali kaynakları yoktur. Birliklerin en önemli gelir kaynağı, birliği oluşturan yerel yönetim kuruluşları tarafından ödenecek katılma paylarıdır.

### A-BİRLİK GELİRLERİ

Her hizmet gibi, birliklerin de ürettiği yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin bir bedeli vardır. Her bedel ise karşılığında bir gelir gerektirir. Birliklerin yasal olarak belirtilmiş gelirleri bulunmadığı için, tüzükte hangi kaynaklardan gelir sağlanacağını açık-seçik olarak gösterilmesi zorunludur.

#### 1-)Birliklerin Gelir Çeşitleri

Genellikle birlik gelirlerinin önde gelen ve en önemli çeşidinin, birliği kuran yerel yönetimlerin, oranları ve ölçütleri tüzükte öngörülmesi gereken katılma paylarıdır. Katılma paylarının önemi, birliğe, amacını gerçekleştirmeye yönelik ilk devingenliği (hareketi) sağlamasından ileri gelir (9).

Katılma payları dışındaki en önemli kaynakları, birliklerce üyelerine yönelik olarak sunulan hizmetlerin karşılığı olarak alınan, hizmet karşılıklarıdır. Birliklerin bu gelir kaynakları dışında gelir sağladıkları belli başlı kaynaklar şunlardır.

- \* Yayın gelirleri,
- \* Birlik tarafından kurulan ya da ortak olunan işletmelerin karları,
- \* Üye belediyelerin (il özel idare ve köylerin) yardımları,



- \* Genel kurula katılma ücretleri,
- \* Toplantı gelirleri,
- \* Ulusal vergilerden alınan paylar,
- \* Merkezi yönetim tahsisatları ve yardımları,
- \* Proje gelirleri,
- \* Bağışlar,
- \* Diğer çeşitli gelirler. (10)
- \* Faiz gelirleri
- \* Taşınır-taşınmaz mal gelirleri. (11)

Birlikler, kendilerini oluşturan yerel yönetimlerin hangi görevlerini üstlenmişlerse, yerel yönetimlerin bu görevlere ilişkin hak ve yetkilerini Belediye Kanunu'nun 138 nci maddesi uyarınca devralmış olurlar. Eğer bu görevler bir takım gelirlerin salınmasına ve toplanmasına yetki veriyorsa, bu yetkiyi de artık birliklerin kullanması gerekir. Örneğin, Belediye Gelirleri Kanununa göre yol, kanalizasyon ve su tesisi harcamalarına katılma payları...gibi. Ayrıca birlik işletmelerinden yararlananlardan bir ücret ya da harç alınması gerekiyorsa, bunlar da birliğe ait olur. (12) Bu gelirlerin salınmasına ve toplanmasına ilişkin tüm yasal işlemler de birlikçe yürütülür.

Belediye ve kent birliklerinin gelir kaynaklarının en önemlilerinden birisi de, araştırma, eğitim ve danışmanlık hizmetlerinden elde ettikleri gelirlerdir. Bu hizmetler, genellikle kendi kendini finanse etme esasına göre yürütülmekte ve birliklerin diğer faaliyetlerini desdeklemektedir. (13)

Son yıllarda belediye birliklerince sağlanan gelir kaynaklarından birisi de, üyelerine yönelik olarak yürütülen sigorta hizmetlerinden elde edilen gelirlerdir. Türkiye'deki bazı bölgesel belediye birlikleri birlik bünyesinde kurdukları sigorta acentelikleri kanalı ile üyelerine yönelik olarak yürüttükleri yangın, kaza, vb. sigorta faaliyetlerinden gelir sağlamaktadırlar. (14)

Yerel yönetim birliklerine Anayasa'nın 127 nci maddesine uygun olarak, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Genelde tüm yerel yönetim birimlerinin ve birliklerinin gelir kaynakları yeniden incelenip, görevlerle orantılı değerlendirme, tahsis ve dağıtım yapılmalıdır. Görevlerle gelirler arasındaki denge sürekli izlenmelidir. (15)

Gelirlerde, hangi çeşit gelirin doğrudan, hangilerinin merkezi yönetimce toplanıp pay olarak verileceğinin ilkeleri açık bir biçimde saptanmalı; birliklerin kendi öz gelirleri olmasına önem ve ağırlık verilmelidir. (16)

Kredi ve yardım verilmesi nesnel ölçütlere bağlanmalı, bunun aracılığı ile birlikler arasında hizmet ve mali denge sağlanmasına önem verilmelidir. Yardımlar ve krediler, belirli merkezi bir sistem ve program içinde denge sağlayıcı

karşılıksız yardım, şartlı mali yardım ve proje kredileri biçiminde düzenlenmeli ve uygulanmalıdır. (17)

#### a- )Özkaynak Gelirleri

Salınması, gerçekleşmesi ve toplanması birliklerin yetkisine bırakılmış gelirlerdir. Bunlar, yerel yönetimlerin katılma payları ile birlik işlem ve eylemlerinden sağlanan gelir çeşitleridir ve genel olarak şöyle sıralanabilir:

##### aa- )Katılma Payları

Ölçütleri ve miktarları tüzükte gösterilmesi gereken katılma payları, birliği oluşturan yerel yönetimlerin her yıl ödemesi gereken paradır.

##### bb- )Hizmet Yada İşletme Gelirleri

Yerel yönetimlerden devrolunan gelirler; yerel yönetimlerin görevlerinden birlik konusunu oluşturan görevlere ilişkin gelirlerdir. Örneğin, yol, kanalizasyon ve su tesislerine katılma payları gibi.

Birlikçe üretilen hizmetler ya da kurulan işletme gelirleri; tüzükte belirtilen ölçütlere ve sınırlara uyulmak koşuluyla ve yine birlik amacı içinde üretilen hizmetlerden belli tarifelere göre alınabilecek resim ve ücretler bu sınıfa girer. Ayrıca birliğin kurduğu tesislerin gelirleri de burada sayılmalıdır. Soğuk hava deposu, fabrika, imalathane, içme ve sulama suyu, elektrik vb. gelirler belli başlı örneklerdir.

##### cc- )Taşınır-Taşınmaz Mal Gelirleri

Birliğe ait araç, gereç, tahvil ve benzerlerinin gelirleri taşınır mal gelirlerini, ev, dükkan, depo, tarla vb. gelirler de taşınmaz mal gelirlerini oluşturur.

##### dd- )Faiz Gelirleri

Birliğin bankalardaki mevduatından, tahvillerden, birliklerin akçalı yapıları açısından çok zayıf bir olasılık olmakla beraber borç vermeden (ikraz) aldıkları faizleri bu kategoriye girer.

#### b- )Özkaynak Dışı Gelirler

Bu kümedeki gelirler süreklilikten ve düzenlilikten yoksundur. Bir başka anlatımla, her yıl sağlanacak miktar ve çeşidi belli değildir. Bir bakıma arızı bir nitelik gösterirler. Hatta her yıl sağlanabilecekleri hususunda bir güvence de yoktur. (18) Genel olarak; bağışlar, yardımlar ve borçlanmalardan oluşurlar.

### aa- )Yardımlar

Tahsisi ve tahsisi olmayan yardımlar biçiminde görülmektedir. Tahsisi yardımlar belirli bir işin finansmanı için yapılır ve amaç dışında harcama yapılamaz. Tahsisi olmayan yardımlar ise, birliklerin tüzüklerinde öngörülen her konu için kullanılabilir.

Yardımlar genellikle şu kaynaklardan sağlanabilmektedir.

**Yerel yönetim birimlerinin yardımları;** il özel yönetimleri, belediyeler ve köylerin birliklere yaptıkları yardımlardır. Bu yönetimlerin, günümüzde içinde buldukları akçalı sıkıntılar gözönüne getirildiğinde, bu kaynağın pek sağlıklı ve güvenilir olduğunu kabul etmeye hemen hemen olanak yoktur. Özellikle köy yönetimlerinin son derece cılız mali yapılarının, bu yönetimlerin katıldıkları birliklere katılma paylarını bile ödemedi acze düstükleri bir ortamda, birliklere yardımda bulunabileceklerini düşünmek gerçeklerle bağdaşmaz. Köylerin özkaynak gelirlerinin en önemlisi olan salmanın 1939 da kabul edilen ençok 20 TL. lık tavan sınırlarını hala korumuş olması, bu yönetimler için gerçek bir talihsizlik olmuştur. Fehmi Yavuz, daha 50 yıl önce ve o günün koşulları içindeki köy yönetimleri için bu salma limitinin yetersiz olduğunu belirtmiş, bu tarihten 20 yıl sonra da görüşlerini, Anayasamızın eşitlik ve sosyal adalet esprisini yansıtır biçimde şöylece yinelemiştir: (19)

"Tavanı 20 lira olan salmayı köylünün ödeme gücüne göre ayarlamak imkansızdır. 500 lira verebilecek durumda olan köyün zengininden 20 lira; işgücünden başka bir dayanağı olmayan gündelikçiden 5 lira almak adalet duygularını büyük ölçüde sarsar. Zirai gelirlerin, gelir vergisi dışında kaldığı da göz önünde tutulunca, herhangi bir ad altında, köy işleri için köylülerden, fazla karışık olmayan bir vergi almak doğru bir yoldur". (20)

Demek oluyor ki, güçsüz köy yönetimini birliklere yardım edebilecek bir kaynak olarak, göstermemizin, gerçekte kuramsallıktan öteye bir geçerliliği yoktur. Belediye yönetimleri de çoğu kez yardım yapamamaktadır. İl özel yönetimleri ise, bütün güçlülere karşın zaman zaman zaman özendirici yardımlar yapmaktadır.

**Merkezi yönetim yardımları;** birlikler için üzerinde durulması gereken gelir kaynaklarının en önemlisi ve etkinini, kuşkusuz merkezi yönetim kaynaklarından yerel yönetimlere, dolayısıyla birliklere yapılan yardımlardır. Bu yardımlar, yıllar içerisinde giderek çeşitlenmekte ve çoğalmaktadır. Kaynakları kadar, kapsadığı konular da değişmektedir.

Birliklere bu kaynakların ne ölçüde açık olduğunu, açık ve seçik bir biçimde gösteren yasal önermeler henüz yeterince ve gerektiğince düzenlenmemiştir. Sürüp giden bu durumun bir

anlamı da, merkezi yönetimin birliklerin varlık ve işlevlerine yeterli ağırlığı ve önemi vermemesi de olabilir. Nitekim, Anayasa'nın 127 nci maddesinde birliklere yer verilmiş olmasına karşın, sanki birlikler tüzel kişiliğe sahip birer kamu kuruluşu değilmişcesine, gereksinme duydukları merkezi yönetim yardımlarından, ancak il özel yönetimlerinin ya da belediyelerin kefaleti ile yararlanabilmektedirler. Bu tutumun, birliklerin gelişmesinde ve etkinliklerini artırmalarında engelleyici ya da en azından kısıtlayıcı bir etmen olduğunu söyleyebiliriz.

#### **bb) Bağışlar**

Gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin, birliklere tüzüklerindeki amaçları gerçekleştirmek için, ya belli konularda tahsisi olarak, ya da hiç bir sınırlama ve tahsis olmadan yapılan bağışlardır. Bunlara koşullu ya da koşulsuz bağışlar da denmektedir.

Para, taşınır ve taşınmaz mal biçiminde yapılan bu bağışların, pek sağlıklı, düzenli ve güvenilir kaynaklar olduğunu kabul etmek güctür. Oldukça arızı bir nitelik taşıyan bu kaynağa yer vermemiz, daha çok kuramsal bir ayırım gereğinden doğmaktadır.

#### **cc) Borçlanmalar (istikraz)**

Birliklerin çeşitli kaynaklardan ve amaçları içindeki işleri görebilmek için sağladıkları borç paralardır. Buna olağanüstü gelir de denmektedir. (21)

Borçlanmalar, resmi ya da özel kredi kaynaklarından yapılabilir. Ancak, borçlanma için il ve belediyelerin yetkili organlarının kararına dayalı güvence belgesi vermeleri gerekir.

Kredi ve yardım verilmesi nesnel ölçütlere bağlanmalı, bunun aracılığı ile birlikler arasında hizmet ve mali denge sağlanmasına önem verilmelidir. Yardımlar ve krediler, belirli merkezi bir sistem ve program içinde denge sağlayıcı karşılıksız yardım, şartlı mali yardım ve proje kredileri biçiminde düzenlenmeli ve uygulanmalıdır. (22)

#### **2-) Birlik Gelirlerinin Gelistirilmesi**

Birliklerin gelirlerinin sağlıklı, tutarlı ve sürekli bir temele oturtulması, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını geliştirme sorunuyla yakından ilgilidir. Bu nedenle birliklerin gelir kaynaklarının geliştirilmesi konusu üzerinde dururken, ister istemez yerel yönetimlerinkiyle aynı paralelde çözümler aranacaktır.

Daha önce de değindiğimiz gibi Anayasanın 127 inci maddesi, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir

kaynağı sağlanmasını bir devlet görevi olarak öngörmüştür. (23) Madde, yerel yönetimlerin içinde buldukları akçalı sıkıntılara ve karşılanmaları gittikçe olanaksız hale gelen ve her gün biraz daha artıp çeşitlenen gereksinmelere çözüm getirme amacını gütmektedir. Gerçekten, tüm kamu hizmetleri gibi yerel hizmetler de ülkemizin sosyo-ekonomik gelişmelerine ve değişmelerine paralel olarak hızlı artışlar göstermiştir. Ne var ki, yerel hizmetlerdeki bu artışı karşılayacak dengesizlikler belirmiştir. Bir bakıma devlet, genel kamu hizmetleri için verimli gelir kaynaklarını kendine ayırmak, özel ve cılız kaynakları ise yerel yönetimlere bırakmak suretiyle bu dengesizliği sürdürmektedir. Büyük bir olasılıkla devlet bu tutumuyla, yerel yönetimleri kendine daha bağımlı hale getirmeyi ve böylece idari vesayeti daha etkin ve yönlendirici bir araç olarak kullanmayı düşünmektedir. Yine bu tutumda, çok partili yaşamda zaman zaman görülen yerel politik çıkarları biçimlendirme isteminde büyük rol oynadığını düşünmek gerekir. (24)

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin gereksinme duydukları tutarlı, sürekli ve verimli kaynaklarını getirecek yasayı çıkaracağına, güdümlü bir yerel yapıyı sürdürmeye elverişli, dağınık kaynaklara dayalı özekten yardım (dağınık kaynaklardan yardım) yöntemini yeğlemektedir.

Bu genel anlatım içinde yerel yönetim birlikleri de, başarısızlıklarının en önemli etkenlerinden biri olan akçalı kaynak yetersizliğini giderememişlerdir. Bu yaygın kanıdır. Bu gün var olan kaynakların, birliklerin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin çok zor olduğu yaygın bir kanıdır.

Yerel yönetim birliklerinin öz gelirlerinin yeterli olup olmadığı konusunda sorulan sorulara valilerin %3.1'i yeterli, olduğu şeklinde yanıt vermiş, %96.8'i gibi büyük bir çoğunluk öz gelirlerin yetersiz olduğunu belirterek, şöyle demektedirler: (25)

\* Gelirlerin özel yasa ile belirlenmesi birlik kurulmasında teşvikçi olur,

\* Gelirler yeterli değildir. İstisnalar hariç bir çok birliğin gayesine erişememesinin nedeni de burada yatmaktadır. Zira birliğin üyesi olan yerel yönetimin kaynağı yeterli değildir.

Yerel yönetim birliklerine Anayasa'nın 127'nci maddesine uygun olarak görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması gereği açıktır. Bu konudaki öneriler;

\* Yeni gelir kaynakları sağlanmalıdır. Yörede yapılan üretim maddelerinin satışından yöre birliğine cüzzi bir miktar pay verilmelidir.

- \* iller Bankasından pay verilmelidir.
- \* Yeni gelir kaynakları, özel yasa ile belirlenmelidir.
- \* Vergilerden pay ayrılarak maddi kaynak sağlanmalıdır.
- \* Yerel yönetim birliklerine projeye bağlı olarak genel bütçeden yardım yapılmalıdır.
- \* Özel idare paylarından maddi destek sağlanmalıdır. Belediye gelirlerinden az da olsa pay verilmelidir.
- \* Yerel kaynaklara dayalı, vergi resim ve harç ihdas edilmelidir.
- \* Birliklere "ek vergi" koyabilme yetkisi tanınmalıdır.

#### **B-BİRLİK GİDERLERİ**

Birliklerin giderlerinin de, gelirleri gibi, tüzüklerinde belirtilmiş olması gerekir. Kuşkusuz, tüzükler, yasaların çizdiği sınırlar dışında ve amaçlarını aşan bir gideri öngöremezler.

Birlik giderlerini, uygulanmakta olan bütçe formülleri içinde 3 kümeye ayırmak gerekir:

- 1-)Cari Giderler
- 2-)Yatırım Giderleri
- 3-)Sermaye Teşkili ve Transfer giderleri

#### **1-)Cari Giderler**

\* Birlik başkanının, başkan vekilinin, meclis ve encümen üyelerinin ödenekleri, huzur hakları ve yollukları,

\* Birlik personelinin aylıkları, ücretleri, gündelikleri, sosyal yardımları, ek çalışma karşılıkları, yurtiçi ve yurt dışı yollukları,

\* Müşavir firma veya kişilere ödemeler, ulaştırma ve haberleşme giderleri, taşıma giderleri, tarifeye bağlı ödemeler, kiralar, makine, teçhizat, demirbaş, taşıt bakım ve onarımı, bina küçük onarımı, diğer hizmet alımları,

\* Kırtasiye, baskı ve yayın giderleri, yakacak alımları, akaryakıt ve yağ giderleri, elektrik, su ve havagazı giderleri, özel malzeme alımları, temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri, diğer tüketim ve malzeme alımları,

\* Büro malzemeleri, büro makinaları alımları, yangından korunma malzemeleri alımları, diğer demirbaş alımları,

\* Vergi resim ve harçlar, diğer ödül, ikramiye ve benzeri ödemeler, karantinaya alma ve düşkünlerin sevk giderleri, tablo, heykel alımları.

## 2-)Yatırım Giderleri

- \* Taşıt alımları
- \* Makine, teçhizat alımları ve büyük onarımları
- \* Yapı tesis ve büyük onarım giderleri
- \* Etüt ve proje giderleri

## 3-)Sermaye Teskili ve Transfer Giderleri

- \* Kurumlara katılma payları
- \* Kamulaştırma ve bina satın alımları
- \* Mali transferler
- \* Sosyal transferler
- \* Borç ödemeleri

## C-BİRLİK BÜTÇELERİ

Bir kamu kuruluşu olan yerel yönetim birliklerinin de kendilerine özgü bütçeleri vardır.

Birlik bütçesi, her yıl Ocak ayı başından Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesine izin veren meclis kararına dayanan biri gelir, diğeri de gider bütçesi olmak üzere iki bölümden oluşan bir program bütçe biçiminde birlik başkanınca düzenlenir.

**Birlik bütçesi, belediye bütçelerinin tabi oldukları esaslara uygun olarak hazırlanır.**

Birlik başkanı bütçeyi önce birlik encümenine havale eder. Birlik encümeninde incelendikten sonra, birlik meclisince kabul edilir. Birlik meclisinde kabul edilen bütçe vesayet makamınca onaylandıktan sonra birlik başkanınca uygulamaya konulur.

Onaya yetkili makam, birlik bütçesini kendisine gelis tarihinden itibaren bir hafta içerisinde inceleyerek olduğu gibi veya değiştirerek onaylamak zorundadır. Birlik bütçesi; onaya yetkili makama verilme tarihinden itibaren 15 gün içinde, onaylanmadığı takdirde kendiliğinden onaylanmış sayılır ve kesinlik kazanır.

Böylece, aynen ya da değiştirilerek onaylanan bütçe kesinleşir. Ancak, onaya yetkili makam tarafından yapılan değişikliklere karşı, birlik meclisi idari yargıya başvurulup vurulmayacağını karara bağlayabilir.

Bu kısa açıklamadan sonra bu konuyu biraz daha ayrıntılı bir şekilde açmakta yarar görüyoruz.

Daha önce; birlik bütçelerinin, belediye bütçelerinin tabi olduğu esaslara tabi olduğunu belirtmiştik. Buna göre; 02-05-1990 tarihinde çıkarılan Belediye Bütçe ve Muhasebe

Usulü Yönetmeliği bütçenin Program Bütçe Sistemine göre hazırlanmasını öngörmüştür. Böylece belediyeler ve mahalli idare birlikleri 1991 bütçesini Program Bütçe esasına göre hazırlamışlardır.

Program bütçeye geçişten önce mahalli idare birliklerinde klasik bütçe sistemi uygulanmaktaydı. Söz konusu sistem sadece harcama türlerine ve kalemlerine göre sınıflandırmaya dayanmaktaydı. Hizmet-maliyet ilişkisi kurulamadığından etkinlikten uzaktı.

### 1- )GİDER BÜTÇELERİ

Uygulamadaki Program Bütçe Sisteminde

(a) program,

(b) alt program

(c) faaliyet/projelerden oluşan

üçlü bir sınıflandırma söz konusudur. Bütçe formunun (A) cetvelinde gösterilir.

#### a- )Program (Bölüm)

Program, yerel yönetim birliklerinin yürüttükleri ana hizmet kümelerini ifade eder. Yerel yönetim birlikleri hizmetlerini ana hizmet gruplarına ayırmak, program sınıflandırılmasının, dayayısıyla program bütçenin esasını teşkil eder. Yerel yönetim birliklerinin gördükleri ana hizmet grupları üç basamaklı rakam ile kodlandırılır. (26)

Hizmet grupları ve kod numaraları aşağıda gösterilmiştir.

#### **PROGRAM**

#### **HİZMETİN ÇESİDİ**

101	GENEL YÖNETİM VE DESTEK HİZMETLERİ
111	ESENLIK HİZMETLERİ
112	TEMİZLİK HİZMETLERİ
114	BAYINDIRLIK HİZMETLERİ
115	ULAŞTIRMA HİZMETLERİ
116	TARIM HİZMETLERİ
117	EĞİTİM, KÜLTÜR, SPOR, TURİZM VE TANITMA HİZMETLERİ
118	EKONOMİK HİZMETLER
119	SU VE KANALİZASYON HİZMETLERİ

Yerel yönetim birliklerinin bu hizmet programlarından hiç birine girmeyen faaliyetleri, mahiyet itibarı ile en yakın olan gruba dahil edilir. Yeni hizmet grupları ile kod numaraları Maliye Bakanlığı'nın görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığı onayı ile değiştirilir ve yeniden belirlenir.

#### b- )Alt Program (Kesim)

Yerel yönetim birliklerinin gördükleri hizmet programları olan ana hizmet kümeleri daha dar kapsamlı



bölgümlere ayrılabilir. Bu dar kapsamlı hizmetlere alt program denilir. Programların alt programlara ayrılmasında uygulanacak esaslar program sınıflandırılması için uygulanacak esasların aynısıdır. Alt programlar birleşerek programları meydana getirirler. Bir program, anlamlı son ürün veren ikinci dereceden bölümlere ayrılmıyorsa bu durumda o program doğrudan doğruya faaliyetlere ayrılabilir. Alt programlar 01 den 09`a kadar rakamlar ile kodlanır.

<u>PROGRAM</u>	<u>ALT PROGRAM</u>	<u>HİZMET GESİDİ</u>
116	00	TARIM HİZMETLERİ
	01	Arazi Sulama Hizmetleri

### c-)Faaliyet/Proje (Madde)

Programların uygulanabilmesi için birbirine benzeyen tipteki işlerin oluşturduğu kümelere faaliyet veya proje denir. Program bütçe anlayışı içinde faaliyet diye isimlendirilen hizmetlerin hepsi program veya alt programın hedefini oluşturan amaca yöneliktir. Yatırım hizmetlerinde faaliyetin yerini proje alır.

Faaliyet/Proje, üç basamaklı 001`den 999`a kadar olan rakam dizisi ile kodlanır.

<u>PROGRAM</u>	<u>ALT PROGRAM</u>	<u>ÖDENEK TÜRÜ</u>	<u>FAALİYET PROJE</u>	<u>HİZMETİN GESİDİ</u>
116	00			TARIM HİZMETLERİ
	01			Arazi Sulama Hizmetleri
		1		CARİ HARCAMALAR
			001	Park ve Bahçe Hizmetleri

Program sınıflandırılması içinde harcamalar ekonomik açıdan;

	<u>KOD</u>
* Cari nitelikli faaliyetler	(1)
* Yatırım nitelikli faaliyetler	(2)
* Transfer nitelikli faaliyetler	(3)

olarak kodlanır. Bu kodların karşılığında yer alan rakamların yerel yönetim birlikleri ana hizmet birimleri düzeyindeki toplamı, o hizmet biriminin ayrı ayrı cari, yatırım ve transfer ödeneklerinin toplamını verir.

<u>PROGRAM</u>	<u>ALT PROGRAM</u>	<u>ÖDENEK TÜRÜ</u>	<u>FAALİYET PROJE</u>	<u>HİZMETİN GESİDİ</u>
116				TARIM HİZMETLERİ
	01			Arazi Sulama Hizmetleri
		1		CARİ HARCAMALAR
		2		<b>YATIRIM HARCAMALARI</b>
920				<b>KURUMLARA KATILMA</b>
				<b>PAYLARI</b>
				<b>VE SERMAYE TESKİLİ</b>
	01			Ortaklıklara Katılma
				Payları
		3		<b>TRANSFERLER</b>

Program bütçe sistemi içinde harcama kalemleri, hizmet alımına yönelik harcamalar ve mal alımına yönelik harcamalar ve transfer harcamaları olarak üç temel gruba ayrılmışlardır. Bunlar da kendi içinde detaylandırılır.

<b>HARCAMA KALEMİ</b>	<b>HİZMETİN NESİDİ</b>
100	Personel Giderleri
200	Yolluklar
300	Hizmet Alımları
400	Tüketim Malları ve Malzeme Alımları
500	Demirbaş Alımları
600	Makina, Techizat ve Taşıt Alımları
700	Yapı, Tesis ve Büyük Onarım Giderleri
800	Kamulaştırma Giderleri, İstirakler,
900	Transferler

## 2- )GELİR BÜTÇELERİ

\* Vergi gelirleri  
 \* Vergi dışı gelirler  
 \* Özel yardım ve fonlar  
 olmak üzere bütçe formunun (B) cetvelinde gösterilen üç tür gelirden meydana gelir. Bu gelirlerin yasal dayanakları bütçe formülüne ekli (C) cetvelinde gösterilir.

Gelir bütçesinde, gelirin türü bir basamaklı rakamlarla kodlanır.

	<b>KOD</b>
* Vergi Gelirleri	(1)
* Vergi dışı gelirler	(2)
* Özel Yardım ve Fonlar	(3)

## **GELİRİN**

<b>TÜRÜ</b>	<b>BÖLÜM</b>	<b>KESİM</b>	<b>MADDE</b>	<b>AÇIKLAMA</b>
2	0	0	0	VERGİ DIŞI GELİRLER
	3	0	0	Sulama İşletme Bakım Ücreti

## 3- )BÜTÇENİN HAZIRLANMASI

### a- )Bütçe Çağrısı

Birlik bütçelerinin, belediye bütçelerinin tabi olduğu esaslara göre hazırlandığı ve yürütüldüğünü daha önce belirtmiştik. Buna göre bundan sonraki anlatımlarımda Belediye Kanunu ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeğini kaynak olarak yapacağımdan, burada geçen Belediye kelimesi yerine Yerel Yönetim Birlikleri veya Birlik kelimelerini kullanacağım.

Birlik bütçeleri, birlik tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olan birlik başkanı tarafından hazırlanır.(27)

Bütçenin hazırlanmasında birlik muhasebecisi veya hesap

işleri müdürü ve diğer daire ve kurum yöneticileri başkana yardımcıdır.

Bütçenin hazırlanması işi, bütçe çağrısı ile başlar. Birlik başkanı, her yıl mayıs ayının ilk haftasında birlik hizmet birimlerine kendi dairelerinin gider bütçesini hazırlaması için bütçe çağrısı yapar. Bu çağrıda, bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedefler gösterilir. (28)

Birlik birimleri, kendi dairelerine ait gider bütçesi ile ilgili cetvelleri (29) hazırlayarak, gerekçesiyle 15 Haziran tarihine kadar birlik hesap işleri müdürlüğüne veya saymanlığına verirler. (30)

#### **b-)Gider Bütçe Tekliflerinin Ön İncelemesi**

Birlik hesap işleri müdürü, hizmet birimlerinin gider bütçe tekliflerinin mevzuat ve bütçe tekniği ile bütçe çağrısında gösterilen ilke ve hedefler yönünden incelemek suretiyle, gerekli düzeltmeleri yapar, uygun olmayan ödenek taleplerini çıkartır ve aşırı ödenek taleplerini uygun hale getirir. İlk inceleme sırasında ilgili daire yöneticisi de hazır bulundurulabilir. (31)

Birlik birimlerince hazırlanan yıllar itibariyle demirbaş alımları, yıllar itibariyle makine-teçhizat, taşıt alımları, yıllar itibariyle yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, yıllar itibariyle transferlere ilişkin ödenek talepleri ile birlik muhasiplerinin aynı konularda düzenledikleri ödenek talepleri birliklerin "araştırma planlama ve koordinasyon kurulları" na verilir.

Araştırma, planlama ve koordinasyon kurulu, yatırım ve sermaye teşkiline ilişkin ödenek taleplerini, birliğin yetkili kurullarınca hazırlanan plan ve yatırım programlarına uygun olup olmadığı, uygun ise o yıl için gerçek ihtiyacı belirlenir ve yetkili kurullara önerilir.

Yatırım ödenekleri ile cari hizmet ödenekleri arasında gerekli uyum sağlanabilmesi için yatırım ve sermaye teklifleri birliklerin araştırma, planlama ve koordinasyon kurullarında görüşülürken, birlik muhasebe müdürü de hazır bulunur, görüşlerini belirtir.

Araştırma, planlama ve koordinasyon kurulları bulunmayan birliklerde bu görev birlik başkanının başkanlığında, birlik birim amirlerinin iştirak edeceği bir kurul tarafından karara bağlanır. (32)

Birlik hesap işleri müdürlüğü, hizmet birimlerinin ödenek talepleri ile kendi dairesinin ödenek taleplerini, BBMUY'nin 16. ve 17. maddelerine göre incelemeyi geçirdikten sonra, birliğin gider bütçe taslağı ortaya çıkar.

### c-)Gider Tahminleri

Giderleri, ödenek talep eden hizmet birimleri tahmin eder. Bu tahminlerin yapılmasında belirli bir yöntem yoktur. Ancak gider tahminleri ile ilgili olarak Belediye Konunun`da ve BBMUY`de bazı hükümler bulunmaktadır.

Cari harcamalar grubu içinde yer alan birlik personeli özlük hakları, Personel Kanunu`na tabidir. Gider tahmini bu kanunun verdiği haklara göre yapılır. 1580 sayılı Kanun`un 117. maddesinin 16. fıkrasına göre gider bütçesine konulan personel giderlerinin toplamı, gelir bütçesine konulan gelir toplamının %30`unu geçmemesi gerektiğine dair bir sınırlama getirilmiştir. Bu oran, görülen ihtiyaca göre İçişleri Bakanlığı`nın izni ile arttırılabilir. (33)

Yatırım araç ve gereçleri alımı ile ilgili giderlerin tahminlerinde ise, Bayındırlık Bakanlığı`nın birim inşaat fiyatları, yapılmış ve yapılacak toplu sözleşmelerin yükleri ve fiyatlar genel düzeyinde beklenen gelişmeler dikkate alınır. (34)

### d-)Gelir Tahminleri

Gelir bütçe taslağı doğrudan doğruya birlik hesap işleri müdürlüğü veya saymanlığı tarafından hazırlanır. (35) Gelir tahminlerinde otomatik tahmin yöntemi kullanılır. Bütçenin uygulanacağı yıl için kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklikler ortaya çıkmışsa veya mahalli şartlarda bir takım değişiklikler olmuşsa, gelirlerin tahmininde sözkonusu değişiklikler dikkate alınarak, kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat artış oranlarına göre gelir tahmini yapılır. Ayrıca kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat mukayese cetveli bütçeye eklenir. (36)

### e-)Bütçe Dengliğinin Sağlanması

Gelir ve gider bütçe cetvellerinin gerekçeleri gelir ve giderlerin dayandığı kanuni hükümler ve ayrıntılı cetveller ile birlikte, birlik hesap işleri müdürü veya saymanı tarafından Temmuz ayının başına kadar birlik başkanına sunulması gereklidir. (37)

Bütçe dengliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esastır. Genel bütçedeki "giderler gelirlere tekaddüm (önce gelme) eder" şeklindedir. Ancak birlik bütçelerinde "gelirlerin giderlere tekaddüm etmesi, yani gelirlerin giderlerden önce tahmin edilmesi kuralı, bu idarelerin vergi salma yetkilerinin olmayışı nedeniyledir. (38) Birliklerin gelirlerinin sınırlı olması ve dolayısıyla bu gelirlere göre borçlanmalarının sınırlı olması onların gelirlerinin giderlerinden önce tahminini gerekli kılmaktadır.

Bütçenin denkleştirilmesinden birlik başkanı sorumludur.

Başkan, denklığı sağlamak için duruma göre ya gelir tarifelerinin kanunlarda yazılı hadleri geçmemek üzere yükseltilmesini birlik meclisine teklif ederek, gelirleri artırır veya bu mümkün değilse ihtiyari (isteğe bağlı) giderlerden başlamak üzere giderleri indirir. Bütçe denklığının sağlanmasında neticesi alınmış son yılın bütçe açığıda dikate alınır.(39)

#### 4-)BÜTÇENİN İNCELENMESİ, GÖRÜSÜLMESİ, KABULÜ VE ONAYI

1580 sayılı Kanun'un 146-147-148. maddeleri gereği; birlik meclislerinin, birlik encümeninin, ve birlik başkanının yetkilerini kullanırken ve görevlerini yerine getirirken, belediye meclislerinin, belediye encümeninin, ve belediye başkanı hakkındaki hükümlerin birlik tüzüğüyle verilen görev, hak ve yetkileri aşmamak üzere uygulanacağı açıktır.

##### a-)Birlik Encümeninde Bütçenin İncelenmesi

Birlik başkanı, gelir ve gider cetvellerini inceleyip, gerekli gördüğü değişiklikleri ve denkleştirmeyi yaptıktan sonra, ekleri ve kendi görüşü ile birlikte, Ağustos ayının ilk haftası içinde birlik encümenine intikal ettirir. (40)

Birlik encümeni bütçe tasarısını gerekçeleri ile birlikte inceler. Bu incelemede, geçen yıllar ve içinde bulunulan yılın bütçe uygulamaları ile programlar gözönünde tutulur. İncelemenin, hazırlık bütçesinin kendisine havale edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde yapılması ve bütçe tasarısının bir inceleme raporu ile birlikte birlik başkanına geri verilmesi gerekir. (41) İnceleme raporunda, öngörülen hizmetler ve bu hizmetlere ilişkin gelir ve gider tahminleri hakkında encümenin görüşleri yer alır.

##### b-)Bütçenin Birlik Meclisinde Görüşülmesi ve Kabulü

Birlik başkanı, encümenin incelemesinden geçen hazırlık bütçesini en geç 1 Ekim tarihine kadar birlik meclisine havale eder. (42) Birlik meclisinin adi ve olağanüstü olmak üzere iki türlü toplantısı vardır. Adi toplantı her yıl en az iki defa olmak üzere tüzükte belirtilen zamanlarda gerçekleşir. (43) Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok 30 gün olup, diğе toplantıların süresi 15 gündür. İşlerin bitmemesi halinde mülkiye amiri, sebeplerini işleri Bakanlığı'na bildirmek kaydıyla ve 15 günü aşmamak üzere görüşme süresinin uzatabilir.(44)

Birlik meclisi bütçe kararnanesini madde madde, gelir ve gider cetvellerini ise bölüm bölüm inceler ve aynen veya gerekli gördüğü hususları değiştirerek kabul eder. (45) Yapılan değişikliklerde bütçe denklığının korunması gerekir.

Birlik meclisinde kabul edilen bütçe tasarısının gider

miktarları; program, alt-program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemleri itibariyle (A) cetveline, kabul edilen gelir miktarı da bütçenin (B) cetvellerine aynen kaydedilir. Bütçe kararnamesi de meclis başkanı ve katip üyeler tarafından imza edilir.(46)

Birlik meclisi bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul etmek durumundadır, yani red yetkisi yoktur. Bütçeyi tamamen reddetmesi halinde kendisine verilen görevi süresi içinde yapmaktan çekilmiş sayılıp, bu durum birlik meclisine ait görevleri aksatacağından, gecikmeye neden olacağından 1580 sayılı Kanun'un 53/3 maddesi uyarınca, Danıştay'ca meclis fesih edilecektir.

### c- )Bütçenin Onaylanması

Birlik bütçeleri idari vesayet makamlarının onayı ile kesinleşmiş olur. (47) Birlikler üzerinde merkezi yönetimce uygulanan idari vesayet denetiminin en önemlilerinden birisi, birlik meclisince kabul edilen bütçenin incelenmesi ve onayıdır.

Birlik bütçeleri üzerinde vesayet makamı, mahalın en büyük mülkiye memurudur. Birlik bütçesinin; birlik bir ilçe dahilindeki mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise ilçe kaymakamının, bir il dahilindeki mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise il valisinin, birden çok ilin mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise İçişleri Bakanı'nın onayı ile kesinleşir biçiminde düzenlenir.(48)

Birlik meclisince kabul edilen bütçe, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123 üncü maddesi gereğince tasdike yetkili makama gönderilir. Tasdike yetkili makam bütçeyi, kendisine teslim tarihinden itibaren bir hafta içinde inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik eder. Tasdike yetkili makama verilme tarihinden itibaren 15 gün içinde, onaylanmadığı takdirde kendiliğinden onaylanmış sayılır ve kesinlik kazanır. (49)

Tasdike yetkil makamlar:

\* Bütçe kararnamesi metninde kanuna ve diğer mevzuata aykırı bulunan madde ve ibareleri düzeltmeye,

\* Birliğin tahsile yetkili bulunmadığı geliri düşmeye,

\* Birlik tüzüğünde belirtilen görevler dışında olan işler için konulan ödenekleri kaldırmaya,

\* Bütçeye konulması mecburi giderlere ait ödeneği ilaveye,

\* Bütçe gelirleri, tüzükte belirtilen mecburi hizmetleri görmeye yeterli değilse, hizmet karşılığı alınan ücretleri günün koşullarına uygun seviyeye yükseltmeye, bu da kafi gelmezse ihtiyari giderlerden mecburi giderlere ödenek nakline,

\* Yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye, yetkilidir.

Bu suretle aynen veya değistirilerek onaylanan bütçe kesinleşir. Ancak, tasdike yetkili makam tarafından yapılan değişikliklere karşı birlik meclisi, idari yargıya müracaat edilip edilemeyeceğini karara bağlayabilir. Danıstay nezdinde itirazın yapılabileceğini daha önce belirtmiştik. İtiraz üzerine Danıstay'ın 1 ay içinde vereceği karar kesindir. (50)

#### 5- )BÜTÇENİN UYGULANMASI.

Birlik meclisi tarafından babul edilen ve idari vesayet makamlarınca onaylanan bütçe, mali yılın birinci gününden itibaren uygulamaya konulur.

Bütçe uygulaması; biri bütçe kararnamesi ile tahsiline izin verilen gelirlerin toplanması, diğeri çeşitli belediye hizmetleri için kabul edilmiş olan ödenekleri aşmamak üzere bu hizmetlerin ifa sonucu tahakkuk eden giderlerin ödenmesi olmak üzere iki ayrı işlemi gerektirir.

#### a- )Gelirin Toplanması

Yerel yönetim birliklerinin kanunen başlıca gelir kaynaklarına değinmiştik. Belediyelerden farklı olarak yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmemektedir. Ancak yeni hazırlanan kanun tasarılarında belediyelere verilen payın %1'i oranında bir payın yerel yönetim birliklerine verilmesi konusunda teklifler mevcuttur.

Mükellefler gönüllü ödemede bulunmazlarsa, birlik alacakları "Kamu Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun" hükümlerine göre tahsil edilir.

#### b- )Giderlerin Yapılması

Giderlerin yapılmasında birlikler Genel Muhasebe Kanunu'na, Devlet İhale Kanunu'na, Devlet Personel Kanunu'na ve Harcırah Kanunu'na tabidirler.

Giderlerin yapılmasında dört aşama vardır. **Taahhüt, tahakkuk, ita emrine (verile emri) bağlama ve ödeme.**

Giderlerin yapılmasının ilk safhası taahhüttür. Taahhüt, birliği borçlu duruma sokan bir işlemdir. Diğer bir ifade ile, birlik bütçesine tahsis edilen ödenegin ilgili bulunduğu hizmete bağlanmasıdır. Birlik hizmet birim yöneticileri gider tahakkuk memuru sıfatıyla, taahhüde bağlanması gerekli işlemleri birlik başkanına önerirler.

İta amiri sıfatıyla birlik başkanı sözkonusu önerileri inceleyerek karar verir. Taahhüt bütçede öngörülen ödenek miktarı ile sınırlıdır.

Giderlerin tahakkuku, taahhüt ile ilgili koşullara göre,

birlik adına yapılan hizmet yada sunulan mal dolayısıyla belediye adına ibr borcun kabul edilmesi işlemidir. Bir giderin tahakkuk ettirilmesi taahhüt muamelesini yapan memura yani ita amirine aittir. Böylece giderin tahakkuku birlik başkanının veya yetkili kıldığı kimselerin onayı ile tamamlanır. (51)

Birlik hizmet birimleri yöneticileri gider tahakkuk memuru sıfatıyla tahakkuk müzekkeresi düzenleyerek ita amirine sunarlar. Müzekkerenin onayı ile tahakkuk işlemi yerine getirilmiş olur.

Giderin ita emrine (verile emri) bağlanması, birlik adına taahhüt ve tahakkuk etmiş bir borcun hak sahibine ödenmesi amacıyla, ita amiri tarafından saymana verilen yazılı bir emirdir. ita amiri adına, ilgili saymanlık tarafından hazırlanan ve ita amirince imzalanan bu belge, birlik adına tahakkuk etmiş olan bir borcun ilgili hak sahibine ödenmesi konusunda bir talimatı taşımaktadır.(52)

Giderlerin ita emrine bağlanmasından önce sayman kendisine gelen tahakkuk müzekkeresini ve eklerini Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü uyarınca inceler ve olumlu sonuç alırsa verile emrini düzenler ve ita amirine sunar. Sayman olumlu sonuç almazsa ancak ita amiri sorumluluğu üzerine alırsa işlemleri devam ettirmek zorundadır. Bu gibi ödemeler belediye encümeni ve belediye meclisi tarafından kabul edilmediği takdirde ita amiri tazmin etmek zorundadır. (53)

Giderin ödenmesi, verile emrine bağlanmış olan bir giderin sorumlu saymanlar tarafından, gerekli incelemeler yapıldıktan sonra hak sahibine ödenmesidir. Saymanlar tarafından yapılacak inceleme, gerekli yasal koşullara ve sınırlamalara uygun olup olmadığına dikkat edilmesi gerekmektedir. Saymanlar, yapılacak harcamanın kendilerine tanınan yetki sınırları içinde olup olmadığına, bütçe tertibine (program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemine) uygunluğuna, taahhüt ve tahakkuk evrakının tamam olmasına, yasalara uygunluğuna, hak sahibinin hüviyetinin araştırılmasına dikkat etmek durumundadırlar.

Ödemeler,vezneleri bulunan nakit saymanları tarafından yapılır. Ödeme miktarı yüksekse sayman alacaklıya verile emri imzalattırdıktan sonra bir banka çeki verir. Bir giderin yapılması için yukarıda belirtilen safhalara gerek görülmesizin bazı özel durumlarda avans ve kredi işlemleri uygulaması da vardır. (54)

#### **6- )MALİ YILIN BİTİMİ, BÜTÇE KESİN HESABI VE YONETİM DÖNEMİ HESABININ ÇIKARTILMASI**

Birlik bütçe hesaplarının tutulmasında jestiyon usulü uygulanmaktadır. Bu uygulama ile bütçe hesabı mali yıl başında (1 OCAK) açılmakta ve mali yıl sonunda kapanmaktadır.



Bütçe dönemi sona erince bütçe yılında tahakkuk etmiş olup da tahsil edilmemiş olan giderler tahsil edildiği yılın bütçesine geçmiş yıllar tahsilatı olarak kaydedilir. (55) Bütçe yılı içinde tahakkuk ettirilip ödenmemiş olan giderler ile, tahakkuk ettirilmemiş olmakla beraber birliğin aldığı bir mal ve hizmetten ötürü borçlanmış olduğu miktarlar, birlik encümeni kararıyla, ertesi yıl bütçesinin ilgili bölüm ve maddelerine aktarılarak ödenir. Ayrıca bütçede yeni inşa ve tesislere ait programlı işler ve olağanüstü ödeneklerden kullanılmamış kısımlar varsa yine birlik encümeni kararıyla ertesi yıl bütçesinin ilgili bölüm ve maddelerine aktarılır. (56) Yıl sonunda bu ödeneklerle ilgili elde mevcut paralar banka hesabında saklanır.

#### a-)Bütçe Kesin Hesabı

Birlik başkanı, bütçenin hesap dönemi sonunda (mahsup dönemi dahil) bütçe kesin hesabının ve sayman yönetim hesabının çıkartılarak Mart ayı sonuna kadar kendisine verilmesini ister.

Birlik muhasebe müdürü veya hesap işleri müdürünce çıkartılan bütçe kesin hesapları, belediye başkanınca incelenip, varsa eksik ve yanlışlıkları düzeltilirdikten sonra incelenip karara bağlanmak üzere Nisan ayı içinde birlik encümenine havale edilir. (57)

Birlik encümeni kendisine havale edilen bütçe kesin hesabını inceler. (58) Kanunlar ile tahsiline yetki verilen gelirlerin tahsil edilip edilmediği, bütçe harici ödeme yapılıp yapılmadığı, verilen ödeneklerin yerinde harcanıp harcanmadığı hakkında meclise görüş raporu hazırlanır. Birlik encümeni, bütçe kesin hesabı üzerindeki incelemesini en geç Mayıs ayının ilk haftası sonuna kadar tamamlayarak, hazırladığı raporla birlikte birlik başkanına geri verir. (59)

Bütçe kesin hesabı, birlik meclisinin Haziran ayı mutata toplantısında, birliğe bağlı katma bütçeli kuruluşlara, döner sermaye ve fonlara ait bütçe kesin hesapları ile birlikte incelenip karara bağlanır.(60) Birlik meclisince incelenip kabul edilen kesin hesaplar bir ilçe sınırları içerisindeki mahalli idare birimleri arasında ise kaymakam, bir ilin sınırları içerisindeki mahalli idare birimleri arasında ise vali, birden fazla ilin sınırları içerisindeki mahalli idare birimlerinden oluşuyor ise İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşir.

#### b-)Yönetim Dönemi Hesabı

Yönetim dönemi, bir mali yıl başından sonuna kadar yapılan bütün işlemler ile mali yıl geçtikten sonra 105 sayılı Kanun gereğince bir aylık mahsup dönemi içerisinde yapılan mahsup işlemlerini kapsar.

## 7- )BÜTÇE UYGULAMASININ DENETİMİ

Bütçe uygulamasının düzenli bir şekilde yapılmasını sağlamak ve kanun, tüzük, yönetmelik ve meclis kararlarına uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığını araştırmak amacıyla, birlik bütçeleri çeşitli denetim organlarının denetimine tabi tutulmuştur.

Bütçe uygulaması dikkate alındığında bütçe denetimi:

- \* Tahakkuk Denetimi
- \* Muhasebe Denetimi
- \* Birlik Encümeni
- \* Birlik Meclisi
- \* Vali, Kaymakam, Mülkiye Müfettişi, İl Özel Yönetim Kontrolörü,
- \* İçişleri Bakanlığı

**\*Tahakkuk Denetimi;** Tahakkuk memurları ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderlerin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, mal veya hizmetin alınmış veya yerine getirilmiş olup, olmadığından sorumludur.

**\*Muhasebe Denetimi;** Giderin ita emrine bağlanmasından önce kendisine gelen tahakkuk müzekkeresini ve eklerini BMUT uyarınca inceler ve olumlu sonuç alırsa verile emrini düzenler ve ita amirine sunar. Sayman olumlu sonuç almazsa ancak ita amiri sorumluluğu üzerine alırsa işlemi devam ettirmek zorundadır. Yine ödeme ile ilgili belgelerin tam ve eksiksiz olduğunu incelemek zorundadır.

**\*Birlik Encümeni;** Birlik Encümeni her üç aylık dönemler için seçtiği iki üye vasıtasıyla, muhasebe kayıt ve hesaplarını teftiş ve murakabeye tabi tutar. Bu denetçiler teftiş ve tetkiklerin sonucunu raporla encüme bildirirler. (61)

Birlik encümeninin bir de aylık denetimi söz konusudur. Birlik muhasebecisi veya hesap işleri müdürleri ay sonlarında, o ay içinde yapılan tahsilat ve ödemeler ile fazla veya yanlış tahsil edilmesinden dolayı geri verilen paraların ayrı ayrı birer cetvelini bütçenin bölüm ve maddelerine uygun olarak düzenleyip ilgili evrakı ile birlikte ertesi ayın onbeşine kadar birlik encümenine verir. Encümen sözkonusu işlemlerin kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygunluğunu görürse aylık cetvelleri onaylar. (62) Aylık cetveller encüme onaylanmadıkça bütçe kesin hesabı düzenlenemez.

**\*Birlik Meclisi;** Birlik hesap işleri müdürlüğünce hazırlanıp birlik başkanı tarafından encüme verilen bütçe kesin hesabı, encümen tarafından incelenir ve encümen görüşünü bildirir bir raporla birlikte birlik başkanına verilir. Birlik başkanında yıllık çalışma raporu ile birlikte birlik meclisine sunar. (63)

Hesap dönemi sonunda, bir yıllık bütçe incelemesi, birlik meclisine sunulan kesin hesap ve yıllık raporun incelenmesi ve kabulü ile bütçe denetimi yapılmış olur. Böylece, birlik başkanı tarafından mali yıl içinde birlik hesabına hangi hizmetler için ne miktar harcama yapıldığı ertesi yıla ne kadar borç devredildiği, bütçe ödemelerinde yapılan değişiklikler, tahmin olunan gelirlerden ne kadarının tahakkuk ve tahsil edildiği vb. hususlar birlik meclisince incelenmiş ve denetlenmiş olur. Yapılan inceleme sırasında kanuna aykırı işlemler tesbit olunmuşsa bunlara sebebiyet verenler hakkında gerekli kanuni işlemin yapılması ve birlik zararının tazmin ettirilmesi için gerekli kararlar alınır.

Birlik meclisi ayrıca gerek görürse üyelerinden birkaçını hesap ve muameleleri denetlemek üzere görevlendirebilir. Bu denetimde hariçten uzmanda istihdam edilebilir. Denetim sonucu, ertesi mutat toplantısının başlangıcında birlik başkanlığında görüşü alındıktan sonra meclise arz olunur. (64)

Belediye yasasında çeşitli denetim yolları getirilmiştir. Bu denetim yolları birlikler içinde geçerlidir. Bunlar, soru, gensoru, hesapları inceleme komisyonu kurulması olarak sayılabilir.

**\*Vali, Kaymakam, Mülkiye Müfettişi, İl Özel Yönetim Kontrolörü;**

Birliklerin yukarıda belirtilen denetim biçimleri yanında, vali, kaymakam, mülkiye müfettişleri, il özel yönetim kontrolörü ve diğer yetkililerce zaman zaman denetlenmesi hem yararlı, hem de zorunludur. Bu konuya daha önceki "Mali Denetim" başlığı sırasında değinmiştik.

**\*İçişleri Bakanlığınca; İçişleri Bakanlığınca mülkiye müfettişleri veya Bakanlık mahalli idareler kontrolörleri veya şikayet üzerine usulsüzlüğe ve yolsuzluğa yönelik bulguların ortaya çıkması halinde birlik yöneticileri hakkında Bakan onayı ile soruşturma açılmakta ve yasal işlem yapılmaktadır. Yine bu konu da "Mali Denetim" başlığı altında biraz daha açılmıştı.**

## DİPNOTLAR

- 1-) ZENGİN, Eyüp, "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", Türk İdare Dergisi, Aralık 1994, Sayı.405, s.67
- 2-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.41
- 3-) YAVUZ Fehmi, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara 1966 s.45
- 4-) YETER, Enis, ÖZHAN, Hasan, a.g.e, s.41
- 5-) GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, s.69
- 6-) YAZICIOĞLU, Recep, Yerinden Yönetim ve Demokrasi, s.52
- 7-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.15
- 8-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.14
- 9-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.106
- 10-) ÜNLÜ, Halil, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara 1993 s.40
- 11-) ZENGİN, Eyüp, Yerel Yönetim Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Prof. Dr. KELES, Ruşen, Ankara 1993, s.82
- 12-) ÜLKMEN, İsmail Hakkı, Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları no: 103/85 Ajans Türk Matbaası Ankara 1960, s.537
- 13-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.41
- 14-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.41
- 15-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.13
- 16-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.14
- 17-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.14
- 18-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.107-108
- 19-) YAVUZ, Fehmi, Köy İdarelerimizin Maliyesi, s.44
- 20-) YAVUZ, Fehmi, a.g.e, s.125
- 21-) ÜLKMEN, İsmail Hakkı, a.g.e, s.179-180
- 22-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.14

- 23-) ZENGİN, Eyüp, a.g.e, s.87
- 24-) GÖNÜL, Mustafa, a.g.e, s.112-113
- 25-) ZENGİN, Eyüp, "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", TÜRK İDARE DERGİSİ, Aralık 1994, Sayı405, s.68-69
- 26-) BBMUY,MD.7
- 27-) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.120
- 28-) BBMUY,Md.14
- 29-) BBMUY,Md.15
- 30-) BBMUY,Md.14
- 31-) BBMUY,Md.16
- 32-) BBMUY,Md.17
- 33-) BBMUY,Md.32, 1580 sayılı Kanun, md. 117/1-16
- 34-) AÇBA, Sait, Belediye Bütçesi, Adım Yayıncılık, Afyon 1991, s.20
- 35-) BBMUY,Md.19
- 36-) BBMUY,MD.18
- 37-) BBMUY,Md.20-21
- 38-) AÇBA, Sait, a.g.e, s.21
- 39-) AÇBA, Sait, a.g.e, s.21
- 40-) BBMUY,Md.21
- 41-) BBMUY,Md.22
- 42-) BBMUY,Md.22
- 43-) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.139
- 44-) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.54
- 45-) BBMUY,Md.26
- 46-) BBMUY,Md.28
- 47-) BBMUY,Md.29, 1580 Sayılı Kanun md.122

- 48-) DÖNMEZ, Mustafa, BELEDİYE DERGİSİ, "Birlik Tüzüğü md.21"  
Cilt 2, Sayı 5, Kasım 1995, s.27
- 49-) DÖNMEZ, Mustafa, "Yerel Yönetim Birlikleri", BELEDİYE  
DERGİSİ, Cilt 2, Sayı 5, Kasım 1995, s.22
- 50-) 1580 Sayılı Belediye Kanunu Md.123, 124, BBMUY, Md.30
- 51-) 1580 Sayılı Belediye Kanunu md.100-101
- 52-) AÇBA, Sait, a.g.e, s.28
- 53-) BMUT, md.27
- 54-) BBMUY, Md.146-156
- 55-) BMUT, md.1
- 56-) BMUT, md.2
- 57-) 1580 Sayılı Kanun md.128, BBMUY, md.40
- 58-) 1580 Sayılı Kanun md.83/2
- 59-) BBMUY, Md.41
- 60-) 1580 Sayılı Kanun Md. 70-71; BBMUY, Md.43
- 61-) 1580 S.Kanun.md.79
- 62-) BMUT, MD.41
- 63-) BMUT, MD.43
- 64-) 1580 S.Kanun, md.63

## B E S İ N C İ B Ö L Ü M

## YEREL YÖNETİMLERİN ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ

Birçok ülkede, çeşitli düzeylerde (metropol, bölge, ülke) yerel yönetimler arasında işbirliğine gidilme gereksiniminin duyulması, bu gereksinimin, uluslararası düzeyde de duyulması sonucunu doğurmuştur. 20. yüzyılda, ulaşım ve iletişim araçlarının hızla gelişmesi, ülkeler arasındaki ekonomik işbirliğinin ve karşılıklı bağımlılığın artması, kentlerin giderek ağırlıklı bir rol oynamaya başlaması, çeşitli alanlarda olduğu gibi, kentler ve diğer yerel yönetimler arasında, özellikle de bunların ulusal düzeyde oluşturdukları belediye ve kent birlikleri arasında ilişkiyi, karşılıklı bilgi ve deney değişimini zorunlu hale getirmiştir. (1)

Dünya'nın çoğu ülkesinde özellikle Avrupa ülkelerinde ve Amerika'da yerel yönetimler arası işbirliği oldukça yaygındır. Belediyeler ve kentler arasında yerel yönetim birlikleri şeklinde bazı hizmetlerin ortaklaşa yürütülmesi, Danimarka gibi bazı ülkelerde 1867 yılına kadar geriye gitmektedir. Danimarka'da 1883 yılında yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını geliştirmek ve savunmak amacı ile 1883 yılında "Kentsel İlçeler Birliği" (OR-PAN DISTRICTS ASSOCIATION) kurulmuştur. Ancak yerel yönetimler arasındaki işbirliği, bölgesel, ulusal ve uluslararası kent ve belediye birlikleri konusunda asıl gelişme ikinci Dünya Harbi'nden sonra, 1950'li yıllarda olmuştur. Bu konudaki en önemli gelişmelerden birisi Avrupa Konseyi'nce 1957 yılında kurulan "Avrupa Konseyi-Bölgesel ve Yerel Yönetimler Konferansı"dır". Yine aynı yıl uluslararası bir kentler birliği olan "Birleşmiş Kentler Örgütü" (United Towns Organisation) Fransa'da kurulmuştur. Amerika'da belediyeler arası bölgesel işbirliği 1960'lardan sonra hızla gelişmiş ve 700 civarında bölgesel Meclis (regional Council) kurulmuştur. 1967 yılında ise "Bölge Meclisleri Ulusal Birliği" (National Association of Regional Councils) kurulmuştur. Arap ülkeleri şehirleri arasında işbirliğini sağlama amacı ile "Arap Kentler Örgütü" (Arab Towns Organisation) (ATO) ise 1967 yılında kurulmuştur. (2)

Bu bölümde, yerel yönetimlerin uluslararası işbirliğine örnek oluşturan, özellikle IULA ve IULA-EMME ile Dünya büyükşehirleri zirve konferansı, Dünya metropoller birliği ve islam başkentleri ve kentleri teşkilatı hakkında bilgiler verilecektir.

## I- ULUSLARARASI YEREL YÖNETİMLER BİRLİĞİ

Yerel yönetim, demokrasinin temel taşıdır. İnsanların, yakın çevreleri ve günlük yaşamları ile ilgili kararların oluşmasında doğrudan söz sahibi olabildikleri bir yönetim kademesidir. Dünya çapında bir teşkilat olan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), 1913 yılından bu yana dünyada yerel yönetimleri güçlendirmek ve geliştirmek, yerel topluluklar arasında işbirliğini ve bilgi aktarımını arttırmak yönünde çaba göstermektedir. Genel merkezi Hollanda'nın Lahey kentinde bulunan IULA, günümüzde tüm kıtalara dağıtılmış üyeleri ile, dünyanın en büyük ve güçlü yerel yönetim kuruluşlarının başında gelmektedir. IULA Dünya teşkilatını daha etkin kılma çabalarının bir ürünü olarak, son yıllarda Avrupa, Kuzey Amerika, Latin Amerika, Afrika, Asya ve Pasifik Bölgesi ile Doğu Akdeniz ve Ortadoğu bölgesini kapsayacak biçimde bölge teşkilatları oluşturulmuştur.

### A-Kuruluş Tarihi

Uluslararası yerel yönetimler birliği (IULA-International Union of Local Authorities) 1913 yılında Belçika'nın Ghent şehrinde kurulmuş olup, bugün merkezi (Dünya Sekreteryası) Hollanda'nın Lahey kentinde bulunmaktadır.

### B-Satatusü

IULA, yerel yönetimler alanında, yerel yönetim birliklerinin, belediyelerin ve kentlerin, yerel yönetimler alanında çalışan enstitü ve benzeri kuruluşların, dünya ölçeğinde bir teşkilatıdır.

IULA, dünyanın her yöresinden çok sayıda üyesi ile, bölge teşkilatları ağı oluşturmuştur. Bölge teşkilatları, Dünya Sekreteryası ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadırlar. IULA'nın bölge teşkilatları şunlardır: Avrupa, Kuzey Amerika, Güney Amerika, Afrika, Asya-Pasifik, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatları.

IULA, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi nezdinde danışmanlık ve ortak görüşmecisi statüsüne sahiptir. Avrupa Topluluğu ile yakın bağları vardır. Bu kuruluşlarla ve diğer çok sayıda değişik alanlarda uzmanlaşmış kuruluşlarla ortak toplantılar düzenler, ortak faaliyetlerde bulunur. IULA'nın Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Birleşmiş Milletler'in gündemindedir.

### C-Organları

IULA'nın temel karar, yönetim ve yürütme organları şunlardır:

\* Tam üyelerin delegelerinden oluşan ve politikaları



oluşturmaktan sorumlu olan **Dünya Kongresi**;

\* Başkan, bölge teşkilatlarından birer temsilci ve belirli sayıda tam üyelere oluşan ve politikaların uygulanmasından sorumlu **Yürütme Kurulu**;

\* Kongre tarafından iki yıl için seçilen ve teşkilatın sürekliliğinin sağlanmasından sorumlu **Başkan**.

\* IULA'nın yürütme organı ise, **Genel Sekreter**'dir.

#### **D-Amaç ve Hedefler**

IULA'nın temel amacı, yerel yönetimleri geliştirmek ve güçlendirmek ve dünya çapında yerel yönetimler arasında işbirliğini teşvik etmektir.

Bu kapsamda IULA'nın hedefleri şunlardır:

- \* Yerel özerkliliği desteklemek;
- \* Yerel yönetimlerin gelişmesine katkıda bulunmak;
- \* Yerel yönetimlerin faaliyetleri ve vatandaşların refahları ile ilgili sorunlar üzerinde çalışmak;
- \* Yerel toplulukların, yerel yönetimlere katılma düşüncesini geliştirmek ve teşvik etmek.

#### **E-Mali Kaynaklar**

IULA'nın gelirleri şunlardır:

- \* Üyelerin ödediği yıllık katılma payları;
- \* Faaliyetlerinden elde ettiği gelirler;
- \* Bağışlar.

#### **F-Organizasyon Yapısı ve Personel**

Başkan'a bağlı olarak çalışan genel sekreter, teşkilatın günlük faaliyetlerini yürüten ve aynı zamanda, kongrenin ve yürütme kurulunun kararlarının uygulanmasını sağlayan, yürütme sorumlusudur.

Dünya sekreteryaasının işleri, genel sekretere sorumlu olarak çalışan, bir grup deneyimli personel ve destek elemanlarınca yerine getirilir.

#### **G-Faaliyetler**

IULA'nın çeşitli faaliyetleri şunlardır:

\***Dünya Kongresi**: Her 2 yılda bir yapılan Dünya kongresinde, IULA'nın üyelerinin temsilcileri ve Dünya'nın birçok bölgesinden ilgili organlar toplanırlar ve temsil ettikleri yerel yönetimler adına, yerel topluluklar için yaşamsal önemi olan ortak sorunları tartışırlar.

\***Temsil**: Yerel yönetimler evrensel bildirgesinde

belirtildiği gibi, her nerede yerel yönetimlerin sesinin duyulması gerekiyorsa, IULA, dünya çapındaki, uluslararası ve profesyonel organların yerel yönetimleri dikkate almalarını sağlayıcı girişimlerde bulunulur.

**\*Bölgesel Seminerler:** IULA, bir kaç günden üç haftaya kadar, bölgesel seminerlerin düzenlenmesine yardım eder. Bu seminerler, birleşmiş milletler bölgesel ekonomik ve sosyal komisyonlar ya da faaliyetin düzenlendiği ülkedeki ilgili üniversite ve enstitü gibi kurumlarla ortaklaşa düzenlenir.

**\*Konferanslar,** Dünya'nın değişik bölgelerinde, ülkelerin ev sahipliğinde, yerel yönetimleri yakından ilgilendiren konular üzerinde çalışmak üzere, küçük çaplı uluslararası toplantılar düzenlenir.

**\*Eğitim:** IULA, bölgesel teşkilatlarını, yerel yönetimlere ilişkin olarak, özellikle üst düzey yöneticiler için eğitim programları geliştirmeleri ve uygulamaları için teşvik ederek, eğitime büyük önem verir.

**\*Yayımlar:** IULA, yerel yönetimler alanında yaklaşık 150 başlık altında yayında bulunmuştur. Kitaplar ve raporlar, yerel yönetimlerin organizasyon yapıları, görev ve sorumlulukları ve diğer ilgili alanlarınının değişik yönlerini ele almaktadır.

**\*Araştırma:** IULA, hem kongre ve konferansların hazırlık aşamasında, hem de, yerel yönetimlerin ya da diğer ulusal ve uluslararası kuruluşların isteği üzerine araştırma yapmaktadır. Araştırma sonuçları kitap yada rapor halinde basılmaktadır.

## II-)ULUSLARARASI YEREL YÖNETİMLER BİRLİĞİ, DOĞU AKDENİZ VE ORTADOĞU BÖLGE TEŞKİLATI

### A-Kuruluşu

Kısa adı IULA-EMME olan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, 1986 yılında faaliyete başlamıştır. Kar amacı gütmeyen bir kuruluş olan ve kendi ana tüzüğü ile yönetilen IULA-EMME'nin Türkiye'de kurulması ve bölgesel ölçekte faaliyetlerini yürütmesi, Bakanlar Kurulu'nun 11 Eylül 1987 tarihli kararname ile kesinleşmiştir. Merkezi, İstanbul'dadır.

### B-Üyelik

Yerel yönetimlerin oluşturduğu ulusal ve bölgesel kuruluşlar (dernek, birlik, vb.) ile diğer bireysel yerel yönetimler (kent yönetimleri, belediyeler, vb.) IULA Dünya Teşkilatı'na üye olabilmektedir. IULA'nın bölgedeki ve Türkiye'deki üyeleri, kendiliğinden IULA-EMME üyeliğini elde etmektedir.

IULA-EMME, bölge düzeyinde ve Türkiye`de etkin bir üyelik ağına sahiptir. Doğu Akdeniz ve Ortadoğu bölgesindeki kent ve belediyeleri doğrudan ya da temsil edildikleri bölgesel kuruluşlar aracılığıyla bünyesinde bulunduran IULA-EMME`nin Türkiye`deki üyelerini de, kent ve belediyeleri temsil eden başlıca ulusal ve bölgesel kuruluş ve birlikler ile büyükşehir belediyeleri oluşturmaktadır.

### C-Üye Kentler ve Kuruluşlar

**ARADO**, Arap İdari Geliştirme Teşkilatı, Ürdün. Arap Birliği üyelerine hizmet vermektedir. Bağlı üye statüsündedir.

**ATO/AUDI**, Arap Kentler Birliği/Arap Kentsel Gelişme Enstitüsü, Suudi Arabistan. Tüm arap kentlerine ve belediyelerine hizmet sunmaktadır. Özel statüdedir.

**İLLER BANKASI**, Türkiye. Bağlı Üye statüsündedir.

**OICC**, İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı, Suudi Arabistan. İslam dünyasındaki tüm başkent ve önemli kentlere hizmet vermektedir. Özel statüdedir.

**TÜRK BELEDİYEÇİLİK DERNEĞİ**, Türkiye. Ülkedeki tüm belediyelere hizmet sunmaktadır.

**MBB**, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Türkiye. Marmara Bölgesi`ndeki tüm üye belediyelere hizmet sunmaktadır. Kurucu Üye statüsündedir.

**GAP BELEDİYELER BİRLİĞİ**, Türkiye. Türkiye`nin Güneydoğu Bölgesi`ndeki tüm belediyelere hizmet sunmaktadır.

**KOCAELİ BELEDİYELER BİRLİĞİ**, Türkiye. Kocaeli il sınırları içindeki tüm belediyelere hizmet sunmaktadır.

### ÜYE KENTLER

Adana Büyükşehir Belediyesi, Amman Büyükşehir Belediyesi, Ürdün (Üyelik başvurusu yapmıştır), Ankara Büyükşehir Belediyesi, Kahire Valiliği, Mısır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (IULA-EMME Kurucu üyesi), İzmir Büyükşehir Belediyesi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi, Konya Büyükşehir Belediyesi, Kuveyt Belediyesi, Kuveyt (Üyelik başvurusu yapmıştır), Rabat Belediyesi, Fas. Riyat Belediyesi, Suudi Arabistan (Üyelik başvurusu yapmıştır), Tahran Belediyesi, İran.

### D-Amaç ve Hedefler

IULA-EMME`nin genel amacı, IULA`nın temel politikalarına uygun olarak, yerel demokrasiyi geliştirmek ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktır. Bu genel amaç doğrultusunda IULA-EMME`nin faaliyetleri, belediyeler

arasında bölgesel ve uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve geliştirmek; yerel yöneticiler için eğitim programları düzenlemek, yerel yönetimle ilgili araştırma ve yayınlar yapmak; ortak konularda bölgesel ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak başta olmak üzere, hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik diğer yasal faaliyetleri kapsamaktadır.

#### **E-Yönetim Organları**

IULA-EMME Anatüzüğü gereğince, teşkilatın yönetim organları şunlardır:

**Bölgesel Genel Kurul**, IULA-EMME'nin temel politika oluşturma ve denetleme organı olup, tüm üyelerin temsilcilerinden oluşur.

**Bölgesel Yönetim Kurulu**, IULA-EMME'nin ana karar organı olup, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu bölgesinin değişik ülkelerinden genel kurul tarafından seçilen üyelerden oluşur.

**Genel Sekreter**, IULA-EMME'nin yürütme organı olup, bölgesel genel kurul tarafından seçilir.

#### **F-Faaliyetler**

**Eğitim ve Geliştirme:** IULA-EMME bünyesindeki Yerel Eğitim ve Geliştirme Merkezi, bölgedeki yerel yönetimlere dönük eğitim faaliyetlerinde bir katalizör görevi üstlenmiştir. Yerel yönetim kuruluşlarının kendi eğitim faaliyetlerini desteklemek üzere uygulanan eğitimcilerin eğitimi programlarının yanısıra, üst düzey yerel yöneticilere yönelik seminerler düzenlenmektedir. Eğitimleri destekleyici eğitim dökümanları hazırlanmaktadır.

**Sempozyum ve Ortak Çalışma Toplantıları:** IULA-EMME, düzenli olarak, yerel yönetimle ilgili sorun alanlarında sempozyum ve ortak çalışma toplantıları düzenlemektedir. Bu toplantılar, bölgedeki yerel yöneticilerin görüş, öneri ve sorunlarını paylaşıp tartıştıkları birer "forum" niteliğini taşımaktadır. Sempozyum ve toplantıların düzenlenmesinde, bölgesel ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılmaktadır.

**Araştırma:** IULA-EMME, bölgedeki yerel yönetimlerin yapısı, nitelikleri ve faaliyetleri ile ilgili bilgi toplamak, bölge çapında kentsel gelişmenin dinamiğini incelemek ve yerel yönetimlerin günümüzde ve gelecekte karşı karşıya bulunduğu sorunlarla ilgili çözüm yolları üretmek amacı ile çeşitli araştırmalar yürütmekte ve sonuçlarını yayınlamaktadır.

**Yayınlar:** IULA-EMME, "Yerel Yönetim Kitaplığı" adı altında, çeşitli dizilerden oluşan bir yayın programı

başlatmıştır. Halen Yerel Yönetim Kitaplığı çerçevesinde hazırlanan yayın dizileri şunlardır; Kaynak Kitaplar Dizisi, Çevre Dizisi, Kentsel Yönetim El kitapları Dizisi, Yerel Yönetim Dünyası Dizisi ve teşkilatça düzenlenen sempozyumlarda ele alınan konuları kapsayan Bildiri ve Tartışmalar Dizisi'dir. IULA-EMME, yılda üç kez, MEMO (Middle East Municipal Outlook) adını taşıyan bir bülten yayınlamaktadır. Bu bültende, IULA-EMME'den haberler ile bölge ve dünya ölçeğinde yerel yönetimlerle ilgili yeni gelişmeler, görüşler, vb. yer almaktadır.

**Kütüphane ve Dökümantasyon:** IULA-EMME, genelde yerel yönetim ve kentsel gelişme konularında ve genelde bölgedeki yerel yönetimlerle ilgili çeşitli dillerdeki yayınları içeren, bilgisayarlaştırılmış bir Kütüphane ve Dökümantasyon Merkezi'ne sahiptir.

**Danışmanlık:** IULA-EMME, faaliyet alanına giren her türlü konuda yerel yönetim kuruluşlarına danışmanlık hizmetleri sağlamaktadır.

### **G-Bölgesel ve Uluslararası İşbirliği ve Destek**

IULA-EMME, yalnızca kendi bölgesinde değil, Dünya'nın diğer bölgelerinde faaliyette bulunan bir çok uluslararası kuruluş ile ilişki ve işbirliğini sürdürmekte ve faaliyetlerinde bu kuruluşların desteğinden yararlanmaktadır.

IULA-EMME, ayrıca, bölgedeki ve Türkiye'deki yerel yönetim birlikleri ve büyük kentlerle sıkı ilişkiler geliştirmekte ve çalışmalarında bu kuruluşların desteğinden ve katkısından yararlanmaktadır.

## **III- )DİĞER ULUSLARARASI BİRLİK ÖRNEKLERİ**

### **A-Birleşmiş Kentler Örgütü**

Birleşmiş Kentler Örgütü 1957 yılında Fransa'da kuruldu. Örgüt uluslararası gayri resmi sivil bir örgüttür. Örgüt'ün asıl amacı, kardeş kentler aracılığı ile halklar, yerel ve bölgesel topluluklar arasında işbirliğini geliştirmektir.

Örgütün merkezi Paris'tedir. Genel Kurul kararı ile merkezi değişebilir. Örgüt Fransız kanunlarına göre kurulmuş ve 1957 yılında Fransız İçişleri Bakanı'nca onaylanmıştır.

Örgütün statüsünün 2. maddesine göre temel prensipleri şunlardır:

\* Statüleri ve nüfusları ne olursa olsun üye şehirlerin eşitliği.

\* Üyelerin kendi işlerine karışmaksızın, bir parti

propagandası yapmaksızın, üye şehirlerin halkları arasında daha iyi anlaşmayı sağlayacak, kardeş şehirler arası karşılıklı değişim.

\* İki dile dayalı eğitim, halkların ana dilini ve kültürel özelliklerini koruyacak, halklar arasındaki anlayışı ve uluslararası diyalogu geliştirmede, ikinci bir dilin önemi ve geliştirilmesi.

\* İrk, dil, din, cinsiyet, sınıf, tabiyet, ideoloji, politik ve sosyal sisteme dayalı her tür ayrımcılığın reddi.

Örgüt rolünü bütün ülkelerin yerel ve bölgesel organlarını birleştirerek, insan haklarını ileri götürmede ve barış ve adaletin sağlanması için cesaretlendirmede görür.

**Örgütün Organları:** Örgütün en yüksek organı üyelere oluşturan ve Dünya Kongresi olarak da bilinen Genel Kurul'dur. Örgütün diğer organları şunlardır:

- \* Başkanlık
- \* Kurucu Konsey
- \* Uluslararası Konsey
- \* Yönetim Kurulu
- \* Ulusal ve bölgesel komiteler

Örgüte, uluslararası gayri resmi bir organizasyon olarak UNESCO, DM-Ekonomik ve Sosyal Konseyi, Avrupa Konseyi nezdinde danışmanlık statüsü verilmiştir. (3)

### **B-Dünya Metropoller Birliği**

Dünya Metropoller Birliği (METROPOLIS-World Association of Major Metropolises), 1985 yılında Kanada'nın Montreal kentinde kurulmuştur. Kuruluşa şu kentler katılmıştır: Abidjan, Addis Ababa, Barselona, Buenos Aires, Kahire, Kolombo, Paris, İstanbul, Londra, Los Angeles, Mexico, Montreal, New York, Tokyo, Turin.

METROPOLIS, metropol şehirleri, sorunlarıyla ilgili bilgi akışını besleyecek bir araç oluşturmak ve büyük şehirleri geçmişteki başarılarından yararlanarak ilerisi için seçenekler oluşturacak bir temel kuruluşa sahip kılmak amacı ile kurulmuştur.

METROPOLIS'in ikinci kongresi, Mayıs 1987 tarihinde, Mexico City'de yapılmıştır. Bu toplantıya İstanbul da katılmıştır. Toplantıda, metropollerdeki başlıca risklerin değerlendirilmesi ve önlenmesi için bir uluslararası enstitü kurma girişiminde bulunulmuştur. İstanbul bu enstitünün kurucu üyesi olmuştur. Birlik, faaliyetlerini sürdürmektedir. (4)

### **C-İslam Başkentleri ve Kentler Örgütü**

İslam Başkentleri ve Kentleri Teskilatı (OICC-

Organization of Islamic Capitals and Cities), Mayıs 1979 tarihinde, Fas'ın Fez kentinde toplanan islam ülkeleri dışişleri bakanları 10. Konferansı'na kurulmuştur.

Teskilatın siyasal faaliyeti ya da bağlantıları yoktur ve üye ülkelerin siyasal işlerine karışmaz.

Teskilata, islam Konferansı'na üye ülkelerin başkentleri ve belirlenen oranda diğer kentleri üye olabilir. Türkiye'den Ankara, İstanbul, Bursa, Konya üye bulunmaktadır.

Kuruluşun amaçları Şunlardır:

\* islam başkentleri ve kentleri arasında dostluk, kardeşlik ve dayanışma bağlarının beslenmesi ve geliştirilmesi;

\* Üye kentler arasında işbirliğinin özendirilmesi, geliştirilmesi ve genişletilmesi;

\* Üye kentlerin kendilerine özgü özelliklerinin ve kültürel mirasının korunması;

\* Kentlerin kamu hizmet ve kurumlarına ilişkin standartlarının iyileştirilmesi;

\* islam başkentleri ve kentleri arasında ziyaretler gerçekleştirilmesi, araştırmalar yapılması, uzman değişiminin özendirilmesi.

OICC, üye kentleri arasında bilgi ve deneyim alışverişini gerçekleştirmek için seminerler, sempozyumlar düzenlemekte; islam kentleri üzerine çeşitli konularda araştırmalar yapılmasını desteklemekte; üye kentler hakkında bilgi toplayıcı, üye kentlerin mimari özelliklerini belirleyici dökümantasyon merkezi oluşturmakta; islam kentlerinin sorunları konusunda toplantılar düzenlemekte, yayınlar yapmakta; savaş ve benzeri olaylardan dolayı tahrip edilen islam kentlerinin restorasyonuna yardım etmektedir. (5)

#### D-Dünya Büyük Şehirleri Zirve Konferansı

Dünya Büyükşehirleri Zirve Konferansı (Summit Conference of Major Cities of the World), kentsel alanların karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümüne katkıda bulunabilecek görüş ve deneyim alışverişini gerçekleştirmek üzere, büyük kentler düzeyinde uluslararası bir çalışmayı başlatmak üzere, Mayıs 1985 tarihinde, Tokyo'da toplanan bir konferans ile oluşturulmuştur. Bu toplantıların ikincisi, 1988 yılında İstanbul'da yapılmıştır.

Tokyo'da yapılan Birinci Zirve Konferansı'nda, kent yönetimi felsefeleri ve temel politikaları konusunda görüş ve

deneyim alışverişi yapılmıştı. İstanbul`da Mayıs 1988 tarihinde yapılan ikinci Zirve Konferansı`nın ana konusu ise, "Geleceğe yönelik şehir yönetimi: Sorunlar ve çözümler" idi. İstanbul`da düzenlenen Zirve Konferansı`na, Paris, Roma, Tokyo, Kahire, Pekin, Kuala Lumpur, Madrid, Berlin, Moskova, Viyana, Abidijan, Montreal gibi çok sayıda büyük kentin ve uluslararası kuruluşların temsilcileri katılmıştır. Zirve konferansı, her iki yılda bir toplanmayı sürdürmektedir. (6)

#### **E-Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı**

**Konferansın Kuruluşu, Amaçları ve Yetkileri:** Konferansın 147`si asil ve 147`si yedek olmak üzere, parlamenter meclisinde olduğu gibi 294 üyesi vardır.

Konferans üye devletlerin yerel ve bölgesel kuruluşlarını, Avrupa Konseyi içinde temsil eder.

Konferansın birinci amacı, yerel yönetimlerin sorumluluklarına giren veya yerel yönetimleri etkileyen kararlar ve tedbirlerle ilgili olarak görüşlerini Bakanlar Komitesi`ne ve Danışma Meclisi`ne bildirmektir.

Konferans, yerel ve bölgesel yönetimleri Avrupa Birliği konusundaki gelişmeler konusunda bilgilendirir ve özlenen bir Avrupa Birliği yaratılması için onların desteğini almak için çaba gösterir.

Konferans Avrupa Konseyi ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında yakın ilişkilerin kurulması için katkıda bulunur. Konferans kendi alanındaki konuları, Danışma Meclisi`nin isteği üzerine tartışır ve görüş bildirir. Konferans kararlarını üye çoğunluğunun üçte ikisi ile alır.

**Üyelik:** Konferans delegeleri üye devletlerce yerel ve bölgesel yönetimlerin ulusal örgüt temsilcileri arasından seçilir.

**Toplantıları:** Konferans yılda bir kez normal toplantısını Avrupa Konseyi merkezinde yapar.

**Konferansın organları:** Her toplantı dönemi başında Konferans tarafından bir sürekli komite ve 4 uzman komite atanır.

**Sürekli komite:** Konferansın faaliyetlerinin devamlılığı, Konferans Sürekli Komitesince sağlanır. Sürekli Komite gerektiğinde Konferans adına hareket eder. Sürekli Komite, Konferans başkanı, 3 başkan yardımcısı, 4 Komite başkanı, 4 Komitenin başkan yardımcıları ve Konferans tarafından seçilen 14 üyeden oluşur.

**Komiteler:** Konferans tarafından atanan uzman komiteler sunlardır:



- \* Bölgesel planlama ve bölgesel sorunlar komitesi,
- \* Yerel Yönetim yapısı ve Finansman Komitesi,
- \* Çevre ve Kentsel Planlama Komitesi,
- \* Kültür Komitesi

Konferans yukardaki komiteler dışında özel konular için geçici komiteler oluşturabilir. Bu tip komiteler, hazırladıkları rapor konferans tarafından tartışıldıktan sonra sona ererler.

**Büro:** Konferans başkanı ve 3 başkan yardımcısı Konferans bürosunu oluşturur. Büro, komite başkanları ile de istişare ederek komitelerin programlarını ve toplantı zamanlarını hazırlar. (7)

### **F-Arap Kantler Örgütü**

Arap Kentler Örgütü, Arap dünyasında belediyeçilik konusunda uzmanlaşmış bölgesel bir kuruluştur. 27 Arap şehri temsilcilerin biraraya gelmesi ile 15 Mart 1967 yılında Kuveyt'te kurulmuştur.

#### **1- Örgütün Amaçları**

Örgütün temel amaçları şunlardır:

- \* Arap şehirlerinin belediye hizmetlerinin gelişmesinin sağlamak,
- \* Arap şehirlerinin mimari mirasını ve karakterini korumak,
- \* Üye şehirlerin karşılaştıkları sorunlara çözüm bulmak için üyeler arasında işbirliğini sağlamak,
- \* Arap şehirleri belediyeleri personelinin başarısını ve kapasitesini artırmak,
- \* Üye şehirlere, gelişme projelerini uygulamaları için kredi sağlamak.

#### **2- Örgütün Yapısı**

Örgütün organları şunlardır:

Genel Kurul  
Daimi Büro  
Sekreteryaya (Genel Sekreterlik)

**a- Genel Kurul:** (Genel Konferans) üye şehirlerin temsilcilerinden oluşur ve 2 yılda bir normal toplantısını yapar.

**b- Daimi Büro:** Genel kurulda seçilen 15 belediye temsilcisi, genel kurulun gelecek toplantısını yapacağı şehrin belediye başkanı, daimi büronun toplantısını yaptığı şehrin belediye başkanı ve Kudüs Belediye Başkanı'ndan oluşur.

Daimi Büro, 6 ayda bir toplanır ve toplandığı şehrin belediye başkanı büroya başkanlık eder. Daimi Büro, Genel Kurul kararlarının uygulanmasını sağlar ve takip eder.

c-)Genel Sekreterlik: Genel sekreter, genel kurulca her normal toplantısında yeniden seçilir. Genel Sekreterlik, genel sekreter, genel direktör ve personelden oluşur. Genel sekretere genel direktör yardımcı olur. Genel Sekreterlik örgütün yürütme organıdır. Arap Kentler Örgütü, Birleşmiş Milletler ve bağlı kuruluşları ile, kardeş ülkelerin şehirler ve belediyeleri ile ve onların yerel ve bölgesel örgütleriyle işbirliği yapar bilgi alışverişinde bulunur.  
(8)

## DIPNOTLAR

- 1-) ÜNLÜ, Halil, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İkinci Baskı, 1994, s.72
- 2-) ÜNLÜ, Halil, "Çeşitli Ülkelerde Yerel Yönetimler Arası Bölgesel, Ulusal ve Uluslararası İşbirliğine Örnekler Belediye ve Kent Birlikleri", Birinci Kıbrıs Türk Belediyecilik Kongresi içinde Girne, 1984, s.43
- 3-) ÜNLÜ, Halil, "Belediyeler Ortak Sorunları ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği", GİRNE 1984, s.39-45
- 4-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.80-81
- 5-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.81-82
- 6-) ÜNLÜ, Halil, a.g.e, s.80
- 7-) ZENGİN, Eyüp, Yerel Yönetim Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Prof.Dr.KELEŞ, Rusen, Ankara 1993, s.122-123-124
- 8-) ÜNLÜ, Halil, "Belediyeler Ortak Sorunları ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği", GİRNE, 1984, s.41-42

## A L T I N C I B Ö L Ü M

### BELEDİYE BİRLİKLERİ

#### I-)BELEDİYELERİN ORTAK SORUNLARI

Sanayileşme, şehirlere göç ve hayat standartlarının yükselmesi sonucu belediye hizmet gereksinmesi de sürekli artmaktadır. 1935 yılında nüfusumuzun %35'i kentlerde yaşarken, 1990 yılında %60'ı kentlerde yaşamaya başlamıştır. Kentli nüfusunda yarısından fazlası nüfusu 100 binin üzerindeki kentlerde, bu nüfusun %65'i de üç büyük kentte (İstanbul, Ankara, İzmir) yaşamaktadır. Kentli nüfusun hızla artması, diğer hizmet ihtiyaçları yanında artan ölçüde konut ihtiyacını, dolayısıyla yol, su, kanal, elektrik gibi fiziki altyapı; sağlık ve sosyal yardım tesisleri, oyun ve spor alanları, parklar gibi sosyal altyapı hizmet gereksinimini doğurmuştur. Bu gereksinimin karşılanması için belediyelerin büyük yatırımlar yapması gerekmektedir. Bunun sonucu olarak belediyelerin kamu yatırımları içindeki payı önemli bir yer işgal etmekte, belediyelerle merkezi yönetim kuruluşları arasındaki ilişki giderek artmakta ve her alanda işbirliği ve koordinasyon zorunlu hale gelmektedir. (1)

Kentlerin nüfus olarak ağırlığı yanında ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetlerin de kentlerde yoğunlaşması, beldelerine müşterek medeni hizmetleri sunmakla görevli olan belediyelerin ortak sorunlarına gerek kendi aralarında işbirliği yaparak, gerekse diğer kamu kuruluşları ile koordinasyon kurarak çözüm bulmanın önemini her geçen gün arttırmaktadır. Özellikle, ortak araç gereç alma ve kullanma, ortak kanalizasyon ve çöp imha tesisleri kurma, çevre sorunlarına çözüm bulma gibi sorunlar belediyelerimizin arasında işbirliğini gerekli kılmaktadır.

Belediyelerimizin, sınırları içinde yaşayan belge halkına daha çok hizmet sunmalarını güçleştiren önemli sorunları olmakla birlikte, bu sorunların önemli bir bölümü belediyelerin kendi aralarında ve diğer kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sonucu çözülebilecek türdendir. Belediyelerimiz kendi aralarında sağlayacak bir bilgi ve deney alışverişi, ortaklaşa yürütecekleri eğitim ve araştırma faaliyetleri ile mevcut kaynaklarını ve personelini daha verimli kullanabilirler, ortak araç ve personel kullanımına gidebilirler.

Burada hemen belirtelim ki; 1580 sayılı Yasa'nın ilkeler açısından yanlış olduğu kanısında değiliz. Bu Yasa'nın koyduğu ilkelerin sürekliliğinin sağlanmasında yarar vardır. Bu yasa belediyeleri bir yönetsel birim olarak çok iyi ve geçerli bir biçimde değerlendirmiştir. Ancak günümüzde önem kazanan belirli sorunları ele almaması nedeniyle yasanın ancak eksik olduğu görüşündeyiz. Bu eksiklik özellikle kural koyma, birlikçi-bütünlükçü belediye modelini gerçekleştirmede

göze çarpmaktadır. Bu nedenle 1580 sayılı Belediye Yasası'nın özünden değiştirilmesi yerine ona belirli eklemelerin yapılmasının daha geçerli olacağı kanısındayız. Kentli halkın beklentileri açısından olduğu kadar çağdaş yerel yönetim anlayışına uygun düşecek bir yapıya kavuşturulmaları için belediyelerimize; kural koyma yetkisi tanınmalı ve yönetime halk katılımı sağlanmalıdır. (2)

Belediyelerin diğer sorunlarını başlıklar halinde şöyle sıralayabiliriz:

- \* Planlama ve imar sorunları
- \* Personel sorunları
- \* Mali sorunlar
- \* Konut-arsa-altyapı sorunları
- \* Hizmet araçları yetersizliği
- \* Çevre sorunları
- \* Tüketicinin korunması ihtiyacı
- \* Yapısal sorunlar
- \* Ulaşım ve trafik sorunları
- \* Koordinasyon eksikliği, görev-yetki karışıklığı
- \* İletişim sorunları

## II-)BELEDİYELER ARASI İSBİRLİĞİNİ ZORUNLU KILAN NEDENLER

Günümüzün hareketli toplumlarında insanlar çoğukez bir belediyenin sınırlarında oturmakta, diğer bir belediye sınırları içinde çalışmakta, belki de başka bir beldede alışveriş yapmaktadır. Günümüz insanının hareketliliği ve hayat tarzı, bir belediyenin sınırlarını aşan sorunlar yaratmaktadır. Bunun yanında örneğin hava ve su kirliliği, salgın hastalık bir beldenin sınırlarında durmamaktadır. Bir belediye sınırları içinden geçen yol, yine bir belediye sınırları içinde kalan iş merkezi ve diğer ekonomik ilişkiler, yöredeki diğer belediyeler için de sorun yaratmakta, onları da etkilemektedir. Diğer yandan kaynakların kıt olması ve belediyeler arasında kaynak kullanımını konusundaki yarışma, kıt olan kaynakların rasyonel kullanımını zorunlu hale getirmekte ve birden çok beldeyi ilgilendiren sorunların ortak plana göre ortak projelerle çözümünü gerektirmektedir.

Bugün özellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde belediyelerin veya diğer yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri gereği gibi yerine getirememiş olmalarına en önemli nedeni kaynaklarının yetersiz olması olmakla birlikte, diğer önemli bir nedeni de, belediyelerin çağdaş yönetim tekniklerini, hizmet standartlarını, personel politikalarını, edinememiş, hatta kendi başarılı deneylerini birbirine aktaramamış olmaları, kısaca var olan kaynaklarını rasyonel kullanamamalarıdır.

Böyle bir sonucun doğmasında şüphesiz yerel düzeyde işbirliği ve koordinasyonun kurulamaması önemli rol

oynamıştır.

Metropoliten yönetimler açısından kısaca bu konuya değinmek istiyorum.

Şehirlerin nüfusu Türkiye`de olduğu gibi bütün dünyada hızla artmaktadır. Kırsal bölgelerde yaşayan nüfusun şehirlere olan akını, şehrin çekimi yanında teknolojik gelişime, uygun tarım alanlarının sınırlılığı, şehrin dışındaki yaşama şartlarının düşüklüğü ve kentlerin cazibesi sebebiyle durmayacaktır.

Bu demektir ki; büyük şehirlerin nüfusu gittikçe artmaktadır ve bu artışı zorla önleyecek tedbirler almak yerine, problemi kökünden halledecek büyük şehirlerin dertlerine çare olacak köklü çözümler getirilmelidir.

Çok genel olarak yerel yönetimlerin varlık sebebi ve amacı, belde halkına daha nitelikli daha çabuk ve daha az maliyetle hizmet götürmektir. Ancak bugün toplumların yapılarında, hele kentlerde gözlenen çok hızlı değişme ve gelişme karşısında, uzmanlık gerektiren bazı hizmetleri tek tek yerel yönetimlerin sağlaması olanaksız denecek şekilde güç olmaktadır.

Şehirlerin gittikçe büyümesi, komşu alanlara yayılması, civarda bulunan diğer şehirlerle bazı problemleri, bazı belediye hizmetlerini birlikte ele almak gereğini ortaya çıkarmıştır. Büyük şehirlerin genişlemesi zamanla bu şehirlerin yakınında bulunan müstakil diğer şehirlerle bütünleşme durumu yaratmaktadır. Bu duramda büyüyen veya kapsadığı alanları istenilen şekilde yürütebilmesi için yeni duruma göre teşkilatlanmaları gerekir. (3)

Genellikle gelişme potansiyeli olan, istihdam imkanlarına sahip bulunan şehirler yayılmaktadır. Bu yayılmalara büyük şehir veya metropol adı verilmektedir. (4)

Kentlerin büyüüp gelişmesi belediyelere yeni iş yükleri getirmektedir. Tüm bu yeni işlerin yürütülebilmesi için yeterli eleman temini ve koordinasyonun sağlanması da zorunludur. Ayrıca, teknik yönden altyapı, yani su elektrik, kanalizasyon, havagazı gibi tesislerin gerçekleşmesi önem taşımaktadır.

Nüfus artışı, şehirden banliyölere göç eden halkın mahalli idare tarafından çözümlenemeyen kanalizasyon, çöp, su, ulaştırma, şehir planlaması ve parklar gibi problemlerini büyük bloklar halinde yapılması gereken işler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu arada şehir içindeki yerleşme hareketleri ve gelişmeler mahalli idarelerce istenen sonuca bağlanamamaktadır.

Metropoliten hizmet birliği, merkez ve çevre belediyelerinin belde problemlerini elbirliği ile çözümlenmelerini sağlayacaktır. Metropoliten alanı kapsayan nazım planın yapılması, kanalizasyon ve çöp konusunun halli, su, elektrik ve şehir içi ulaşımın düzenlenmesi, expres yolların yapımı gibi çalışmalar tahakkuk edecektir. Bu çalışmalar metropolün bütün hizmet alanlarına götürülecektir. Böylece şehir planlamasının, tek tek kararlara karşı bütünlüğü korunacaktır. (5)

Metropoliten alan belediyelerinin birçok sorunlarını ortaklaşa halletmeleri gerekmektedir.

Öncelikle metropolde yerleşenler var, insanlar, kişiler, aileler. Bunlar tüketicilerdir. Kararları, geçici veya daha uzun süreli olsun üretimi etkilerler. (6)

Üretilen malların tüketicileri, aynı zamanda alanda tüketirler. Yerleşmek için, ihtiyaçları için, daha gelişme halinde hafta sonu veya yazlık için ikinci defa yerleşmek üzere alan talep ederler. Su talep ederler ve çalışmaya veya dinlenmeye gitmek için kilometrelerce yol isterler.

Tüketim talepleri en yüksek seviyesiyle incelenmelidir. Yakacak talepleri en soğuk ay için, ulaşım talepleri, bütün iş yerlerinin boşaldığı saat için hesaplanmak gerekir. (7)

Kişinin hürriyeti, seyahat hürriyeti, çalışacağı işi ve yeri seçme hürriyeti kırdan ve diğer şehirlerden metropollere akımı doğurmuştur. Büyük şehre gelen kişilerin sosyal bünyeleri, karşılaştıkları bünyeden farklı olduklarından, gelir grupları, arzedilen kira ve tüketim malı standartlarını karşılamadığından gecekondulaşma olmaktadır. Bu göçedenler, buna rağmen terkettikleri standartın üstünde hayat standardı sağladıkları için geldikleri yerde kalmaktadırlar. (8)

Metropoller de yerleşme alanları birden fazla belediye haline gelmekte, nüfus hızla artmaktadır. Şehirsel techizatın yenilenme ve geliştirilme hızı, genellikle metropolün büyüme hızına yetişememektedir.

Metropol alanlar, hammadde yakınlığı, endüstri suyu, yerleşmeye, sanayi kurmaya elverişli ve ucuz arsa sağlanması, ana yollarla yakın ve kolay birleşme, pazara yakınlık gibi faktörler metropollerde sağlanmalıdır.

Metropoller için saydığımız organizasyonlarla ilgili hususlar, milli ve bölge ölçülerinde de önem taşımaktadırlar. Bu ölçülerde, ayrıca gelişmenin yönlendirilmesi için kredi imkanları ekonomik gelişmenin coğrafi dağılımı, işçi talep ve organizasyonları, genel kamuoyu eğilimi, ülke ve bölge entegre altyapı kararları gibi diğer hususlar da ağırlıklarını hissettirirler. (9)

Ülkemizde metropoliten alanların doğuşu hızlı sanayileşme çabalarının arttığı 1950`li yıllardan sonra, sanayinin yoğunlaştığı bölgelerde istihdam imkanlarının artışı ve buna paralel olarak hızlı nüfus akını ile başlamıştır. Ekonominin kurallarına uygun olarak ulaşım kolaylıkları, pazar durumu, hammadde ve kalifiye işgücünün olduğu uygun bölgelerde sanayi yağılmaya başlamış bunun yanında yan sanayiler ve yan sanayilerin istihdam edilmesi için talep edilen işgücü arkasından hizmetler sektörü oluşmuştur. (10)

Kentsel ve ekonomik yapıları tarihte örneği olmayan yepyeni bir biçimde ve de çok geniş coğrafi alanlar üzerinde yayılarak kendilerini dağıtmışlar ve de böylece büyük ölçekli, dağınık ve yaygın yerleşimli, kır-kent dokulu bir kentleşme hareketi olarak tanımlanabilecek metropolleşmeyi başlatmışlardır. (11)

Öte yandan sosyo-ekonomik bir bütün olarak ele alınması gereken metropoliten alandaki yerleşme yerleri, bir çok halde birbiriyle ilişkisiz çok sayıda büyük ve küçük belediye birimleri arasında bölünmüştür. Bu durum ise metropoliten alanlarda çok önemli yönetim sorunlarını ortaya çıkartmıştır.

12 Eylül 1980`den sonra İstanbul`da 24 belediye, Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri şekline dönüştürülerek yönetimde birlik sağlanmış ve bu ihtiyaç şimdilik bu şekilde çözümlenerek rasyonel bir davranış içine girilmek istenmiştir. Burada yeri gelmişken şunu da belirtelim; çözümlenmek istenen sorunun kendisi metropoliten bölge yönetimidir. (12)

Yukarıda bahsedilen sorunlardan etkilenen belediyeler, ellerinde bulunan kıt kaynakları bir araya getirerek en iyi şekilde kullanmak durumundadırlar. İhtiyaçların ortaklaşa halledilmesi gerekli olduğu en geniş boyutlarda koordinasyona gitmelidir. Bunun için önce ihtiyaçların belirlenmesi, sonra kaynakların dökümünün yapılması, önceliklerin tesbiti ve kaynakların bu önceliklere göre kullanılmasını gerektirmektedir. Kıt olan kaynakları en verimli bir şekilde kullanmak ise, belediyeler arasında işbirliği yapmakla mümkün olabilir.

Yerel yönetimler-belediyeler arasında işbirliği ve koordinasyonu zorunlu kılan konular şöyle özetlenebilir:

- \* Bilgi alışverişini sağlamak,
- \* Belediye hizmetleri konusunda standardizasyonu sağlamak,
- \* Belediyecilik konusunda eğitim ve araştırma yapmak,
- \* Belediyelerle ilgili yasal ve yönetsel düzenlemeler konusunda belediyelerin görüşünü bildirmek,
- \* Ülke planlarının yapılmasına katkıda bulunmak,
- \* Tüm belediyelere örnek olacak kararlar almak,



\* Üye, yerel yönetimlerin ihtiyaç ve isteklerini ilgili bakanlıklara iletmek,

\* Belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin katılması gereken kurullara, heyetlere yetenekli, uzman temsilci vermek,

\* Hükümet düzeyinde yerel yönetimleri ilgilendiren çalışmalara katılmak,

\* Üye yerel yönetimlere, uzmanlık gerektiren her konuda danışmanlık hizmeti vermek,

\* Üye yerel yönetimlere, hizmetlerinde kullanabilecekleri tip projeler yönetim modelleri vermek,

\* Belediyelerin planlama çalışmalarına katılmak veya bizzat planları yapmak,

\* Yerel yönetimlerin mutlaka birkaçının bir araya gelerek kuracakları tesisleri, yapacakları yatırımları ve altyapı hizmetlerini ortaklaşa yapmalarını sağlamak. (13)

### III-)BELEDİYE BİRLİKLERİNİN ORGANLARI VE TÜZÜK İNCELENMESİ

Bu tez çalışmamızın ÜÇÜNCÜ BÖLÜMÜ'nde "Birliklerin Örgütsel Yapıları" başlığı altında yapılan açıklamalar belediye birliklerinin organları ve tüzükleri içinde geçerli olup, tekrara meydan vermemek için ilgili bölüme bakınız.

### IV-)12 EYLÜL 1980 SONRASI DURUMLARI

29 Eylül 1980 gün ve 17210 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2303 sayılı Kanun ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na Ek Kanununun Geçici 5 inci maddesiyle "1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133-148 inci maddelerine göre kurulmuş bulunan belediye birlikleri ve bunlara bağlı kuruluşlarla ilgili olarak sıkıyönetim komutanları... bunların gerektiğinde feshine, faaliyetlerini durdurmaya veya seçilmiş üyelere teşekkül eden organların yerine, bu organların görevlerini yapmak üzere kamu görevlilerinden başkan atamaya ve kurullar teşkiline yetkili kılınmışlardır." hükmü getirilmiştir.

Uygulamada, sıkıyönetim komutanlıklarınca birlik organlarından seçimle gelen görevli üyeler alınarak yerlerine kamu personeli atanmış bulunmaktadır. 12 Eylül 1980 tarihinden bugüne kadar birliklerden bir kısmı yetkili organların kararı ile fesh olmuş, geri kalanları ise tüzüklerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda etkin bir çalışma yapamamışlardır. (14)

### V-)BİRLİKLERİN ÇALIŞMA ALANLARI

Belediye birliklerinin çalışma alan ve görevleri ana tüzükte belirlenmiştir.

Ana tüzüğün 3 üncü maddesinde, birliğin amaç, görev ve

yetkileri "üye belediyelerin kendi güç ve sınırlarını aşan ve birlik yetkili organlarınca ayrıntılı tanımlamaları yapılan, planlama, konut, finansman, kent yönetimi, kültür ve eğitim hizmetleri, turizm kanalizasyon, çöp, ulaşım, trafik, sağlık, koruma, yenileme, türü fiziki ve sosyal altyapı ve yapı malzemeleri araç ve gereçleri üretir ve sağlar, kentsel ve bölgesel ihtiyaçları karşılamak için gerekli endüstriyel mal ve hizmetleri üretir, değişik düzeylerde tam teşkilatlı tüketim merkezleri oluşturur. Bu amaçlar için gerekli tesisleri kurar ve işletir. Birlik üyesi belediyelerde de yapılacak yatırım yardımlarını kabul ve organize eder.

Birlik kamu kuruluşları ya da onların kurdukları şirketlerle veya öteki belediye birlikleriyle birlikte her alanda şirketler ortaklıklar, kooperatif-şirketler kurar ve işletir. Döner sermaye oluşturur, tahvil çıkarır.

Birlik, yukarıda belirtilen amaçlarına ulaşmak ve görev konularına giren işleri yürütmek için başta Anayasa olmak üzere belediye mevzuatının belediyelere tanıdığı her türlü yetkiye haizdir. Buna dayalı olarak Birlik, yurtiçi ve yurt dışı kuruluşlarla ilişki kurar, taşınır, taşınmaz mal edinir, kiraya verir, kiralar, satar, ortaklaşa kullanır, araştırmalar ve projeler yapar, yaptırır, danışma ve planlama grupları oluşturur. Gazete, dergi, broşür çıkarır, kültürel çalışmalar yapar. Yerel Yönetim Bakanlığı ile işbirliği yaparak amaçlarına ulaşılmasına engel teşkil eden yasa ve yönetmeliklerin değiştirilmesi için çalışmalar yapar, eğitim programları düzenler, şeklinde sayabiliriz.

Birliklerce ana tüzüğün 3 üncü maddesinde sayılan amaçları gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulan somut örneklerden bazıları şunlardır:

#### **A-Tüketicinin Korunmasına Yönelik Çalışmalar**

Belediye birliklerince dar gelirli yöre halkının hızlı fiyat artışlarından etkilenmemesi için belediyelerin tüketimi düzenlemesi, pahalılık ve yokluk yaratıcı stokçuluk çalışmalarını önleyecek girişimleri desteklenmiş ve bunun için bölgesel ölçekte tanzim satış mağazaları yönetmeliği hazırlanarak, kuruluş, teknik donatım, üretici kuruluş ve kooperatiflerle ilişkiler ve eleman eğitimi ile muhasebe konularında üye belediyelere katkıda bulunulmuştur. Tanzim satış mağazaları arasında koordinasyon sağlanması için yoğun çaba sarfedilmiştir.

Birlikler ve onların kuruluşu olan şirket ve merkezler, mal alımında üretici ile doğrudan ilişki kurarak, toplu alımın yaratacağı her türlü tasarrufu sağlayarak büyük aracı karlarını devre dışı bırakmaya çalışmış ve aracı karlarının direkt olarak halkın cebinde kalması sağlanmak istenmiştir.

Tüketimi Düzenleme Merkezi (TÜDEM) vasıtasıyla tüm temel

tüketim mallarını doğrudan üretici ve üretici teşkilatlardan alarak, stoklayıp ve ihtiyaç duyan üyelerinin tanzim satış mağazaları vasıtasıyla halka ulaştırmaya çalışmıştır.

Birliklerin diğer bir görevi de bölge halkının, denetimsizlik yüzünden fiyat artışlarının başı boş olarak alabildiğine artmasını önlemek için üye belediyeleri vasıtasıyla fiyat hareketlerini denetlemek ve sun`i artışlarını önlemektir. Birlikler alınan polisiye tedbirleri yanında temel gıda maddeleri piyasasını denetim altında tutabilmek için adı geçen satış merkezlerini kurmuşlardır.

24 Ocak 1980 tarihinden sonra uygulanan ekonomik politikalar, piyasada artan oranda bir iyileşmeye, piyasa ekonomisinin şartlarının yerine getirilmesi sonucu da ülkemizde yaşanan karaborsa ve stokçuluğun giderek azalması ve zaruri ihtiyaç maddelerinin sağlanmasında önemli bir darlığın bulunmaması sonucu, MBBB`nde birlik tüketimi düzenleme faaliyetleri önemini yitirmiş, bu faaliyetlere ayrılan kaynaklar 1981 birlik bütçesinde, büyük ölçüde, birlik iktisadi girişimlerine ve üye belediyelerin ortaklaşa yatırımlarının desteklenmesine tahsis edilmiştir. (15)

#### **B-Ekmek Üretimi**

Halkın temel gıda maddelerinden biri olan ekmeğin üretimi ve pazarlaması dağınık ve sağlığa zararlı olacak biçimde yapılmaktadır. Bu keyfi durum, sürekli ekmeğin arzını, gramaj ve kalite denetimini güçleştirmekte, ekmeğin fiyatlarının belirlenmesi ise büyük problemler yaratmaktadır.

Halkın sağlığını ve piyasa denetimini daha rasyonel bir çerçeveye içine oturtmak için, birliklerce ekmeğin üretimine girmek isteyen birlik üye belediyelerine ihtiyaç duydukları kapasitelerde üretim yapabilecek büyüklükte projeler hazırlanarak göndderilmiştir. Ayrıca birliklerce bölgesel ölçekteki ekmeğin fabrikasına ortak olunmuş ve kredi açılmıştır. (16)

Bazı küçük ilçe ve kasaba belediyelerinin her birinin ayrı ayrı ekmeğin fabrikası açtıklarını görmekteyiz. Bu fabrikaları yine her bir belediyenin işletici personeli olmadığından, yatırım maliyetinin çok altında kiraya verilmektedir. Dahası bir işletmecinin bölgedeki birkaç ekmeğin fabrikasının hepsini kiralandığı ve bunların diğerlerine kilit vurarak, sadece bir fabrikadan üretim yaparak, onca sermayenin atıl kalınmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu belediyelerin ekmeğin fabrikası kurarken düşündükleri toplumcu ve öncü belediye düşüncesinden de sapılmış olmaktadır. Bunun yerine; bu çaptaki küçük belediyeler bu konuda bir birlik tesis ederek, hem devletin paralarının ziyan olması engellenmiş olur, hemde daha toplumcu amaçları ön plana almış olurlar.

### **C-Kentsel Temizlik Çalışmaları**

Belediyelerin üstesinden gelmeleri gereken önemli temel sorunlarından biri de kentsel temizlik hizmetlerini günü gününe yerine getirmek zorunda oluşlarıdır. Özellikle tüketim artıklarının toplanması ve yok edilmesi, çevre sağlığına önem verilerek bulaşıcı hastalıkların kontrol altına alınması, gibi kentsel temizlik sorunları için birlik oluşturabilirler. Temizlik olayı bulaşıcı hastalıklar yönünden bakıldığından birlik tesisi olmasa bile işbirliğine gitmeleri ve temizlik olayını bölgesel açıdan ele almalarının büyük faydalar getireceği gerçektir.

Uygulamada belkide en pratik ve yapılması muhtemel birlik kısmi işler için olabilir. Örneğin; birden fazla belediye sınırları içerisinde geçen bir akarsuyun temizliği yalnızca bir belediyenin problemi olmamalıdır. İlgili tüm belediyelerin birlik teşkil edeceği veya işbirliğine gideceği çok uygun bir şartı oluşturmaktadır.

### **D-Yeni Yerleşme Alanları Oluşturulması ve Toplu Konut Yapım Çalışmaları**

Birlikler, sanayinin ve kentsel yerleşmelerin düzenlenmesi ve planlanmasının bölgesel ölçekte ele alınması ve gelecekte üye belediyelerin plan kararlarına ışık tutacak genel stratejilerin belirlenmesi ve uygulanabilir planlar üzerinde çalışmıştır. Birliklerce, yeni yerleşme alanlarının oluşturulmaya çalışılması, bu alanların toplum çıkarlarına uygun şekilde kullanılmasında belediyelere yardımcı olunmuştur. Ayrıca halk, hayatını geçirdiği ortamın daha iyi ve daha güzel olması için belirli programların yapıldığını gördüğü takdirde, muhakkak ki, çalışmalara katılacak ve yardımlarını esirgemeyerek olumlu çalışmaları destekleyecektir. (17)

Birliklerce, "yeni yerleşme alanlarının" yaratılmasında ve bu alanların toplum çıkarlarına uygun şekilde kullanılmasında üye belediyelere yardımcı olunmuştur. Yeni yerleşmeler projelerini gerçekleştirmek amacıyla kurulan "özel bir şirkete" birlikler ortak edilmiştir. Birlikler, ucuz, sağlıklı konut üretiminin yaygınlaştırılması için "proje-etüd ve danışmanlık merkezleri" eliyle konu ile ilgili tüm deneyleri ve bilgi birikimini, görtütlenme ve teknik desteği üye belediyelere aktarmışlardır. (18)

Birlikler, bölge halkının alım gücüne uygun olarak ucuz, sağlıklı konut üretiminin yaygınlaştırılması için; proje etüd ve danışmanlık merkezleri eliyle, konunun gerektirdiği tüm deneyleri ve bilgi birikimini, örgütlenme ve teknik desteği üye belediyelere aktarmışlardır.

### **E-Ortak Makina Parkı Kurulması ve Ortak Araç-Gereç Alınması Çalışması**

Belediyelerin temel kentsel hizmetin görülmesinde ve özellikle altyapı çalışmalarını sürdürebilmesi için son derece pahalı olan ve sahip olunması yeterli mali kaynağa sahip olamayan belediyeler bakımından en büyük sorun araç-gereç sorunudur.

Son derece pahalı olan bu araç-gerecin atıl halde durdurulması ve bir plan dahilinde belediyelerce kullanılması için birlikler üye belediyeler arasında bir organizasyona giderek üye belediyelere ait ortak makina parkları oluşturmaya çalışılmıştır.

Belediye birlikleri, belediyelerin bir araya gelmelerinden, güçlerini birleştirmelerinden ve sorunları daha doğru teşhis edebilme gücüne kavuşmuş olmalarından ötürü hiç kuskusuz belirli kentsel ve bölgesel sorunların çözümünde fiziksel bir ağırlığa sahip olacaklardır. Bu nedenle birlikler yalnızca birlikten doğan gücün somutlaştığı kuruluşlar değil, fakat aynı zamanda yerel yönetim olgusunun ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayabilecek kamu tüzel kişilerdir. Bu konuların somutlaştığı bir örnek vermek gerekirse denebilir ki belediye birlikleri çeşitli belediyelerin sahip oldukları araçları bir araya getirerek ve bir araç parkı oluşturmak suretiyle kentsel hizmetlerin daha etkili bir biçimde görülmesini sağlayabilir. Araç parkı dolayısıyla farklı mevsimlerde bir bölgede duran inşaat ve alt yapı çalışma hizmetleri iklimin elverişli olduğu bir başka alana ve belediyelere kaydırılarak bu araçların atıl kalması önlenebilir. (19)

#### **F-Belediye Yönetimlerinin iyileştirilmesi Çalışmaları**

Belediyelerin yönetiminde yetki ve kaynak sorunlarının yanısıra yetişmiş, yetenekli, bilgili elemana ihtiyaçları büyük ölçüde artmaktadır. Kentlerin hızla gelişmesi bu ihtiyacı daha da zaruri kılmaktadır. Öte yandan mevcut kadroların eğitimi de belediyeler için önde gelen bir sorun olarak orta yerdedir.

Birliklerce, belediye yönetimlerinin iyileştirilmesi için bilim adamlarından oluşan "Çalışma grupları"na çalışmalar yaptırılmıştır. Bu çalışma gruplarına, belediye yönetimlerinin iyileştirilmesi ile ilgili tip projeler hazırlattırılmış, ayrıca üye belediyeler içinden seçilen bir belediyede "Belediye Yönetiminin iyileştirilmesi" plot projesi başlatılmıştır (20).

Belediyeler yetişmiş kaliteli personele sahip olmaları sonucu başarılı olabileceklerdir. Ancak tüm kamu kuruluşlarında olduğu gibi belediyeler de yeterli kalite ve kantitede personele sahip değildir. Tabii ki bunun bir çok sebebi olmakla birlikte en önemlisi ücret politikasıdır.

Her ne kadar yetişen personel daha iyi şartlar

bulduğunda kuruluşundan ayrılırsa, iş verimliliğini yükseltip süreklilik sağlamak amacıyla belirli sürelerde hizmet içi eğitimle personeli günün şart ve ihtiyaçlarına göre eğitmek gerekecektir. Aslında pahalı bir işlem gibi görünen hizmet içi eğitim, uzun vadeli düşünüldüğünde, eğitim sonucu bilgi ve kalitesi yükselecek personelin artacak verimi ile zarar kara dönüşecektir. (21)

### **G-Birlik Hukuk Danışmanlık ve Üye Haklarını Koruma Çalışması**

Birlikler, üye belediyelerin haklarını yasama ve yargı organları, merkezi yönetim kuruluşları nezdinde korumak için yoğun çaba harcamaktadırlar. Üye belediyeleri yakından ilgilendiren ortak konularda, şehircilik ve belediyecilik konusunda, üyeleri adına görüş bildirerek ve üye belediyelerin sesi olmuşlardır. Birlikler, üye belediyeleri yakından ilgilendiren yasal yönetsel düzenlemeler konusunda görüş bildirmektedir.

Birlik üye belediyelerine hukuki yardım ve belde halkının haklarını arama ve korumaya yönelik çalışmalarını yürütmek, gerektiğinde üye belediyelerin adına üst yargı kuruluşlarında "müdahil" olarak davalara katılmak ve belediye-kent yönetimine ilişkin tüm yasal mevzuat ve gelişmeleril izlemek, yeni düzenlemeleri hazırlamak, üyeleri bu konuda uyarmak amacı ile birlik hukuk danışmanlık merkezi oluşturulmuştur. Merkez, üyeleri ilgilendiren konularda çalışmalarını çoğaltarak üyelerine bildirmektedir. (22)

### **H-Halkla İlişkiler ve Basın Yayın**

Belediye ve kent yönetimine ilişkin geniş bir çalışma içerisine giren belediyeler, halkla ilişkilere önem vererek bu ilişkileri, dergi, broşür ve kitapçık şeklindeki araçlarla sürdürmeye çalışmıştır. Birliğin yapmış olduğu çalışmalarını ve bunların ürünlerini milli ve milletlerarası kuruluşlara yansıtmak, gerekli kamuoyunu oluşturmak üzere yoğun bir çaba içerisine girmiştir. Özellikle Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği halkla ilişkilere önem vermiş, Birlik basın-yayın ve halkla ilişkiler bölümü oluşturmuştur.

Birlik halkla ilişkiler ve basın-yayın bölümü birliğin üye belediyelerle ve diğer kuruluşlarla ilişkilerini sağlıklı bir şekilde sürdürmek üzere çalışmalar yapmaktadır. Üye belediyelerle gerekse tüm belediyelerle ilgili bilgilerin, ülkedeki ve dünyadaki belediye yönetimleri konusundaki araştırmaların toplandığı ve dökümanite edildiği "Birlik Bilgi Birikim Merkezi" bu konular üzerinde en ciddi kaynak merkezi haline getirilmeye çalışılmıştır. (23)

### **i-Proje-Etüt Danışmanlık Hizmetleri**

Birliklerin ve üye belediyelerin gelir kaynaklarının

Birlikler özellikle, yürüttükleri eğitim, araştırma, basım-yayın ve danışmanlık hizmetlerini, profesyonel kadrolarla ve nitelikli olarak sunmak suretiyle, gelir kaynaklarının önemli ve anlamlı bir bölümünü bu hizmetlerinden elde etmektedirler. Bunu yaparken, aynı zamanda, yerel yönetimlerin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. (29)

Birliklerin gelir ve giderleri, birlik yetkili organlarınca kabul edilen yıllık bütçeye göre yönetilmektedir.

Ülkemizdeki belediyelerin mali yapısının merkezi yönetimin alacağı kararlara ve vergi tahsilatı oranlarına bağlı olduğu, kendilerine özgü gelir kaynaklarını yaratma özgürlükleri yetki ve sorumlulukları olmadığı gibi, bunlara paralel olarak; mali yapılarında güçsüz, cılızdır. Tabiki bu büyüklüklerin bir araya gelmelerinden meydana gelen birliklerde bu sıkıntı kalıntılarını bünyelerinde aynen taşımaktadırlar.

## DIPNOTLAR

- 1-) ZENGİN, Eyüp, Yerel Yönetim Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Prof.Dr. KELEŞ, Rusen, Ankara 1993 s.157
- 2-) TÜRKCAN, Ergün, Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, TÜRK İDARECİLER DERNEĞİ, BELEDİYECİLİK ARAŞTIRMA PROJESİ 3, s.264-265
- 3-) YÜCEL, İsmail Hakkı, Belediye Birliklerine İlişkin Sorunlar ve Öneriler, Uzmanlık Tezi, T.C BAŞBAKANLIK DPT Müstesarlığı, Ankara, Ekim 1983, s.59
- 4-) PARSA, Settar, Türkiye`de Metropoliten İdareler, TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ Yayınları, Ankara, Nisan 1969, s.75
- 5-) KIBAR, Osman, Türkiye`de Metropoliten İdareler, TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ Yayınları, Ankara, Nisan 1969, s.75
- 6-) GÜRER, Yılmaz, Türkiye`de Metropoliten İdareler, TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ Yayınları, Ankara, Nisan 1969, s.67
- 7-) GÜRER, Yılmaz, a.g.e, s.67
- 8-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.61
- 9-) GÜRER, Yılmaz, a.g.e, s.68
- 10-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.62
- 11-) AK, İnci, Metropolleşme Sürecinde Türkiye ve İzmir Ölçeğinde Çözüm Araştırması, DPT Yayınları, Ankara, 1981, s.1
- 12-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.65
- 13-) ÜNLÜ, Halil, Belediyeler Ortak Sorunları ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, s.20-21
- 14-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.68
- 15-) MBBB Çalışma Raporu (Mart 1980-Şubat 1981) MBBB Yayını, (Teksir), İstanbul, 1981, s.8
- 16-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.71
- 17-) Temel İnsan Yerleşmeleri ile İlgili Çevre Sorunları Alt Komisyon Raporu, DPT Yayınları, Ankara, Aralık 1976, s.28



- 18-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.72,
- 19-) TÜRKCAN, Ergün, Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, 3.BELEDİYEÇİLİK ARAŞTIRMA PROJESİ, TÜRK İDARECİLER DERNEĞİ, Araştırma Dizisi 2 , s.260-261
- 20-) ZENGİN, Eyüp, a.g.e, s.178
- 21-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.74
- 22-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.74
- 23-) MBBB Çalışma Raporu, Mart 1980-Şubat 1981, İstanbul, s.7
- 24-) MBBB Çalışma Raporu, Mart 1980-Şubat 1981, İstanbul, s.6
- 25-) KARABİLGİN, Ahmet, Yerel Yönetim Birlikleri, KAYA Projesi, TODAİE Yayını, Eylül 1990, s.11-12
- 26-) YÜCEL, İsmail Hakkı, a.g.e, s.76-77
- 27-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.11
- 28-) KARABİLGİN, Ahmet, a.g.e, s.12
- 29-) ÜNLÜ, Halil, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara 1993 s.41-42

## Y E D İ N C İ B Ö L Ü M

### KÖY BİRLİKLERİ

#### I- )KÖY YÖNETİMİ VE SORUNLARI

##### A-Giris

Tipik bir komün ve geleneksel bir yerel yönetim kuruluşu olan köy, insanların topluca ve bir arada yaşama gereksinim ve alışkanlıklarının sonucu olarak ortaya çıkmış ve en küçük yerleşme biçimidir. İste bu küçük yerleşme biriminde oturan insanların ortak karakterdeki gereksinimlerini karşılamak üzere yerel yönetim birimi olarak kurulan yönetim örgütüne köy yönetimi adı verilir. Bundan dolayı, köy yönetimi, literatürde komün yönetiminin ilk örneği olarak kabul edilir.

Köy, çok eski zamandan beri var olan bir topluluktur. Bu topluluğun idari örgütü içinde ayrı bir tüzel kişiliğe, dolayısıyla yerel yönetim kimliğine sahip oluşu oldukça yenidir. (1)

Cumhuriyet döneminde köy yönetimleri 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Yasası ile yeniden düzenleninceye değin, herhangi bir yasal dayanaktan yoksun kalmışlardır. (2)

Köye ait zorunlu işlerden kamu sağlığı, bayındırlık, eğitim vb. olanları uygulamada zamanla merkezi idare tarafından düzensiz bir biçimde gerçekleştirilen hizmetler haline gelmiştir. Bunun nedeni, köy idaresinin bu işleri üstlenecek ve gerçekleştirecek şekilde gelişmemesidir. Hemen belirtelim ki bu durum köy idaresinin kusurundan doğmamıştır. Bu konudaki tüm sorumluluk, köy idaresinin bu istikamette gelişip güçlenmesi için, gerekli tedbirleri alamayan merkezi yönetimindir. Sözü geçen hizmetleri değil günün değişen ve gelişen koşullarına uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi, örneğin 1930'ların standartlarına uygun bir biçimde dahi yerine getirebimesi elbetteki düşünülemezdi. Nitekim altmış yılı aşan süre içinde köy yönetimleri kendilerinden bekleneni vermemişler, daha doğrusu verememişlerdir. (3)

Bu arada köy yönetiminin yapamadığı görevi üstlenmiş gibi görünen merkezi idarenin bunları hangi ölçüde yapabildiği de üzerinde durulması gereken bir başka konudur. Basit ve kaba bir değerlendirmeye de dayansa, merkezi yönetimin bu konuda başarılı olmadığı rahatlıkla söylenebilir. (4) Aksi halde bugün, köylerin kalkındırılabilmesi konusu bu kadar büyük önem taşımazdı. Çünkü, köyler az yada çok kalkınmış bir durumda bulunurdu. Hemen belirtelim ki, bu sözlerden, altmış yılda köylerde hiç bir şey yapılamadığı anlamını çıkartmamak gerekir. (5) Köylerin önemli bir bölümünde elektrik ve otomatik telefon götürülmüş olması bu konuda bir örnek olarak. ileri

sürülebilir ancak, bu yapılanlar toplum kalkınmasının temelini oluşturacak bir düzeyde değildir. (6)

442 sayılı Yasa köylere tüzel kişilik tanımak suretiyle köy idarelerinin kurulmasına imkan sağlamış, ancak, onu izleyen dönemde bu yönetimin güçlenmesini sağlayacak tedbirler alınmamıştır. Bir diğer söyleyişle, köyü kalkındırmanın hukuki koşulu gerçekleştirilmiş ancak, sosyo politik ve sosyo-ekonomik zorunlulukların yoğunlaştığı dönemlerde özellikle 1950'den sonra merkezi yönetim bazı alt yapı hizmetlerini içme suyu, yol, okul yapımı, vb. bizzat gerçekleştirmek yoluna gitmiş, fakat hiçbir iktidar, sorunun asıl çözümü olan bizzat köy idaresinin güçlendirilmesi çözümü üzerinde durmamıştır. Bu sebeple, köy idarei, maliyesi de dahil olmak üzere Türkiye'nin idari planda acil çözüme kavuşturulması gereken sorunlardan biri olmak niteliğini halen de korumaktadır. (7)

### B-Köy Yönetimine Verilen Görevler

1924 tarihli Köy Kanunumuz, köylerimizi küçük bir belediye kabul etmiş ve tüm görev ve teşkilatı ile kendine yeterli olmasını öngörmüştür. Bu nedenle, kömün idaresi bakımından Köy Kanunumuza mükemmel denilebilir. Ancak kanaatimizce burada unutulmuş tek nokta, köye verilen görevlerin, bu görevlerin gerektirdiği örgüt, araç-gereç ve mali güç olmadan nasıl yürütülebileceği noktasıdır. Ayrıca mali güç sağlansa bile 300-500 nüfuslu bir köyde, örgüt ve kaynaklar nasıl verimli bir şekilde kullanılabilir. Gerçekte Köy Kanunu'nun bu zamana kadar uygulaması, herkes tarafından bilinmektedir ki, köylerimiz de hemen hemen hiçbir olumlu değişim sağlayamamıştır. Bu, köye ve köy tüzel kişiliğine altından kalkamayacağı derecede ağır yük ve sorumluluk yüklemenin bir sonucudur. Kabul edilmelidir ki 300-500 hatta 1000 nüfuslu bir köy, çok yerel 3-5 konu dışında hizmet üretmeye elverişli ve yeterli bir güce sahip olamaz ve bunu kullanamaz. (8)

Çoğunluğu 442 sayılı Köy Kanunu ile olmak üzere çeşitli kanun ve yönetmeliklerle köy idaresine 115 ayrı görev verilmiştir. (9)

Bu görevler köylerde oturan 24 milyondan fazla vatandaşın sağlık ve esenliklerinin korunması, kişisel güvenliklerinin sağlanması, yol ve çeşitli bayındırlık kurumlarının kurulması, kültür ve eğitim gereksinimlerinin giderilmesi, ekonomik girişimlerinin sağlanması, çevre sağlığının korunması, bitki ve hayvanların çeşitli hastalıklarıyla savaşılması gibi çeşitli konulara ilişkindir.

Bu 115 görevin dışında köy muhtarına, merkezi yönetimin köydeki temsilcisi olarak, askerlik, kolluk, nüfus, sivil savunma, gümrük-tekelleştirme, tarım, hayvancılık, orman toprak, harita, tapu kadastro, imar ve iskan, sağlık ve sosyal

yardım, kültür ve eğitim ve vakıflar konularında yüzlerce görev verilmiştir.

Bu görevlerin çok büyük ölçüde yapılamadığı herkes tarafından bilinen bir gerçektir.

Yapılamayan ya da çok yetersiz biçimde yapılmaya çalışılan görevlerden köyün sağlık, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasıyla ilgili olan bazı önemli komün hizmetleri şunlardır.

\* Köyde sağlık işlerine bakmak üzere bir sağlık koruyucusu bulundurmak, yok ise açılacak sağlık kurslarına adam göndererek yetiştirmek suretiyle köyde istihdam etmek. (MD.14/30)

\* Köy sınırı içinde su birikintilerini kurutmak. (MD.13/1)

\* Köye kapalı yollardan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak. (Md.13/2)

\* Köyün uygun bir yerinde herkes için, kuyusu kapalı ve bağımlı bir hela yapmak. (MD.13/5)

\* Evlerden dökülecek pis suların, çeşme ve pınar sularına karıştırmayarak aynen akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak-kanalizasyon. (MD.13/6)

\* Mezarlık tesis etmek. (MD.14/4)

\* Köyde bir çamaşırlık yapmak. (MD.14/5)

\* Köyde bir hamam yapmak. (MD.14/6)

\* Köyde, maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir okul yapmak. (MD.13/5)

\* Köylünün bilgisini artıracak kitap getirmek. (MD.14/20)

\* Köyde güreş, cirit ve nişan talimleri gibi köy oyunlarını yaptırmak.

\* Köy tarla ve bahçelerini sulamak için köye ortaklaşa ark yapmak. (MD.14/11)

\* Köye ortaklaşa her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak. (Md.14/12)

\* Tarım zararlılarıyla mücadele etmek (Md. 13/25)

\* Köyde orman yetiştirmek (Md.14/8-13/16)

\* Yabani ağaçları aşılama (Md.14/9)

\* Köyden hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak, köprü yapmak (MD.13/8)

\* Her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak (MD.13/10)

\* Köy odası yapmak (Md.13/13)

\* Konuk odası yapmak (Md.13/13)

\* Köyde bir mescit yapmak

\* Köyde elektrik tesisatı vücuda getirmek. (MD.14/32)

\* Köy yerleşme planı yapmak (Ek md.9)

\* Pazar ve çarşı yerleri yapmak (MD.14/7)

\* Köylüden, berber (Md.14/16), nalbant demirci, arabacı, kalaycı (Md.14/8), ayakkabıcı (Md.14/17) yetistirmek.

İlginc olanlardan bir kısmını saydığımız bu görevleri, kaynak ve personel yetersizliği ile alan ve nüfus boyutu bakımından köy yönetimlerinin yürütmesi olanak dışıdır. Kaldı ki yukarıda sayılan görevlerin bir çoğunu bugün daha iyi imkanlara sahip belediyelerin bile yapmakta zorlandığı veya yapamadığı bir gerçektir. Örneğin kanalizasyon hizmetleri gibi.

## II- )KÖY BİRLİKLERİ

### A-Genel Olarak

Merkezi yönetimin kırsal alandaki gereksinimin tamamını karşılayamaması yüzünden, yerel yönetimlere önem verilmesi yönündeki düşüncelere, ülkemizde Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri rastlanmasına karşın, yerel yönetimler 1961 Anayasa'sıyla ilk defa çağdaş bir anlayışla düzenlenmiştir. Planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle, kırsal alan kalkınması giderek artan bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bu gereklilik yeni bir düzenleme ve yerel yönetimlerin yetersizliği düşüncesini de zaman zaman ortaya koymaktadır. Planlı kalkınmanın gereği olarak kaynakların rasyonel kullanılması çabası ve kıt kaynaklardan yerel yönetimlere ayrılabilen payın yetersiz oluşu, "yerel yönetim birimlerinin ve bu arada özellikle köylük yerlerde yaşayanların gün geçtikçe artan ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamada, mümkün olduğu kadar kendi olanaklarına da baş vurmalarının, işbirliği anlayışını geliştirmelerinin ve toplum kalkınması yönetimi için de başarıya ulaşmalarının sağlanmasına çalışılmıştır" düşüncesini ortaya çıkartmaktadır.

Toplum kalkınması çalışmalarını içinde yoğun bir şekilde kullanılan köy birliklerinin ülkemizde sıkça rastlanan bir yerel yönetim kuruluşu oluşunun bir nedeni ise, ilçelerin Türk toplum yaşamında önemli bir birim oluşudur. İlçe biriminin merkezi idarenin en uç örgütlenmesi oluşu ve bir yerel yönetim ile desteklenememesi, özellikle bu birimin en üst yöneticisi olan kaymakamları yeni arayışlara itmştir. Bu arayışlar, kaynak yaratmak ve kalkınma çabasında yeni potansiyelleri ve halk katılımını artıracak olan köy birliklerini, sıkça kullanılan bir araç durumuna getirmiştir. İlçenin özellikleri ve kaymakamın statüsü konusu ileride geniş olarak irdelenecektir.

Birden çok köyü ilgilendiren çalışmaların yürütülmesinde bir takım güçlüklerle karşılaşmaktadır. Böyle işlerde köylünün işbirliğini sağlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Birden çok köyün yararlanacağı işlerde, köylerarası ortak çalışmalara gereksinme vardır. Merkezi yönetimin yükünü hafifletmek gibi bir gereğin yanında, halk-devlet gönüllü işbirliğine dayalı toplum kalkınması yönetiminin de bir gereği olan köylerarası işbirliği yerel yönetim birlikleri şeklinde kendini göstermektedir. (10)

Ülke kalkınmasında yöresel kaynakların harekete geçirilmesinin ayrı bir önemi vardır. Yerel yönetim birliklerine bu açıdan gereksinme duyulmaktadır. Özendirme yoluyla yerel yönetim birimlerinin olanaklarını harekete geçirmek yanında, bunları belirli bir amaç için biraraya getirmek, aralarında kesintisiz işleyebilecek bir düzen geliştirmek yerel yönetim birliklerinin kurulmasında etkili olmaktadır. Belirli bir ortak sorun karşısında tek tek çözüm yolları arayacak, bunları sınırlı olanaklarla gerçekleştirecek yerde, ilgili yerel yönetim birlikleri arasında güç birliği yapılması sorunun çözümünü kolaylaştıracak, görülen işin etkinliğini artıracak, malolusunu düşürecektir. Ayrıca, ilgili köylerdeki halkın ortak sorunlarının çözümünde söz sahibi olması, giderleri denetleme olanaklarının bulunması, toplum kalkınması çalışmalarında gerekli görülen demokrasi ilkesinin uygulamaya dönüştürülmesinden başka bir şey değildir. (11)

### **B-Köy Birliklerinin Amaçları ve Faaliyetleri**

Birlikler üye köylere yasalarla verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde yardımcı olur veya gerektiğinde hizmetleri bizzat yapar. İlçe ve köy halkının yararına olan ekonomik, sosyal eğitimsel, kültürel, sinai tesis ve hizmetleri yaptıkları gibi ilçenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayacak, ürünlerini değerlendirecek her türlü sanayi ve ticaret kuruluşları kurar, işletir veya kuranlara yardımcı olur, ortak olur. Köylülerce üretilen tarımsal ve hayvansal nitelikli her türlü ürünün değerlendirilmesi, pazarlanması faaliyetlerini yürütür, bu

konularda diğ er kuruluşlarla işbirliği yapar. İlçe ve köylerdeki yol, su, okul, lojman, cami, sağlık tesisi köy konağı, kanalizasyon ve bunlara benzer her türlü hizmet ve yatırımları yapar ve yapanlara yardımda bulunur. İlçe ve köylerdeki her türlü eğitimsel, kültürel, sportif faaliyetleri ve hizmetleri ya bizzat yapar veya yapan kuruluşlara yardımda bulunur.

Yukarıda belirtilen hizmetleri yapmak için personel istihdam eder, her türlü araç gereç alır ve organizasyonlar kurar.

Birliklerin bu amaçları gerçekleştirmek için köyler arasında çeşitli ve ortak konular, işler ve çalışmalar konusunda birlikler kurulabilir. Bunların önemlileri şöyle sıralanmıştır. (12)

- \* Ekonomik, sosyal ve tarımsal kalkınma birliği,
- \* Örnek fidanlıklar birliği,
- \* Göllerde ulaştırma birliği,
- \* Tavuk ıslah istasyon birliği,
- \* Damızlık hayvan birliği,
- \* Kırtasiye, katip ücretleri, korucu elbiseleri ve kunduralarını sağlamak üzere idari köy birliği,
- \* Köylerde dokumacılık kursları birliği,
- \* Damızlık boğaların müşterek bakım, satın alınması ve dağıtılması işleri birliği,
- \* Köy yollarının yapılması, onarılması birliği,
- \* Aşım evleri birliği
- \* Örnek köy evleri inşaatı birliği,
- \* Tarım aletleri ve makineleri satın alınması birliği,
- \* Sığır yetiştirme birliği,
- \* Köy ortak masrafları birliği,
- \* Dağlardan ve ovalardan çıkan suların gerek içme ve gerek arazi sulama işlerinde dağıtımını sağlayacak birlikler,
- \* Köylerin gelirlerini arttırma birliği,
- \* Arıcılık ve balcılık birliği,
- \* Köy okulları yapma onarma ve kamulaştırma birliği.

### C-Köy Birliklerinin Kurulması

442 Sayılı Köy Kanunu'nun 47,48 nci maddeleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 56 ncı maddesi, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133-148 nci maddeleri ve İl Özel İdareleri Kanunu köylerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin verdiği gibi, belediyelerle köyler arasında da birlik kurulması olanağını yaratmaktadır. Köy birlikleri kanunlarla köy muhtarına verilen zorunlu, ya da isteğe bağlı görevlerin birini ya da birkaçını yerine getirmek amacıyla kurulabilir. Köy kanunu ile ya da öteki yasalarla köylere yüklenmeyen görevler için birlik kurulması yoluna gidilemez. Bu hizmetlerden sadece biri için, örneğin sadece yol, içme

suyu, elektrik yada telefon veya benzeri bir hizmet için birlik kurulabileceği gibi bunların birden çoğu için de birlik kurulabilir.

Köy kanununun iki veya daha çok sayıda köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar kurullarının bir arada toplanmalarını, işin ne türlü yapılacağını, her köyün o iste ne türlü yardımda bulunacağını kararlaştırmalarını öngörmektedir. Kararın en büyük mülkiye amirinin onaylanmasından sonra işe başlanacaktır. İhtiyar kurulları bir karara varamazlarsa, köylerden birinin istemi üzerine en büyük mülkiye amiri, ilgili köylerin ihtiyar kurullarını toplantıya çağırır. Köy Kanunu'nun öngördüğü bu yol sürekli olmayan, kısa sürede sonuçlanacak işlerde, çok sayıda köyü ilgilendirmeyen konularda söz konusudur. Çok köyü, örneğin bütün bir ilçe köylerini ilgilendiren hizmet ve tesislerin, süreklilik gösteren işlerde, köyler arasında daha güçlü ve resmi bir ortak çalışma yapılması gerekmektedir. Köye hizmet götürme birliklerinin kurulma nedeni budur. Bir yerde belediye, özel idare ve köyler arasında birlik kurulabilmesi için, ilgili kuruluşların yetkili meclislerinin kararı ön koşuldur. Belediyelerde belediye meclisi, köylerde köy derneği, il özel idarelerinde genel meclis bu konuda karar alma yetkilidir. İlgili kuruluşların yetkili organlarıncaya kabul edilecek olan birlik ana tüzüğü'nün vali tarafından onaylanması gereklidir. Birden çok il'in sınırlarına giren belediye ve köyler söz konusu olursa bu konuda İçişleri Bakanı'nın onayını almak gerekecektir. Birliklerin kendisine özgü hukuki kişilikleri vardır. Birliği oluşturan belediye, özel idare ve köylerde ayrı bir tüzel kişiliğin olması nedeniyle, kendine özgü karar organları ve ayrı bir bütçesi vardır. (13)

#### **D-Köy Birliklerinin Organları**

Kaymakamların köy birliklerinin kurulmalarında ve başkanlıklarının yürütülmesinde belediye birliklerinden farklı olarak, köy birliklerinde daha aktif olma gibi bir özel durumları olduğundan dolayı, köy birlikleri organları burada biraz açılacaktır.

##### **1-)Birlik Başkanı**

Birlik başkanı, birliğin temsilcisi olup, birlik işlerinin yürütülmesinde yetkili ve sorumlu bir kişidir.

Birlik başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

\* İdare ve yagı mercilerinde birliği temsil etmek veya ettirmek.

\* Bütçe tasarısını, plan ve programını, kesin hesap cetvellerini yıl sonu faaliyet raporunu hazırlayıp ilgili makamlara sunmak ve bütçeyi uygulamak,

\* Meclis ve encümenin kararlarını gerektirmeyen 1580



sayılı Belediye Kanunu'nun, belediye başkanına verdiği görevleri yürütmek ve yetkilerini kullanmak,

\* Meclis ve encümenin kararlarını uygulamak, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek.

\* Birlik bütçesinin ita amirliğini yapmak ve gerektiğinde birlik genel sekreterine ita amirliği yetkisi vermek.

\* Birlik gelirinin tahsilini sağlamak, birliğin alacak hak ve menfaatlerini izlemek ve korumak.

\* Birlik meclisini toplantıya çağırarak.

\* Birliğin yıllık programını uygulamak.

\* Birlik encümeninin de görüşünü alarak birlikte ilgili konularda birlik meclisine teklifte bulunmak.

\* Birlik adına şartsız bağışları kabul etmek.

\* Birliğin taşınır ve taşınmaz varlığını yönetmek.

1990 öncesi birlik tüzüklerinde birlik başkanının ilçe kaymakamının olacağı açıkça yazılmıştır. Bu durum yerel demokrasi açısından, yerel halkın demokratik katılımı ve demokratik gelişmesi yönünden olumsuzluk yaratmaktadır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 1.12.1971 günlü genelgesi ile illere gönderilen ve kurulacak birliklerde bir örnek tüzük olarak kullanılması istenen tüzükte başkanın konumu şu şekilde düzenlenmiştir. "İlçelerde birlik tüzel kişiliğinin başkanı ilçe kaymakamı, merkez ilçede ise vali veya görevlendireceği vali muavinidir. Birlik başkanı, birliğin temsilcisi olup birlik işlerini yürütmede yetkili ve sorumlu kişidir."

Aynı Genel Müdürlüğün 18-07-1990 tarih ve 15616 sayılı yazı ile valilere bildirilmiş olduğu örnek tip tüzükte ise konuyla ilgili olarak genel hükümler konulmuş ve demokratik bir düzenleme yapılmıştır. Birlik başkanı ile ilgili hükümler 15. maddede şöyle düzenlenmiştir. "Birlik başkanının kim olacağı veya kimler arasından seçileceği, seçilme usulü ve görev süresi ile tekrar seçilip seçilemeyeceği bu maddede düzenlenir." Görüldüğü gibi bu madde ile esnek bir düzenleme yapılmıştır.

Yerel demokrasinin gelişmesi açısından, kaymakamların köy birliklerinin başkanı olmaları bir sakınca olmakla birlikte, ülkemiz köylüsünün kaymakama olan güveni, yeterli bir çabanın kaymakamlar dışında yeterince uygulamada görülmeysi, kaymakamlara ilçe düzeyinde hemen hemen tüm sorunların olasıyor olması, bu makamın bu sorunlara yapıcı yaklaşımı gibi konular; köy birliklerinin başına kaymakamların geçmesini şimdilik zararlıdır denebilecek bir duruma düşürmemiştir.

Uygulamada başarılı olmuş hemen hemen bütün köy birliklerinin kurucuları ve yöneticilerinin kaymakam olduğu görülmektedir. Bu durumda, köylerin kendi aralarında oluşturacakları birliklerle ilgili yapılacak bir yasal düzenlemede ilçe düzeyindeki örgütlenmelerde kaymakamlara

dogrudan görev, yetki ve sorumluluk aktarılmalıdır.

Değişen ve gelişen ülkemizde yaratıcılığın, üreticiliğin, yatırımcılığın gittikçe önem kazandığı günümüzde mülki idare amirliği mesleğinin gittikçe aşındığı, etkili hizmet yapma olanaklarından yoksun bulunmaları nedeni ile fonksiyonlarını yerine getiremez durumda oldukları bir gerçektir. Bu gidişi önlemek, devletin ve hükümetin temsilcisi durumunda olan halkın kendilerinden büyük beklentileri olan mülki idare amirlerinin bu konunun üzerine azimle, cesaretle giderek birlikler kurmaları, birliğin çatısı altında tüm yerel kaynakları harekete geçirecek hizmete dönüştürmeleri, halkın yararına olduğu gibi mesleğin onuru açısından da büyük önem taşımaktadır. (14)

## **2-Birlik Meclisi**

Köy birliklerinde Birlik Meclislerinin üyeleri her Birliğin kabul ettiği tüzüğe göre farklılık göstermektedir. Örneğin Kastamonu İli Doğanyurt İlçesi Merkez ve köylerine hizmet götürme birliğinin tüzüğünde Birlik Meclisinin kuruluşu şöyle düzenlenmiştir. (15)

### **a-Birlik Meclisinin Kuruluşu**

Birlik meclisi, kaymakam, belediye başkanı ve üye köylerin muhtarlarından teşekkül eder. Birlik meclisinin seçilmiş üyelerinin görev süresi 1 yıldır.

Seçilmiş üyelerin herhangi bir nedenle ayrılması veya asıl üyelerin zorunlu sebeplerle birlik meclisine katılmaması hallerinde bu durumun birlik meclis başkanınca belgelendirilmesi üzerine seçilmiş yedek üye birlik meclisine katılır.

İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleriyle köy ihtiyar meclisi üyeliğini kaybedenler, birlik meclisi üyeliğini de kaybetmiş sayılırlar.

### **b-Birlik Meclisinin Tabii ve Gözlemci Üyeleri**

Birlik meclislerinde birliğin faaliyet alanları ile ilgili görülen uzmanlık dallarıyla ilgili kamu görevlileri tabii ve gözlemci üye olarak bulundurulmaktadır. Örneğin Malkara Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin tüzüğünde düzenleme şöyle yapılmıştır.

"İlçe özel idare müdürü, milli eğitim müdürü, kaymakamlık yazı işleri müdürü, ilçe tarım müdürü, müftü, birlik meclisinin tabii üyeleridir.

Ziraat odası meclis başkanı, yönetim kurulu başkanı, ilçe nüfus müdürü, mal müdürü, vergi dairesi müdürü, tapu sicil müdürü, kadastro şefi, ilçe halk eğitim müdürü, tarım

kredi kooperatif müdürü, toprak mahsulleri ofis müdürü, tohumlar tarım satış kooperatif müdürü, pancak bölge şefi ve orman işletme şefi birlik meclisine gözlemci üye olarak katılabilirler".

Tabii üyeler seçilmiş üyeler gibi karar ve oylamalara katılırlar. Gözlemci üyeler ise birlik meclisinde birliğin gündemine ilişkin görüşleri açıklar. Ancak meclisin karar ve oylamalarına katılmazlar.

### c-Birlik Meclisinin Görev ve Yetkileri

Birlik meclisinin görev ve yetkileri İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 18-07-1990 tarihli genelgesiyle yürürlüğe konan birlik tip tüzüğünde şöyle sıralanmıştır.

\* Birlik başkanı (atama ile gelenler hariç), başkanvekili ve encümen üyelerini seçmek,

\* Çalışma plan ve programlarını karara bağlamak,

\* Birliğin başkanı tarafından hazırlanıp sunulan bir önceki yıla ait çalışma raporlarını incelemek ve kabul etmek. Çalışma raporu, meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeter görülmez ise birlik başkanı hakkında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 76 ncı maddesine göre işlem yapılır. Birlik başkanlığı, vali ve kaymakam tarafından yürütüldüğü takdirde bu hüküm uygulanmaz.

\* Birlik personeline ait kadroların ihdası, değiştirilmesi ve kaldırılması hakkında İçişleri Bakanlığı'na teklifte bulunmak,

\* Birliğe üye mahalli idarelerin bir sonraki yıl bütçesine koyacakları katılma payı oranının gerektiğinde artırılmasına karar vermek,

\* Birlik adına alınan ve süresi bir yılı aşan ikraz ve istikrazları karara bağlamak,

\* Taşınmaz malların alım, satım veya trampasına karar vermek,

\* Şarta bağlı yardımların amacına uygun bir şekilde kullanılmasını izlemek ve bu hususta gereken kararları almak,

\* Birlik başkanının birlik hizmet ve faaliyetleri ile ilgili konulardaki önerilerini görüşüp karara bağlamak,

\* On yıldan fazla süreli veya kiralama, kiraya verme veya intifa sözleşmelerine izin vermek,

\* Kuruluş amacında belirtilen görevlerle ilgili olarak

yabancı, milletlerarası ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla yapılacak işbirliği konusunda karar almak,

\* Birlikçe çıkarılacak yönetmelikleri incelemek ve kabul etmek,

\* Ana tüzükte değişiklik yapılmasına karar vermek,

\* Birliğin feshine karar vermek,

\* Birbirini takip eden üç toplantıya mazereti olmaksızın katılmayan meclis üyelerinin istifa etmiş sayılmalarına karar vermek,

\* Başkan tarafından mecliste görüşülmesi istenen diğer konular hakkında karar almak. (16)

### 3-Birlik Encümeni

#### a-Birlik Encümeninin Kuruluşu

Birlik encümeni; birlik başkanı, birlik genel sekreteri ve birlik genel saymanı ile birlik meclisinin kendi üyeleri arasında bir yıl süre için seçeceği dört üye olmak üzere yedi üyeden oluşur.

#### b-Encümenin Çalışması

Birlik encümeni; ilgili yasaların sağladığı yetkileri kullanırken, birlik tüzüğünün kendisine tanıdığı hak ve yetkileri aşamaz.

Birlik encümeni tüzükte belirtilen zamanlarda toplanır. Gündem başkan tarafından belirlenir ve kararlar mevcudun çoğunluğu ile alınır. Oyların eşit olması durumunda başkanın olduğu taraf çoğunluk sayılır.

Görev ve yetkilerini şu şekilde saymak mümkündür.

\* Hazırlanan bütçenin ilk incelemesini yapmak,

\* Bütçe kesin hesabı ile ilgili meclise görüşünü bildirmek,

\* Bütçenin alt program harcama kalemleri arasında aktarmalar yapmak,

\* Birlik saymanlığınca hazırlanan aylık gelir-gider cetvellerini incelemek karara bağlamak,

\* ihale kararlarını almak ve pazarlık kararlarını almak,

\* Çeşitli kanunlar ve birlik tüzüğü tarafından birlik meclisine görev olarak verilen konularda, meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda, meclisin ilk toplantısında onayına sunmak şartıyla görüşüp karar vermek.

### III-)KÖY BİRLİKLERİNİN SORUNLARI

#### A-Yasal Düzenleme ile ilgili Sorunlar

Köy Yasası genel çizgileri ile yurt koşullarına bugün de gereken karşılığı verebilecek biçimde hazırlanmıştır. Yasa'nın toplumsal ve ekonomik açılardan etkinliği ve yerindeliği bir çok alanda bugün de vardır. Fakat birliklerle ilgili önermeleri bu yerindeliliğin dışında tutulmalıdır. Birlikler konusunda getirdikleri ile genel olarak köy sorunlarını anlayışı arasında terslik vardır. Yasa her şeyden önce birliklerle ilgili önermelerini bir uygulamaya dayandırmadan veya uygulamadan sonuç çıkarmadan hazırlanmıştır. Örneğin, köyler bugün birliklere katılıp katılmamakta serbest bırakılmışlardır. Zorlayıcı bir yasal düzenleme yoktur. Oysa köylerin birliklere katılmalarında hizmetin türü, coğrafi koşullar ve yerel gereksinimler değiştiren olmalıdır. Yapılacak yasal düzenlemelerde konuya çözüm getirilmelidir. Yerel yöneticinin katılmama kararı karşısında uygulayacağı yasal bir yaptırım yoktur. Bu boşluk, birliklerin etkinliğini azaltmakta bazan açıkça hakkaniyete uymamaktadır. Birlikleri gözetmek, onları işletmek açısından önemli bir konuma sahip olan kaymakamların bu konudaki yetkileri yasada belirlenmeli genişletilerek açıklık getirilmelidir. Bunun yanında, kaymakamların uygulama ile ilgili, yetkileri ile orantılı olarak birlikler konusunda sorumlulukları yine yasa ile belirlenmelidir. (17)

Bugün, birlik başarısı, yerel koşullar aynı olmak üzere ilgili kaymakamın girişkenliğine bağlıdır. Kaymakamlar arasında anlayış farklılıkları, köy birliklerini bazen silinmeye kadar götürebilmektedir.

Birlikler konusunda zorlayıcı ve belirleyici bir yasanın bulunmaması, konuyu kişisel bilgi, beceri ve insiyatiflerle yürütülen bir konu durumunda bırakmaktadır. Halbuki, tüm il ve ilçelerde kurulması, yasal bir zorunluluk durumuna getirilmesi, devlet tarafından teşvik edilerek desteklenmesi durumunda birliklerin, daha güçlü daha etkili birer yerel kalkınma aracı olacakları şüphesizdir. Böyle bir ortam birliğin yönetiminde görev alan kişilere de ayrı bir güvence verebileceği gibi, onları çeşitli ithamlara karşı koruyan bir kalkan durumuna getirecektir. (18)

#### B-Akçalı Sorunlar

Yerel Yönetim birlikleri için yasal bir takım zorlayıcı önermeler getirildiği takdirde, onların gerekli parasal kaynaklarla donatılması gerekir. (19) Bunun için Anayasa'nın 127 inci maddesine uygun yasal düzenleme ile görevlerine uygun parasal kaynak sağlanmalıdır. Yasal düzenleme diyoruz çünkü 127 inci madde mahalli idare birimlerini kapsamakta, kurulacak birlikler için bir yasal düzenleme gerekecektir. Ya görevle orantılı parasal kaynak bulunacak yada parasal kaynağa bakılarak kendilerine görevler yüklenecektir.

Köye hizmet götürme birliklerinin gelirleri, ilgili belediye ve köylerin bütçelerinden ayrılacak ödeneklerle sağlanır. İlgili her köyün ve belediyenin bütçesinin belli bir yüzdesini birliğe ayırması öngörülmüştür. Birliğin başarılı olup olmaması ilgili köylerin, belediyenin katkıda bulunabilecek güce sahip olması ile yakından ilgilidir. Bu katkı yeterince sağlandıktan sonra, hizmet ya da mal üretilebilmekte ve bunların satılması ile birlik bir gelir kaynağına o da yalnızca amortisman ve bakım giderlerini karşılayabilecek ölçüde kavuşmaktadır. Bu koşulun gerçekleşmesi ayrıca mal ve hizmete olan istemle yakından ilgilidir. Birliğin bu aşamaya gelinceye kadar varlığını sürdürebilmesi gerçekten zor görülmektedir.

Köy katkılarının sürekliliğini sağlamak ve katkıyı elde etmek çok güç olmaktadır. Çoğu köy bu konuda isteksiz davranmaktadır. Yapılacak yolun mutlaka kendi köylerinden geçeceğini kestirmeleri veya kendilerine çok sonra sıra geleceğini bilmeleri veya iyi-kötü yollarının ve açık içme sularının bulunması birliğe katılmaları konusunda önemli güçlükler çıkarmaktadır.

Öte yandan, belirli bir hizmet görüldükten sonra, başka bir altyapı çalışması, buna uygun olarak amaç değişikliği sık sık aksaklıklar doğurmaktadır.

Birliklerin her zaman etkili akçal kaynaklara sahip olamamaları onların, amaçladığı hizmetleri vatandaşlara götürmekte yetersiz kalmalarına neden olmakta, bu da halkın birliğe karşı olan güven ve desteğinin önemli ölçüde zedelenmesine neden olmaktadır.

Devletin, mevcut sınırlı bütçe imkanları ile, çok geniş bir coğrafi alanı kapsayan, ilçe ve köylerin yer aldığı kırsal bölgenin tüm hizmetlerini kısa sürede kaparak ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlamasının mümkün olmadığı ortaya çıktığına göre, devletin bu alanlardaki yetersizliğini gideren, yerel kaynakları harekete geçiren, örgütleyerek hizmet dönüştüren köy birliklerinin güçlü birer kuruluş durumuna getirilmesi mutlaka gereklidir. (20)

### C-Personele İlişkin Sorunlar

Geliştirilmiş birlik tüzüklerinden anlaşılacağı üzere birliklerin karar organları ücretsiz çalışan kimselerden oluşmaktadır. Birlik adına bu konuda yok denecek kadar az bir harcama yapılmaktadır. Bu konuda uygulamada bir aksaklığa rastlanmaktadır. Teknik eleman bulma güçlüğü birliklerin altından kalkamayacağı türdendir. Köy birliklerinin gerçekleştirilmeyi amaçladıkları hizmetlerin tümü teknik niteliktedir. Yogun bir teknik çalışma ve teknik elemana gereksinme gösteren hizmetlerdir. Bir yasal zorlama söz konusu olmayacağına göre teknik personelin tümünü bütçelerine

yıkım olacak şekilde sağlamak zorunda kalmaktadırlar.

Hizmetin gerçekleştirilmesi bittikten sonra yalnızca sürekliliği sağlamak için tutulan bir teknik elemana ilgili hizmet gelirinin üçte birinin ödenmekte olduğu saptanmıştır. (21)

#### D-Siyasal Kökenli Zorluklar

Köy hizmet birliklerinin içinde buldukları ortam ve konum kendilerini ister istemez siyasal çatışma içine sokmaktadır. Her hangi bir partiye birlik karar ve danışma organları üyelerinin bağlılık ve sempatisi uygulamada bazı güçlükler ortaya çıkarmıştır. Belediye ile birliğin ilişkisinde siyasal tutum önemli rol oynamaktadır. Aynı sorun köylere hizmet götürmede öncelik sırasının saptanmasında da vardır. İlgili kaymakamların az çok ağırlıkları olmakla birlikte, kaymakamın gücünün üstüne çıkarıldığı sorunun valiye ve hatta Başkente kadar götürüldüğü olmuştur. Bunun yanında birliğin yerel gereksinelere göre çalışması konusunda titiz davranan yöneticilerin direnmeleri bazen olumlu sonuç verebilmektedir. (22)

#### IV- )SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde mahalli idarelerin yüzyıllık bir geçmişi olmasına rağmen, belediyeler doğal ve demokratik süreçlerin içinde gelişmemişler, merkezin denetimini güçlendirmenin bir aracı olarak görülmüş, tek yanlı girişimlerle kurulmuşlardır. Demokrasinin önemli öğeleri arasına girişleri ise kentleşmenin yeni boyutlar kazandırdığı, sorunların kamuoyunun ilgisini çekmesi ve çoğulcu demokrasinin toplumsal bölümlere yayılması ile başlamıştır, denilebilir. Bir araç olarak düşünülüp, öyle geliştirilmelerinin sonucudur ki yerel yönetimler gerek kendilerine bırakılan görev ve kaynaklar, gerekse özerklik açısından sınırlı tutulmuşlar, zamanla etkinliklerini çoğunlukla yitirerek, merkezi yönetimin desteği oranında işlev yapan, edilgen aracı ve yetersiz kuruluşlar durumuna sokulmuşlardır. Bu anlayışın kaçınılmaz sonucu olarak, merkezi yönetime, yönetim ve mali açılardan yoğun biçimde bağlanmışlardır.

Ülkemizde belediyelerin başarılarını sınırlayan başka nedenler de vardır. Bunları, mali kaynak, araç-gereç, personel yetersizlikleri ve yönetim güçlükleri olarak sınırlayabiliriz.

Böyle bir durumda bulunan belediyelerin birlik oluşturmalarından beklenen yararlar arasında, belediye yönetimlerinin tek başlarına verimli ve etkin biçimde sağlayamadıkları hizmetleri ve tesisleri daha düşük bir maliyetle sağlayabilmek, bunları nitelik ve nicelik bakımından artırmak gibi ortak isteklerinin bulunmasıdır.

Öte yandan kırsal bölge belediyeleri, birliklerinden kopuk olarak kilometrelerce uzakta olmaları nedeniyle araçların, yolların, ticaretin ve alış-veriş ilişkilerinin canlanmasını sağlayamamışlardır. Bu durumda üye belediyeler arasında oluşması gereken organik bağları etkileyerek sosyo ekonomik yönden birliklerin uygulayıcı fonksiyonlarını azaltıp pasif duruma düşmelerine neden olmuştur.

Metropoliten alandaki yerleşme yerleri ise sosyo-ekonomik bir bütün olarak ele alınması gerekmektedir. Bu bölge birliklerinin hizmet yükleri hızla artmıştır.

Başta şehir altyapı, planlama ve imar, konut, çevre koruma, temel gıda maddelerinin sağlanması hizmetleri olmak üzere birçok hizmetin sağlanması ve sorunların çözümü tek tek belediyelerin güç ve sınırlarını aşmış, çok sayıda belediye ve diğer kamu kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğini zorunlu kılan sorunlar ortaya çıkarmıştır.

Belediyelerin sorunlarının büyüklüğü veya küçüklüğü tamamen onların oluşturduğu birliklere yansımaktadır. Diğer yandan birlik oluşturma özünü ise, ortaya çıkan büyük sorunları ortadan kaldırmaktır. İhtiyaçlar olmadan örgülenmeye gidilirse, bu sadece bir üst yapı olarak kalacaktır. Ülkemizde son yıllarda hükümetten yardım almak için kurulmuş, adı geçen tipte birlikler örneği yaşanmıştır. Bu durumun ise birliklerin hizmet üretme amaçlarının oldukça gerisinde kalmaları ve birliklerin kendilerinden beklenen görevleri yeterince yerine getirmemelerinde önemli bir neden ve talihsizlik olduğu söylenebilir.

Belediye birliklerinin başarılarını sınırlayan diğer etkenler ise, üye belediyelerin yapısından yansıyan mali kaynak, araç-gereç personel yetersizlikleri, yönetim güçlükleri, birlik alanlarının hizmet ihtiyaçlarıyla uyumsuzluğu olarak sıralayabiliriz.

Kentsel ve kırsal alanda görev yüklenmiş yerel yönetim birlikleri, günümüzde, bu görevlerini etkin bir biçimde yürütmekten uzak düşmüşlerdir. Başta temel görüş olmak üzere, yapısal, örgütsel ve fonksiyonel nitelikleri incelendiği zaman, hizmet alanı, görev, yetki, denetim vesayet, personel, mali ve teknik olanaklar, öteki yerel yönetim birimleriyle ve merkezi idare ile ilişkileri bakımından çok sayıda ve önemli sorunlarla karşı karşıya buldukları görülmektedir.

Ülkemiz birliklerinin, bugünkü çeşitli olumsuz sebeplerin neden olduğu görünüşleri, gelecekte üstlenmeleri gereken görevleri yerine getiremeyecekleri konusunda kesin bir veri olarak ele alınmamalıdır.

Bu konu ile ilgili önerilerimiz sunlardır. Bu başlık ile ilgili açıklamalar; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" çerçevesinde



Ahmat KARABİLGİN tarafından yapılan araştırmalar öncelikle göz önünde bulundurulurarak yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalarında köy, belediye, il özel yönetimi ve bunların kurdukları birliklerin karşılıklı bağ ve ilgileri hiyerarsik bir yapı içerisinde ele alınmalıdır.

Birliklerin hizmet alanları ve görevleri; merkezi yönetimce üstlenilmiş görevler dışında, üye yerel yönetimlerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha etkin ve ucuza malolacak, yerel nitelikte ve halkın günlük yaşamı ile yakından ilgili olmalıdır.

Yerel yönetim birlikleri mevzuatta belirlenen esas ve usullere uygun şekilde ana tüzükle kurulmaktadır. Yapılan incelemeler sonucunda, çoğunlukla aynı tip ana tüzüğün esas alındığı görülmektedir. Tüm yerel yönetim birlikleri için ortak bir kanun çıkarılmalıdır.

Yerel yönetim birimlerinin, hizmet alanlarının sosyo-ekonomik yapı özelliklerine uygun olarak kurulacak birliklere katılmaları zorunlu olmalıdır.

Yerel yönetim birliklerine Anayasa'nın 127 nci maddesine uygun olarak, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Genelde tüm yerel yönetim birimlerinin ve birliklerinin gelir kaynakları yeniden incelenip, görevlerle orantılı değerlendirme, tahsis ve dağıtımı yapılmalıdır. Görevlerle gelirler arasındaki denge sürekli izlenmelidir.

Dengeli kaynak dağıtımı için bir ana dağıtım planlaması yapılmalı, bu planlamada, nüfus, hizmet ve gelişme düzeyleri dikkate alınmalıdır.

Gelirlerde, hangi çeşit gelirin doğrudan, hangilerinin merkezi yönetimce toplanıp pay olarak verileceğinin ilkeleri açık bir biçimde saptanmalı; birliklerin kendi öz gelirleri olmasına önem ve ağırlık verilmelidir.

Kredi ve yardım verilmesi nesnel ölçütlere bağlanmalı, bunun aracılığı ile birlikler arasında hizmet ve mali denge sağlanmasına önem verilmelidir. Yardımlar ve krediler, belirli merkezi bir sistem ve program içinde denge sağlayıcı karşılıksız yardım, şartlı mali yardım ve proje kredileri biçiminde düzenlenmeli ve uygulanmalıdır.

Birliklerin merkezi yönetimce teftiş ve denetimlerinin önemli ölçüde aksatıldığı gözlenmiştir.

Kendi bünyeleri içinde oto kontrol sistemi geliştirilip kuvvetlendirilmekle beraber, bakanlıklar ve öteki kuruluşlar kendi görev ve sorumluluk alanlarına giren görev ve işlemlerin denetimini yapabilmelidirler. Hiç bir kuruluşun

görev alanına girmeyen denetim görevleri İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmelidir.

Merkezi yönetim, birlikler üzerinde, "yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla" idari vesayet yetkisine sahip olmalıdır.

Birliklerin tüm hesapları Anayasa'nın 160'ncı maddesi hükümlerine göre Sayıştay'ın denetimi dışında bırakılmıştır. Genel ve katma bütçelerin mali denetimini yapan Sayıştay denetimine benzer ve o derece etkinlik denetimi yapacak bir "Yerel Yönetimler Sayıştayı" kurulmalıdır.

Birliklerde görevli personelden, genel müdür ve saymanların atanmaları, nitelikleri ve diğer esaslar yasa ile belirlenmelidir.

Yerel yönetimler gibi çok sayıda personeli kapsayan, vatandaşa götürdüğü çeşitli hizmetlerle yaşam koşullarını kolaylaştırmayı ve iyileştirmeyi amaçlayan, ancak buna karşılık hiç veya az denebilecek düzeyde eğitilmiş insanlardan oluşan bir ortamda eğitim sorunu, çok daha çarpıcı bir gerçek ve zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimler de ve bu yönetimlerce kurulan birliklerde görevli yaklaşık 200.000.- personele hizmet içi eğitim verecek yolan "Yerel Yönetimler Eğitim Merkezi" en kısa sürede kurulmalıdır.

Birliklerin kuruluşuna ilişkin prosedür gereksiz bürokrasi yaratmaktadır. Anayasa'nın 127'nci maddesiyle getirilen Bakanlar Kurulu'nca, kuruluşa izin verilmesi uygulaması terkedilerek; bu yetki eskiden olduğu gibi İçişleri Bakanlığı ile valilere devredilmelidir. (23)

Belediye tesislerinde ve hizmetlerinde azami verimi sağlayacak, programlama, reorganizasyon, bakım, tamir, yedek parça vb. hizmetler modern işletmecilik anlayışına uygun bir biçimde düzenlenmelidir.

Belediye büyüklük sınırlarının yükseltilmesi, kademelendirilmesi, belediyelerin sayı, genişleme, birleşme ve şubeleşmelerine Türkiye'nin son nüfus durumu da gözönüne alınarak ülke kaynaklarıyla tutarlı bir sınır getirilmelidir.

Belediye birlikleri, devlet politikasıyla bütünlük arz eden bir belediyecilik politikasıyla yörgülmalı ve siyasi partilerin aleti haline gelmemelidirler. (24)

Köy birlikleri gerçeğine ise şu cümlelerle bir sonuç oluşturabilir. Halen ülkemizdeki yerel yönetim birlikleri sayısı 906 olup; sadece köylerin oluşturduğu birlik sayısı

652 adettir. Bunların hemen hemen tamamını köylere hizmet götürme birlikleri oluşturmaktadır.

Köylerin çeşitli belediyeler ile oluşturdukları birlik sayısı ise 170 adettir. Bunların çoğu ise sulama birlikleridir.

Köylerin il özel idareleri ile oluşturdukları birlik sayısı ise 19 dur. Yine belediyeler, il özel idareleri ve köylerin ortaklaşa oluşturdukları birlik sayısı ise 29 dur.

Buna göre toplam ülke geneli birlik sayısı olan 906 birliğin 870 adedinde köylerin üye olduğu gerçeği, birlik oluşumunun temelini, kırsal kalkınmaya ve köy yönetimlerimizin zayıflıklarını bu yolla giderme çabalarından kaynaklandığı gerçeğini gözler önüne sermektedir.

Halen nüfusumuzun %40 dolayında miktarının köylerimizde yaşadığı göz önünde tutulursa, köy kalkınması için birliklerin önemi, köylerin birlikler nezdinde yoğunlaşması gerçeği önünde daha iyi anlaşılacaktır. Çünkü var olan birlik sayımız olan 906 adedin %96 sı olan 870 adedin, %40 nüfus yoğunluğu tarafından şiddetle talep edilmesi, birliklerin ülke genelinde daha yaygın hizmet üretim yeteneğininide göstermektedir.

Merkezi idarenin, devlet politikaları ile uyumlu bir yerel yönetim politikasını bir an önce belirlemesi gerekmektedir. Böylece iktidarların siyasi amaçlarını ön plana çıkarıp, kaynak dağılımını bu amaç doğrultusunda, ülke ve ihtiyaç gerçekleri göz ardı edilerek uygulamaları önlenmelidir.

Devletin, gelir toplama ve hizmet üretme çabalarında yerel yönetimleri ve yerel yönetim birliklerini yetkili ve sorumlu kılarak, göstereceği çabalar her halde şimdikinden daha etkin ve kapsamlı olabilecektir.

## DİPNOTLAR

- 1-) NADAROĞLU, Halil, Mahalli idareler, t.i.T.i.A Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul 1986, s.341
- 2-) KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, II.Basım, İstanbul, Ekim 1994, s.97-98
- 3-) YAVUZ, Fehmi, Türk Mahalli idarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, TODAİE ve DPT ortak yayını Ankara1966 s.47
- 4-) NADAROĞLU, Halil, a.g.e, s.348
- 5-) YAVUZ, Fehmi, a.g.e, s.47
- 6-) GÜRSOY, Erol Zihni, Köy Yerel Yönetimi, s.42
- 7-) NADAROĞLU, Halil, a.g.e, s.347
- 8-) KARABİLGİN Ahmet, KAYA Projesi, Yerel Yönetimler Arastırma Grubu Raporu, s.30
- 9-) ZENGİN, Eyüp, Yerel Yönetim Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Prof.Dr. KELEŞ, Ruşen, Ankara 1993, s.227
- 10-) GERAY, Cevat, Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar, TODAİE yayın no:139, Sevinç Mabaası, Ankara 1974, s.165
- 11-) GERAY, Cevat, Kırsal Türkiye`de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Aydın Matbaacılık,Ankara1981,s.229-230
- 12-) TOKMAKÇIOĞLU, Fahri, Köy Birlikleri ve Faydaları, s.114-115
- 13-) BATUR, Erdi, Köy Birlikleri ve Toplum Kalkınması,s.4-5
- 14-) EREN, Turan, Kırsal Kalkınmada Bir Model Köylere Hizmet Götürme Birliği, DPT yayın no: 2312-SPGM:420, Ankara 1992, s.50,51
- 15-) ZENGİN, Eyüp, a.g.e., s.241-242-243
- 16-) İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğü
- 17-) GERAY, Cevat, Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar,TODAİE yayın no:139, Sevinç Matbaası, Ankara1974, s.171
- 18-) EREN, Turan, a.g.e, s.49
- 19-) 1982 Anayasası md.127
- 20-) EREN, Turan, a.g.e, s.28

- 21-) GERAY, Cevat, a.g.e, s.173
- 22-) GERAY, Cevat, a.g.e, s.174
- 23-) KARABİLGİN, Ahmet, Yerel Yönetim Birlikleri, KAYA Projesi, TODAİE Yayını, Eylül 1990, s.14-15
- 24-) YÜCEL, İsmail Hakkı, Belediye Birliklerine İlişkin Sorunlar ve Öneriler, Uzmanlık Tezi, T.C BAŞBAKANLIK DPT Müsteşarlığı, Ankara, Ekim 1983, s.83-84-85

## K A Y N A K Ç A

- ACBA, Sait, : Belediye Bütçesi, Yetkin Basımevi, Afyon 1991
- AK, İnci, : Metropolleşme Sürecinde Türkiye ve İzmir Ölçeğinde Çözüm Araştırması, T.C Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara 1981.
- BAKBAK, Ahmet  
SODAN, Ramazan  
GÜNAL, Salih  
EROL, Nejat : Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ve Açıklaması, Mahalli İdareler Derneği, Ankara Mart 1991
- DÖNMEZ, Mustafa : "Yerel Yönetim Birlikleri", Belediye Dergisi, Kasım 1995, Cilt 2, Sayı 5
- EREN, Turan : Kırsal Kalkınmada Bir Model Köylere Hizmet Götürme Birliği, T.C Başbakanlık DPT Yayın no:2312-SPGM:420, Ankara, Mayıs 1992
- GERAY, Cevat : Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar, TODAİE, Yayın no: 139 Sevinç Matbaası, Ankara 1974
- GERAY, Cevat : Kırsal Türkiye`de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Aydın Mabaacılık, Ankara 1981
- GÖNÜL, Mustafa : Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayınları no:59, Ankara 1977
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref : Yönetim Hukuku, Turhan Kitapevi, 5.Baskı, Ankara 1992
- GÜRER, Yılmaz : Türkiye`de Metropolitan İdareler, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara Nisan 1969
- KARABİLGİN, Ahmet : Yerel Yönetim Birlikleri, KAYA Kamu Yönetimi Araştırma Grubu, TODAİE Yayın no: YY 0014, Eylül 1990

- ÜNLÜ, Halil : **Belediyeler Ortak Sorunları ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği**, 30 Nisan Girne 1984
- ÜNLÜ, Halil : "Çeşitli Ülkelerde Yerel Yönetimler Arası Bölgesel, Ulusal ve Uluslararası İşbirliğine Örnekler Belediye ve Kent Birlikleri", **Birinci Kıbrıs Türk Belediyecilik Kongresi**, içinde Girne 1984
- YAVUZ, Fehmi : **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara 1966
- YAZICIOĞLU, Recep : **Yerinden Yönetim ve Demokrasi**, Ankara 1993
- YETER, Enis  
ÖZHAN, Hasan : **Mahalli İdare Birlikleri**, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü çalışması, Ankara 1996
- YILDIRIM, Selahattin : **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Gelistirilmesi**, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA EMME, ikinci Baskı, 1994
- YÜCEL, İsmail, Hakkı : **Belediye Birliklerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Uzmanlık Tezi, T.C Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Ankara Ekim 1983
- ZENGİN, Eyüp : "Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetim Birlikleri", **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1994, Sayı 405
- ZENGİN, Eyüp : "Yerel Yönetimler Arası İşbirliğinin Gerekleri Yerel Yönetim Birlikleri", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Türk Belediyecilik Derneği yayını, Ankara, Mart 1995, Sayı 593
- ZENGİN, Eyüp  
KELEŞ, Ruşen (Danışman) : **Yerel Yönetim Birlikleri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1993
- /----- : **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1996 Uygulama Planı

- /----- : **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,**  
(1968-1972) T.C Başbakanlık DPT  
Yayın no: 543, Ankara Aralık 1967
- /----- : **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı,**  
(1973-1977), T.C Başbakanlık DPT  
yayın no: 1397, Ankara Nisan 1975
- /----- : **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma**  
**Planı,** (1979-1983), T.C  
Başbakanlık DPT yayın no:1664,  
Ankara
- /----- : **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**  
(1985-1989), T.C Başbakanlık DPT  
yayın no:1974, Ankara
- /----- : **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**  
Özel İhtisas Komisyonu Raporu,  
T.C Başbakanlık DPT, Ankara 1991
- /----- : **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**  
(1996-2000), T.B.M.M. Kararı  
(18-7-1995) Karar no:374