

T.C  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE YEREL HİZMETLERİN  
SUNULMASINDA BELEDİYE BİRLİKLERİNİN YERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

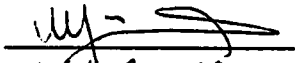
Nur ŞAT

93914

Enstitü Ana Bilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

Bu tez 27/09/2000 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği/Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

  
Y. Doç. Dr. Musa EKEN  
Jüri Başkanı

  
Y. Doç. Dr. Mustafa LİTİŞEN  
Jüri Üyesi

  
Y. Doç. Dr. Mehmet DEMİRKAN  
Jüri Üyesi

T.C. YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MENKUZU

## ÖNSÖZ

*Danışman hocam, Yrd. Doç. Dr. Musa EKEN'e yardımlarından ötürü teşekkür ederim. Ayrıca araştırma yöntemleri konusunda yönlendirici önerilerden dolayı Mustafa Kemal Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyelerinden Yrd. Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL'e teşekkürü bir borç bilirim.*

**Nur ŞAT**

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
İÇİNDEKİLER .....	II
KISALTMALAR .....	V
TABLolar .....	VI
ÖZET .....	VII
SUMMARY .....	VIII
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### METODOLOJİ VE TEMEL KAVRAMLAR

I. METODOLOJİ .....	2
A. KONUNUN SAPTANMASI .....	2
B. TEZ KAPSAMININ SAPTANMASI .....	2
C. TEZİN VARSAYIMI .....	2
D. TEZİN PLANI .....	3
E. KAYNAK ARAŞTIRMASI .....	3
F. YAZIM AŞAMASI .....	3
II. TEMEL KAVRAMLAR .....	4
A. KAMU HİZMETİ .....	4
B. MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM İLKELERİ .....	8
C. YEREL YÖNETİMLER .....	10

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ VE BELEDİYE BİRİLİKLERİ

I. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ .....	12
A. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ .....	12
B. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİ DOĞURAN SEBEPLER .....	13
1. Hizmetlerin Paylaşımındaki Anlayışın Değişmesi .....	13
2. Birlikleşmenin Getirdiği Ekonomik Yararları .....	14
3. Bilgi ve Tecrübe Alışverişi .....	15
4. Toplumsal Hareketlilik .....	15
5. Çevre Sorunlarının Sınır Tanımaması .....	16
6. Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi .....	16
C. YÖNETİMLER ARASI İŞBİRLİĞİ ALANLARI .....	17
D. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN KISA TARİHÇESİ .....	18

1 . Farklı Ülkelerde .....	18
2 . Türkiye’de .....	19
3 . Uluslararası Alanda .....	24
<b>E . YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN TÜRLERİ</b> .....	<b>25</b>
1 . Birlik Üyesi Mahalli İdare Birimlerine Göre .....	25
a) Özel İdareler Arası Birlikler .....	25
b) Belediyeler Arası Birlikler .....	26
c) Köyler Arası Birlikler .....	26
d) Karma Birlikler .....	26
2 . Birlik Amaç ve Faaliyet Konusuna Göre .....	28
3 . Görev Alanlarına Göre .....	30
4 . Amaç Sayısına Göre .....	30
5 . Sürelerine Göre .....	30
<b>G . YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN KURULUŞ, YÖNETİM, FİNANS VE ÖRGÜT YAPILARI</b> .....	<b>31</b>
1 . Diğer Ülkelerde .....	31
a) Almanya .....	31
b) Fransa .....	34
c) Danimarka .....	37
d) Portekiz .....	39
e) Bulgaristan .....	40
2 . Türkiye’de .....	44
3 . Uluslararası Alanda .....	48
a) Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) .....	48
b) Dünya Büyük Şehirleri Zirve Konferansı .....	50
c) Dünya Metropoller Birliği .....	51
d) İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı .....	51
<b>II . TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNE ÖRNEK: BELEDİYE BİRLİKLERİ</b> .....	<b>53</b>
<b>A . BELEDİYE BİRLİKLERİNİN TARİHÇESİ</b> .....	<b>53</b>
<b>B . BELEDİYE BİRLİKLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI</b> .....	<b>57</b>
1 . Anayasa .....	57
2 . Belediye Kanunu .....	58
3 . Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı .....	58
4 . Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi .....	59
<b>C . BELEDİYE BİRLİKLERİNİN ÖRGÜTSEL YAPILARI</b> .....	<b>59</b>
1 . Birlik Tüzüğü’nün Kabulü ve Onaylanması .....	60
2 . Tüzükte Bulunması Gereken Hususlar .....	60
3 . Birliğin Hükümü Şahsiyeti .....	61
4 . Birlik Organları .....	61
a) Birlik Meclisi .....	61
(1) Birlik Meclisinin Kuruluşu .....	61
(2) Birlik Meclisinin İlk Toplantısı .....	61
(3) Birlik Meclisinin Toplantıları .....	62
(4) Kanuna Uygun Olmayan Toplantılar .....	63
(5) Birlik Meclisinin Görevleri .....	63
(6) Birlik Meclisinin Kararlarına İtiraz .....	64

b) Birlik Encümeni .....	64
(1) Encümen Teşkili .....	64
(2) Görevi.....	65
(3) Encümen Toplantısı .....	65
(4) Encümen Üyelerine Huzur Hakkı Verilmesi.....	65
c) Birlik Başkanının Görev ve Yetkileri.....	66
5. Birlik Personeli .....	66
6. Birliğin Denetimi .....	67

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YEREL HİZMETLERİN SUNULMASINDA BELEDİYE BİRLİKLERİ

I . YEREL HİZMETLERİN SUNULMASI BELEDİYE BİRLİKLERİNİN YERİ VE ROLÜ .....	68
II . ÜLKEMİZDE YEREL HİZMETLERİN SUNULMASINDA BELEDİYE BİRLİKLERİNİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR .....	71
III . ÜLKEMİZDE YEREL HİZMETLERİN SUNULMASINDA BELEDİYE BİRLİKLERİNİN GELECEKTEKİ ROLÜ İÇİN NELER YAPILMALIDIR? .....	73
SONUÇ.....	75
KAYNAKÇA.....	77
EK.....	80
ÖZGEÇMİŞ.....	89

## KISALTMALAR

<b>a.g.e</b>	: adı geçen eser
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>Ed.</b>	: Editör
<b>IULA</b>	: Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği
<b>IULA-EMME</b>	: Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
<b>MBBB</b>	: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği
<b>ÖİK</b>	: Özel İhtisas Komisyonu
<b>T.C</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TBD-KAV</b>	: Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenaur Vakfı
<b>TİD</b>	: Türk İdareciler Derneği
<b>v.b.</b>	: ve benzeri

## TABLolar

### Sayfa No

Tablo 1 : Yönetim Birliklerine Göre Birlikler.....	27
Tablo 2 : Amaçlarına Göre Birlikler.....	29
Tablo 3 : Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Yıllarına Göre Dağılımı.....	47



## ÖZET

Kamu yönetiminin en önemli konularından birisi “hizmet” konusudur. Yönetim olgusu hizmeti en iyi şekilde karşılamak hedefindedir. Bu amaçla hizmetin kapsamı, talebi, tasarlanması, arzı ve hizmetin arzı sonunda denetimi gibi esaslar iyi tanımlanması ve tartışılması gerekir.

Hizmetin örttüğü alan genişledikçe bu esasların belirlenmesi daha kısa bir zaman alır. Ancak her bölgeye, her idari birim alanına göre değişkenlik gösteren yerel hizmetler bu esasların belirlenmesini ince bir noktaya taşır.

Özellikle son yüzyılda yaşadığımız hayatın boyutlarının değişmesi ve bu değişimin en çok kentlerde yaşanması yerel hizmet ve belediye olgularını bir araya getirmiştir. Kentte hizmet sunan diğer yönetim birimleri varlığına rağmen belediye birimlerinin öne çıkması onların halk oyununa ve halk denetimine dayanmasından kaynaklanır. Ülkemiz gibi yerel yönetimlerin merkeze göre zayıf kaldığı ülkelerde öncelikle güçleri birleştirmek için kurulan yerel yönetim birlikleri, belediyelerin önem kazanmasıyla bu birimlerin yaşadığı zayıflığı aşmanın bir yolu olarak görülmüştür ve böylece belediye birlikleri yaşamımıza girmiştir.

Çağımız yerel hizmetin talep edildiği, tasarlandığı, sunulduğu ve denetlendiği alanın merkezinde olan belediyelerin ve belediye birliklerinin artık zayıflıklarını aşmak için değil demokratik yaşamın sağlıklı sürdürebilmesi için varlığını sürdürmesini gerekli kılmaktır.



## SUMMARY

One of the most important subjects of public administration is “the service”. The fact of management aims at providing the best services. On this purpose, the essentials of scope of the service, demand, design/planning, supply, and finally supervision need to well-defined and discussed.

While the service area expands its borders, definition of these principals takes shorter time. However, local services that are variable region by region, lead the definition of the principals to a very sensitive point.

Local services and municipality facts became closer while contemporary life of the last century have changed the dimensions of life, especially in the cities. In spite of the existence of the other city-services units, unions of municipalities leadership depends on the support of public votes and the supervision. In the countries like ours, where local governments are comparatively weaker than central governments, unions of municipalities establish all before else, in order to join the forces, are accepted as one of the ways to avoid the weakness’ that those management units had faced, in this manner the unions of municipalities have become parts of our lives.

Our age mandate that, Municipalities and unions of municipalities which are in the heart of the field where local services is required, designed, provided and controlled-supervised; should survive not only to get over the weaknesses but to be able to sustain the healthy democratic life.

## GİRİŞ

Bu çalışmanın konusu “Türkiye’de yerel hizmetlerin sunulmasında belediye birliklerinin yerinin” ne olduğudur.

Bu konu, yerel yönetim geleneğimizin daha sağlam olarak sürdürülmesine olan katkısı, yerel hizmetlerin karşılanması hedefi güden birimlere alternatif bir çözüm sunması, ülke içinde ya da ulusların arasında yapılan işbirliğiyle eksikliklerin giderilmesine destek vermesi, çağımızın çatışma yerine uzlaşmayı yeğ tutan anlayışına uyum sağlamasıyla önem arz etmektedir.

Çalışmanın amacı, konuyu belirleyen etkenleri ortaya koyarak, Türkiye’de yerel hizmetlerin sunulmasında belediye birliklerinin yerinin ne olduğunu göstermek, sorunlarını dile getirmek, ve gelecekteki rolünü tayin etmeye katkıda bulunmaktır.

Araştırmanın yapılmasında, konu üzerinde doğrudan ilgili yazılı kaynakların incelenmesi ve konuyla ilgili kurumlarla yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilerin derlenmesi yöntemi izlenmiştir.

Yüzyılı aşkın zamandır dünyada yerel yönetimlerin yerel hizmetlerin daha etkin olarak sunulmasında karşılaşılan güçlükleri aşmak için kendi aralarında kurdukları yerel yönetim birlikleri oldukça önem kazanmıştır. Bu, son altmış yetmiş yıldır ülkemizde de böyledir. Özellikle de 1970’lerden sonra. Yerel yönetim birliklerine daha çok ihtiyaç duyulmasında hangi etkenler rol oynamaktadır? Yerel yönetim birimleri arasında değişik kombinasyonlar ile birlik kurulabildiği halde neden belediye birlikleri öne çıkmaktadır? Yerel hizmetin sunulmasında belediye birliklerinin yeri nedir? soruları bu çalışmayı belirleyen sorular olmuştur.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **METODOLOJİ VE TEMEL KAVRAMLAR**

#### **I. METODOLOJİ**

##### **A. KONUNUN SAPTANMASI**

Temel kavramların ne olduğu, genel olarak yerel yönetim birlikleri, Türkiye’de yerel yönetim birliklerine örnek olarak alınan belediye birliklerinin tarihçeleri, hukuki ve örgütsel yapıları öğeleri tek tek ele alınarak “Türkiye’de Yerel Hizmetlerin sunulmasında Belediye Birliklerinin Yeri” konusu araştırılmıştır.

##### **B. TEZ KAPSAMININ SAPTANMASI**

Çalışmamızın ağırlık noktası kavramların iyi tanımlanmasında yer aldığından temel kavramlar üzerinde durulmaya öncelik verilmiştir.

Yerel hizmetlerin sunulmasında belediye birliklerinin yerinin tespitinden önce yerel yönetim birlikleri için genel bir değerlendirme yapılmıştır. Bu yapılırken diğer ülkeler, uluslar arası alan ve Türkiye’ye ilişkin bilgilerde sunulmuştur.

##### **C. TEZİN VARSAYIMI**

Bu tez, Türkiye’de dünyada da olduğu gibi yerel hizmetlerinin sunulmasında belediye birliklerinin yerel yönetimlerin karşılaştığı güçlüklerin aşınmasını sağlaması, yönetim zihniyetimizin değişimine katkıda bulunarak kaynakların daha etkin kullanılmasını gerekli hale getirmesi, çok yeni olan demokratik yaşamın daha iyi yaşanmasına destek vermesi açısından önemli bir alternatif olduğu varsayımını öne sürmektedir.

#### **D. TEZİN PLANI**

Birinci bölüm tezin metodolojisi ve konuyu belirleyen temel kavramlara ayrılmıştır.

İkinci bölüm yerel yönetim birliklerinin genel yapısını farklı düzeylerde sergiledikten sonra belediye birliklerini incelemektedir.

Üçüncü bölüm ise tezin varsayımı, uygulamada karşılaşılan sorunları ve geleceği üzerinde durmaktadır.

Sonuç, ek, yararlanılan kaynaklar bu bölümleri izlemiştir.

#### **E. KAYNAK ARAŞTIRMASI**

Tezin hazırlanmasında T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Türkiye Belediyeciler Derneği'nden edinilen bilgiler ile konuyla doğrudan ilgili sekseni aşkın kaynak ülkemizin kurum ve üniversite kütüphanelerinden toparlanmıştır. Bunlardan en anlaşılır ve en yararlı olabilecek olanlar tez içerisinde yer almıştır.

#### **F. YAZIM AŞAMASI**

Araştırma döneminde derlenen bilgiler, yararlanılan kaynakların şekillenmesiyle tez planına uygun bir şekilde yerlerini almışlardır. Yazım aşamasında tezin metin, tarz, dil özeni ve imla açısından genel kabul görmüş kurallara uygun bir şekilde oluşmasına özen gösterilmiştir.

## II. TEMEL KAVRAMLAR

Bu bölüm; çalışmada işlenen konunun yapısı itibariyle tanımlanması, üzerinde durulması gereken kavramları içermektedir. Bu açıdan konunun öncesinde sözü edilen kavramların tanımları ve kapsamlarına yer verilmiştir.

### A . KAMU HİZMETİ

Hizmet, “İnsan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bir iş yapmak” şeklinde tanımlanabilir. Sonucunda yarar sağlayan bu işin yapılmasının nedeni, ödev olarak verilmiş bir hükümlülük olabileceği gibi maddi kazanç sağlamak ya da ihtiyaçların karşılanmasındaki eksiklikleri tamamlamak için gönüllü olarak çalışmak isteği de olabilir. Bir doktorun hastasının ağrısını gidermek için gösterdiği çaba, bir berberin saç kesmesi, bir sivil toplum kuruluşunun sokak çocuklarına barınacak yer sağlaması, bir bekleminin huzurun sağlanması amacıyla devriye gezmesi “hizmet” örneklerindedir. Hizmet kavramı kullanıldığı yere ve çalışma alanına göre (hukuk, siyaset, iktisat v.b) değişik anlamlar kazanmaktadır. Buna bağlı olarak “kamu hizmeti” kavramı da, kamu yönetimi alanına ve özellikle de kamu kavramına bağlı olarak bir anlam kazanmaktadır.

“Kamu” kelimesi “hep, bütün, bir ülkedeki halkın bütünü”nü ifade ettiği gibi, “kamu” ile kullanılan ifadeler genellikle resmîyet, açıklık, halkın tümüne ait olma (Eryılmaz,1997:6) anlamları da kazanmaktadır. İşte “kamu hizmeti” böyle bir ifadedir. Kamu hizmetinin anlatılması amacıyla genel olarak yapılmış bir tanım yoktur. Ancak Sıddık Sami Onar’ın tanımlaması ayrıntılı ve tatmin edicidir. Yazara göre kamu hizmeti, “Devlet veya diğer kamu tüzel kişiler tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir.”(Onar, 1966:13) Bu açıdan kamu hizmeti, “devlet iktidarının veya kamu adına hareket etmenin meşruluk kriteri olarak görülür.”(Ulusoy,1998:21) kamu hizmetine ilişkin bu tanımların artık eskidiği sivil toplum örgütleri ve gönüllü kuruluşların sundukları hizmetlerinde dahil olması gerektiği belirtilmektedir.

Kamu hizmeti bir çok unsur ve nitelikleriyle kendine has bir yapı gösterir. Onar'ın tanımlamasında da çıkarılabileceği gibi kamu hizmetinde öncelikle kamu yararı<sup>1</sup> amacıyla, devlet veya diğer tüzel kişileri<sup>2</sup> tarafından arz edilmesi unsurları belirgindir. Kamu hizmeti hizmetten ihtiyaç sahiplerinin eşit yararlanması, ortak tüketime sunulması, düzenli ve devamlı işlerden oluşması, faydasının bölünemezliği (kişisel paylara ayrılmaması), ücretsiz olarak sunulanların maliyetlerinin kamusal finansmanca karşılanması, finansman için ise özel mali araçların (vergi, harç, borçlanma gibi kullanılması, fiyatlandırmanın siyasi talebe göre siyasi mekanizma tarafından belirlenmesi şeklinde özetlenebilecek niteliklere sahiptir. Kamu Hizmeti çeşitli açılardan sınıflandırmalara tabi tutulmuştur:

“– Hizmetin tamamının devlet tarafından yürütülmesi veya bir kısmının özel teşebbüse bırakılması bakımından “tekel” ve “tekel olmayan” kamu hizmetleri,

- Tüm ülkeyi kapsamı veya bir bölgede yürütülmesi yönünden “genel” ve “yerel” kamu hizmetleri,
- Tüketicilerin yararlanma şekli açısından “doğrudan” ve “dolaylı” kamu hizmetleri ya da “Ücretli” ve “ücretsiz” kamu hizmetleri gibi sınıflamalar yapılmaktadır. Ayrıca, “tam kamusal hizmetler”ve “yarı kamusal hizmetler” şeklinde de bir ayrıma gidilmektedir. (...)
- İşlevleri bakımından kamu hizmeti; “koruyucu”, “düzenleyici”, “yardım” olmak üzere üç grupta da toplanabilir.”(Eken,1995:6-7)

---

<sup>1</sup> Kamu yararı, kamu hizmetinin amacıdır. Kamu hizmetinin ortak ihtiyaçları hedeflemesini ve “fayda” kavramını öne çıkarmasını simgeler. “Bir hizmetin, kamu hizmeti sayılması için doğrudan doğruya kamu yararını sağlamak amacıyla yönelik olması gerekmektedir.” Birsen Çırakman, “Kamu Hizmeti, **Amme İdaresi Dergisi**, C.IX, Sayı:4, (Aralık 1976), s.77. Kamu hizmetinin fiyatını belirleyen siyasi organların toplumdaki farklı gelir düzeylerini dikkate almak durumunda olmaları nedeniyle kamu hizmetinin kamu yararına uygun olarak halka sunulduğuna dikkat çekilmiştir. Eryılmaz, a.g.e., s.27-28

<sup>2</sup> Özel sektör, bölünemez niteliği nedeniyle kişisel talebe yol açmayan ve fiyatı belirlenemeyen mal ve hizmetleri üretmek istemez. Fakat mutlaka karşılanması gerekli olan bu mal ve hizmetlerin üretim

Kamu hizmetinin nitelikleri yanında kamu hizmetinin yürütülmesi de büyük bir önem taşır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için kullanılan kaynaklar kıttır. Buna karşılık ihtiyaçlar sonsuzdur. Bu gerçek, kaynakları en iyi şekilde değerlendirmeyi ve sonuçta onlardan en çok faydayı sağlamayı zorunlu kılar. Peki, hem kaynakları israf etmeden elde edilen faydayı çoğaltmak hem de toplum refahını azami düzeye getirmek yani kaynakların etkin olarak dağılımını sağlamak nasıl mümkün olabilir?

Tam rekabet piyasasının ön koşullarının <sup>3</sup> gerçekleşmesi halinde piyasa temel denge koşullarına <sup>4</sup> ulaşacaktır. Böyle bir ekonomide tüketici kendisine en çok fayda veren malları talep edecek, üretici ise kendisine en çok kar getiren malları marjinal maliyetin piyasa fiyatına eşitlendiği ana dek üretecektir. Dolayısıyla marjinal fayda ile marjinal maliyet eşitlenerek hem talep hem arz yönünden kaynaklar en etkin biçimde kullanılmış olur. Bu durumun ifadesini “Pareto Optimumu” kavramında buluyoruz: “Şayet Toplumda en az bir kişinin refahını arttırma imkanı yoksa, Optimum bir kaynak dağılımı var demektir. Tersine, kimsenin refahını azaltmadan bazı kişilerin refahını

---

sorumluluğu devlet, kamu tüzel kişileri ile bunların gözetimi ve denetimi altındaki özel sektör tarafından üstlenilir.

<sup>3</sup> Bu önkoşulların başlıcaları: 1- Alıcı ve satıcıların fiyatı yalnız başlarına etkileyememeleri, 2- bir malın diğeri yerine ikame edilme imkanının, o maldan kullanılan miktar arttıkça azalması, 3- Aynı ürünü elde edebilmek için bir faktörü diğeri yerine kullanabilme imkanı, o faktörden kullanılan miktar arttıkça azalması, 4- Her üretici için anlamlı üretim bölgesi içinde kalan belli bir üretim düzeyinden sonra marjinal ve ortalama maliyetlerin artması gereği, 5-Gerek tüketicilerin piyasada kendilerine açık imkan ve fırsatlar hakkında tam ve doğru bilgi sahibi olmaları, 6-Tüketici ve üreticilerin çeşitli iktisadi değişkenlerde ortaya çıkacak değişmelere karşı en uygun tepkiyi derhal ve fazla bir maliyete katlanmadan gösterebilmeleri, 7- üretilen mal ve hizmetlerden ancak bedelini ödeyenlerin yararlanmaları, 8- Üretim ve tüketimde o eylemlerden yarar sağlayanlardan başka kimselerin katlandığı maliyetlerin olmaması. Bu konuda Özhan Uluatam “**Makro İktisat**”, 8.B., Ankara, Savaş Yayınları, 1995, s.192-193’ten yararlanılabilir.

<sup>4</sup> Temel denge koşulları:1- Herhangi iki mal arasındaki marjinal ikame oranı malları kullanan tüketiciler için aynı olmalıdır. 2- Herhangi iki üretim faktörü arasında marjinal ikame oranı, bu faktörleri kullanarak üretilen tüm mallar için aynı olmalıdır. 3- Herhangi iki mal arasında her tüketicinin marjinal ikame oranı, bu iki mal arasında marjinal dönüşüm oranına eşit olmalıdır. 4- İki malın fiyatları arasındaki oran bu malların maliyetleri oranına eşit olmalıdır. a.g.e.,s.193-194

artıracak yeni dağılımlar Pareto optimumuna doğru yaklaşmayı, dolayısıyla eski halin optimumundan uzak bulunduğunu ifade eder”(Uluatam,1995:194).

Böylece etkin kaynak dağılımına ulaşıldığı zaman toplumda bir kişinin durumunun iyileştirilmesinin en azından bir başka kişinin durumunun kötüleşmesine bağlıdır.

Böyle bir tabloyu kurmak gelir dağılımının veri kabul edildiği, dışsallıkların olmadığı bir tam rekabet piyasasında mümkündür. Aynı tabloyu kamu hizmetleri açısından da yorumlayabilir miyiz? Kamusal hizmetleri bir fiyatı olmadığı için talebi belirlemek oldukça güçtür. Başlangıç olarak ekonomik piyasalardaki talep kavramı değil de “oy birliği” ile kendini açığa vuran “toplumsal talep” kavramı üzerinde durulursa bu güçlük aşılabilir. Çünkü ancak bu şekilde talep yönünden fayda maksimizasyonuna ulaşılmış olunur. Tabii günümüzün çok kalabalık toplumlarında oy birliğini temin edilmesi hayal kadar uzaktır. Bu noktada devreye “temsili demokrasi” ve “seçim” kavramları girer. Seçim yoluyla en azından kamu hizmeti konusunda toplum tercihlerinin genel eğilimleri ortaya çıkarılabilir. Ancak bu tercihler kamu hizmetinin taşıdığı niteliklere göre farklılaşmamaktadır. Kamu hizmetlerinin en önemli niteliği bölünmezlik bazı hizmetler için tüm ülke çapında, bazı hizmetler içinse belli bir bölge çapındadır. Tüm ülke çapında bölünmez olarak sunulan kamu hizmetleri “genel”, belli bir bölge çapında bölünmez olarak sunulan kamu hizmetleri ise “yerel” sıfatlarıyla adlandırılır. Genel kamu hizmetleri merkez örgütü tarafından karşılanırken yerel kamu hizmetleri bölgenin ölçeğine göre kurulmuş örgütler tarafından karşılanmaktadır. Yerel hizmeti karşılayan örgüt, merkezi devlet örgütünü taşra birimleri şeklinde ya da merkezin kurduğu ve yerel hizmeti sağlayacak ayrı hizmet birimleri şeklinde olabilir. Ancak her iki şekil kararların merkezden alınması anlamına gelmektedir. Bu ise o bölgede yaşayanların tercihlerine olan duyarlılığın azalmasına yol açmaktadır. Böyle bir durumun önüne geçilmesi (özellikle toplumsal refahın sağlanması için) gerekmektedir. Çözüm yerel kamu hizmetlerinin yürüten karar birimlerinin o belirlenmiş bölge düzeyinde kurulmasıdır. Yani yerel yönetimlere ağırlık vermektir. Böylece toplumsal talep açısından fayda maksimizasyonu için kaynakların etkin kullanımı sağlanabilir. Ayrıca halk hizmetlerinin yürütülmesini daha kolay takip edecek, eleştirilerinin iletebilecek ve yönetimi etkileyebilecektir. Yerel hizmetin yerel yönetimlerce yürütülmesinin bir başka



iyi olan yönü kırtasiyeciliğin azalabilmesidir. Sonuçta talep ve kaynak arasındaki ilişkiyi hizmetin sunulduğu yer ile taleplerin yoğunlaştığı bölgenin sınırlarında bulunan, seçimle iş başına gelmiş yerel yönetimlerin yerel hizmeti daha etkin gerçekleştirebildiği ortaya çıkmaktadır. Tabiidir ki arz yönünden de yerel yönetimlerin yerel hizmet konusunda katkıları çoktur. Yapılan değerlendirmeler<sup>5</sup>, hizmet arzında tek bir birim yerine birden çok birimin yer almasının üretim etkinliğini yükselteceğini göstermektedir. Çünkü bu şekilde aynı girdilerle daha çok ve daha çok kaliteli hizmeti elde etmek mümkündür. Birden çok birimin hizmet arzına katılabilmesi ise hizmet alanının optimum büyüklüğünün bulunmasıyla ilgilidir. Arz açısından etkinliğe ulaşılması hizmet alanı ile birlikte hizmetin kalitesi ve hizmeti kullanan nüfus yoğunluğuna da bağlıdır. Diğer ikisi veri olarak alındığında marjinal ve ortalama maliyet azalacak sonra belli bir alan aşıncaya yükselecektir (azalan maliyetler ve üretimin sürdüğü noktaya gelince). Ortalama maliyetin en düşük olduğu alan en uygun hizmet alanıdır. Uygun alana göre bir değerlendirme yapılarak dar alanlar genişletilmelidir. Uygun alanın büyüklüğü hizmet çeşitlerine göre farklılaşabilir. Bu soruna en iyi çözüm değişik hizmet alanlarının ortalamasının bulunması olarak gösterilmiştir. (Bulutoglu,1971:53) Teorikteki düşünce uygulamada en uygun yerel hizmet üretim birim olarak belediyeleri devreye sokmuştur. Ancak uygulamada hizmet üretim birimleri belirlenirken yalnızca bu teörinin işlemediği ve bu birimlerin oluşmasında o ülkenin sosyo-kültürel ve ekonomik yapısının da önemli bir role sahip olduğu bilinen bir gerçektir.

## **B . MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM İLKELERİ**

Kamu hizmetinin uygulanabilmesi için bir merkezde toplanmış bir otoritenin ve onun hiyerarşik düzen içindeki örgütünün kararlar alması ve bunları yürütmesi “merkezden yönetimi” ifade eder. Buradaki amaç “kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü

---

<sup>5</sup> Bu konudaki değerlendirmeler,Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1971, s.52-53 ve Halil Nadaroglu, **Mahalli İdareler** 4.B., İstanbul, Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş.,1989, s.42-43 de incelenebilir.

sağlamak”tır. (Eryılmaz,1997:53)“Merkez denince yasama organı ve yargı ile birlikte yürütmenin merkez organları yani bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar akla gelmektedir.”(DPT,1994:35) “Merkezden yönetim ilkesi “siyasi” ve “idari” olmak üzere ayrılmaktadır.

Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. (...) İdari bakımdan merkezi yönetim ise, daha dar bir anlam ifade eder. İdari merkezîyetçilik, kamu otoritesinin merkezleştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların eline verilmiştir.”(Eryılmaz,1997:53) Buna paralel olarak siyasi merkezîyetçiliğin olduğu sistemlerde idari merkezîyetçilik yer alabilir. Siyasi merkezîyetçilikde bu yoktur.

“Yerinden Yönetim” ilkesi, yerel nitelikteki kamu hizmetlerin karşılanması için bazı kamusal güçlerin devlet içinde yer almakla beraber merkezi yönetim dışındaki özerk yerinden yönetim kuruluşlarına bırakılması şeklinde tanımlanabilir. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik amacıyla subsidiyarite <sup>6</sup> ilkesinin uygulanması gerekir. Bunun için kamu yönetimi “Merkezi yönetimin taşra kuruluşları” ile “yerinden yönetim kuruluşları” birimlerini oluşturur. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları kamu hizmetleri “yetki genişliği”ne <sup>7</sup> dayanırken yerinden yönetim kuruluşları bu konuda “yerinden yönetim” ilkesine göre oluşum gösterir.(DPT,1994:35)

---

<sup>6</sup> Hizmetin halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi olarak tanımlanabilir.

<sup>7</sup> Yetki genişliği, merkezi yönetimin kendisine ait yetkilerden bazılarını kendi örgüt modeli gereği alt birimlere devretmesidir.

Yerinden yönetim “siyasi” ve “idari” olarak ayrılır: Bırakılan kamu gücünden bir kısmı yasama gücüne ait ise siyasi yerinden yönetim ile yürütme gücüne ait ise idari yerinden yönetim ile <sup>8</sup> karşı karşıya kalınmaktadır. İdari yerinden yönetim uygulama yönünden yerinden yönetim “Hizmet yönünden Yerinden Yönetim” ve “Coğrafi Yerinden Yönetim” olarak ayrılır. “Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim”, belli kamu hizmetlerinin daha etkin olarak yerine gelmesi için gerekli özel teknik ve uzmanlıklara olan ihtiyaç karşılar. “Coğrafi Yerinden Yönetim” ise belli bir alan ölçeğinde oluşturulan birimlerin orada yaşayan halkın yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamasıdır.

### C . YEREL YÖNETİMLER

Genel olarak “Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu” şeklinde tanımlanmıştır.(Keleş,1998:19) İnsanların birlikte ve yakın olarak yaşamalarından doğan yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan birimlerdir. Bu kuruluşlar devlet içinde yer almakla beraber özerk yapıya sahiptirler. Karar organlarının yerel halk tarafından seçilerek oluşturulması, özel gelir kaynaklarına sahip olmaları, kararları yürütmek için kendine özgü personele sahip olmaları, yerel halkın yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmet üretmeleri, demokrasinin yaşanmasında “okul” işlevi görmesi, yerel kaynaklara hareket kazandırması, hizmetlerinin örttüğü alanda kamu huzur ve sağlığını koruyarak ülke çapındaki düzene katkıda bulunmaları akla gelen ilk özellikleridir.

---

<sup>8</sup> Siyasi yerinden yönetim sistemi federal devletlerde gözlenebilir. Yasama gücünün bir kısmı onlara bırakılan birimlerin ulusal egemenlik konusunda ulusal hükümete bir ortaklığı yoktur. İdari yerinden yönetim ise merkezi yönetimin dışındaki özerk yerinden yönetimlerin yerel hizmetleri yürütülmesini anlatır. Bu kişilere siyasi yerinden yönetimde olduğu gibi egemenlikle ilgili bir hak tanınmamıştır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ VE BELEDİYE BİRLİKLERİ

Dünyamızın geçirdiği ciddi sosyal ekonomik ve teknolojik değişim toplumları birbirlerine nasılda sıkı sıkıya kenetlendiği inkar edilemez bir gerçekliktir. Yaşanan bu değişimden kazanılan bu deneyimler sorunların çatışma ile değil kullanılan araçların geliştirilmesi, daha çok bilgiye ulaşılması ve en önemlisi işbirliğinden geçtiğini göstermiştir. Bilgi toplumlarındaki artış daha katılcı demokrasiye duyulan özlem, kıt olan kaynakların artan nüfus ile hızla tükenmesi, çevre kirliliğinin yaşam üzerindeki kötü etkilerinin fark edilir düzeye gelişi toplumları işbirliğine sevk eden sebeplerin başında gelmektedir. Yaşadığımız dünyadan başka bir dünya olmamasının gelecek için önemini farkındayız. Artık insan oğlu bu ortak yaşamın zorluklarını bu işbirliği ile daha kolay aşabileceğini görmektedir.

Buradaki en önemli rol yönetimlere düşmektir. Bu rolün büyük bir payı ise yerel yönetimlerindir. Çünkü yerel yönetimler vatandaşın gündelik hayatının tam ortasında, hizmetin talep edildiği alan ile arz edildiği o küçük alan içerisinde yer almaktadırlar. Hem kaynakların akılcı olarak kullanılması, bilgi ve tecrübe alışverişi, altyapı hizmetleri, çevre sorunları, kültürel ve doğal mirasın korunup değerlendirilmesi gibi konular hem de merkezi yönetimin hazırladığı planların ve oluşturduğu politikaların düzenli şekilde halka ulaşması ve yürütülmesi gibi konular yerel yönetimlerin sorumluluk alanı içerisinde. Yerel yönetimlerde bu zorunlu görevleri başarabilmek için çağın getirdiği anlayışları uygulayabilmek amacıyla işbirliğine gitmektedirler. Böylece ortak nitelikteki yerel hizmetleri daha başarılı olarak sunmak için imkanlar çeşitli şekil ve ölçeklerde bir araya getirilmektedir.

Bu bölümde genel olarak yerel yönetim birlikleri ele alınmış, onların çeşitli şekil ve ölçeklerdeki türleri tanıtılmış, yerel yönetim birliklerinin doğuran sebepler üzerinde durulmuş diğer ülkelerdeki, ve ülkemizdeki tarihçeleri ve uygulamaları incelenmiştir. Daha sonra ülkemizde birleşme konusunda öne çıkan “belediye birlikleri” konuyu somutlaştırmak için örnek seçilerek ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.

## **I. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ**

Kamu hizmetlerinin giderek çeşitlenmesi yerel kamu hizmeti sunan yerel yönetimlerin tek başlarına ellerindeki kıt kaynaklar ile çalışmalarını zorlaştırmıştır. Bu zorlukla beraber yaşanan diğer birçok değişim yerel yönetimleri kendi aralarında işbirliğine gitmeye sevk etmektedir.

### **A . YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ**

“Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki işbirliği ve yerel yönetimlerin Avrupa’nın muhtelif ülkelerindeki birlikleri son derece ilginç bir konudur. Neden? Çünkü bu yerel yönetim birlikleri ve işbirliği, devletin yapısı, devlet yönetimi biçimi hakkında ve hakeza yerel yönetimin, ki yerel yönetim bir demokratik sistemin temeli, tabanı olduğuna göre etkisi üzerinde bize bilgi verir.” (Schönbohm,1998:12-13) anlatımı yerel yönetim birliklerinin niteliği hakkında doğru bir yön çizmektedir. Yerel yönetimler, vatandaşların gündelik ve uzun vadedeki ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılarlar. “Ancak uygulamada karşı karşıya kaldıkları meseleler bazen kendi örgütleri için üstesinden gelinmeyecek kadar büyük, bazen de büyük bir örgüt ve kaynak ayrılmasına değmeyecek kadar küçüktür”. (DPT,1991:108) İşte bu yüzden yerel yönetimler kendi aralarında işbirliği yapmaya yönelmişlerdir.

Kurulan işbirlikleri, yerel hizmetlerin devamlı, nitelikli ve ihtiyaç duyulduğu anda yerine getirilmesi sorumluluğunda olan yerel yönetim birimlerinin her yönlü denemesi gerektiğini ve merkez örgütün desteğini almaya gerek kalmadan iş görebileceğini örnekler. Çünkü aslolan “etkin, verimli, halka dönük ve hakkaniyete uygun biçimde görülmesi”dir. (Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi:Temel Amaçlar ve Stratejiler,1993:38)

Buna bağlı olarak; “Yerel yönetim birlikleri tek başlarına kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getiremeyen yerel yönetim birliklerinin güç ve olanaklarını bir araya

getirerek oluşturdukları örgütler olarak tanımlanabilir”(Kazancı,1981:59) Ayrıca “Birlikler, yerel yönetimlerin kendilerine konularla verilen mecburi veya isteğe bağlı görevlerin bir ve bir kaçını ortaklaşa yürütmek üzere, kendi aralarında ya da diğer mahalli idarelerle ortak idarelerdir.”(Yüksel,1996:40) “Yerel İdareler bir hizmetin yürütülmesi ve organizasyonunda kaynak ve araçlarını kullanmak için ortak hareket ederler. Amaç tek başına yerel idarelerin karşılayamadığı bazı hizmetleri, imkanları birleştirerek birlikte çözümlenmektedir.”(Tortop,1998:74) “Birden çok yerel yönetim birimi ilgilendiren ve yerinde çözülmesi gereken konularda yerel yönetim birliklerinin oluşması gerekmektedir.” (DPT,1994:51) şeklinde değerlendirmeler yerel yönetim birliklerinin hem tanımı hem de niteliği belirten ifadelerdir.

## **B . YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİ DOĞURAN SEBEPLER**

Yerel yönetim birliklerinin oluşumunda “daha desantralize, halkın sürekli değişen gereksinimlerine ve yönetime katılmalarına önem veren, temsili demokrasinin sorgulandığı, yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin güçlendiği bir ortamın doğması” (Ünlü,1993:2) önemli bir noktadır. Bu birliklerin oluşma sebebi daha uzlaşmacı, hedefe daha çok kilitlenmiş a bir toplumu ortaya çıkaran “zamanın ruhu “dur.”<sup>9</sup> “Zamanın ruhu”na uygun olarak birden çok yönetimi ilgilendiren ve yerinde etkin bir şekilde çözülmeyi gerektiren sorunlar işbirliği anlayışını getirmiştir. Bunun yanı sıra yerel yönetim birliklerini doğuran başka sebepler de söz konusudur.

### **1 . Hizmetlerin Paylaşımındaki Anlayışın Değişmesi**

Toplumdaki ilişkiler ağının niteliğindeki değişimden tekniğin konularındaki hızlı değişme birçok yenilik karşısında merkez örgüt ile yerel yönetimler arasındaki hizmet paylaşımını dayandığı anlayış değişmiştir. Çünkü “Yerel toplumun ihtiyaçları için yerel

---

<sup>9</sup>Zamanın ruhu (Zeitgeist), zamanı geldiğinde zamana uygun olarak bir toplumda işlemeye başlayan elle tutulmuş gözle görülmez dinamiklerdir ve toplumun semalarına sinen iklimdir. Cengiz Çandar, “Zeitgeist”, Sabah Gazetesi, 17.05.2000

yönetimler, tüm ülke halkı ihtiyaçları için merkez örgütü çalışsın” fikrine dayalı anlayış yukarıda bahsedilen “değişen dünya” için yetersiz kalmıştır. Yerel idarelerin üzerine düşen görevler, toplumdaki ekonomik refahın yükselmesi sonucu talep edilen hizmetlerin asgari standardının artması ile, kentlerde yaşayan nüfusun yoğunlaşması sonucu hizmetlerin çeşidinin çoğalması ile, iletişim teknolojisinin çok üst bir düzeye gelmesi sonucu dünyadaki diğer toplumların yaşamlarının yakından izlenerek hizmetlerde farklılaşmaların istenmesi ile büyük bir artış göstermiştir. Merkezi örgüt ise dünyanın hızlı değişimlerine ayak uyduran (ya da uydurmaya çalışan) toplumu asgari de olsa bir düzen içinde tutmak, bu hızlı değişimi anında takip ederek ihtiyaçlarına cevap vermek, planlı ve sürdürülebilir bir kalkınmayı gerçekleştirmek için daha yüklü görevler edinir olmuştur. Hem yerel yönetimlerin hem de merkez örgütünün görevlerindeki nitelik ve niceliklerdeki farklılaşmalar ülkenin anayasal sistemi içerisinde görev dağılımı dengesini de değiştirmektedir. Bu süreçte özellikle yerel yönetimler üzerlerine düşen görevlerin altından kalkabilmek için her türlü alternatif hizmet üretimi yolunu denemek istemektedir. Bunların biride yerel yönetim işbirliği konu edilen “Yerel Yönetim Birlikleri”dir.

## **2 . Birlikleşmenin Getirdiği Ekonomik Yararlar**

Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurma yoluyla yerel hizmetleri daha düşük maliyetlere mal edebilmeyi isterler. Çünkü çok çeşitli alanlarda hizmet gören yerel yönetimler çoğu kez tek başlarına hizmetlerin teknik ve mali gereklerini karşılayamamaktadırlar. Sorunun çözümü için karşılıklı eksikliklerin ve imkanların birbirlerini tamamlaması yolu seçilmektedir. Böylece tek tek yapıldığında tam olarak etkinliği sağlanamayan hizmetler birden çok yerel yönetim birliği tarafından işbirliği içinde görülerek daha etkin hale getirilebilmektedirler. Ayrıca sadece hizmeti yürütmek hedefi ile değil hizmetleri karşılayabilmek için gelir getirici ve hizmet üreten işletmeleri kurmak hedefi ile de birlikleşmeye gidilmektedir. Bu şekilde elde bulunan kaynak miktarı artırılır. Yerel yönetimlerin mali açıdan zayıf olduğu ülkelerde birlikleşmenin en baskın sebebi “birlikleşmenin getirdiği ekonomik yararlar” dır.

### **3 . Bilgi ve Tecrübe Alışverişi**

Dünya iletişim teknolojisinin çok ileri düzeylere ulaşması toplumların bilgiye erişimlerini kolaylaştırmıştır. Teknolojik imkanlarla dünyanın herhangi bir köşesinde yaşanan olaylar geniş kitlelere hızlı biçimde intikal ettirilebilmektedir. Toplumlar teknoloji sayesinde başka toplumların yaşayışlarını görüp öğrenmeye başlamışlardır. Bilgi ve görgüleri artan toplum artık daha üst bir yaşam düzeyini talep etmeye ve bunun için kamu oyu oluşturmaya başlamışlardır. Özel sektörün bu çeşit değişik talepler için yatırım yaparak ihtiyaçlarını karşılaması kamu sektörünü o ihtiyaçların tamamlayıcı hizmetlerini yapmasını zorunlu kılmıştır. Bu farklı hizmetlerin görülmesinde daha önce bunu deneyen yerel yönetim birimlerinden bilgi ve tecrübe edinmek gereksinimi doğmuştur. Bilgi ve tecrübe alışverişi gerek ülke gerek bölge gerekse kent yönetimleri arasında yapılmaktadır. Daha önce kazanılmış tecrübelerin ve bilgilerin karşılıklı akımı hizmete nitelik kazandırmaktadır. Sonuçta toplum ihtiyaca karşılık verebilen hizmetleri alabilmenin, yerel yönetimlerde o toplumun çağın gereklerine uygun bir yaşam kalitesi düzeyine ulaştırabilmenin memnuniyetine kavuşmak mümkün olmaktadır.

Tüm bunların yanı sıra yerel yönetimlerin birbirlerini tanımaları, mevzuattaki gelişmelerin sağlanmasında kamu oyu sağlayabilmeleri, yeni projelerin üretilebilmesi, personel sorunlarının tespit edilip insan kaynaklarının veriminin artırılması için çözümlerin oluşturulması ve en önemlisi koordinasyonun sağlanması konularında da bilgi ve tecrübe alışverişinin sağlanması gereklidir.

İşte bu gereğin doğal sonucu olarak yerel yönetimlerin işbirliğine yönelmeleri birliktleşmenin bir sebebinin de “bilgi ve tecrübe alışverişi” olmasına yol açmıştır.

### **4 . Toplumsal Hareketlilik**

Artık günümüz toplumlarının hedefleri uğruna her türlü zorluğa katlanmak için içten gelen bir güce sahip oldukları gözlenmektedir. Özellikle giderek büyüyen kentlerde insanlar bir belediyenin sınırları için de oturuyor, başka bir belediye sınırlarında çalışıyor alışveriş yapıyor, eğitim görüyor, kültürel faaliyetlere katılıyor, ticarete



bulunuyor. Bu hareketli yaşam tarzı yerel yönetimlerin ortak iş görmesini gerektiren sorunlar doğurmaktadır. Bu sorunlar sağlık, ulaşım, çevre konularında daha yoğun yaşanıyor. Örneğin bir belde sınırları içinde olan iş merkezi oluşturduğu ekonomik getirisi, gürültüsü, atıkları, o bölgenin tanıtımı gibi olumlu ya da olumsuz biçimlerde diğer belde sakinlerine etkiler de bulunabilir. Bu suretle hareketlilik kazanan toplum yaşamının birlikteliği zorlayan etkisi, yönetimi özellikle de toplumun gündelik yaşantısına en yakın faaliyet gösteren yerel yönetimleri iş birliğine itmiş olmaktadır. Sınırlarını aşan hizmet gereklilikleri birleşmeyi desteklemektedir.

## **5 . Çevre Sorunlarının Sınır Tanımaması**

Yukarı da bahsedilen dünyanın yaşadığı hızlı değişimin olumlu olduğu kadar değişimin olumlu olduğu kadar olumsuz yanları da vardır. Bunların başında çevre sorunları gelmektedir. Yaşanan baş döndürücü hız içinde çevreye olan duyarlılık azalmaktadır. Özellikle doğal kaynakların plansız şekilde tüketilmesi doğanın normal dengesini korunmasını güçleştirmektedir.

Çevre sorunları yapıları gereği sınır tanımamaktadır. Çözüm yolları da sınırların kaldırılarak işbirliği yapılmasından geçmektedir.

Yerel yönetimlerin sınır tanımayan çevre sorunlarının altından tek başlarına kalkmaları beklenemez. Örneğin su kirliliği, hava kirliliği, katı ve sıvı atıkların sağlıklı biçimde bertaraf edilmesi yerel yönetim birliklerinin işbirliğini gerektirir. Çevre sorunlarının varlığı birleşme hareketine duyulan ihtiyacı daha kuvvetli olarak ortaya çıkarmıştır.

## **6 . Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi**

Özellikle geçtiğimiz çağın son çeyreğinde aşırı merkeziyetçi sistemlerin çöküşü, yöneten ile yönetilenler arasındaki uçurumun rahatsız edici boyutlara ulaşılması, “zamanın ruhu”nun küreselleşmeyle birlikte yerelleşmeyi öne çıkarması, toplumların

teknoloji ile görüşlerinin genişleyerek daha sorgulayıcı ve katılımcı bir yapıya kavuşması yerel yönetimleri ve yerel demokrasiyi<sup>10</sup> güçlendirmiştir.

Yerel yönetim ve yerel demokrasinin güçlenmesiyle yerel yönetimler içinde yer kazanan kişilerin gördüğü saygınlıkta artmıştır. Demokratik düzende bu tür görevlerde yer almak başarılı bir çizgi tutturulması halinde daha üst düzeyde görevlere gelmenin yolu olarak algılanır. İşte bu amaçla popülarite ve saygınlığın artırılması, pekiştirilmesi için lazım gelen her türlü yol denenmektedir. Özellikle bu düşünce de olan kişilerin birlikleşmeye sebep olabildikleri ortaya çıkmıştır.

### C . YÖNETİMLER ARASI İŞBİRLİĞİ ALANLARI

“Yerel yönetimler arasındaki işbirliğini, işbirliği için nesnel gereksinmelerin bulunup bulunmadığını, birimlerin işbirliği yapmaya istekli olup olmamaları ve yasal olanaklar yakından etkiler.”(Keleş,1998:381)

Tam bu şartları sağlamış olan yerel yönetim birimleri işbirliği yapabilirler:

“Bilgi ve deneyim alışverişi sağlamak;

Demokrasinin güçlendirilmesi ve yerel düzeyde yaygınlaştırılması için çalışmak;

Yerel yönetimlerin çalışma alanlarında eğitim ve araştırma yapmak;

Yerel yönetimlere ilişkin yasal, kurumsal ve yönetsel düzenlemeler konusunda çeşitli düzeylerde görüş geliştirmek;

Yerel yönetim hareketinin öncülüğünü yapmak merkezi yönetim önünde, yerel yönetimleri temsil etmek, sahip çıkmak;

Yerel yönetimlerin güçlenmesi, yönetim yapılarının geliştirilmesi, seslerinin duyurulması için çalışmak;

Bilgi birikim merkezi, veri bankası kurmak;

Üye yerel yönetimlere çeşitli alanlarda danışmanlık hizmeti sunmak;

Hizmet ortaklıkları kurmak, işletmek;

---

<sup>10</sup> “Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasından öte bir şey değildir” Kemal Görmez, “Yerel Demokrasi ve Türkiye” Ankara, Vadi Yayınları, 2.B., 1997, s.70

Yol, su, kanalizasyon, arıtma tesisi gibi altyapı hizmetlerinin sağlanmasında işbirliğine gitmek;

Çevre kirliliği ve çevrenin korunması konusunda ortak programlar geliştirmek.

Yerel yönetimleri ve yerel demokrasiyi güçlendirmek Yerel yönetimler arasında kardeşlik ve barışı geliştirmek için uluslar arası işbirliğine gitmek.

Yukarıda örnek olarak belirtilen işbirliği alanlarına, turizm, tüketicinin korunması, uluslar arası ilişkiler gibi diğer alanlar da eklenebilir”(Ünlü,1993:5-6)

## **D . YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN KISA TARİHÇESİ**

### **1 . Farklı Ülkelerde**

“Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde yerel yönetim arası işbirliği çok yaygındır.”(a.g.e.,s.9)

“Kuzey Amerika’da eyalet belediye birlikleri hareketi 1898 yılında 4 eyalette başlamış, daha sonra 49 eyalete belediye birlikleri kurulmuştur. 1924 yılında ise 21 eyaletteki belediye birlikleri, “Ulusal Kentler Birliği”ni kurmuşlardır.(a.g.e.,s.9)

Belçika ‘da “komünlerin birbirleriyle ya da özel kişilerle birlik kurmaları başlangıçta yasaktı. Daha sonra 1922 yılında kabul edilen bir yasa ile bu yasak kalktı. (...) 1 Mart 1952’de kabul edilen bir yasa ile birlikler için özendirici hükümler getirilmiş, devletin komünlerin bağlı olduğu illerin hatta kralın izninin alınması koşuluyla özel kişiler ve kişiler ve şirketlerin bile birliğe girme yolu açılmıştır.”(Gönül,1977:29)

Federal Almanya’da “güçlü ve iki yüzyıla varan uzun bir geçmişe sahip Alman yerel yönetimlerinde birliklerin önemli bir yeri vardır”(a.g.e.,s.29). “Alman Kentler Birliği 1905 yılında Berlin’de kurulmuştur.”(Ünlü,1993:9)

“Başlıca karakteristiği daha çok özerklik olan Finlandiya yerel yönetimin kökeni 12nci kadar uzanmaktadır. Yüzyılları kapsayan bu süre içinde, yerel yönetim birimlerine ilişkin mevzuat hükümleri oldukça dağınık ve karışık bir görünüm içinde olduğu için 20nci yüzyılın başında yeniden düzenleme ve tek metine indirgeme kapsayacak ve hepsi

için uygulanabilir Belediye Yasası (Gemeindegesezt) kabul edildi. 11 Bölüm ve 215 maddeden oluşan bu yasanın 7inci bölümü 135. İla 1683 maddeleriyle yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğini düzenlemektedir”.(Gönül,1977:31)

Fransa’da “1980’da kurulduklarında izin verilen ilk işbirliği yapıları olan belediye birlikleri (Konsorsiyum of Communes) yalnızca tek amaçlı gerçekleştirebiliyorlardı. Bunlar tek amaçlı kurumlardı. 1959’dan sonra çok amaçlı da olabildiler. Sadece farklı aktivitelerin gerçekleştirilmesi için birlik kurulması yasağı kaldırılmakla kalmadı, hatta bunların bazıları böyle yapmakla görevlendirildiler”(İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü,199:280)

## 2 . Türkiye’de

Ülkemizde Tanzimat öncesinde günümüzdeki şekliyle yerel yönetimlere rastlanmadığı gibi bir yerel yönetim birliği örneğine de rastlanmamaktadır. Ancak bu ortak ve yerel ihtiyaçları karşılanmadığı anlamına gelmemelidir. Devrin gerekleri içinde var olan divan, esnaf kuruluşları vakıf, kadılık gibi oluşumlar halkın ortak ve yerel ihtiyaçların karşılamışlardır.

Tanzimat sonrası “16 Ağustos 1854 tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kuruldu”(Ortaylı,1985:120) “1858 yılı Ocak ayında yayınlanan bir resmi tebliğ ile “İstanbul, Adalar ve Boğaziçi’nin on dört belediye dairesine ayrıldığı, önceden saptanan Beyoğlu–Galata çevresinin Altıncı Daire-i Belediye diye adlandırıldığı, ancak on dört dairenin hepsinde icraata başlamak fazla masraflı ve gerçekdışı olacağından uygulamaya önce Altıncı Dairede başlanacağı” bildiriliyor” (a.g.e.,s.130) “6 Ekim 1868 tarihinde yürürlüğe giren 63 maddelik bir nizamname ile <sup>11</sup> daha önceki Şehremaneti yeniden düzenlendi”(Ortaylı,1985:143-144). Bu tüzük daha önce düşünülmüş on dört daireyi uygulamaya geçirmek hedefindedir. Ancak bu on dört belediye dairesinin her biriminde, bir reis ve 812 üyeden meydana gelen bir daire meclisi ve bu dairelerin her birinin reisi ile üçer üyesinin katılmasıyla da şehremaneti bünyesi içinde

---

<sup>11</sup> Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi

56 kişilik bir “Cemiyet-i Umumiye-i belediye”nin kuruluşu hiçbir zaman gerçekleşmemiştir(a.g.e.,s.145-146). Bu sebeple yerel yönetimlerin işbirliğinin temeli, ilki olacak bir örnek vücuda gelmemiştir.

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin bir araya gelip işbirliğine gitmeleri için daha belirgin bir yapı konularla oluşturulmuştur. Yönetim, örgüt, bütçe gibi yerel yönetim birliklerinin temel unsurları netleşmiştir. 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu 47. ve 48. Maddelerinde <sup>12</sup>, birden fazla köyün, aralarındaki sorunları çözmek için, hükümete haber verip izin alarak, nasıl işbirliği yapacaklarını belirtmiştir. 1949 tarihli 5442 sayılı il idaresi kanununun 56. Maddesi<sup>13</sup>, köyler ile belediyelerin, kendi aralarında, içme suyu,sulama, telefon, yol, tarım araç gereçleri gibi konularda işbirliği olanağını tanımaktadır. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ise 133. İle 148. Maddelerini “Belediye, köy ve vilayet mahalli idaresinin birlik kurmaları”na ayırmaktadır<sup>14</sup>. 1580 sayılı bu kanun diğer kanunlara oranla kamuya daha geniş yer vermiştir. Bu kanunun verdiği imkanlarla birlik kurmak belediyeler tarafından daha kolay gerçekleştirilebilmektedir.

---

<sup>12</sup> “Madde 47:İki ve daha ziyade iki 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 edeceğinin karşılaştırırlar ve ondan sonra hükümete haber vererek olacakları izne göre işe başlarlar. Madde 48: İki ve daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu hükümet reisi işe karışır ve köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir”. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, “**Belediye Kanunu-Köy Kanunu-İl Özel İdaresi Kanunu**”. Ankara, Gürsoy Matbaacılık, 1973, s.104.

<sup>13</sup> Madde 56: Bucak çevresindeki bütün köylerle belediyeler kendi aralarında içme suları, sulama i yol ve telefon şebekeleriyle tarım alet ve makineleri tedarik tesis ve işletmeleri gibi mahalli mahiyetteki müşterek işler için bucak meclislerinin gösterecekleri lüzum üzerine Köy Kanununun 47, 48 ve Belediye Kanununun 133. Maddelerine göre birlik kurarlarsa bucak meclis ve bucak meclis komisyonu bu birliğin karar ve murakabe heyetleri, bucak müdürleri de icra vasıtası görevini yaparlar. Bu suretle birliğin kuruluşu valinin tasdiğiyle tamamlanır. “**Türkiye Cumhuriyeti Kanunları**”, Hazırlayanlar: Fahri Çoker ve Sadi Kazancı, C.IV, 2. B., Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1973, s. 4319

<sup>14</sup> Bu maddelerde birlik tüzüğüünün içeriği, birlik organların yapısı ve işleyişi ile ilgili hususlar yer almaktadır.

Planlı dönemin yani 1960'ların başına dek kurulan birliklerde sayıca büyük artışlar olmamıştır. "1960 yılına kadar köysel düzeyde yol, içme suyu, sulama, telefon ve çeşitli konularda olmak üzere kurulan hizmet birlikleri sayısı toplam 34'tür".(Gönül,1977:39)Ancak bunların çoğunun yerel gereksinimlerinden çok jandarmanın genel kolluk hizmetleri için kullanıldığı ve bu yüzden halkın benimseyemediği bu birliklerin ömürlerini kısa sürdüğü belirtilmektedir.(a.g.e.,s.40)

Planlı dönem olarak adlandırılan 1960'lar sonrası ülkedeki kaynakların en iyi şekilde değerlendirilmesi anlayışı doğrultusunda gelişen kalkınma planları içinde yerel yönetimlerin işbirliği yapması desteklenmektedir. 1972'de yapılan bir araştırmaya göre 12'si özel idaresi, 21'i belediye, 478'i de köy birliği olmak üzere çeşitli amaçlı, toplam birlik sayısı 551'i bulmuştur(a.g.e.,s.40). Köy birliklerinin artışını 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığının fiilen kurulmasına bağlı olarak yapılan çalışmaların duyulan istek ve sayı bakımından artışına bağlanmaktadır.(Özhan ve Yeter,1995:10)

Kalkınma planlarının ilk üçünde yerel yönetim birliklerine değinen bir ibare yoktur bu konuya ilk kez 4. Beş Yıllık Kalkınma planında yer verilmiştir. "Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için" bazı çalışmalar ön görülmüştür. Ayrıca "Merkezi yönetimin çeşitli düzeydeki birimleri ile teknik birimleri ve diğer belediyeler arasında etkili işbirliği yöntemleri geliştirilecektir" ifadesi yer almıştır. 5. Beş yıllık kalkınma planında ise "Mahalli İdarelerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır", "Mahalli idare, işletme ve birlikleri nitelik personel istihdam edilmesi sağlayan bir yapıya kavuşturulacaktır", "Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir" anlatımları yer almıştır. Bu planı izleyen 6. Beş yıllık Kalkınma Planı sadece "Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler, gerek seçimle gelen yöneticiler gerek personelin eğitim

ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaklardır”ifadesini kullanmıştır.(DPT,1994:12-15

Bu süreç içinde 1970’lerde Türkiye’de yerel yönetim kavramının ve özellikle “belediye” birimi üzerinde çok durulmuştur. Bunun sonucu olarak 1978 yılının Ocak ayında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Amacı, “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” olarak ifade edilmiştir.(Keleş,1998:415) Yerel Yönetim Bakanlığı’nın çalışmalarının başında yerel yönetimlerin “Birlik kurarak ekonomik girişimlerde bulunmalarını desteklemesi”nin geldiği üzerinde durulur.(a.g.e.,s.417) Bakanlık, 1979 Bütçe Raporunda amacını, “... belediyelerin ve belediye birliklerinin öncülüğünde, ekonomik yaşamı düzenlemek araç ve gereçlerin yurt içinde belediyelerce üretilmesini sağlamak, belediye sınır ve boyutlarını aşan yerel gereksinmelerin karşılanabilmesi için kurulacak üretim tesislerini finanse etmek, toplu taşımacılıkta otobüs üretimini ve raylı sistemli toplu taşımacılığa geçişi finanse etmek, belediyelerin öncülüğündeki toplu konut girişimlerini desteklemek...”(a.g.e.,s.418) olarak netleştirilmiştir. Bunlara rağmen bakanlığın yoğun eleştirilere uğraması 1979’da kapatılması sürecin başlangıcı olmuştur.

1982 Anayasası, birlik kurabilmeyi Bakanlar Kurulunun iznine bağlamıştır. Yerel yönetim birimlerinin nasıl birlik kuracağı kanunla yapılacak düzenlemeye bırakılmıştır (1982 Anayasası 127. Madde). Yakın tarihte ise 1978’den beri üzerinde çalışmalar yapılan ve 1993’te İçişleri Bakanlığına yapılan başvuruyla Türkiye Belediye Birliği’nin kurulması girişimi dikkati çekmiştir. Bu birlik ülke çapındaki birlikleri tek bir örgüt çatısı altında birleştirerek bilgi ve tecrübe aktarımını, mali ve hukuki yapılarını geliştirmeyi, koordinasyonu eğitim çalışmalarını ileri düzeylere taşımayı hedeflemiştir. Ancak içişleri Bakanlığı bu birliğin tüzüğünü henüz kabul etmemiştir<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Türkiye belediyeler birliğinin İçişlerince henüz onaylanmasını 1998 yılında Ege Belediyeler Birliği Genel Sekreteri şuna bağlamıştır: “Tüzükte değişiklik yapmamız gerektiğini söyleyip isteğimizi geri çeviriyorlar. İlk başkan Burhan Özfatura, dolayısıyla merkez İzmir oluyor. Ama bu geçici tüzüğe göre birliğin başkanı kim olursa merkezde o il oluyor. Başkan değişince merkezde değişecek. Ama Bakanlık illa merkezin Ankara olmasını istiyor.” Yerel Yönetim Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 3, (Haziran 1998), s.23.

Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin kronolojik gelişiminde bazı belli başlı tarihleri şöyle toparlanabilir. (Alada,1991:119-143)

“17.07.1945: Belediyeler arası birliği sağlamak amacıyla ve bir belediyeçilik akımı oluşturmak amacıyla Türk Belediyeçilik Derneği kuruldu.

18-23.07.1971: Kanada’nın Toronto kentinde IULA’nın 20. Kongresinde Türkiye’de yerel yönetimlerini Türk Belediyeçilik Derneği temsil etti.

05.1975: MBBB kuruldu

02.02.1977: 87/11460 sayılı karar ile merkezi İzmir olmak üzere İzmir Büyük şehir, Merkez İlçe, Karşıyaka, Urla, Ödemiş, Foça, Yeni Foça ve Yenışahran belediyelerinin katıldığı Ege Belediyeler Birliğinin kurulmasına izin vermiştir.

26.07.1977: MBBB girişimi ile “Türkiye Belediyeçilik Eğitimi ve Araştırma Vakfı” kuruldu.

25.12.1978: MBBB girişimiyle İstanbul’da biraraya gelen Bölgesel Belediye Birlikleri başkanları ve Büyük Kent Belediye Başkanları, Türkiye Belediye Birlikleri ortak kurulunu oluşturmuştur.

10.10.1979: Türkiye Belediye Birliği kuruldu.

---

Halil İbrahim Daşöz “Avrupa’da Yerel Yönetim Birlikleri Uluslararası Konferansı (9-10 Nisan 1998-Ankara) “çevresinde yapılan “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri “konulu panelde bu birlik tüzüğünün geçmemesinin mantığını şöyle açıklar: “Siz mevcut birlik içinde hangi işinizi yapamadınız da, 2000 üyeyle Türkiye Belediyeler Birliği kuruyorsunuz ? Aynı şekilde yüzlerce başka teşebbüslerde var, hep böyle Türkiye belediyeler birliği ; bunun arkasında politik bir düşünce olmadığını kim söyleyebilir? Yani Türkiye sıfatını birliğin önüne koyarak sanki Türkiye’deki tüm belediyeleri temsil ediyormuş gibi bir imaj yaratma düşüncesi olmadığını; bunu herkes görüyor. (.....) bizim şu anki mevzuatımıza uygun olmayan noktalar ve diğer başka kuruluşlardan da bir şekilde itiraz geldiği için (.....) üst mercilere uygun görülmemiştir” konferans kitapçığı, s. 116-117



07.11.1982: T.C. yeni anayasası mahalli idareleri 127. Maddesinde mahalli idare birliklerine yer

03.05.1988: İçişleri Bakanlığının idari teşkilata gönderdiği Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ifadeli 541-50926 sayılı genelgesiyle il özel idareleri ve belediyelerle bunların kurmuş oldukları işletme ve birliklerin memur ve sürekli işçi kadrolarına yapılacak atamalarla birlikte taşıt alımı konusuyla da ilgili olarak Bakanlıktan izin istemeleri gerekliliği bildirilmiştir.

### **3 . Uluslar Arası Alanda**

Birçok ülkede kent, bölge ve ülke gibi çeşitli ölçeklerde yerel yönetimler arasında işbirliği olgunlaştıkça ve önemsendikçe işbirliğinin uluslar arası düzeye taşınması da kaçınılmaz olmuştur. Uluslar arası alanda yerel yönetimler arası işbirliğini tarih, 20. Yüzyılın başlarına dayanmaktadır. 1913 yılında kurulan uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-International Union of Local Authorities) bu alandaki en eski örnektir. Uluslar arası düzeydeki yerel yönetim birliklerinin konuları bilgi ve tecrübe alışverişi, yerel demokrasinin geliştirilmesi, çevre sorunları gibi Uluslar arası çalışma gerektiren niteliklerdedir. Günümüzün dünyasında bu konuların daha iyi çözümlenmesi de işbirliğinin uluslar arası düzeyde yoğunlaşmasının bir sebebidir.

## F. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN TÜRLERİ

### 1. Birlik Üyesi Mahalli İdare Birimlerine Göre

#### a) Özel İdareler Arası Birlikler

Birden çok özel il idaresi aralarında birlik oluşturabilmektedirler. 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 145 ve 146. Maddeleri <sup>16</sup> İl Özel idarelerinin işbirliğini ön görmüştür. Ayrıca il özel idareleri Belediye Kanununa göre bir araya gelerek birlik kurabilirler. “İşte bu anlamda, yerinden yönetim birimine göre iller arasında kurulmuş birlikler içerisinde hizmet alanı en geniş ve etkin olan Vilayet Hizmet Birliğidir”(Yüksel,1996:41) “Vilayetler Hizmet Birliği 1985 yılında 67 İl Özel İdaresinin ortaklığıyla kurulmuştur. Daha sonra kanunla yeni kurulan illerde birliğe üye olmuşlardır. Birliğin amacı, üye il özel idarelerinin imkan ve faaliyetlerini birleştirmek suretiyle bu idarelere verilmiş olan görevleri yapmak ve yapılmasında yardımcı olmaktır”.(Özhan ve Yeter,1995:31) “Vilayetler Hizmet Birliği halen, Ankara ve İstanbul’da vilayet evleri, İstanbul’da 100 öğrenci kapasiteli öğrenci yurdu, Kütahya’nın Simav ilçesinde termal tesisleri, Balıkesir’in Ayvalık ilçesinde eğitim ve dinlenme tesisleri ve Diyarbakır Çermik tesislerine sahip bulunmaktadır”.(Yüksel,1996:41)

---

<sup>16</sup> Madde 145-Vilayeti Mütecevire beyninde müşterek ve temşiyeti mecalisi umumiyeye mevdu olan mesalih hakkında husulü itilafa veya müşterek bir karar itasına lüzum görülürse Dahiliye Nezaretinden badelistizan o vilayetler meclisi umumileri azasından muntehar zevattan mürekkep olmak ve beynelvilat bil muhabere tayin olunacak mevkide inikat etmek üzere muhtelit bir encümen teşkil olunur.

Madde 146 - Encümeni Muhtelit herhangi vilayet dahilinde teşekkül ederse o vilayetin valisi veya tevkil edeceği zat riyaset eder. Encümenin ittihaz edeceği mukarrerat reis tarafından alakadar olan vilayetlerin valilerine tebliğ olunur. Valiler mukarrerati sadranın kabul ve ademi kabulünü mensup oldukları vilayet meclisi umumisinin ilk içtimaında mevkii muzarekeye koyarak neticesini encümene icrayı riyaset eden valiye bila tehir bildirirler. Meclisi umumilerce encümeni muhtelit kararına beyanı muvafakat edildiği halde icrasına alakadar olan vilayet valileri bilittifak iptidar ederler. Muvafakat beyan edilmediği takdirde keyfiyet şurayı Devletçe hallolmak üzere muhtelit encümene riyaset eden vali tarafından dahiliye Nezaretine iş’ar olunur. “**Türkiye Cumhuriyeti Kanunları**”, Hazırlayanlar: Fahri Çoker ve Sadi Kazancı, C.I, İstanbul, Kazancı Matbaacılık, 1970, s.19

## **b) Belediyeler Arası Birlikler**

Belediyeler arasında kurulmaktadır. Bu birlikler, 1580 sayılı Belediye Kanununun birlikler ile ilgili maddelerine dayanılarak ve il, bölge, ülke gibi değişik ölçeklerde oluşturulmaktadır. Örnek olarak, Van Gölü Belediyeler Birliği, Kocaeli Belediyeler Birliği isimleri verilebilir.

## **c) Köyler Arası Birlikler**

Sadece köylerin üye olduğu birlik türüdür. Ülkemizde en çok bu tür birliklere rastlanır. “Bundaki esas etken daha çok ilçe ölçeğinde kurulması ve kaymakamın buna ön ayak olmasıdır, denebilir”.(Özhan ve Yeter,1995:31) “Kırsal alana hizmet götürmede etkin bir araçtır”(Gönül,1977:51) Elektrik, telefon, yol, içme suyu ve sulama suyu konularında daha sık köy birliklerine rastlanır. Bu türe örnek olarak Andırın İlçesi Anacık, Kızık, Beşbucak ve Erenler Köyleri Grup Suyu Birliği (Kahramanmaraş-Andırın) verilebilir.

## **d) Karma Birlikler**

Yukarıda da sayılan yerel yönetim birimlerinin değişik kombinasyonlarla bir araya gelmeleri yoluyla oluşturulmaktadır. Bu tür birliklerin kurulmasındaki amaç diğer birimlerden daha zayıf olan köylerin diğer birimlerden destek alabilmesi olduğu belirtilmektedir.(Özhan ve Yeter,1995:32) Örnek olarak Gölarmara Köyler ve Belediyeler Toplum Kalkınma Birliği (Manisa) ve Bilecik İli Özel İdare ve Belediye İş Sitesi Birliği verilebilir.

YÖNETİM BİRİMLERİNE GÖRE BİRLİKLER	Birlik Sayısı
İller arası Birlikleri	3
Köyler arası Birlikler	652
Köyler-Belediyeler Arası Birlikler	170
Köyler-İl Özel İdareler Arası Birlikler	19
Köyler-Belediyeler İl Özel İdareler Arası Birlikler	29
Belediyeler Arası Birlikler	12
Belediye-İl Özel İdareler Arası Birlikler	21
TOPLAM	906

Kaynak: Hasan Özhan ve Enis Yeter, “Mahalli İdare Birlikleri”, Ankara, TBD-KAV, 1995, s.50

Tablo 1-Yönetim Birimlerine Göre Birlikler

## 2. Birlik Amaç ve Faaliyet Konusuna Göre

- a) Ekonomik ve Ticari Amaçlı Birlikler: Bu tür birlikler kapsadığı alanda yaşayanlara ekonomik yönden destek olmak için oluşturulmuştur. Bu birliklerin birleşmelerine tüketiciyi korumak, sanayi tesisi kurmak, hayvancılığı geliştirmek, tarımı desteklemek, turizm tesisleri kurmak, soğuk hava depoları inşa ettirmek, el sanatları atölyeleri açmak gibi hedefler sebep olmaktadır. Bu türe örnek olarak Mardin Elektronik Sanayi Birliği, Yüksekova Belediyesi Gazino inşaat birliği, Kayseri İlinde Halıcılığı, Kilimciliği ve Küçük El Sanatlarını Geliştirme, Yayma ve İşletme Birliği, Ordu Gököy Ulaştırma Birliği verilebilir.
- b) Sosyal Amaçlı Birlikler: Toplumda yaşana sosyal bir sıkıntıyı çözmeye katkıda bulunurlar. Böylece toplum hayatının iyileşmesine yardımcı olurlar. Bu birliklerin hedeflediği korunmaya muhtaç çocukların korunması, spor tesislerinin kurulması, tiyatro ve sinema faaliyetlerinin artırılması, aşevi yapılması, öğrenci yurtlarının yapılmasıdır. Bu türe örnek olarak Ankara Muhtaç Çocukları Koruma Birliği Diyarbakır Muhtaç Çocukları Koruma Birliği verilebilir.
- c) Altyapı Amaçlı Birlikler: Kentsel hayatın daha sağlıklı sürdürülmesi için gerekli faaliyetlerin yürütmeyi hedefleyen birlikler bu türler içinde gösterilmektedir. Yol yapımı, kanalizasyon yapımı, taş, çakıl üretimi, içme ve sulama suyu sağlama bu faaliyetlerin başta gelenleridir. Bu türe örnek olarak Aksu-Orta Sulama Birliği (Antalya-Abdurrahmanlar), Milas-Kısırlar Grubu Köyleri İçme suyu Birliği (Muğla) Kuşadası-Davutlar-Güzelçamlı Çevre koruma, Altyapı Tesislerini Yapma ve Yaşatma Birliği (Aydın), Babaeski Telefon Birliği (Kırklareli) verilebilir.
- d) Çeşitli Amaçlardaki Birlikler: Çok yaygın olmayan ve yukarıdaki gruplarla sayılamayacak amaçlar güden birliklerdir. Özellikle toplum kalkınması, hayvan ıslahı, çevre sorunları, konut yaptırma birliklerini örnek verebilir. Bu türde sayabilecek birlikler şöyledir: Marmara Boğazlar ve Belediyeler Birliği, Gölarmara Köyler ve Belediyeler Toplum Kalkınma Birliği (Manisa).

AMAÇLARINA GÖRE BİRLİKLER	Birlik Sayısı
Ekonomik Amaçlı Birlikler	71
Sosyal ve Kültürel Amaçlı Birlikler	39
Altyapı Hizmet Amaçlı Birlikler	755
Diğer Hizmet Amaçlı Birlikler	41
TOPLAM	906

Kaynak : Hasan Özhan ve Enis Yeter, “Mahalli İdare Birlikleri”, Ankara, TBD-KAV, 1995, s.51

Tablo 2 – Amaçlarına Göre Birlikler

### 3 . Görev Alanlarına Göre

- a) İlçe Sınırları İçindeki Birimler Arasında Kurulan Birlikler: “Bu tür birlikler bazen ilçenin tümünü kapsarken bazen de bir bölümünü kapsamaktadır. Hizmet alanı ilçe sınırları içinde 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.(a.g.e.,s.34)
- b) İl Sınırları İçindeki Birimler Arasında Kurulan Birlikler: İl yöntemine bağlı birimlerin katılımıyla oluşmaktadır.
- c) Belli Bir Bölgedeki Birimler Arasında Kurulan Birlikler: Bu coğrafi bölge,düzeyinde kurulmaktadır. Örneğin Ege Belediyeler Birliği
- d) Ülke Çapındaki Birimler Arasında Kurulan Birlikler: Bu türe en iyi örnek Vilayetler Hizmet Birliğidir.

### 4 . Amaç Sayısına Göre

- a) Tek Amaçlı Birlikler: Bir amacı gerçekleştirebilmek üzere oluşturulmuşlardır. Örneğin Söğüt Belediyesi Hamam Yaptırma Birliği
- b) Çok Amaçlı Birlikler: Birden çok amacı gerçekleştirebilmek üzere oluşturulmuşlardır. Örneğin Gazipaşa İlçesi Belediye ve Köylerinde Turizmi geliştirme, Çevre Koruma Birliği (Antalya).

### 5 . Sürelerine Göre

- a) Sürelili Birlikler: Çalışılan konu ya da faaliyet yapısı gereği belli bir süre sonra sonuçlanmışsa bunlara süreli birlikler denir.

b) Sürekli Birlikler: Hedeflenen işin hem vücuda gelmesi hem de devamlılığını takip etmeyi tercih eden birlikler süre açısından “sürekli” olarak nitelenirler.

## **G. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN KURULUŞ, YÖNETİM, FİNANS VE ÖRGÜT YAPILARI**

“Belediye ve kent birlikleri, amaçları doğrultusunda, üstlendikleri işlevlerine ve kendi ülkelerinin hukuk ve yönetim sistemlerine göre örgütlenmektedir. Bazı ülkelerde birlikler kamu kuruluşu biçiminde, bazı ülkelerde dernek statüsünde, diğer bazılarında ise, özel bir hizmet kuruluşu (vakıf, şirket, işletme benzeri) biçiminde faaliyet göstermektedir. Bazı ülkelerde yasa ile zorunlu olarak örgütlenmekte bazılarında kurumsal iş yapmakla birlikte dernek statüsünde, isteğe bağlı olarak örgütlenmektedir”.(Ünlü,1993:23) Parasal kaynakların başında üyelerin verdikleri katılma payları yer almaktadır. Daha sonra ise hizmet karşılıkları, yayın gelirleri, yapılan toplantı gelirleri, birlik tarafından kurulan yada ortak bulunan işletme karları, merkezi yönetimden ayrılan paylar ve yardımlar gelmektedir. Örgüt yapıları iki basamaktan oluşur. İlk basamakta tüm birliklerde görülen üst düzeyde yetkili bir genel karar organı ve bu organ kararlarına uygulayan bir yönetim ve yürütme organı bulunmaktadır. Genel karar organı kendi üyeleri arasından bir Birlik Başkanı seçer. Ayrıca genel karar organınca oluşturulan danışma hizmeti veren kurullarda bu basamakta yer alır. İkinci basamakta birliğin işlerinin yürütülmesi için yönetim kurulunca atanan bir yöneticinin sorumluluğunda çalışan, birlik hizmet birimleri bulunmaktadır. Tabii ki tüm bu öğeler her ülkeye göre farklı şekiller farklı ağırlıklarda bulunmaktadır.

### **1 . Diğer Ülkelerde**

#### **a) Almanya**

Almanya mahalli idare birimlerinin ilçeye bağımlı olmayan şehirler (Kreisfreistaedte), ilçeler (Kreise) ve belediyeler (Gemeinden) den oluştuğu ve bunların yanında Federal



Anayasa (28. Madde) tarafından yerinden yönetim hakkı tanınan bir diğer birimin “yerel yönetim birlikleri” olduğu belirtilmektedir.(Özhan ve Yeter,1995:15)

“Almanya mahalli idare birliklerini beş ayrı alt başlıkta incelemek gerekir. Bunlar: 1- Mahalli İdareler Üst Birlikleri (Komunale Spitzenverbände), 2-Küçük Belediye Birlikleri (Engere Gemeindeverbände), 4-Metropolitan Alan Birlikleri, 5-Mahalli İdareler Çalışma Grupları (Arbeitsgemeinschaft)”.(a.g.e.,s.15)

“Belli hizmetlerin yerine getirilmesi için oluşturulan, üyeleri beldeler ve belde birlikleri olan kamu hukuku tüzel kişilerdir. Bunlar mülki birimler değildir. Bu bakımdan belli bir coğrafya üzerinde egemenlik hakları bulunmamaktadır. Bilhassa su, enerji, atık sular ve çöp arıtımında olduğu gibi belirli bir ölçek isteyen hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulurlar. Yine kaynakların optimum kullanımı için belirli bir nüfus büyüklüğünü gerektiren tesislerin müşterek olarak yaşatılması için de gaye birlikleri kurulabilmektedir”.( İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü,1995:39)

Yukarıda belirtilen ilk grup olan üst birlikler “her ne kadar kamu görevi yerine getiriliyorsa da geleneksel olarak özel hukuk kurallarına (Medeni Kanundaki derneklere ilişkin hükümlere) göre düzenlenmişlerdir”.(Özhan ve Yeter,1995:16) Üst birliklerin kaynakları üye aidatlarıyla oluşturulmuştur. “..... genel olarak yerel yönetimlerin ilgi alanlarında yetkilidirler. Üst birliklerin başlıca organları, bağlı yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan genel kurul, genel kurul tarafından seçilen başkan ve encümen ile komisyonlardır. Genel kurulda kararların iki büyük partini katılımı temin amacıyla ¾ oy çoğunluğuyla alınması zorluğu vardır. Ayrıca bu birliklerde genel kurul tarafından göreve getirilen yürütme organı vardır. (Müdür ve ilgili birim amirleri). Yerel yönetim üst birlikleri iki türlü görevi yerine getirirler: Birinci olarak federal ve eyalet düzeyinde kanun yapma çalışmalarına katılırlar ve üyelerini kamu kurumları nezninde temsil ederler. İkinci olarak ise üye yerel yönetim birimleriyle fikir alışverişinde bulunup onlara yol gösterici açıklamalar yapar bilgi iletişimi sağlarlar”.(a.g.e.,s.16)

İkinci grupta yer alan “Belli Hizmet amaçlı Mahalli İdare Birlikleri” ile “Bölgesel Birlikler”, “Kamu tüzel kişiliğini haiz bu birliklere yerel yönetimler ile bunların üst birlikleri yanında kamu kurum ve kuruluşları hatta gerektiğinde özel hukuka tabi gerçek

ve tüzel kişiler de üye olabilirler. Bu yerel yönetim birliklerinin görevi, üyelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu belirli hizmet konularından müteşekkildir. Örneğin su ve enerji temini, ulaşım, kanalizasyon ve kirli su arıtma, çöp toplama, imha veya depolama ile su baskınlarının önlenmesi amacıyla gölet inşası gibi hizmetler. Söz konusu birliklerin kurulması üç şekilde olur: Ya yerel yönetimlerin özgün iradelerinde ortaya çıkar veya vesayet merciinin bu birliğin kurulması talep etmesi halinde bir mecburiyet olarak oluşturulur. Yahut da kanunla vücuda gelir. .... Her birliğin kaynağı üyelerden alınan aidatlar, yapılan hizmet karşılığı elde edilen ücretler ile tahsisi mahiyetindeki devlet yardımınıdır. Birliğin başlıca organları, birliği oluşturan yerel yönetim birimlerine seçilen temsilcilerden meydana gelen Birlik Meclisi, meclise seçilen Birlik Encümeni ve Birlik Müdürü görevlendirilir. Meclis tarafından alınan kararlar bağlı yerel yönetimler gibi idari vesayete tabidirler”.(a.g.e.,s.16-17)

Üçüncü grupta olan “Küçük Belediye Birlikleri”, “İlçeye dahil küçük belediyeler komşuluk bağı içerisinde belli hizmetleri daha iyi yerine getirebilmek ve cari harcamalarda tasarruf sağlamak amacıyla işbirliğine girerler”.(a.g.e.,s.18)

Dördüncü grupta belirtilen “Metropolitan Alan Birlikleri”, “Federal Almanya’da mahalli idare birliklerinin faaliyet alanı sadece kırsal ve nüfus yoğunluğu fazla metropolitan alanlarda artan ve çeşitlenen yerel ihtiyaçları karşılamada bir anakent yönetim modeli olarak ortaya çıkmakta ve başarıyla faaliyette bulunmaktadır”.(a.g.e.,s.18) Kapsamlarındaki bazı görevleri şunlardır: peyzaj planı hazırlanması, toplu taşımacılık, spor ve dinlenme tesislerini yapımı-bakımı işletilmesi, drenaj hizmetleri.

Son grupta “Mahalli İdareler Çalışma Grupları”, “Mahalli İdareler Çalışma Grupları hukuki anlamda bir tüzel kişiliğe sahip olmayıp belirli konularda ilgili yerel yönetim birimlerinin müzakere etmelerini, birlikte karar almalarını, müşterek planlama çalışmaları yapmalarını öngören ve genellikle yazılı bir prensip anlaşmasına müsteniden oluşturulan topluluklardır. Örneğin birden fazla belediyeyi ilgilendiren ulaşım planlamasının yapılması, bir bölgeyi kapsayan sergi, panayır veya şenliğin düzenlenmesi, bir belediye sınırını aşan hizmet için inşa edilecek tesisin yerinin belirlenmesi gibi amaçlarla kurulur. Tüzel kişiliği haiz olmadığı için bunların hukuki organlarından bahsetmek mümkün değildir. Ancak uygulama da ya bir encümen yahut

da idare müdürü bu yerel hizmet biriminin işlerini yürütmekte görevlendirilmektedir”.(a.g.e.,s.19)

## b) Fransa

“Mahalli idareler, ortak çıkarlara sahip oldukları projeleri gerçekleştirmek için birleşerek yeni kamu tüzel kişileri oluşturma imkanına sahiptirler.

Aynı seviyede idarelerin oluşturdukları işbirliği tüzel kişilikleri

Belediyeler için:

- Belediye birlikleri (tek amaç veya çok amaç);
- Districts (havzalar alt bölgeler);
- Şehir birlikleri;
- Yeni kasaba birlikleri

İller için

- İller arası müesseseler ve kuruluşlar

Bölgeler için

- Bölgeler arası antlaşmalar ve müesseseler

Farklı seviyelerdeki mahalli idare birimlerinin kurduğu teşekküller, karma nitelikli birliklerdir.

Bütün bu işbirliği tüzel kişilikleri birer kamu kuruluşudur. Bunlar yasal statüye ve mali bağımsızlığa sahip olarak kurulurlar. İş ve işlemleri valinin denetimine tabidir.”(İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1999:279-280)

Şehir birlikleri, “Şu alanlarda yetkilere sahiptirler:

- Belediyeler arası kalkınma ve gelişme planları, master planlar, toprak kullanma planları ve onların yerini alan şehir planlama (imar planı) dokümanları mahalli

iskan programları toplumun çıkarı gözetilerek toprak koruma politikasının belirlenmesinde belediye meclislerinin görüşü alınmak mecburiyetindedir.

- Koordine edilmiş gelişme alanlarının kurulması ve gerçekleştirilmesi, ekonomik kalkınma çalışmaları; endüstriyel, imalat, turizm, liman ve havaalanı bölgelerinin kurulması ve teçhiz edilmesi, toplumun genel çıkarlarına uygun işlerin yeniden canlandırılması;
- Şehir planlama kanununun (code de l'urbanisme) 332-9. maddelerinde isimlendirilen geliştirilecek sektörlerin belirlenmesi ve bütün bunların üstünde gelişim programlarının tetkik altına alınması
- Belirlenen bölgelerdeki okul donanımlarının hizmete girişlerinden itibaren yıllık bir süre için inşası geliştirilmesi ve idamesi, bu binaların sahipliği ve korunması talep halinde buldukları yer belediyesine devredilebilir; bu durumda devredilen binalar için alınan borçların geri ödemelerinin nasıl olacağına birlik meclisi ve ilgili belediye meclisi birlikte karar verir.
- Acil servisler ve itfaiye hizmetleri;
- Şehir içi ulaşım;
- Ortak okullar ve liseler;
- Su ve drenaj, (zirai sulama ve mesken atıkları hariç);
- Mezarlıkların kurulması, hali hazır mezarlıkların genişletilmesi, krematoryumlar
- Mezbahalar, kasaplar, milli öneme haiz pazarlar;
- Yollar, trafik ışık ve işaretleri;
- Otopark ve park yerleri.

Şehir birlikleri şehrin önemli imkanlarının değerlendirilmesi ve yönetilmesi şartıyla üye belediyelere maddi yardım yapabilirler.”(a.g.e.,s.280-281)

Belediye birlikleri, “Belediye birliklerinin amacı belediyelerin bir araya gelerek bir dayanışma bölgesinin oluşturulmasıdır; böylece kırsal alanların kalkınması ve geliştirilmesi için gerekli işbirliği projeleri hazırlanır. Birlik, bölgenin çıkarına olan ekonomik kalkınma hizmetleri ve toprak kullanma alanlarındaki yetkileriyle, bir üye belediye için ve onun yerine hareket etme hakkına sahiptir. Belediye birlikleri aşağıdaki dört alandan en azından birinde aynı şartlarda yetki kullanabilmelidir:

- İl planlarının izin verdiği yerlerde çevre koruma ve iyileştirme;
- Konut ve iskan politikaları;
- Yolların yapımı, iyileştirilmesi ve idamesi;
- Kültürel ve sportif tesislere okul öncesi eğitim ve ilköğretim tesislerinin yapımı, idamesi ve çalıştırılması; kültürel ve faaliyetler ve gelişim; Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle illerinde görevlileri devlet tarafından istihdam edilen dinlere ait binaların yapımı ve bakımı.”(a.g.e.,s.281-282)

“Kasaba birlikleri, belediyelerin içinde buldukları bölgenin uyumlu bir şekilde kalkınmasını sağlamak için dayanışma içinde bir araya getirilmesini hedefler. Diğerleri gibi toplumun çıkarlarına uygun faaliyetleri üye belediyeler için ve onların yerine getirir, aşağıdaki iki alanda bu yetkileri bütün olarak kullanmak hakkına sahiptir:

- Toprak kullanımı: master plan, alt sektör planları, inşaat ve konut kanununun 302-1. Maddesine göre yerel iskan programlarının yapılması, gelişme alanlarının kurulması ve gerçekleştirilmesi
- Ekonomik kalkınma faaliyetleri, endüstriyel, imalat, turizm, liman ve havaalanı bölgelerin kurulması ve teçhiz edilmesi

Kasaba birlikleri aşağıdaki dört gruptan birinde aynı şartlar altında yetki kullanabilmektedir:

- Çevre koruma ve iyileştirme, iskan politikaları, su hava kirliliğine karşı mücadele gürültüye karşı mücadele, il planlarının izin verdiği yerlerde atıkların drenaj, toplanması, arıtılması ve kanalizasyona verilmesi;
- Konut politikası ve iyileştirme çalışmaları;
- Yolların, şehir ulaşım planlarının, şehir içi ulaşımın yapımı, iyileştirilmesi ve bakımı;
- Kültürel ve sportif tesislerin yapımı, bakımı ve çalıştırılması, kültürel faaliyetler ve iyileştirme; Haut-Rhin, Bas-Rhin ve Mosella illerinde görevlileri devlet tarafından istihdam edilen dinlerce ait binaların yapımı ve idamesi”.(a.g.e.,s.182)

“Yeni kasaba konsorsiyumları şehir planlaması, konut, ulaşım, çeşitli hizmet ağları, yeni yollar, ekonomik kalkınma, planlama dokümanları, uygun gelişme bölgeleri alanlarında programlamadan ve yatırımlardan sorumludur. Bu kuruluşlar ayrıca belediye meclislerinin nitelikli çoğunlukla kabul ettiği anlaşmaların şartlarına göre ortak mal olarak tanınan tesislerin yönetimini de üstlenir”.(a.g.e.,s.283)

“Districtsler itfaiye merkezleri ve konut hizmetlerinden oluşan iki zorunlu göreve sahiptir.”(a.g.e,s.283)

Yukarıda belirtilen kuruluşlar mecburi yetkilere donatılmış kuruluşlardır. Bir de yetkileri üyeleri tarafından serbestçe belirlenen kuruluşlardır. “Bu kuruluşlar tek amaç ve çok amaçlı konsorsiyumlar, karma konsorsiyumlar ve districtlerdir. Görevleri çoğu için şu konularla sınırlandırılmıştır:

- Teknik altyapının hazırlanması; yollar, su tedariki, drenaj, su mühendisliği hizmetleri v.b
- Endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinin yönetimi ev atıklarının toplanması ve arıtılması, okul veya okula benzer (kantinler,kreşler) yerlerin faaliyetlerinin yönetimi, sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerinin yönetimi.”(a.g.e.,s.283)

### c) Danimarka

“Mahalli İdareler Kanununa göre mahalli idare arasında bir yerel görevinin yerine getirilmesine yönelik ortak faaliyet için yapılan anlaşmalar, eğer katılan mahalli idare görev yapacak bir özel kuruluş kuruluyorsa, vesayet makamı tarafından onaylamak zorundadır. Yıllık harcamaları arttıracak kararların sorumluluğu ortak kuruluşa aittir ve katılımcı mahalli idareler bu meyanda, alınacak kararlar açısından sınırlandırılmıştır.

Ortak mahalli idare konsorsiyumları, bağımsız olsalar dahi, kamu idareleridir. Bu husus, ortaklık anlamında özel şirketler kurulduğu zaman bile geçerlidir.

Buna karşın, mahalli idareler arasında ilgili meclislerin yetkilerini sınırlamayan işbirliği biçimleri onaya tabi değildir.

Belediye arası faaliyetler ve kuruluşlar çok yaygındır. Çeşitli teşkilatlanma biçimleri vardır: Özerk kuruluşlar, ortaklıklar limitet şirketler ve diğer özel hukuk teşkilatlanma biçimleri gibi. Ayrıca bazı bölgelerde, mahalli idareler, limited şirketler ve – daha az rastlanmakla birlikte-ortaklıklar biçiminde özel şirketlerle de işbirliği yaparlar.

Prensip olarak, belediyeler arası faaliyetler gönüllülük esasına göre yürütülür, fakat, bazı hallerde, belli amaçların gerçekleştirilmesi için böyle bir işbirliği mecburi olabilir; mesela; toplu ulaşım, atık toplama ve arıtımı gibi.

En çok bilinen işbirliği alanları ekonomik hizmetler (doğal gaz, elektrik gibi), atık toplama ve arıtımı, yiyecek hijyen laboratuvarları ve toplu ulaşımıdır.

En büyük ve ülke genelindeki belediyeler arası faaliyetler belediyeler ve il birlikleri tarafından yürütülür, mesela; yerel ve Bölgesel idareler EDP Teşkilatı (Kommunedata I/S), Atık Petrol ve Kimyasal Atıkların İdaresi ve İşlenmesi Teşkilatı (Kommunekemi A/S) gibi.

Mahalli idareler Milli Birliği ve İl meclisleri Milli Birliği mahalli idarelerin-Kopenhag ve Frederiksborg hariç tamamını bir araya getirir. İl ve belediye niteliklerini ikisine de sahip olan bu iki yapıyı tek bir yapıda birleştiren Kopenhag ve Frederiksborg bu birliklere üye değildir.

Bu birlikler özel hukuka göre kurulmuştur. Yerel yönetim sisteminin bir parçası değildir ve faaliyetleri herhangi bir mevzuata tabi değildir.”(a.g.e.,s.219)

Danimarka 1981 tarihli Avrupa Topluluğu Bölgesel Topluluklar ve İdareler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi’ni kabul ederek yerel yönetimlerin kendi aralarında ve uluslar arası alanda işbirliğini yapabilmelerine olanak vermiştir.

#### **d) Portekiz**

“Ayrı bir tüzel kişiliğine sahip olan belediye birlikleri (Konsorsiyum) kamu kuruluşlarıdır. Bu sebeple, bu kuruluş kendilerinin oluşturan mahalli idarelerden bağımsızdır.

Bu kuruluşlar, iki veya daha fazla belediye tarafından, belediye görevleri içinde değerlendirilen, fakat her mahalli idarenin doğrudan yönetiminde olması gerekmeyen, bu yüzden görevlerden ayrı değerlendirilebilen ortak çıkarlarla ilgili faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulur.

Belediye konsorsiyumlarının kuruluş sürecini düzenleyen genel prensip birliğin özüdür. Bu da kurumun ilgili yasal hükümlerine uygun olarak, kamusal tescil yoluyla kurulması demektir.”(a.g.e.,s.567)

“Portekiz belediyeleri, geçmişe göre şimdi daha fazla işbirliği yapmalarına rağmen, Portekiz henüz, diğer birçok Avrupa ülkesinin belediyeleri arasında yapılan işbirliğine aynı geleneği dinamizmi ve yaygınlığı tecrübe etmiştir.

Ancak, şu anda Portekiz’de 60 konsorsiyum vardır. Bunlar şu alanlarda faaliyet gösterirler:Su tedariki, kanalizasyon sistemleri; atıklar; gaz tedariki; şehir planlaması; ulaşım ve ulaşım altyapısı; çevre; turizm; sağlık; eğitim; spor; kültür; mesleki eğitim; iletişim teknolojisi; teknik destek; sivil savunma; şehir ve kırsal alan planlamaları ve kalkınma programları; bayındırlık; tabiat varlıkları.”(a.g.e.,s.568)

“Her konsorsiyum kendine has statüye sahiptir ve kullanmak istedikleri isme, ana idare merkezlerinin yerine, hedeflerine, katılacak belediyelere, üyeliğin ve üyelikten ayrılmanın şartlarına ve son olarak, mali katılım paylarına serbestçe karar verir.

Konsorsiyum yapısı, bir belediyeler arası meclis (kara organı) ve bir yönetim kurulundan (yürütme organı) oluşur. Yönetim kurulu, konsorsiyum günlük idaresine nezaret edecek bir genel müdür atayabilir.



Konsorsiyumu işletmek için gerekli personelin üye belediyelerden birinde oturması tercih edilir. Konsorsiyuma, daimi ihtiyaç olmayan işler için, süreli sözleşmelerle personel almak imkanı her zaman vardır.

Konsorsiyumlar, kredi kuruluşlarından borç alabilir ve belirli yardımlardan faydalanabilirler. Belediyeler gibi konsorsiyumlar da Sayıştay'ın yaptığı denetimler ile kanunla düzenlenen vesayet süresince tabidir.(a.g.e.,s.568)

Belediyeler, en az yüz üyesi olmak şartıyla, kendilerini temsil edecek milli birlikler oluşturabilirler.”(a.g.e.,s.569)

“Portekiz mahalli idareleri ile diğer ülkeler mahalli idareler arasında iki işbirliği biçimi vardır;

- Portekiz ve yabancı ülke mahalli idareleri arasında ikili programlar;
- Uluslar arası mahalli idareler birlikleri ile üyelik bağı kurulması.”(a.g.e.,s.569)

#### e) Bulgaristan

“Mahalli idareler arasında işbirliğini düzenleyen yasal hükümler Anayasa da ve yerinden yönetim ve mahalli idareler kanununda bulunmaktadır.

Anayasal hükümler şu yasal imkanları garanti eder ;

- Ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak amacıyla bir araya gelen vatandaşların ve kuruluşların işbirliği ve diğer ortak hareket şekilleri;
- Ortak meseleleri çözmek amacıyla kurulan bölge seviyesinde yerinden yönetim idareleri;
- Belediye birlikleri için, kanun yoluyla şartların hazırlanması;

Yerinden yönetim ve Mahalli İdareler kanunu, mahalli birimlerinin ortak meseleleri çözmek ve görevleri yerine getirmek amacıyla gönüllü olarak birlik kurma haklarını düzenler. Bu, mahalli idarelerin tabii yetkilerinin kullanımıyla, mesela; ortaklaşa

kullanılan tesislerin inşası gibi birlikte işbirliği yapma ve hareket etme yoluyla gerçekleştirilir.

Bahsedilen kanunda 1995 yılında yapılan bir değişiklikle belediyelerin ulusal ve bölgesel birlikler kurarak çıkarlarını koruma ve yerinden yönetimi teşvik ve destekleme hakları daha da genişletilmiştir. Bu hak, mevcut halde yerinden yönetim prensiplerinin uygulandığı tek mülki idare birimi olduklarından sadece belediyeler için garanti edilmiştir.”(a.g.e.,s.188-189)

“Mahalli idare birimleri arasındaki birlikler gönüllülük temelinde ve eşitlik prensibine uygun olarak kurulur. Bulgaristan mevzuatında zorunlu belediye birliklerinin şekillerini ve şartlarını belirliyen hükümler yoktur.

Genel bir kural olarak belediye birlikleri çok amaçlı olmalıdır. Amaçların sayısı ve niteliği birlik tarafından kabul edilen maddelerde tespit edilir.

Bir belediyenin birden fazla birliğe katılmasını engelleyen sınırlamalar yoktur.

Belediyeler Milli Birliği kanunda açıkça öngörülmüştür, halen ülkedeki belediyelerin üçte ikisi bu birliğin üyesidir.”(a.g.e.,s.189)

Belediyeler arası birliklerin amaçladıkları en sık rastlanılan ortak çıkarlara ait görevler şunlardır:

- “Tesislerin ortak kullanımı ve inşası (yollar su tedarik tesisler, sosyal projeler v.b.)
- Şehir planlaması çalışmalarının teşviki (Meskun alanların hem içinde hem dışında, inşaat mühendisliği faaliyetleri ve şehirleşen alanlarda imar);
- Mahalli kaynakların denetimi ve verimli kullanılması;
- Çevre koruması için ortak girişimler.”(a.g.e.,s.189)

“Kanun, çeşitli belediyeler arası birliklerin amaçları, kuruluş ve yönetim usulleri için çerçeve sınırlarını tespit eder.

Belediyenin mahalli idarelerce kurulan birliklere katılabilmesi ve belediye meclisinin karar alması gerekir. Belediye meclisinin karar alması gerekir. Belediye meclisleri, ayrıca birlik maddelerini kabul eder ve temsilcileri atar.

Bulgaristan mevzuatında mahalli idare birliklerini düzenleyen özel hükümlerin bulunmayışı yüzünden, bu birlikler ticari olmayan şirketler olarak kurulur ve çalışır. Birlik, ilgili ticaret siciline kaydedildikten sonra, (şirket gibi) özel hukuk tüzel kişisi hüviyetini kazanır. Birliklerin yönetim kuralları, kurucu üyelerin genel kurallarında kabul ettikleri birlik maddeleriyle oluşturulur. Medeni kanun isim, amaç, mali kaynaklar, yapı, (gerekli hallerde) çalışma süresi, temsil biçimleri, genel kongre yapma süreleri ve süreçleri, gündem ilanı, yen, üye kabulü, üyeliğin sona erdirilmesi ve üye aidatlarının belirlenmesini ihtiva etmesi gereken birlik maddelerinin muhtevasıyla ilgili genel şartları koyar.

Bu birliğin en üst organı üyelerden oluşan genel kuruldur. Bu yüzden mahalli idareler arasındaki birliklerin yaşadığı önemli problemlerin büyük bir kısmı ilgili birlik maddeleri üzerindeki serbest müzakereye ve birlikte belirlenmesine bırakılmıştır.

Belediye birliklerinin yönetimi kabul edilen birlik maddelerindeki hükümlere uygun olarak yapılır.

Birliklerin yönetimi üye belediye yetkili temsilcilerden oluşan genel kurula bırakılmıştır. Genel kurulda, her üye bir oya sahiptir. Genel kurula mahsus görevler şunlardır:

Birlik tüzüğünün kabulü ve değiştirilmesi, idare ve denetim organlarının seçilmesi, birliğin yapısının ve idare personelinin belirlenmesi, üye aidatlarının tespiti, birlik bütçesinin ve faaliyet raporlarının kabul edilmesi, idare organlarının birlik maddelerine aykırı kararlarının iptali v.b.

Genel kurul kararlarının uygulanma biçimlerinde farklılıklar gözlemlenebilir.

Bazı hallerde, genel kurul, genel kurul kararlarını uygulayacak ve bir genel kurul toplantısından diğerine birliği yönetecek bir yönetim kurulu ve denetim kurulu seçer. Diğer bazı birlikler ise, birlik yürütme veya idare organı seçmez, bunun yerine bir birlik başkanı ve sekreteri seçerek, görevleri genel kurula bırakır. Bazı birlikler belli bir süre için kurulur. Böyle birliklerin kompozisyonunda çok az değişiklikler vardır. Bu değişiklikler genellikle, çevre koruması, şehir planlaması ve altyapı projelerinin çözülmesine yönelik görevleri yerine getirmek üzere kurulan birliklerin kompozisyonunda görülür.

Birlikler ve üyeleri arasındaki ilişki ve çalışma usulleri, birlik temel prensiplerine-gönüllü yapı ve yasal eşitlik-uygun olarak birlik maddeleriyle, yürürlük kanunuyla ve faaliyetin organizasyon biçimiyle belirlenir.”(a.g.e.,s.190)

“1995’te Yerinden Yönetim ve Mahalli İdareler Kanununda yapılan değişiklikler şu yasal imkanları getirmiştir:

Belediyeler, çıkarlarını gözetme ve yerinden yönetimi desteklemek ve geliştirmek amacıyla milli ve bölgesel idareler kurulabilir.

Milli Birlik;

- Devletle ilişkilerde üyelerini temsil eder;
- Yerinden Yönetimin yasal çerçevesini değiştirmek ve iyileştirmek üzere teklifler hazırlar;
- Belediye bütçeleriyle ilgili teklifler hazırlar;
- Diğer ülkelerdeki benzer teşkilatlara irtibat kurar ve birlikte çalışır;
- Birlik Maddeleriyle belirlenen diğer birçok görevleri yapar

Bu yetkiler ülkedeki belediyelerin üçte ikisi Milli Birliğe üye olduğu takdirde kullanılabilir.”(a.g.e.,s.191)

“Bulgaristan mevzuatı bir belediyenin dış ülkelerdeki birliklere katılma ve aralarda temsilci gönderme kararının tanınmasına izin vermektedir. Milli birlik de diğer ülkelerdeki benzer teşkilatlarla ilişki kurmak ve Uluslar arası teşkilatlara üye olmak hakkına sahiptir.”(a.g.e.,s.191)

## 2. Türkiye’de

Türkiye’de başta 1982 Anayasasının 127. Maddesinde <sup>17</sup> yerel yönetim birliklerine yer verilmiştir. Bu maddede birlik kurabilmek için Bakanlar Kurulunun izni gerektiği ve bu konudaki düzenlemenin kanunla yapılacağı belirtilmektedir.

Bu konuya yer veren kanunlar vardır:

442 sayılı Köy Kanunu: 47. Ve 48. Maddelerinde birden fazla köyün nasıl işbirliği yapabileceği ifade edilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu: 56. Maddesinde köyler ile belediyelerin kendi aralarında ne konularda nasıl işbirliğine açıklamıştır.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu : İl Özel İdarelerin kendi aralarında işbirliği yapabileceklerine 145. Ve 146. Maddelerin de yer vermiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu : Yerel yönetimler arası işbirliklerinin nasıl kurulup yürütüleceği, organları, örgüt yapıları gibi konulara 133. maddesinden 148. maddesine kadar yer ayırmıştır.

Yerel yönetim birliklerinin en önemli özellikleri “mutlakça bir kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip olması, birlik kurma iradesinin isteğe bağlı bulunmasıdır.”((Gönül,1977:15)

Türkiye’de birlik türleri iller arası, köyler arası, belediyeler arası ve karma sıfatlarıyla adlandırılmaktadır.

---

<sup>17</sup> 1982 Anayasasının 127. Maddesinin bu konuyla ilgili kısmı şöyledir: “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 ilgilileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”. “Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası”, İstanbul, Yeni Gün Haber Ajansı, 1995, s.76

Birliklerin organları, örgüt yapıları, kaynakları, karar mekanizmaları gibi yaşamsal konuları bir tüzükle belirlenmektedir. (Tüzük genel karar organının oybirliği ile kabul edilir.)

Tüzük şunları içerir:

Birliğin adı, merkezi, çalışma alanı ve süresi, kurucuları, amacı, üyelerce birliğe devredilen yetkiler, organları, mali yapısı, üyeliği ile ilgili işlemler, tasfiyesi, tüzüğünün değiştirilmesi.

Birlik kuruluşu şu yöntem ile gerçekleşmektedir:

Birlik kurmak isteyen yerel yönetim birimleri birlik tüzüğünü genel karar organlarında görüşerek kabul ederler (Tüzük oybirliği ile kabul edilmelidir.). Eğer bu yerel yönetim birimleri bir il sınırları içinde iseler Valinin, birden fazla il sınırlarına yayılmışlarsa İçişleri Bakanlığının onayına sunulur. Onay makamı hukuki şartların uygunluğunu İl Hukuk İşleri Müdürüne ya da Bakanlık Baş Hukuk Müşavirliğine inceleterek onaylarlar. Kesinleşen tüzük, kuruluşu gerçekleştirmek için İçişleri Bakanlığınca Başkanlığa gönderilir. Bakanlar Kurulu izin kararının Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla kuruluş aşaması tamamlanır.

Birlikler gönüllü olarak kurulur. Zorlama yoktur. “Ancak bunun kendine özgü sakıncaları da zaman zaman görülmüştür. Gerçekten ortak ve yerel gereksinimlerin belirli konularda bir araya getirdiği yerel yönetimlere sınırdaş olan ya da onların çalışma alanlarının arkasında kalan diğer yönetimlerin kendi yararları olsa bile birliğe katılmadıkları ayrıca kurulan birliğin çalışmalarını da güçleştirdiği bilinmektedir.”(a.g.e.,s.868)

“Mahalli idare birlikleri kendilerini oluşturan ve kamu tüze kişiliğine sahip mahalli idari birimlerinden ayrı ve bağımsız olarak faaliyette bulunurlar.

Birlikler görevlerinin üstlendikleri yerel yönetimlerin, bu görevleri yerine getirirken sahip oldukları hak ve yetkileri, kendi organları eliyle kullanırlar. Birlikler gerek yasalarda gerekse tüzüklerinde gösterilen durumlarda idari vesayete tabidirler”(Özhan ve Yeter,1995:36)

Birliğin organları ise birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır.<sup>18</sup>

Birliğin gelirleri üyelerin katılma payları, genel, katma ve özel bütçelerden yapılan yardımlar, hizmet karşılığı alınan ücretler, yardım ve bağışlar gibi kalemlerden oluşur.

Türkiye’de birlikler tek ya da çok amaçlı olabilir. Amaçlar ekonomik, sosyal, altyapı gibi niteliklerde olabilmektedir.

“Köyler arasında kurulanlar dışında belediye veya il özel idarelerin ortak olduğu birliklerin çalışanları, kamu personeli rejimine tabidir. Dolayısıyla birlik personeli, memurlar, sürekli işçiler, sözleşmeli personel ve geçici işçiler olmak üzere dört türdür. Bu kadroların ihdasından iptaline, kadroların derece, sınıf ve unvan 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.”(Özhan ve Yeter,1995:37)

Birliklerin eylem ve işlemlerinin idari yargıya tabi olduğu belirtilmektedir.(a.g.e.,s.37)

Birliğin denetimi merkez örgütü müfettişlerince yapılır. Bu denetim, alınan kararları, eylem ve işlemleri, organları denetlemek amaçındadır.

Birlik, amaçladığı hizmeti / hizmetleri bir sebeple tamamlamaz ya da yapamaz ise yahut hizmette istenilen hedefe varmışsa tüzükte belirtilen şekliyle birlik fesih edilebilir. Fesih işlemi vesayet merciin onayı ile tamamlanır.

---

<sup>18</sup> Birlik organları hakkında geniş bilgi örnek yardımıyla ilerideki konularda yer alacaktır.

Kuruluş Yılı	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Birlik Sayısı	1	49	193	98	69	150	80	5	24	62	25	35	39	30	17

Kuruluş Yılı	1981	1979	1980	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	
Birlik Sayısı	22	19	13	21	22	16	18	11	13	17	44	10	5	1	6

Kuruluş Yılı	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1954	1950	1947	1942	TOPLAM
Birlik Sayısı	6	3	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1139

\* Hasan Özhan ve Enis Yeter , Mahalli idare birlikleri , Ankara , TBD ve KAV , 1995 , s.52 ' de yer alan Tablo – 4 ile T.C. İçişleri Bakanlığının <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/birlikler> adresindeki verilerin derlenmesi sonucu oluşmuştur

TABLO – 3



### 3. Uluslar Arası Alanda

#### a) Uluslar Arası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)

“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 oluşmuştur. 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 görüşmeci statüsüne sahiptir. Avrupa Topluluğu ile yakın bağları vardır. Bu kuruluşlarla ve diğer çok sayıda değişik alanlarda uzmanlaşmış kuruluşlara ortak toplantılar düzenlerler, ortak faaliyetlerde bulunur.”(Ünlü,1993:73)

“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 üyelerden 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 Sekreterdir.”(a.g.e.,s.73-74)

“IULA'nın temel amacı, yerel yönetimleri geliştirmek ve güçlendirmek ve Dünya çapında yerel yönetimler arasında işbirliği teşvik etmektir. Bu kapsamda IULA'nın hedefleri şunlardır:

- Yerel özerkliği desteklemek;
- Yerel yönetimlerin gelişmesinde katkıda bulunmak;
- Yerel yönetimlerin faaliyetleri ve vatandaşların refahları ile ilgili sorunlar üzerinde çalışmak;
- Yerel toplulukların, yerel yönetimlere katılma düşüncesini geliştirmek ve teşvik etmek.”(a.g.e.,s.74)

“IULA’nın gelirleri şunlardır:

- Üyelerin ödediği yıllık katılma payları;
- Faaliyetlerinden elde ettiği gelirler;
- Bağışlar.”(a.g.e.,s.74)

“Başkana bağlı olarak çalışan Genel Sekreter teşkilatın günlük faaliyetlerini yürüten ve aynı zamanda, Kongrenin ve Yürütme Kurulunun kararlarının uygulanmasını sağlayan, yürütme sorumlusudur.

Dünya Sekreteryasının işleri, Genel Sekretere sorumlu olarak çalışan, bir grup deneyimli personel ve destek elemanlarınca yerine getirilir.”(a.g.e.,s.75)

Temsil: Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi’nde belirtildiği gibi, her nerede yerel yönetimlerin sesinin duyulması gerekiyorsa, IULA, dünya çapındaki, Uluslar arası ve profesyonel organların yerel yönetimleri dikkate alınmalarını sağlayıcı girişimlerde bulunur.

Bölgesel Seminerler: IULA, birkaç günden üç haftaya kadar, bölgesel seminerlerin düzenlenmesine yardım eder. Bu seminerler, Birleşmiş Milletler bölgesel ekonomik ve sosyal komisyonlar ya da faaliyetin düzenlediği ülkedeki ilgili üniversite ve enstitü gibi kurumlarda ortaklaşa düzenlenir.

Konferanslar: Dünyanın değişik bölgelerinde, ülkelerin ev sahipliğinde, yerel yönetimleri yakından ilgilendiren konular üzerinde çalışmak üzere, küçük çaplı Uluslar arası toplantılar düzenlenir.

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

Yayınlar: IULA, yerel yönetimler alanında yaklaşık 150 başlık altında yayında bulunmuştur. Kitaplar ve raporlar, yerel yönetimlerin organizasyon yapıları, görev ve sorumlulukları ve diğer ilgili alanlarının değişik yönlerinin ele almaktadır.

Araştırma: IULA, hem kongre ve konferansların hazırlık aşamasında, hem de yerel yönetimlerin ya da diğer ulusal ve uluslar arası kuruluşların isteği üzerine araştırma yapmaktadır. Araştırma sonuçları kitap ya da rapor halinde basılmaktadır.”(a.g.e.,s.76)

## **b) Dünya Büyük Şehirleri Zirve Konferansı**

“Dünya Büyük Şehirleri Zirve konferansı (Summit Conferance of Major Cities of the World), kentsel alanların karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümüne katkıda bulunabilecek görüş ve deneyim alışverişini gerçekleştirmek üzere, büyük kentler düzeyinde Uluslar arası 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 konferansında, kent yönetimi felsefeleri ve temel politikaları konusunda görüş ve deneyim alışverişi yapılmıştı. İstanbul’da Mayıs 1988 tarihinde yapılan ikinci zirve konferansında ana konusu ise “Geleceğe Yönelik Şehir Yönetimi: Sorunlar ve Çözümler” idi. İstanbul’da düzenlenen zirve konferansına Paris, Roma, Tokyo, Kahire, Pekin, Kuala Lumpur, Madrid, Berlin, Moskova, Viyana, Abidijan, Montreal gibi birçok sayıda büyük kentin ve uluslar arası kuruluşların temsilcileri katılmıştır. Zirve konferansı, her iki yılda bir toplanmayı sürdürmektedir.”(a.g.e.,s.80)

### **c) Dünya Metropoller Birliği**

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

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

METROPOLİS'in ikinci kongresi Mayıs 1987 tarihinde, Mexico City'de yapılmıştır. Bu toplantıya İstanbul'da katılmıştır. Toplantıda, metropollerdeki başlıca risk değerlendirmesi ve önlenmesi için bir Uluslar arası enstitü kurma girişiminde bulunulmuştur. İstanbul, bu Uluslar arası enstitü kurma girişiminde bulunulmuştur. İstanbul bu enstitünün kurucu üyesi olmuştur. Birlik faaliyetlerini sürdürmektedir.” (a.g.e.,s.80-81)

### **d) İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı**

“İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı (OICC-Organisation Of Islamic Capitals and Cities), Mayıs 1979 tarihinde, Fas'ın Fas Kentinde toplanan İslam ülkeleri Dışişleri Bakanları 10. Konferansınca kurulmuştur.

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

Teşkilata, İslam konferansına üye ülkelerin başkentleri ve belirlenen oranda diğer kentler üye olabilir. Türkiye'den Ankara, İstanbul, Bursa ve Konya üye bulunmaktadır.

Kuruluşların amaçları şunlardır:

- İslam 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 standartların iyileştirilmesi;
- İslam başkentleri ve kentleri arasında ziyaretler gerçekleştirilmesi, araştırmalar yapılması, uzman değişimin özendirilmesi.

OICC, üye kentleri arasında bilgi ve deneyim alışverişini gerçekleştirmek için seminerler, sempozyumlar düzenlemekte; İslam kentleri üzerine çeşitli konularda araştırmalar yapılmasını desteklemekte; üye kentler hakkında bilgi toplayıcı, üye kentlerin mimari özelliklerini belirleyici dokümantasyon merkezi oluşturmakta; İslam kentlerinin sorunları konusunda toplantılar düzenlemekte, yayınlar yapmakta; savaş ve benzeri olaylardan dolayı tahrip edilen İslam kentlerinin restorasyonuna yardım etmektedir.”(a.g.e.,s.81)

## **II.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNE ÖRNEK: BELEDİYE BİRLİKLERİ**

Türkiye’de yerel yönetim birlikleri içerisinde belediye birliklerin farklı boyutlarda öne çıktığı görülmektedir. Bunun sebeplerinin net olarak anlaşılması belediye örgütünün geçirdiği değişimin ve bu değişimin belediye birliklerine duyulan ihtiyacı nasıl arttırdığı üzerinde durulmalıdır. Ayrıca öne çıkışın sebepleri, belediye birliklerinin 1530 sayılı belediye kanununun ilgili maddelerinde (133-148) diğer kanunlara oranla daha rahat birlik kurup yürütme hakkı tanınmasına da bağlanmalıdır.

### **A . BELEDİYE BİRLİKLERİNİN TARİHÇESİ**

Ülkemizde belediye birlikleri 1973 yılı sonrasında öncesine oranla önemli bir artış yaşamıştır. Bu artışın sadece sayısal olmadığı aynı zamanda belediye birliklerine duyulan ihtiyacında arttığı anlaşılmaktadır. Bu artış şöyle gerçekleşmiştir:

“1970’li yıllarda, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler üzerine, Türkiye kent toplumlarında geniş bir tartışma açıldı. Türkiye kent toplumu tarihlerinde belki hiçbir zaman ilgilenmedikleri kadar yoğun bir biçimde, bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin içinde bulunduğu sorun ve sorunları hakkında bilgi edindiler, yeni arayışların ve deneylerin ortaya çıktığını gördüler ve içinde yaşadıkları kentlerin sorunlarına, bunların nedenlerine, çözüm önerilerine farklı bir gözle bakmaya başladılar.”(Atauz,1988:25)

Bu çok ciddi bir değişim olarak nitelenemez. Çünkü bu değişim “yukardan aşağıya bir doğrultu izlemiştir.”(a.g.e.,s.25) Değişimin yaşanan kentsel sorunların fark edilir düzeye gelmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 1970’lerde köyden kente göçün artması ve merkezi örgütün kent yaşayışını düzenlemek konusunda yetersiz kalmaya başlaması bunun temel sebepleridir.

Bu hareketliliği izleyen 1973 seçimleri değişimin yönetime yansımaları sağlamıştır.

“1973 Belediye seçimleriyle Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük kentlerin yönetimi ilk kez sosyal demokratların eline geçti. 1969 seçimleriyle büyük kentlerin gecekondü kesimlerinin muhafazakar partilere oy verme alışkanlıklarını terk ederek sol kesime büyük oranda oy vermeye başladığı görülmüştü. 1973 seçimlerinde bu eğilim sonuç aldı. Kent yönetimlerinde iktidar sosyal demokratlara geçti. Oysa ülke yönetimi hala muhafazakarlar elindeydi. Merkezi yönetim ile yerel yönetim farkı partilerin denetimi altındaydı. Her iki yönetimimin aynı parti elinde olması halinde ortaya çıkmayan yerel yönetim ve merkezi yönetim çelişkisi ilk kez Türkiye'nin siyasal gündeminde bütün ağırlığı ile yer aldı.”(Gülöksüz ve Tekeli,1991:373)

“1973 seçimlerini kazanan Sosyal Demokrat belediye başkanlarının başlangıçta bir programları yoktu. Programlarını temelde merkezi yönetimle çalışma içinde kıt kaynaklara sahip olarak yaptıkları uygulamaların yönlendirilmesiyle geliştirdiler.

Bu belediyelerin kendi gereksinimleri olan mal ve hizmetleri doğrudan üretmeye başlamaları, asfalt fabrikaları kurmaları, ekmek fabrikaları girişimleri, toplu taşımaya öncelik vermeleri, toplu konut girişimlerine başlamaları 1973-1977 döneminde oldu. Bu uygulama sonuçları, 1977 yılı seçimlerine gidilirken bir program haline geldi. Bu programın ilkeleri, demokratiklik, üreticilik, kaynak yaratıcılık, toplumsal tüketimi örgütleyicilik, birlikçi bütüncülük, kural koyuculuk olarak sloganlaştı.”(a.g.e.,s.374)

Oluşan bu hareket “Yeni Belediyecilik Anlayışı” olarak adlandırıldı. Bu anlayışın birlikçi yönü şöyle tanımlanmıştır: “Belediyeler arası işbirliğini geliştiren, ortaklaşa çözüm arama ve dayanışmadan yana, belediyecilik hareketini genel ülke sorunlarından ve geniş halk yığınlarının hareketinden soyutlanmayan Birlikçi ve Bütüncü Belediye”(Ünlü,1993:47) Öngörülen belediye birimlerinin kendi imkanlarını aşan çevre sorunları, tüketiciyi koruma, şehir ve bölge planlaması, uluslararası işbirliği gibi ekonomik, sosyal kültürel konuları kapsamına olacak bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Gereklerin dayattığı bu değişim 4. Beş Yıllık Kalkınma planında yerini almıştır: “Merkezi Yönetimin çeşitli düzeydeki birimleri ile teknik birimleri ve diğer belediyeler arasında etkili işbirliği yöntemleri geliştirilecektir.(DPT,1994:12)

1977 yerel seçimleri öncesinde Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliğinin Mimarlar Odası tarafından “Yerel Yönetim ve Güç Yapısı” adıyla bir seminer düzenlemiştir. “İki gün süren Seminerde, 1973-77 dönemini belediyeciliğe getirdiği yeni anlayışlar, “üretici belediye” kavramı, belediyeler arası işbirliği, konut ve tüketim kooperatifleri, belediyelerin kültür yaklaşımı ve belediyeciliğin tarihsel gelişimi konuları işlendi.”(Okuy ve Gökçeli,1977:10)Yayınlanan Bildirgede yerel yönetime ilişkin demokratik talepler arasında birlik oluşumlarına şöyle yer vermiştir: “Belediyeler özel karar alabilir birimler olarak hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözebilmek için kendi aralarında ölçek ekonomileri doğuracak birlikler oluşturabileceklerdir.”<sup>19</sup>

1978 yılında yerel yönetim bakanlığı kurulduktan sonra bakanlığın teşvikiyle belediye birliklerinde bir artış gözlenmiştir. Bakanlık tarafından hazırlanan “Belediye Birlikleri Norm Tüzüğü”nün belediye birliklerine iki temel işlev önerdiği belirtilmektedir.(Kazancı,1982:237-267) Bunlardan biri “belediye birliklerinin üretici olmaları, üretime dönük her türlü çalışma içine girmeleridir.”(a.g.e.,s.262) Diğeri ise “kent yaşamını daha yakından etkileyebilecekleri çalışmalarda bulunma ve kentsel yaşantıyı daha yakından etkileyebilecek çalışmalarda bulunma ve kentsel yaşantıyı daha yakından düzenleyebilme görevidir.”(a.g.e.,s.262)

Yerel Yönetim Bakanlığının teşvik edici çalışmalarıyla ülke çapına yayılan belediye birlikleri, Bakanlığın 1979 Kasımında Kapanmasıyla ciddi bir desteği kaybetmişlerdir.

1980’deki askeri müdahale zayıflamış olan birlikleşme eğilimini kesintiye uğratmıştır. “12 Eylül 1980 tarihli hareketi müteakip çıkarılan 25.9.1980 tarih ve 2303 sayılı 1580 sayılı Belediye Kanununa Ek Kanunun geçici 5.nci maddesiyle “1580 sayılı Belediye Kanununun 133-148 inci maddelerine göre kurulmuş bulunan belediye birlikleri ve bunlara bağlı kuruluşlarla ilgili olarak sıkı yönetim komutanları (...) bunların gerektiğinde feshine, faaliyetlerini durdurmaya veya seçilmiş üyelerden teşekkül eden organların yerine, bu organların görevlerini yapmak üzere, kamu görevlilerinden başkan atamaya ve kurullar teşkiline yetkili kılınmışlardır.”hükmü getirilmiştir.”(Özhan ve Yeter,1995:13)

---

<sup>19</sup>“Bildirge” Mimarlık Dergisi 1977 / 2, s.19



“... 1980’li yıllarda “denetimci belediye “anlayış ve uygulamasının ağırlık kazandığını görmekteyiz. 1973’lerden sonra filizlenmesi giderek artan “üretici, kaynak yaratıcı “belediye anlayışının yerini “denetimci ve engelleyici “belediye anlayışı almıştır.”(Kazancı,1983:51)

1982 Anayasası 127. Maddesinde yerel yönetim birliklerine (1961 Anayasasından farklı olarak) Bakanlar kurulu izni ile kurulma hakkı tanımıştır.

1983-1984 yıllarıyla birlikte normal düzen tekrar rayına oturmaya başlamıştır.

1984-1989 yılları için hazırlanan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı “Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir.”(DPT,1994:14) ifadesine yer vermiştir.

Yine bu yıllarda belediye gelirleri için olumlu değişiklikler yapılmıştır. Örneğin imar mevzuatında belediyelere yetkiler devredilmiştir. Ayrıca çeşitli fonlarla belediyelere kaynak aktarılmıştır. Bu olumlu değişimlerin belediye üzerindeki etkisi belediye birliklerini de güçlerinin artmasını da sağlamıştır.

6. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) ise birlikler konusuna şöyle değinmiştir: “Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir”(a.g.e.,s.15)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da birden fazla belediyeyi ilgilendiren ve sorunun çözümü açısından yerel yönetim birliklerini desteklenecektir, hedefi yer almıştır.

Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sunulan “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”nın plan ve bütçe komisyonunun 17/7/1998 tarihi ve 1/743 numarasıyla kabul

ettiği metinde Madde 22 de, 1580 sayılı kanununun 133. Maddesi, şu şekilde değişiklik yapılmak istenir: “Belediyeler, il özel idareleri ve köyler, görev alanlarına giren hizmetlerinden bir veya birkaçının müştereken görülmesi amacıyla aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurabilirler. Bakanlar Kurulu, hizmetlerin ve yatırım projelerinin zorunlu olan büyüklüğü gerektirdiği durumlarda mahalli idarelerin birliklere üyeliğini resmen kararlaştırabilir.

Üye mahalli idarelerce birlik iştirak paylarının ödenmemesi halinde, bu paylar birlik merkezinin bulunduğu il valisinin talebi üzerine iller bankası ve il özel idarelerince bu idarelerin genel bütçe paylarından kesilir ve birlik hesabına yatırılır.”

## **B . BELEDİYE BİRLİKLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI**

### **1 . Anayasa**

Daha önceki 1921 ve 1924 tarihli anayasalarımızda yerel yönetim birlikleri üzerinde duran bir madde bulunmamıştır. 1961 tarihli ve 334 sayılı Anayasa 116. Maddesi 4. Fıkrasında “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.”ifadesi yer alır.

Günümüzde geçerliliğini sürdüren 1982 tarihli ve 2709 sayılı Anayasa yerel yönetim birlikleri konusunda 127. Maddenin son paragrafında “mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerin 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” (Son Değişiklikleriyle Anayasa,1975:71-72)şeklinde değinilmiştir.

Birlik konusuna yer veren iki anayasa arasındaki fark açıktır. 1982 tarihli Anayasada birlik kurulmasının amacı özellikle belirtilmiş ve kuruluş Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlanmıştır. Bu açıdan 1982 tarihli Anayasanın merkezi örgüte birlik üzerinde uygulayabileceği bir vesayet yetkisi kazandığı anlaşılmaktadır.

## 2. Belediye Kanunu

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu 133. maddesinden 148. maddeye kadar olan kısmını (7.bölüm) yerel yönetim birliklerine ayırmıştır. Kanun yerel yönetim birimlerinin ortak kurulum ve yönetim ile gönüllü olarak kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim birliği oluşturabileceklerini bildirmektedir. Kanun, birlik yapısını belediyenin yapısına yakın bir şekilde öngörmektedir. Birlik organları Birlik Meclisi, Birlik Encümeni ve Birlik Başkanından oluşur.<sup>20</sup> Birlik organlarının ayrıntılı bir tüzük hazırlaması gerektiği belirtilmektedir. Bu maddelerde ayrıca belediyelerin il özel idaresi ve köyler arasında karma birlik kurabilecekleri de ifade edilmiştir.(Gülseven,1998:57-61)

## 3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi Bölgeler ve yerel yönetimler sürekli konferansı tarafından hazırlanan tasarı 1985'te İsveç'te toplanan Bakanlar Komitesince kabul edilince "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" olarak kabul edilmiş açılmıştır.

Türkiye'de bu şartı 21 Kasım 1988 tarihinde sözleşme olarak imzalamıştır. Şartın onayı, 08 Mayıs 1991 tarih ve 3723 sayılı Kanunla Resmi Gazete'de (03 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayısıyla) yayınlanmıştır.(Ünlü,1993:51)

Bu şartın 10. maddesi "Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı" başlığında

- "Yerel yönetimler yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekleri ve kanunlar çerçevesinden birlikler kurabileceklerdir .

---

<sup>20</sup> Görüşme yapmak ve karar almak Birlik meclisi ve encümenin, yürütme ise Birlik Başkanının görevidir.

- Her devlet yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve Uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
- Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler”(DPT,1994:135) şeklinde birlikler konusunu ifade etmiştir.

“Ancak birliklere ilişkin bu maddenin birinci paragrafı Türk Hükümeti tarafından zorunlu olarak imzalanırken ikinci ve üçüncü paragraflarına ise çekince koymuştur.”(Özhan ve Yeter,1995:29)

Birinci paragrafın, Anayasanın 127. maddesinin ilgili fıkrasıyla çeliştiği ifade edilebilir.

#### **4. Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi**

Bu bildirge, 23-26.10.1985 tarihinde Brezilya'nın Rio kentinde IULA tarafından düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde kabul edilmiştir.(Ünlü,1993:51)

Bildirge 9. maddesinde “Yerel Yönetim Birliği “başlığında;

1. “Yerel yönetimler yetkilerini kullanırken, ortak çıkarlarının savunulması ve geliştirilmesi üyelerine belli hizmetler sağlamak için birlikler kurma yetkisine sahip kılınmalıdır.
2. Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunda, yerel yönetim birliklerine danışmalıdırlar”(a.g.e.,s.51) şeklinde birliklere yer vermiştir.

### **C. BELEDİYE BİRLİKLERİNİN ÖRGÜTSEL YAPILARI**

Belediye birliklerinin örgütsel yapıları belediye birliklerinin örgütsel yapılarına paralel olarak oluşturulmaktadır. Belediye birliklerini örgütsel yapısı, hedeflenen hizmetlerin başarılı olarak yerine getirilmesinde önem arz etmektedir.

Belediye Kanununun 133-148. inci maddeleri arasındaki birlikle ilgili hükümlere göre:

## **1 . Birlik Tüzüğü'nün Kabulü ve Onaylanması**

Birlik Tüzüğü; Birliğe katılan köylerin Köy meclisleri, belediyelerin belediye meclisleri, İl Özel İdarelerinin il genel meclisleri tarafından ittifakla kabul edilir. Vali tarafında da onaylanır. Birden fazla il ilgilendiren birliklerde onay, İçişleri Bakanı tarafından yapılır.

## **2 . Tüzükte Bulunması Gereken Hususlar:**

- Birliğin Adı
- İdare Merkezi
- Coğrafi alan olarak faaliyet sahası
- Devamlılık arz etmeyen birliklerde müddet;
- Birliğe dahil olan mahalli idarelerin adları
- Görevi
- Mahalli İdarelerin Birlik Meclisinde kaçar üye ile temsil edilecekleri üye miktarının tespitine ait esasların, kaç yılda bir Birlik Meclisinde inceleneceği
- Birliğe katılan Mahalli İdarelerin, Birliğin tesis ve idame masraflarına ne oranda katılacakları
- Birliğin Gelirleri
- Birliğe dahil Mahalli İdarelerin ve halkın birlik tesislerinden ne suretle istifade edecekleri
- Birlik meclisinin senede kaç defa olağan toplantı yapacağı ve diğer hususlar tüzükte gösterilebilir. (en az iki)
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne bu konuda hazırlanmış bir örnek tüzük bulunmaktadır.

### **3. Birliğin Hükümü Şahsiyeti**

Birlikler Hükümü Şahsiyete sahip kamu kurumlarıdır. Görevlerini yaptıkları mahalli idarelerin, bu görevlerle ilgili olarak sahip oldukları kanuni yetkilere sahiptirler.

Birlik ile mahalli idareler arasındaki görev ve yetki anlaşmazlıkları il idare kurulunca birden fazla ilin ilgilendiren mahalli idare birliklerinde Danıştay tarafından karara bağlanır.

### **4. Birlik Organları**

Birliğin organları şunlardır:

#### **a) Birlik Meclisi**

##### **(1) Birlik Meclisinin Kuruluşu**

Birlik meclisi, birliğe dahil mahalli idarelerin meclisleri tarafından seçilen üyelerden meydana gelir. Üyelerin belediye meclisi azalığına seçilebilme şartlarını taşımaları gerekir. Azami 5 yıllık süre için seçim yapılır. Asıl azanın yarısı kadar da yedek üyeye yer verilir.

Her mahalli idarenin, kaçar üye ile birlik meclisinde temsil edileceği tüzükte gösterilir. Temsil, en az iki üye ile olur.

Birliğe dahil mahalli idarelerin belediye başkanları ve encümen başkanları, birliğin tabi üyeleridir.

##### **(2) Birlik Meclisinin İlk Toplantısı**

Birlik tüzüğünün, birliğe dahil mahalli idare meclislerinde kabulü ve tüzüğün Vali veya birden ziyade ili ilgilendiren birliklerde İçişleri Bakanının Onayından sonra, meclisin en

geç iki ay içerisinde ilk toplantısını yapması gerekir. (Bakanlar Kurulu Kararı alındıktan sonra birlik meclisi toplantıya çağrılır.)

Bununla ilgili davet ve toplantının açılışı birlik merkezinin bulunduğu yerin Valisi tarafından gerçekleştirilir. Toplantı tarihini Vali tayin eder.

Toplantıda birlik işlerini sevk ve idare etmek ve en çok beş yıl süre ile görev yapmak üzere bir birlik reise ile reis vekili seçilir ve seçim Vali yahut İçişleri bakanı tarafından onaylanır.

Şayet, birliğe dahil belediyelerden birinde belediye başkanlığı görevi kanunen Valiye verilmiş ise, birlik reisliği görevi Vali tarafından yürütülür.

### **(3) Birlik Meclisinin Toplantıları**

Birlik, birlik tüzüğünde belirtilen zamanlarda olağan, bunun dışında olağanüstü olarak toplanır. Olağan üstü toplantılarda, çağrıyı gerektiren konu dışında görüşme yapılmaz.

Toplantı gündemi birlik başkanı tarafından hazırlanır. Bir hafta öncesinden üyelerin adreslerine gönderilir. Ayrıca mahalli gazete ve münasip vasıtalar ile de duyuru yapılır. Acele hallerde çağrı süresi üç güne indirilebilir.

Toplantıya ait görüşmeler açıktır. Birlik meclisince gizli yapılacak toplantı ve gündeminden mahallin en büyük mülki amirine bilgi verilir.

Birlik meclisince ait karar özetleri mahallin en büyük mülki amirliğine gönderilir ve 48 saat içinde asılmak sureti ile ilan edilir.

Birlik meclisi birlik başkanının yazılı çağrısı ile toplanır. Üyelerden 1/3 ünün veya Valinin teklifi ile de meclis toplantıya çağrılır. Birlik meclisinin, birlik başkanı başkanlık eder. Meclis, yarıdan bir fazla üyenin iştiraki ile toplanır, ekseriyetle karar

verir. Oyların eşitliği halinde, başkanın tarafı tercih olunur. Üyeler oylarını bizzat kullanırlar.

Birlik başkanın toplantıya katılamayacağı hallerde meclise başkanlık etmek üzere her yıl için iki meclis başkan vekili ve yeteri kadar katip seçilir.

Toplantı için yeterli çoğunluk sağlanamaz ise birlik başkanı tarafından toplantı en az üç gün ertelenir. Bu konuda mahalli vasıtalarla duyuru yapılır. İkinci toplantı mevcut üyelerle yapılır.

#### **(4) Kanuna Uygun Olmayan Toplantılar**

Birlik meclisleri, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya kanunen belli olan yer haricinde toplanamaz, siyasi konuları müzakere edemez ve bu hususta temennide bulunamaz. Aksi halde Danıştay kararı fes edilir.

#### **(5) Birlik Meclisinin Görevleri**

1580 sayılı Belediye Kanununun 142 inci maddesinde, birlik meclisinin görevleri, toplantıları, kararları ve kararlara yapılacak itirazlar konusunda, 1580 sayılı Belediye Kanununun, belediye meclisi ile ilgili hükümlerine gönderme yapılmıştır.

Buna göre:

- Bütçe
- Kesin hesap
- Bölümler arası aktarma
- İkras ve istikrazlar
- Senesi içinde ödenmek kaydı ile avanslar
- Çalışma plan ve programı
- Birlik encümeni üyelerinin seçimi
- Tüzüğün değiştirilmesi



- Birliğin feshi
- Birlik başkanı tarafından mecliste görüşülmesi istenilen hususlarda, birlik meclisi yetkili bulunmaktadır.

Birlik Meclisinin:

- Bütçe
- Kesin hesap
- Bölümler arasında aktarma
- İkraz ve istikrazlarla ilgili kararları Valinin, birden ziyade ili ilgilendiren birliklerde İçişleri Bakanının onayına tabidir.

#### **(6) Birlik Meclisinin Kararlarına İtiraz**

Birlik meclisinin tasdike tabi olmayan kararlarına karşı, ilan tarihinden itibaren 10 gün içerisinde birlik başkanı veya karardan etkilenenler tarafında, itiraz olunabilir. Birlik meclisi üyeleri, karardan etkilenmiyorsa, sadece üye olduklarından bahisle itiraz yoluna gidemezler.

İtirazlar Valiliğe, birden ziyade ili ilgilendiren birliklerde İçişleri Bakanlığına yapılır. Valiliğe yapılan itirazlar İl İdare Kurulunca İçişleri Bakanlığına yapılan itirazlar, Danıştay tarafından karara bağlanır.

Adi veya olağan üstü toplantılar dışında yahut kanuna, tüzüğe aykırı şekilde veya yetkisiz olarak alınan birlik meclisi kararları Valinin talebi üzerine İl İdare Kurulu, birden ziyade ili ilgili birliklerde İçişleri Bakanının talebi ile Danıştay tarafından tasdik veya iptal olunur.

#### **b) Birlik Encümeni**

##### **(1) Encümen Teşkili**

Birlik Encümeni; Birlik Başkanı, Birlik Genel Sekreteri ve Birlik Saymanı ile Birlik Meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği dört üyeden meydana gelir. Görev süresi birlik meclisinin görev süresi ile sınırlıdır.

Birlik başkanı encümen başkanlık eder. Başkanın bulunmadığı hallerde bu görev Başkan vekili tarafından yürütülür.

## **(2) Görevi**

1580 sayılı Belediye Kanununun 148 inci maddesine göre birlik encümeni, birlik tüzüğü ile verilen görevler ile sınırlı kalmak kaydı ile söz konusu kanunun belediye encümenine tanıdığı görev ve yetkilere sahiptir.

Buna göre:

- Birlik bütçesinin ilk incelemesi
- Aylık cetvellerin tetkik ve murakabesi
- Kesin hesaplarla ilgili olarak meclise rapor verilmesi
- Muhasebe hesaplarının tetkiki ile zimmet veya aktarma raporu düzenlenmesi
- Bütçenin aynı bölümü içindeki maddeler arasında aktarma yapılması
- Alım-satım işleri ile ilgili görevler encümen tarafından yürütülecektir.

## **(3) Encümen Toplantısı**

Encümen, Birlik başkanı veya görevlendireceği kişi başkanlığında toplanır. Toplantı için yarıdan bir fazla üyenin hazır bulunması gerekir. Kararlar ekseriyetle alınır.

## **(4) Encümen Üyelerine Huzur Hakkı Verilmesi**

Birlik encümen üyelerine, huzur hakkı adı altında bir ücret ödenip ödenemeyeceği konusunda açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Birlik encümen üyelerinin huzur hakkı verilemeyeceği hususunda ki İçişleri Bakanlığı işleminin iptali için açılan bir davada; Birliklerin 1580 sayılı Belediye Kanununun 142 inci maddesine göre görevlerini yaptıkları Mahalli İdarelerin, bu görevleri yapmaları dolayısıyla sahip oldukları yetkiler haiz olduklarından ve tüzüklerinde de huzur hakkına

yer verilmiş bulunduğu bahisle, Danıştay 11 inci Dairesince E: 1975/4619, K: 1978/1851 sayılı İçişleri Bakanlığı işleminin iptaline karar vermiş ise de konu henüz kesinlik kazanmamıştır. Bu arada Belediye Kanununda hangi şartlar dahilinde huzur hakkının verilmekte olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır.

### **c) Birlik Başkanının Görev ve Yetkileri**

1580 sayılı Belediye Kanununun 147 inci maddesinde, tüzükle birliğe verilen yetkiler ile sınırlı kalmak kaydı ile birlik başkanının belediye başkanının yetkilerine sahip olduğu ifade olunmaktadır.

Buna göre:

- Birliği temsil etmek
- Birlik meclisini toplantıya çağırarak
- Encümen ve meclis kararlarını uygulamak
- Bütçe tasarisını hazırlatarak meclise sunmak
- Birliğin ita amirliğini yürütmek
- Yasal yetkiler çerçevesinde birliği sevk ve idare etmek, birlik menfaatlerini korumak, birlik başkanının görevleri arasında yer almaktadır.

### **5. Birlik Personeli**

Birlik personeli 657 sayılı Devlet Memuru Kanunu hükümlerine tabidir. Personel alımında anılan kanun ile 23.6.1987 gün ve 19496 sayılı resmi gazetede yayımlanan il özel idareler ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli müessese ve işletmelerde ilk defa memuriyete alınacaklara ait sınav yönetmeliği hükümleri uygulanır. Atama birlik başkanı tarafından yapılır ve Birlik Meclisinin onayına sunulur.



## **6. Birliğin Denetimi**

Birliğin denetimi 1580 Sayılı Belediye Kanununun 139 uncu maddesine göre Belediye Meclisinin yılda en az iki defa toplanarak birliğin hesap ve işlemlerini denetlemesi gerekir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Tüzüğünün 5 inci maddesi gereğince, birlik hesap ve işlemleri Mülkiye Mufettişlerinin denetimine tabidir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YEREL HİZMETLERİN SUNULMASINDA BELEDİYE BİRLİKLERİ

Yaşanan çağın öne çıkan vasfı, toplumların ekonomik, sosyal kültürel alanlarda hızla değişmesi ve teknoloji düzeyinin giderek yükselmesidir. Eskiye göre yaşanan değişimler “yönetimi “ve onun bir parçası olan “yerel yönetimler “i daha da çok etkilemektedir. Bu etkiye sebep olan öğelerden biri de “yerel hizmet anlayışının farklılaşması “dır. Doğaldır ki farklılaşma beraberinde bazı sorunları da getirmektedir. Bu sorunların çözüm yöntemlerinden birisi de işbirliğidir. Güncel sorunların yaşandığı ve en etkin çözümlerin üretileceği yerde ise “belediye birlikleri “durmaktadır.

#### I. YEREL HİZMETLERİN SUNULMASI BELEDİYE BİRLİKLERİNİN YERİ VE ROLÜ

Çağımız yerel hizmet anlayışının farklılaşmasına yol açan birden çok sebebin doğuşuna sahne olmuştur. Sebepleri “toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel dönüşümleri “gibi genel bir başlıkta toplamak mümkündür. Bu başlık şöyle detaylandırılabilir:

**Kentleşme:** Kentleşme, toplum yapısındaki değişimin sonucu olarak karşımıza çağımızda sık sık çıkmıştır. Kentleşmeyle birlikte toplumda ikincil, daha formel ilişkilerin öne çıktığı gözlenebilmektedir. Bu tür ilişkiler ise örgütlenme, uzmanlaşma ve işbirliğini toplum yaşamına katmıştır. Ayrıca teknolojik gelişme ile iletişim daha sık ve kolay yapılır olmuştur. Bundan dolayı toplulukların birbirlerine yakınlaşması, kaynaşması kaçınılmaz olmuştur. Artık dış toplumlarla hemen hemen hiç görüşmeyen, tanışmayan toplumlar yerini dünyanın en uzak yerlerinden haber alan, mesafeleri çabucak aşarak görüşen toplumlara bırakmıştır. Böyle modern yaşamak isteyen insanlar bu imkanı sunduğuna inandıkları kentlere göç etmeye başlamışlardır. Yeni yaşamda daha farklı çalışma ortamları, alışveriş yerleri, ulaşım şekilleri, eğlence mekanlarıyla yüz yüze kalınmıştır. Toplum ayrı bir hareketlilik içine girmiştir. Tek ve kapalı yapılarda sunulan hizmetlerle kentsel yaşamın çeşitli ve geçişken yapılarda sunulan

hizmetler farklılaşmaktadır. Hizmet sunumunda görevli olan ve eski yapıya göre oluşturulmuş yerel yönetimler örgütlerini, hizmet alanlarını, gelir kaynaklarını çeşitlendirmek, değiştirmek durumunda kalmışlardır. Böylece yeni toplum yasasının çıkarlarının karşılandığı alanların boyutları başkalaşmış, gün içinde ilişki kurduğu yerel yönetim birimlerinin sayısı artmıştır. Artık toplumları yerel yönetim birimleri içinde değerlendirmenin değil yerel yönetim birimlerini toplumlara göre değerlendirmenin zamanı gelmiştir. Bu yüzden hiçbir yerel yönetim tek başına sahip olduğu imkanlarla toplumu izleyemez duruma gelmiştir.

**Toplum Modeli:** Yine baştan şekillenmenin yaşandığı bu toplum modelinin “sorgulayıcı ve talep edici” yönü onun karakteristik özelliklerinden bir başkasıdır. Çünkü iletişim teknolojileriyle başka yaşayışları, başka ilişkileri gözlemleyen, değerlendiren, karşılaştıran toplum az ile yetinmemeyi daha iyisini daha kalitelisini istemektedir. Yerel yönetimler ile yönetilenler arasında pasif bir ilişki düzeninden aktif bir ilişki düzenine geçmek zorunlu hale gelmiştir. Toplum sadece hizmeti “alan” konumundan kurtulup hizmeti “talep eden, oluşumunu izleyen, denetleyen ve katılan” konumuna geçiş yapmaktadır. Değişimin doğal sonucu ise yerel yönetimlerin yerel hizmet anlayışını yenilemesidir.

**Toplumsal İlişkiler:** Toplumsal ilişkiler ihtiyaçların getirdiği zorunluluklara göre belirlenmektedir. Komşuluk hatta aile bağları farklılaşmıştır. Yaşlıların yaşlılıklarını aileleriyle değil huzur evlerinde geçirmekte, anne-babanın çalışması nedeniyle çocuklar kreşlere bırakılmakta, evlenen çiftler ayrı ev tutmaktadır. Televizyon karşısında ya da parkta, konserde geçirilen bir gece komşularla geçirilen bir geceye tercih edilmektedir. Böyle yaşayan toplumun ihtiyaçları da çeşitlenmiştir. Toplum daha çok otopark, daha çok sinema, daha çok kütüphane, daha çok spor alanı, daha çok karakol, daha çok itfaiye istemektedirler. Ayrıca ihtiyaçlar, gelir düzeyleri farklı olan kesimlerin kendi düzeylerine uygun hizmetleri talep etmeleriyle daha da çoğalmaktadır. Örneğin zengin denilebilecek tabaka aradığı kaliteyi bulabileceği alış-veriş merkezleri, orta halli ya da fakir tabaka ise bütçesine uygun mal bulabileceği ucuz pazarları dilemektedirler. Tüm bunların yanı sıra faydası fiyatlandırılabilir hizmetleri özel sektörün karşılamak istemesi ve bunun için kurduğu fabrikalar ve iş merkezleri yerel yönetimlerin

sorumluluklarını arttırmıştır. Örneğin fabrika ve iş merkezlerinin altyapıları, ulaşım imkanlarının sağlanması, oluşturdukları çevre sorunlarının çözümü hep yerel yönetimlere düşmektedir.

Sonuç olarak, toplumların ekonomik, sosyal, kültürel dönüşümleri ve teknolojik gelişim yerel yönetim anlayışını ve bu anlayışın temeli olan yerel hizmet kıstaslarını derinlemesine değiştirmiştir.

Değişimle birlikte, yerel hizmetlerin karşılanmasında ulusal hatta uluslar arası bilgi ve tecrübenin kazanılması gerekmektedir. Ayrıca teknolojinin yakından takibi istenilen yerel hizmet kalitesinin yakalanması için zorunlu hale gelmiştir. Bu etkenler, her hizmet için “uygun hizmet alanının” tespitini daha elzem kılmıştır. Bu tespit şu kriterlere göre yapılabilir.

- Hizmetin yararının yayıldığı alanının belirlenmesi,
- Hizmeti yapacak birimin yeterli yasal yetkiye gelir, kaynağına örgütsel yapıya sahip olup olmaması,
- Bu alanın toplum üyelerince ulaşılabilen denetlenebilen bir alan olması için gerekli boyutta olup olmaması için gerekli boyuta olup olmaması

Bu kriterlerin netleştirilmesi hem daha önceki bölümlere değinildiği gibi ekonomik içerikli hem de sosyal ve yönetsel içeriklidir. Böylece kaynak israfı önlemekte, toplum talep ettiği hizmetleri arzulan nitelikte ve çeşitlikte sunulması sağlanmakta, yerel yönetimlerin çağı yakalamasına yardımcı olmaktadır.

Tüm bunların işaret ettiği nokta yerel yönetimler arası işbirliğidir. Dayanışma ve birbirlerinin eksiklerini karşılama yöntemi ile uygulamaya geçen işbirliği ile yerel hizmet daha etkin bir biçimde yapılabilmektedir. İşbirliği yerel yönetimlerin birleşmesine tercih edilmektedir. Çünkü işbirliği ile yerel yönetim birimleri kişiliklerini ve özerk yapılarını koruyabilmektedirler. Özerk yapılarını koruyan yerel yönetim birimleri demokratik yaşama katkıları daha fazladır. Burada sözü edilen işbirliği özellikle belediyeler arasında öngörülmelidir; çünkü belediyeler halk tarafından seçilen

organları ve kentleşmeyi yaşayan toplumun gündelik yaşantısına en yakın birimlerdir. Yani yerel hizmetin talep edildiği, tasarlandığı, sunulduğu halk tarafından rahatça denetlenebileceği alanın merkezindedirler. Birliklerin yerel hizmetlerin sunulmasındaki katkısı ve yeri ile orantılıdır. İşte belediyelerin günümüz toplumları için diğer yerel yönetim birimlerine göre olan önemi, belediye birliklerine de yansımıştır. Böylesine ağırlıklı birimin karşılaştığı güçlükleri aşması, çağımızın dayanışma ruhunu yansıtması, çağın gerekliliklerine ayak uydurmasını sağlaması, toplumun beklentilerinin karşılanması ve hizmetin yerine getirilmesinin önemini öne çıkarması belediye birliklerinin yerel hizmetin sunulmasındaki katkısını ve yerini göstermektedir.

## **II . ÜLKEMİZDE YEREL HİZMETLERİN SUNULMASINDA BELEDİYE BİRLİKLERİNİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR**

Belediye birliklerinin karşılaştığı sorunların temelinde genelde yerel yönetimlerin, özelde belediye birimlerinin güçsüzlüğü yatmaktadır. Belediye birlikleri, belediyelerin yaşadığı örgütsel ve yönetsel zayıflıklarından etkilenmektedir. Belediyelerin mali açıdan zorluklar yaşaması, yönetsel açıdan merkeze çok bağımlı olması gibi sorunlarını birleşme ile aşmaya çalıştıkları gözlenmektedir. 1970'lere dek çok dikkate alınmayan, altyapı hizmetleri için kullanılan ve daha çok köyler arasında oluşturulan yerel yönetim birlikleri 1970'ler sonrası oluşan hareket ile konumunu güçleştirmiştir. O yıllarda yaşayan köyden kente göç ve değişen kent çehresi bu alanda daha etkin olan belediyeleri öne çıkarmıştır. Üstlerine düşen daha çok ve yeni görevi yerine getirmek için belediyelerin belediye birliklerine duydukları ihtiyaç artmıştır.

Belediye birlikleri merkezi yönetime karşı zayıflayan yerel yönetimleri güçlendirmenin bir yolu olarak görülmüştür.

Ancak üye birimlerinin yaşadığı sorunları aynen yansıtan belediye birlikleri niteliksiz personel, yönetsel zayıflık, mali bağımlılık gibi sorunlarla mücadele edilmiştir.

Ayrıca otoritesini yerel yönetimlerle paylaşmaktan tedirginlik duyan merkezi yönetimin; yerel hizmetlerin gerekleriyle oluşan birlikler de şüpheli bir gözle bakması da yaşanan sorunlardandır. Tabii ki her belediye birliğinin yerel hizmeti etkin olarak yerine getirerek toplumun memnuniyetini sağlamak, sınır tanımayan çevre sorunlarına



özüm bulmak, ulusal ve uluslar arası işbirliği ile çağın gerektirdiği bilgi ve tecrübeyi edinmek gibi amaçları gerçekleştirmekte samimi olduğu söylenemez. Ama bu tüm belediye birliklerini aynı sınıfa koyup, onlara destek sağlanması konusunda tedirginlik duymak yanlış olur.

Ancak, belediye birlikleri, belediye birimlerinin yaşadıkları sorunlar da dahil birçok sorunla karşı karşıyadır.

Belediye birimlerinde olduğu gibi, birlikler de çalışacak nitelikli personel sıkıntısı yaşamaktadırlar. Personel alımında ve yetiştirilmesindeki güçlükler, bu sıkıntının başlıca nedenleridir.

Belediye birlikleri mali açıdan en başta üyelerinin katkı paylarına bağımlıdırlar. Üyelerinin, yani belediye birimlerinin mali olarak ülkemizde ne kadar zayıf olduğu düşünülürse, belediye birliklerinin yaşadığı güçlükler ortaya çıkacaktır. Katkı paylarından sonra gelen genel, katma ve özel bütçelerden yapılan yardımların yetersizliği ise açıktır. Diğer bir kalem olan sunulan hizmetlerin karşılığı olarak alınan ücretler ise; hizmet, sınırlı kaynaklarla gerçekleştirildiğinden bu gelir kaleminin getirisi düşük olmaktadır. Geriye kalan gelir kaynakları ise yardım ve bağışlara bağılıdır, dolayısıyla düzensizdir.

Belediye birliklerinin yönetsel zayıflığı ve kural koyma yetkilerinin olmayışı hizmet arzında yetersiz kalmaları sonucunu doğurmaktadır.

### **III . ÜLKEMİZDE YEREL HİZMETLERİN SUNULMASINDA BELEDİYE BİRLİKLERİNİN GELECEKTEKİ ROLÜ İÇİN NELER YAPILMALIDIR?**

Bu çalışma boyunca, Türkiye’de yerel hizmetlerin sunulmasında belediye birliklerinin yeri belirlenmeye çalışıldı.

Bu noktadan sonrası, ülkemizde yerel hizmetlerin sunulmasında belediye birliklerinin gelecekteki rolünü tayin etmek gerekmektedir. Bu gerekliliği karşılamanın yolu, şimdiden eksikliklerin nasıl giderileceğine ilişkin önerilerde bulunmaktan geçmektedir.

Öneriler, şu çerçevede içinde yer almalıdır:

1. Öncelikle, birliklerin üyeleri olan yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi ihtiyacı çok temeldir.
2. En kısa zamanda ilgili mevzuatımız çağın gereklerine cevap verebilecek bir belediye birliğine zemin hazırlayacak şekilde değiştirilmelidir. Özellikle de belediye birliklerinin kaynaklarını çeşitlendirebilmeleri için imkanlar sağlanmalıdır.
3. Yerel hizmetin etkin olarak sunulması amacıyla “uygun hizmet alanı” tespit edilip uygulamaya konulmasına ağırlık verilmelidir.
4. Birlik üyeleri de, hem kendi birimlerinin hem de birliklerin canlı tutularak işlerlik kazanabilmesi için merkez üzerinde bir sözcü gibi olanak kullanabilmesine olan inançlarını sağlamlaştırmalıdır. Bu inancın birlikler arasında yayılması için daha çok seminer, konferans gibi etkinlikler düzenleyerek daha çok bir araya gelip tartışmalı, bilgilenmeli, çeşitli düzeylerde işbirliği yolunu aramalıdır.
5. Türkiye’de üst birliklerin kurulması böylece yerel yönetim birliklerinin gelişmesi, ulusal işbirliği ve ulusal koordinasyonun sağlanması, Uluslararası alanda güçlü bir temsil yapılabilmesini beraberinde getirecektir. Bunun için gerekli mevzuatın yeniden düzenlenmesi gereklidir.
6. Belediye birliklerinin gelecekteki bu rolü hakkında oynayabilmeleri için gerek halkın gerek birlik üyelerinin, birliklerin önemleri hakkında bilgilendirici, cesaretlendirici uygulamalarla harekete geçirilmesi ihtiyacı vardır.

7. Belediye birlikleri; kurulma amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için o alandaki yenilikleri takip etmeli, geliştirmek için teknolojiden faydalanmayı ihmal etmemeli, bilgilenmek için de başta üniversiteler olmak üzere ilgili kurumlarla ilişkide olmayı ön planda tutmalıdırlar.
8. Belediye birlikleri bilgilenme dışında uygulamada ilgili birimlerle koordinasyon halinde olmak üzere planlamalarını yapmalıdırlar.



## SONUÇ

Özellikle Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa'da yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri sahip oldukları gelenek, verilen önem açısından hak ettikleri yerdedirler.

Ülkemiz ile diğer ülkeleri karşılaştırıldığı zaman yerel yönetim birliklerinin ve özellikle belediye birliklerinin çok gerilerde kaldığını gözlemlemek mümkündür.

Yerel yönetim kurumunun bizim içimizden kaynaklanıp gelişmemesi, Osmanlı Devleti zamanında Avrupa'ya uyum sağlayabilmek için biraz özenti ile yönetim sistemimize girmesi, ayrıca ilk dönemlerden beri bu kurumun demokratikleşmenin bir adımı olarak değil resmi ideolojinin uygulayıcısı olarak görülmesi ülkemizde yerel yönetimlerin başarısızlığına neden olmuştur. Bu konum yerel yönetim birliklerimizin kuruluşlarını ve yaşayışlarını da kısıtlamıştır. Dolayısıyla, yerel yönetim birimleri arasında kurulan yerel yönetim birlikleri deneyimimizin son yetmiş yıl ile sınırlandırmıştır. Ancak, 1970'lerin başında sadece yerel hizmeti etkin olarak sunulmasına aracı olan birlik anlayışından, yerel yönetimleri güçlendiren halkın demokrasi alışkanlıklarını pekiştiren çağımızın sorunlarıyla (çevre sorunları gibi) baş edilmesine alternatif bir çözüm yolu oluşturan, toplumun sağlıklı şekilde kentleşme sürecini destekleyen, birlik anlayışına geçiş yapılabilmiştir. Bu yıllarda ilgi belediye birliklerinin üzerinde yoğunlaşmıştır. Çünkü belediye birliklerinin üyeleri olan belediye birimleri hizmetin talep edildiği, tasarlandığı, sunulduğu, halk tarafından denetlendiği alanın, halkın seçtiği organlarıyla tam merkezinde durmaktadır. Belediyeler, kentte yönetime katılmak, değişen ihtiyaçlarını belirtmek isteyen halka destek olmaktadır.

İşte tüm bu sebepler yerel hizmetin amaca uygun sunulmasında belediye birliklerine ayrı bir önem yüklemektedir.

Ayrıca belediye birlikleri sadece yerel hizmetin amacına uygun sunulmasıyla değil, daha demokratik bir yolun kilometre taşlarından biri olması itibarıyla de öneme sahiptir.

Belediye birliklerinin bugünden gözlenen gelecekteki rolü, halkın demokratik alışkanlıklarını pekiştirmesidir. Bu rol, ülkemizdeki “zamanın ruhu”nu etkileyerek istenen demokratik topluma ilerleyişin yolunu açacaktır.



## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR:

BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1971

DPT, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: 2245, ÖİK: 370, Ankara, Ocak 1991

DPT, **Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: 2364, ÖİK: 431, Ankara, Kasım 1994.

EKEN, Musa, **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi**, İzmir, İzmir Ticaret Odası Yayınları: 7, 1995.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, 3. B., İstanbul, 1997

GÖNÜL, Mustafa, **Yerel Yönetim Birlikleri**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1977.

GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi, ve Türkiye**, 2. B., Ankara, Vadi Yayınları, 1997.

GÜLSEVEN, Mustafa, **Belediyelerle İlgili Mevzuat**, 2. B., Ankara, Seçkin Yayınevi, 1998.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ed. Muammer Türker, Ankara, Uyum Ajans, 1999.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 3. B., İstanbul, Cem Yayınevi, 1998.

NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, 4. B., İstanbul, Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., 1989.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, 3. B. İstanbul, 1966.

ORTAYLI, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985

ÖZHAN, Hasan ve Enis YETER, **Mahalli İdare Birlikleri**, Ankara, TBD-KAV, 1995

**SON DEĞİŞİKLİKLERİYLE ANAYASA**, Ankara, Doruk Yayınları 1975

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ 1982 ANAYASASI**, İstanbul, Yeni Gün Haber Ajansı, 1995.

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ KANUNLARI**, Hazırlayanlar: Fahri Çoker ve Sadi Kazancı, C.I, İstanbul, Kazancı Matbaacılık, 1970, s.19

**TÜRK BELEDİYESİCİLİK DERNEĞİ- KONRAD ADENUER VAKFI, Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri**, 9 –10 Nisan 1998, Ankara, 1998

ULUATAM, Özhan, **Makro İktisat**, 8.B., Ankara, Savaş Yayınları, 1995

ÜNLÜ, Halil, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği: Kent ve Belediye Birlikleri**, İstanbul, IULA-EMME, 1993

#### **MAKALELER:**

ALADA, Adalet, “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930-1990)”, Ankara Büyük Şehir Belediye, Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, 23-24 Kasım 1990 Ankara, 1991, s.119-143

ATAUZ, Akın, “Belediyeler 1980'den Sonra Gelişti mi?”, **Bilim ve Sanat**, Sayı: 33, Eylül-Kasım 1988, s.25-27

**ÇANDAR, Cengiz**, “Zeitgeist”, Sabah Gazetesi, 07 Mayıs 2000-08-08

**ÇIRAKMAN, Birsen**, “Kamu Hizmeti” **Amme İdaresi Dergisi**, C.IX, Sayı: 4, (Aralık 1976), s.75-94

GÜLÖKSÜZ, Yiğit ve İlhan TEKELİ, “1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönemi Belediyeciliği”, Ankara Büyük Şehir Belediyesi, Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, 23-24 Kasım 1990, Ankara, 1991, s.373-381

KAZANCI, Metin, “Yerel Yönetim Birlikleri” **XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: “Yerel Yönetimde Güncel Sorunlar”**, Ankara, A.Ü.SBF Yayın No: 466, 1981, s.59-68

KAZANCI, Metin, “1973 Sonrası Belediyelerle İlgili Sorunlar”, **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru**, Ed. Ergun Türkcan, 1.B., Ankara, TİD, 1982, s.279-282

KAZANCI, Metin, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.XVI, Sayı: 4 (Aralık 1983), s. 36-51

OKYAY, Tarık ve Rıza Gökçeli, “Derleyenlerin Notu” **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 151, (1977 / 2), s. 10-14

ULUSOY, Alp, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorilerine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.XXXI, Sayı: 2 (Haziran 1998), s.21-40

YÜKSEL, Alaaddin, “Yerel Yönetim Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.V, Sayı: 1, (Ocak 1996), s. 39-42  
“Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü Bürokrasiye Takıldı” **Yerel Yönetimler Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 13, (Haziran 1998), s.23





Ek A:

## TİP TÜZÜK

.....BİRLİĞİ TÜZÜĞÜ

### **Birliğin Adı :**

Madde 1- Birliğin adı.....Birliğidir.

### **Birliğin Merkezi :**

Madde 2- Birliğin Merkezi.....dır.

### **Birliğin Çalışma Alanı ve Süresi :**

Madde 3- Birliğin Faaliyetleri, Birliğe Üye.....yetki alanları ile sınırlı olup, çalışma süresi sınırsızdır.

### **Birliğin Kurucuları :**

Madde 4-.....Birliğin kurucularıdır.

### **Birliğin Amacı ve Üyelerce Birliğe Devredilen Yetkiler.**

Madde 5- (Buraya Birliğin amacı ve Birlik Üyesi olan Mahalli İdarelerin hak, görev ve yetkilerinden hangisinin Birliğe devri ve tevdi olunduğu yazılır.)

### **Birliğin Organları :**

Madde 6- Birliğin organları şunlardır.

Birlik Meclisi  
Birlik Encümeni  
Birlik Başkanı

## BİRLİK MECLİSİ'NİN KURULUŞU GÖREV VE YETKİLERİ

### Birlik Meclisinin Kuruluşu :

Madde 7- Birlik Meclisi .....Meclislerinin kendi üyeleri arasından çecekleri .....şer üyeden teşekkül eder, asıl üye sayısı kadar ayrıca yedek üye seçilir.

Birlik Meclisinin seçilmiş üyelerinin görev süresi .....yıldır.

Seçilmiş üyelerin herhangi bir nedenle ayrılması veya asıl üyelerin zorunlu sebeplerle Birlik Meclisine katılmaması hallerinde bu durum Birlik Meclisi Başkanınca belgelendirilmesi üzerine seçilmiş yedek üye Birlik Meclisine katılır.

İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi Üyelikleriyle Köy İhtiyar Meclisi Üyeliğini kaybedenler, Birlik Meclisi üyeliğini de kaydetmiş sayılırlar.

### Birlik Meclisinin Tabii ve Gözlemci Üyeleri:

Madde 8- .....Birlik Meclisinin tabii üyesidir.....gözlemci üye olarak katılabilirler.

Tabii Üyeler, seçilmiş üyeler gibi, Birlik Meclisinin karar ve oylamalarına katılırlar. Gözlemci Üyeler ise Birlik Meclisinde Birliğin gündemine ilişkin görüşlerini açıklarlar. Ancak Meclisin karar ve oylamalarına katılmazlar.

### Birlik Meclisinin Görev ve Yetkileri:

Madde 9- Birlik Meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Birlik Başkanı (Atama ile Gelenler Hariç), Başkan Vekili ve Encümen Üyelerini seçmek,
- Çalışma Plan ve Programlarını Karara bağlamak,
- Birliğin Bütçe ve Kesin Hesabını Görüşüp Karara Bağlamak, Bütçenin Program ve Alt Programları hakkında aktarma yapmak, ek ve olağanüstü ödenek vermek,
- Birlik Başkanı tarafından hazırlanıp sunulan bir önceki yıla ait çalışma raporlarını incelemek ve kabul etmek.Çalışma raporu, Meclis üye tam sayısının 3/2 çoğunluğu ile yeter görülmez ise Birlik Başkanı hakkında 1580 sayılı Belediye Kanununun 76 . maddesine göre işlem yapılır. Birlik Başkanlığı, Vali ve Kaymakam tarafından yürütüldüğü takdirde bu hüküm uygulanmaz.
- Birlik Personeline ait Kadroların İhdası, değiştirilmesi ve kaldırılması hakkında İçişleri Bakanlığına teklifte bulunmak

- 5-Birliğe Üye Mahalli İdarelerin bir sonraki yıl bütçesine koyacakları katılma payı oranının gerektiğinde artırılmasına karar vermek,
- 7-Birlik adına alınan ve süresi 1 yılı aşan ikraz ve istikrazları karara bağlamak
- 3-Taşınmaz malların alım, satım ve tramplasına karar vermek,
- 2-Şarta bağlı yardımların amacına uygun bir şekilde kullanılmasını izlemek ve bu hususta gereken kararları almak,
- 10-Birlik Başkanı'nın Birlik Hizmet ve faaliyetleri ile ilgili konulardaki önerilerini görüşüp karara bağlamak
- 11-10 yıldan fazla süreli ve yıllık 10.000.000.-(On Milyon ) TL. den fazla bedelli kiralama, kiraya verme veya intifa sözleşmelerini izin vermek,
- 12-Kuruluş amacıyla belirtilen görevlerle ilgili olarak yabancı, Milletlerarası ve Kamu Kurum ve kuruluşlarıyla yapılacak işbirliği konusunda karar almak,
- 13-Birlikçe çıkarılacak yönetmelikleri incelemek ve kabul etmek,
- 14-Ana Tüzükte değişiklik yapılmasına karar vermek,
- 15-Birliğin feshine karar vermek,
- 16-Birbirini takip eden 3 toplantıya mazereti olmaksızın katılmayan Meclis Üyelerinin istifa etmiş sayılmalarına karar vermek,
- 17-Başkan tarafından Mecliste görüşülmesi istenen diğer konular hakkında karar almak

#### **Birlik Meclisi Toplantıları ve Karar Nisabı :**

Madde 10- Birlik Meclisi her yıl Mayıs ve Eylül aylarında olağan olarak Birlik Merkezinde toplanır. Meclis, Başkanı ve Meclis Üyelerinin üçte birini yazılı isteği üzerine olağanüstü olarak toplantıya çağrılabilir. Gerekli nisap sağlanamazsa Başkan tarafından toplantı üç gün sonraya ertelenir. İkinci toplantı üye sayısına bakılmaksızın görüşmelere açılır ve karar verilir. Ancak olağanüstü toplantıda gündemdeki konular dışında başka iş görüşülmez.

Birlik Meclisi üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanır, Kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır.

#### **Birlik Meclisinin Kararlarının Kesinleşmesi.**

Madde 11- 9 uncu maddenin 2, 3, 5, 7, ve 12. bentlerinde sayılan Birlik Meclisi kararları, Birliğin yetki alanı birden çok ili içine alıyorsa İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir. Ayrıca Birlik Meclisinin alacağı tüm kararlar 15 gün içinde bilgi için yetki alanına göre Vali ve İçişleri Bakanlığına ve Üye Mahalli İdarelere gönderilir.

## BİRLİK ENCÜMENİNİN KURULUŞ GÖREV VE YETKİLERİ

### **Birlik Encümeninin Kuruluşu :**

Madde 12- Birlik Encümeni; Birlik Başkanı, Birlik Genel Sekreteri ve Birlik Saymanı ile Birlik Meclisinin kendi üyeleri arasından 1 yıl süre için seçeceği 4 üye olmak üzere 7 üyeden oluşur.

Birlik Başkanı, Encümenin tabii başkanıdır. Başkanın bulunmadığı hallerde bu görev, Başkan Vekili tarafından yürütülür. Birlik Genel Sekreteri ve Birlik Saymanı Birliğin tabii üyeleridir.

### **Birlik Encümeninin Görev ve Yetkileri:**

Madde 13- Birlik Encümeninin Görev ve Yetkileri Şunlardır:

- 1- Birlik Başkanı tarafından hazırlanan bütçenin ilk incelemesini yapmak.
- 2- Bütçe Kesin Hesabı hakkında görüş bildirmek,
- 3- Bütçenin faaliyet proje dahilindeki harcama kalemleri arasında aktarma yapmak,
- 4- Birliğin yıllık çalışma ve yatırım programını hazırlamak ve meclisin görüşüne sunmak,
- 5- Aylık Cetvelleri incelemek ve karara bağlamak,
- 6- Artırma ve eksiltme şartnameleri ile ihaleleri ve pazarlık kararlarının incelemek ve tasdik etmek,
- 7- Kiralama ve kiraya verme ile ilgili işlemleri yapmak, Birlik Meclisinin yetkisi dışında kalan kiralama ve kiraya verme işlemlerini karara bağlamak,
- 8- Muhasebe hesaplarını denetlemek ve Birlik parasını bütçeye uygun olarak harcanıp harcanmadığını kontrol etmek.
- 9- Bu Tüzükte sayılan görevlerle çeşitli kanunlarla Birlik meclisine görev olarak verilen konuları, Meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda Meclisin ilk toplantısında onayına sunmak şartıyla görüşüp karara bağlamak,

### **Birlik Encümeni Toplantı ve Karar Nisabı:**

Madde 14- Birlik Encümeni, en az 15 günde bir kere üye tam sayısının yarısından bir fazlasının iştirakiyle toplanır ve toplantıda bulunanların yarısından bir fazlasının oylarıyla karar verir. Oyların eşitliği halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

## BİRLİK BAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

### Birlik Başkanı

Madde 15- (Birlik Başkanının kim olacağı veya kimler arasından seçileceği, seçilme usulü ve görev süresi ile tekrar seçilip seçilemeyeceği bu maddede düzenlenir.)

### Birlik Başkanının Görev ve Yetkileri Şunlardır:

- 1- İdare ve Yargı mercilerinde Birliği temsil etmek veya temsil ettirmek,
- 2- Bütçe Tasarısının, çalışma plan ve programını, kesin hesap cetvellerinin, yıl sonu faaliyet raporunu hazırlayıp ilgili makamlara sunmak ve bütçeye uygulamak,
- 3- Meclis ve Encümen kararlarını uygulamak, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek,
- 4- Meclis ve Encümen Kararlarını gerektiren 1580 sayılı Belediye Kanununun Belediye Başkanına verdiği görevleri yürütmek ve yetkilerini kullanmak,
- 5- Birlik Bütçesinin ita emirliğini yapmak veya gerektiğinde Birlik Genel Sekreterine ita emirliği yetkisini vermek,
- 6- Birlik gelirinin tahsilini sağlamak Birliğin alacak hak ve menfaatlerini izlemek ve korumak.
- 7- Birlik Meclisini toplantıya çağırmak,
- 8- Birliğin yıllık programını uygulamak,
- 9- Birlik Encümenin de görüşünü alarak birlikle ilgili konularda birlik meclisine teklifte bulunmak,
- 10- Birlik adına şartsız bağışları kabul etmek,
- 11- Birliğin taşınır ve taşınmaz varlığını yönetmek,

## BİRLİK GÖREVLİLERİNİN ATANMASI, GÖREV VE YETKİLERİ

### Birlik Personelinin atanması.

Madde 16- Birlik Personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ile 23.6.1987 tarihli 19496 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan "İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlikler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde ilk defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği"nde Belirtilen esaslara göre Birlik Başkanınca atanır ve Birlik Meclisinin Onayına sunulur.

### Birlik Genel Sekreterinin Görevleri:

Madde 17- Birlik Genel Sekreteri Birliğe ait hizmetlerin başkan adına onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlar.

Birlik Başkanı hangi işleri Birlik Genel Sekreterine devrettiğini bir yönerge ile bildirir. Birlik Genel Sekreteri Birlik Personelinin Birinci sicil ve disiplin amiridir.

## MALİ HÜKÜMLER

### Birliğin Gelirleri :

Madde 18- Birliğin Gelirleri Şunlardır.

- Birliğe Üye.....Bütçelerinin bir önceki yıl Bütçe Kesin Hesapları esas alınarak gelirleri toplamının en az % .....oranında koyacakları katılma payı,
- Genel, Katma ve Özel Bütçelerden yapılacak yardımlar,
- Hizmet Karşılığı alınacak ücretler,
- Her türlü yardım ve bağışlar,
- Gönüllü harcamalara katılma payları
- Çeşitli gelirler,

### Birliğin Giderleri:

Madde 19- Birliğin giderleri şunlardır

- Kanunlar ve bu Tüzükle Birliğe verilen görev ve hizmetleri karşılamak için yapılan harcamalar,
- Birlik İdaresinin Yönetim ve Personel giderleri
- Birlik Meclisi ve Birlik Encümen Üyeleri ile Başkan ve Başkan Vekili yolluk ve diğer giderleri,
- Özel Kanun, Birlik Meclisi Kararı, İlan ve Sözleşmelere dayanan harcamalar ve borçlar,
- .....
- .....
- Çeşitli giderler,

### Birlik Bütçesi

Madde 20- Birlik bütçesi, her yıl Ocak ayı başından Aralık ayı sonuna kadar 1 yıla ait gelir ve gider tahminlerinin gösteren ve birlik gelirlerinin toplanmasına, harcanmasına ve hizmetlerin yapılmasına izin veren Meclis kararına dayanan biri gider bütçesi diğeri gelir bütçesi olmak üzere iki kısımdan oluşan bir program bütçe şeklinde düzenlenir.

Bütçe kararnamesinde; Gelir ve gider toplamları, Birlik Encümenine verilen yetkiler, Birlik yelerinden toplanacak katılma paylarının taksit süreleri ve tahsil tarihleri, Birliğin göreceği hizmetler karşılığı alınacak ücretlere ait tarifeler ile ilgili diğer hususlar maddeler halinde açıklanır. Kararnameye Kanun ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı madde konulamaz.

Birlik Meclisi, Birlik Bütçesini Eylül ayı olağan toplantısında görüşerek Bütçe kararnamesine madde madde, gelir ve gider bütçesine ise bölüm bölüm inceler ve gerekiyorsa değiştirerek kabul eder.

### **Birlik Bütçesinin Kesinleşmesi :**

Madde 21- ( Bu Madde Birlik Bütçesinin; Birlik bir İlçe dahilindeki Mahalli İdare Birimlerinden oluşmuş ise İlçe Kaymakamının, Bir İl dahilindeki Mahalli İdare Birimlerinden oluşmuş ise İl Valisinin, bir den çok İlin Mahalli İdare Birimlerinden oluşmuş ise İçişleri bakanlığının Onayı ile kesinleşeceği biçiminde düzenlenir.

### **Birlik Bütçesinin Onaylanması :**

Madde 22- Birlik Meclisince kabul edilen bütçe, 1580 sayılı Belediye Kanununun 123. Maddesi gereğince tasdiğe yetkili makama gönderilir. Tasdiğe yetkili makam bütçeyi, kendisine teslim tarihinden itibaren bir hafta içinde inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik eder.

### **Tasdiğe Yetkili 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 ödediği ilaveye,
- ) Bütçe gelirleri, Tüzükte belirtilen mecburi hizmetleri görmeye yeterli değilse, hizmet karşılığı alınacak ücretleri günün koşullarına uygun seviyeye yükseltmeye bu da kafi gelmezse ihtiyari giderden mecburi giderlere ödenek nakline,
- ) Yıllık Yatırım Programının gerçekleşmesi için gerekli ödenekleri eklemeye, yetkilidir.

Bu suretle aynen veya tadilen tasvip ve tasdik edilen bütçe kesinleşir. Ancak, tasdiğe yetkili makam tarafından yapılan değişikliklere karşı birlik meclisi, İdari Yargıya müracaat edilip edilmeyeceği karara bağlayabilir.

Birlik Bütçesi, Tasdiğe yetkili makama verilme tarihinden itibaren 15 gün içinde onaylanmadığı takdirde kesinleşir.

### **İta Amiri :**

Madde 23- Birlik Başkanı, Birlik Bütçesinin ita amiridir. Birlik Başkanı, yazılı olarak ve kapsamını belirtmek şartıyla bu yetkisini Birlik Genel Sekreterine devredebilir.

### **Saymanın Görevleri :**

Madde 25- Saymanın Görevleri şunlardır:

Birliğin Bütçesini hazırlamam

Birliğin gelir ve gider bütçeleri ile ilgili defter kayıtlarını tutmak ve hesap işlerini yapmak,

Birlik Bütçesine konulan gelirleri tahsil etmek veya ettirmek,

Birlik gider bütçesindeki ödeneklere ait giderlerin ödenmesini sağlamak,

Mutemetlere verilen avans ve adlarına açılan kredilerle ilgili gider belgelerini incelemek ve mahsup etmek, mahsup dışı kalan avans ve kredi varsa araştırmak ve mahsubunu sağlamak,

Bütçe kesin hesaplarını hazırlamak ve yetkili kurumların onayına sunmak,

Kanun ve diğer mevzuatla belediye saymanlarına verilen diğer görevleri yapmak,

Birlik Saymanları, Belediye Muhasebe Usulü Hakkındaki tüzük ile belediye saymanlarına diğer mevzuatla verilen yükümlülüklerle sorumludur.

### **Birlik Alım, Satım ,İhale ve Hesap İşleri**

Madde 26- Birlik , 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu ve Belediye Muhasebe Usulü Hakkındaki Tüzük ile bu tüzüğün uygulanmasını gösteren yönetmeliklere tabidir.

### **Birliğin Tutacağı Defter ve Kayıtlar :**

Madde 27- Birlikte, Meclis ve Encümen Karar Defteri ile gelen giden evrak kayıt defteri ve üye kayıt defteri tutulur.

Birlikte, Belediye Muhasebe usulü hakkındaki tüzük ile bu tüzüğe göre çıkarılan yönetmeliğin gördüğü bütçe ve muhasebe hesapları açılır ve yardımcı defterler tutulur.

Birlik, “ Bütçe Giderleri ve Ödenekler defteri “ Bütçe gelirleri yardımcı hesapları defteri, “ Avans ve kredi defteri, Banka Cari Defteri ve Adi Emanetler Defteri tutmak zorundadır.

Birliğin gelirleri, bir alındı ile tahsil edilir. Ve paraları bankada muhafaza edilir.

Birliğin giderleri, Devlet harcama belgeleri yönetmeliğinde belirtilen evrak ile yapılır.

### **Birliğin Üye ve Sorumluluğu :**

Madde 28- Birlik adına yapılan her türlü sözleşme ve taahhütlerden birlik tüzel kişiliği sorumludur.

Birliğin mal varlığı ile sınırlı olan bu sorumluluk hiçbir şekilde üye  
.....tüzel kişiliğini bağlamaz.

### **Yönetmelik Yapılması :**

Madde 29- Bu tüzüğün uygulanmasına ilişkin esaslar yönetmeliklerle düzenlenir.



netmelikler birlik meclisinin kabulü ve yetki alanına göre İl Valisinin veya yetki alanı birden çok İli psadığı takdirde İçişleri Bakanının Onayı ile yürürlüğe girer.

#### **Birliğe katılma :**

Madde 30- Birliğin kuruluşundan sonra Birliğe katılmak isteyen Mahalli İdare Birimleri, Karar şanlarınca alınacak katılma kararının Birlik Meclisince Kabulü ve .....onayı ile e olurlar.

#### **Birlikten Çıkarılma :**

Madde 31- Üye Mahalli İdare Birimlerinden herhangi birisi bu tüzük ile tespit ve tayin edilmiş kümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, Birlik Meclisinin Onayı ile Birlikten çıkarılırlar.

Madde 32- Birlik Meclisi Üye tam sayısının 3/2 çoğunluğun alacağı kararla fes edilebilir.

#### **Birliğin Tasfiyesi :**

Madde 33- Birlik Meclisi Üye tam sayısının 3/2 çoğunluğun alacağı kararla fes edilebilir.

Birliğin tasfiyesinin, Birlik Encümeni yürütür. Tasfiye işlemleri en geç 1 yıl içinde sonuçlandırılır. Birliğin mal varlığı, birlik meclisince alınacak kararlar doğrultusunda ve üye birimlerinin birlik mal varlığına katılma oranlarına göre, katılma oranları belli değil ise Mahalli İdare Birimlerinin nüfusları oranında dağıtılır.

#### **Birlik Meclisinin İlk Toplantısı :**

Madde 34- Birlik Meclisi bu tüzüğün yürürlüğe girmesinden itibaren en çok bir ay içerisinde merkezinin bulunduğu İlin Valisince belirlenen bir yerde ve günde toplantıya çağrılır.

#### **Birliğin Yürütme :**

Madde 35- Bu tüzük hükümleri Birlik Başkanı tarafından yürütülür.

## ÖZGEÇMİŞ

Nur Şat, 1977 yılında Antakya'da doğdu. İlköğretim ve lise öğrenimini Hatay'ın Samandağ ilçesinde tamamladı. Üniversite öğrenimini Dumlupınar Üniversitesi Bilecik İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde yaptı. Orta derecede İngilizce bilmektedir.

