

**T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ BİLİMDALI**

**YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ: ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY
BİRLİKLERİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Mustafa KARA**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Derya ALTUNBAŞ**

Çanakkale – 2005

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Mustafa KARA'ya ait "Yerel Yönetim Birlikleri: Çanakkale ve İlçeleri Köy Birlikleri Örneği" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

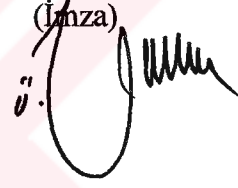
(İmza)

Başkan: Yrd. Doç. Dr. Derya ALTUNBAŞ



(İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Ülkü VARLIK



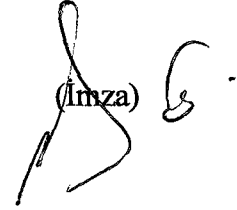
(İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Hamit PALABIYIK



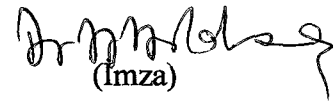
(İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Esra DEMİRCAN



(İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Yunus YOLDAŞ



ÖZET

İl özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde örgütlenen yerel yönetimlerimiz, kendilerine kanunlarla verilen görevleri kendilerine sağlanan gelir kaynaklarını kullanmak suretiyle yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Ancak ülkemizdeki yerel yönetimlerin çok sayıda ve küçük birimlerden oluşması nedeniyle yerel yönetimlerimiz tek başlarına yerel ihtiyaçları karşılama konusunda yetersiz kalmaktadırlar. Bu nedenle yerel yönetimlerimizin dünyadaki diğer örneklerde olduğu gibi kendi aralarında birlikler kurarak güç birliği yaptıklarını görmekteyiz.

Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin sayısı ve türleri 1960'lı yıllardan itibaren hızla artmaya başlamıştır. Ancak ülkemizde yerel yönetim birliklerini düzenleyen bir kanunun hazırlanmaması nedeniyle birliklerimiz gözlenemeyen, yönlendirilemeyen, denetlenemeyen, çoğu yasa dışı kurumlar olarak faaliyet göstermektedirler. Bu nedenle, birliklerin görev ve yetkilerini, gelir ve giderlerini ve denetimlerini açıkça düzenleyecek bir kanunun en kısa sürede çıkarılması gerekmektedir.

Türkiye'de sayıları 1500'den fazla olduğu tahmin edilen birliklerin yarısından fazlası, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri adıyla vali ve kaymakamların girişimleriyle kurulmuştur. Bu birliklerin yönetimlerinde ve denetimlerinde yine vali ve kaymakamların önemli rolü bulunmaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren yaygılaşan çevre koruma, turizm ve altyapı birlikleri ise, gerek finansman yapısı gerekse de çalışma usulü bakımından KHGB'lerine göre farklı bir yapı göstermektedirler. Tarımsal alanda faaliyet gösteren sulama birlikleri de gerek yapı, gerek işleyiş, gerekse de kaynakları açısından KHGB'lerinden farklı bir yapıya sahiptirler.

Sonuç olarak, birlikler yerel birimlerin güç birliği yapmak suretiyle kalkındırılmasına yardımcı olurlar. Diğer taraftan yerel halkın yönetime katılmasını sağlayarak demokratik alışkanlıkların geliştirilmesine katkıda bulunurlar.

ABSTRACT

Local government in Turkey, which is organized as private provincial governance, municipalities and villages seek to fulfill their duties attributed by law, by using the funds given them. However in Turkey, because of the reason that, organization of local government on the basis of so many small units, it has some deficiencies for covering their own local expenses by their own. For this very reason, like in the other countries in the world, our local administration units, form unions for increasing their power.

The number and the types of the local administration unions are inclined by 1960s. However because of the lack of necessary legal arrangements these unions act as unobserved, unsupervised, and even legal organizations. For this reason, an act to arranged the duties and authorities of these unions should be codified.

Approximately the numbers of these unions is estimated as 1500 and over the half of these are founded by the governors under the heading of “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri” Within the administration and the supervision of these unions, governors plays a prominent role. After 1990s we observe a new type of unions serving for environment, tourism and infrastructure and they differs not only in terms of finance but also in terms of the fulfillment of their duties from the former. In the agriculture we also observe irrigation unions and they are also differing from the former.

As a conclusion, unions serve for the development of local units together with they enhance the governance and by which they encourage democratic habits.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR CETVELİ.....	viii
TABLolar CETVELİ.....	ix
ÖNSÖZ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KAVRAMLAR, TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLER ARASI İŞBİRLİĞİ

1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	3
2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPILANMASI.....	10
2.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ...	11
2.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİ.....	12
2.2.1. İL ÖZEL YÖNETİMLERİ.....	12
2.2.2. BELEDİYELER.....	14
2.2.3. KÖYLER.....	15
2.3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN BAZI SORUNLARI.....	17
3. YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİ VE BİRLİKLER.....	19
3.1. YEREL YÖNETİMLERİ İŞBİRLİĞİ YAPMAYA VE BİRLİK OLUŞTURMAYA YÖNELTEN GEREKSİNİMLER.....	19
3.1.1. HİZMET GEREKSİNİMİ.....	20
3.1.2. YEREL GEREKSİNİMLERİN ZORLAMASI.....	20
3.1.3. EKONOMİK GEREKSİNİMLER.....	21
3.1.4. YÖREDEŞLİK ETMENİ.....	21
3.1.5. POLİTİK TATMİN ETMENİ.....	22
3.1.6. BİLGİ VE TECRÜBE ALIŞVERİŞİ ETMENİ.....	22
3.2. YEREL YÖNETİMLERİN BİR ARAYA GELME ŞEKİLLERİ.....	23

3.2.1. YEREL YÖNETİMLERİN BİRLEŞMESİ.....	23
3.2.2. YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİ.....	25
3.3. DÜNYADA YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ VE ÇAĞDAŞ UYGULAMALAR.....	28
3.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ VE ÇAĞDAŞ UYGULAMALAR.....	47

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN HUKUKSAL VE ÖRGÜTSEL YAPISI, TÜRLERİ, KÖY BİRLİKLERİ VE TOPLUM KALKINMASI İLİŞKİLERİ

1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN HUKUKSAL YAPISI.....	63
1.1. ULUSLARARASI BELGELERDE BİRLİKLERE İLİŞKİN HÜKÜMLER.....	65
1.1.1. YEREL YÖNETİMLER EVRENSEL BİLDİRGESİ VE BİRLİKLER.....	65
1.1.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE BİRLİKLER.....	65
1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ANAYASAL VE YASAL DAYANAKLARI.....	66
1.2.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ANAYASAL DAYANAKLARI.....	67
1.2.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN YASAL DAYANAKLARI.....	68
1.2.3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ İLE İLGİLİ KHK VE YASA TASARILARI.....	75
1.2.3.1. 1996-2001 TARİHLERİ ARASINDAKİ YASA TASARILARI VE BİRLİKLER.....	76
1.2.3.2. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ KANUN TASARISI.....	79

1.2.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN HUKUKSAL NİTELİKLERİ VE ÖZELLİKLERİ.....	82
2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ÖRGÜTSEL YAPISI, TÜRLERİ VE KALKINMA PLANLARINDAKİ YERİ.....	91
2.1. BİRLİKLERİN ÖRGÜTSEL YAPISI.....	92
2.1.1. BİRLİK TÜZÜĞÜ.....	92
2.1.2. BİRLİK SINIRI VE ALANI.....	94
2.1.3. BİRLİK ÜYELİĞİ.....	95
2.1.4. BİRLİK ORGANLARI.....	96
2.1.5. BİRLİKLERİN DENETİMİ.....	101
2.1.6. BİRLİK PERSONELİ.....	104
2.1.7. BİRLİKLERİN GELİRLERİ-GİDERLERİ VE BÜTÇELERİ....	105
2.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN TÜRLERİ.....	108
2.2.1. BİRLİĞİ OLUŞTURAN YEREL YÖNETİMLERİN TÜRÜNE GÖRE.....	109
2.2.2. BİRLİĞİN FAALİYET KONUSUNA GÖRE.....	112
2.2.3. BİRLİĞİN YER YÖNÜNDE FAALİYET ALANINA GÖRE..	113
2.2.4. BİRLİĞİN ÜSTLENDİĞİ GÖREV SAYISINA GÖRE.....	115
2.2.5. BİRLİĞİN SÜREKLİ OLUP OLMAMASINA GÖRE.....	115
2.2.6. İŞLEVLERİNE GÖRE.....	116
2.3. BİRLİKLERİN KALKINMA PLANLARINDAKİ YERİ.....	120
3. TÜRKİYE'DE KÖY BİRLİKLERİ VE TOPLUM KALKINMASI İLİŞKİLERİ.....	124
3.1. KÖY BİRLİKLERİ KAVRAMI VE MEVCUT DURUM.....	126
3.2. KÖY BİRLİKLERİNİN ÖRGÜTLENME BİÇİMİ.....	130
3.2.1. BİRLİK BAŞKANI.....	130
3.2.2. BİRLİK ENCÜMENİ.....	130
3.2.3. BİRLİK MECLİSİ.....	131
3.3. KÖY BİRLİKLERİNE İLİŞKİN BAZI SORUNLAR.....	131
3.3.1. YASAL DÜZENLEMELERDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR.....	132

3.3.2. AKÇAL SORUNLAR.....	132
3.3.3. PERSONELE İLİŞKİN SORUNLAR.....	133
3.3.4. SİYASİ KÖKENLİ SORUNLAR.....	134
3.3.5. KAYMAKAMLARIN BİRLİK KONUSUNA FARKLI BAKIŞ AÇILARINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR.....	134
3.4. TOPLUM KALKINMASI AÇISINDAN KÖY BİRLİKLERİ VE KOOPERATİFLER.....	138
3.4.1. TOPLUM KALKINMASI VE KOOPERATİFLER.....	141
3.4.2. TOPLUM KALKINMASI VE BİRLİKLER.....	142

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY BİRLİKLERİ UYGULAMASI

1. ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ ÖN BİLGİLER.....	146
1.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI.....	147
1.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI.....	147
1.3. ARAŞTIRMANIN VERİ TOPLAMA VE ANALİZ YÖNTEMİ.....	148
1.4. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI.....	152
1.5. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE ÖRNEKLEMİ.....	152
2. ÇANAKKALE HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	153
2.1. EKONOMİK VE SOSYAL GÖSTERGELER AÇISINDAN ÇANAKKALE’NİN TÜRKİYE’DEKİ YERİ.....	153
2.2. ÇANAKKALE’NİN TARİHİ VE COĞRAFİ ÖZELLİKLERİ.....	156
2.3. ÇANAKKALE’NİN SOSYAL VE KÜLTÜREL YAPISI.....	157
2.4. ÇANAKKALE’NİN EKONOMİK VE DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ.....	157
2.5. ÇANAKKALE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT DURUMU.....	159
3. ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY BİRLİKLERİNİN MEVCUT DURUMU.....	161
3.1. ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY BİRLİKLERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	161

3.2. İLÇELERE GÖRE KÖY BİRLİKLERİNE AİT VERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	164
4. ARAŞTIRMANIN BULGULARI.....	181
4.1. BİRLİKLERE AİT BULGULAR.....	182
4.2. BİRLİK BAŞKANLARINA AİT BULGULAR.....	184
4.3. BİRLİĞİN KURUMSAL İŞLEYİŞİ VE SORUNLARI İLE İLGİLİ BULGULAR.....	185
4.4. TOPLUM KALKINMASI-KIRSAL KALKINMA VE DEMOKRASİ-KATILIM İLE İLGİLİ BULGULAR.....	196
5. ARAŞTIRMA BULGULARININ GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ..	199
SONUÇ.....	204
KAYNAKÇA.....	207
EK-1 ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ BAŞKANLARINA YÖNELİK GÖRÜŞME FORMU	216
EK-2 MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ KANUN TASARISI METN.....	221
EK-3 İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ TİP TÜZÜĞÜ.....	233

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
BTKİB	: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Bakanlığı
Bkz.	: Bakınız
DSİ	: Devlet Su İşleri
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ha.	: Hektar
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birliği
KHGM	: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
md.	: Madde
No.	: Numara
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
STK	: Sivil Toplum Kuruluğu
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TODAİE	: Türkiye Orta ve Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
v.b.	: ve benzeri
v.s.	: ve saire

TABLOLAR CETVELİ

Tablo 1: 1980 Öncesi Kurulan Bölgesel Birlikler (Aralık 1995).....	49
Tablo 2: Birlik Sayısının Gelişimi (1940-1998).....	51
Tablo 3: Yerel Yönetim Birliklerinin Hizmet Konularına Göre Dağılımları (Temmuz 1995).....	52
Tablo 4: Birlikleri Oluşturan Üyelere Göre Birlik Sayıları (Temmuz 1995).....	53
Tablo 5: Birlikleri Doğuran Etkenlerin Derecelenmesi (1999).....	53
Tablo 6: 2000 Yılından İtibaren Yıllara Göre Kurulan Birlik Sayısı (2003).....	54
Tablo 7: Yıllara Göre Kurulan Birlik Çeşitleri (2003).....	54
Tablo 8: Çanakkale'nin Sosyo-Ekonomik Açından Türkiye'deki Yeri (Ağustos 2002).....	154
Tablo 9: Çanakkale Köy ve Şehirlerindeki Nüfus Artış Durumunu (Ağustos 2002).....	158
Tablo 10: Köyde Kurulmuş Olan Birlik Türüne Göre Köy Sayısı (1997).....	160
Tablo 11: Çanakkale'deki Yerel Yönetim Birlikleri (2003).....	163
Tablo 12: İlçelere Göre Birliklerin Dağılımı (2003).....	164
Tablo 13: Ayvacık KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	165
Tablo 14: Bayramiç KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	167
Tablo 15: Biga KHGB Gelir ve Giderleri (Kasım 2003).....	168
Tablo 16: Çan KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	169
Tablo 17: Çanakkale KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	171
Tablo 18: Eceabat KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	172
Tablo 19: Ezine KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	174
Tablo 20: Gelibolu KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	176
Tablo 21: Lapseki KHGB Gelir ve Giderleri (2003).....	177
Tablo 22: Yenice Mahalli İdareler Birliği Gelir ve Giderleri (2003).....	180
Tablo 23: Çanakkale'deki KHGB'lerine Ait Bulgular (2004).....	183
Tablo 24: Çanakkale'deki KHGB'leri Başkanlarına Ait Bulgular.....	184
Tablo 25: KHGB Başkanlarına Göre Birlikleri Doğuran Gereksinmeler.....	187
Tablo 26: KHGB'lerinin Kurulmasında En Fazla Rol Oynayan Kişiler.....	188

Tablo 27: KHGB'lerinin Toplum Kalkınması ve Kırsal Kalkınma Açısından Etkinlikleri.....	197
Tablo 28: KHGB'lerinin Yerel Halkın Demokratik Alışkanlıklarının Geliştirilmesi Açısından Değerlendirilmesi.....	197
Tablo 29: KHGB'lerinin Yerel Halkın Yönetime ve Ortak Sorunların Çözümüne Katılma Arzu ve İsteklerini Güçlendirmesi Açısından Değerlendirilmesi.....	198
Tablo 30: KHGB'lerinin Yerel Sorunlara Çözüm Üretme Konusundaki Etkinlikleri Açısından Değerlendirilmesi.....	198
Tablo 31: KHGB'nin Meclis ve Encümenlerinde Doğal ve Gözlemci Üyeler Bulunmasının Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik Açısından Değerlendirilmesi.....	199

ÖNSÖZ

İl özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan Türk yerel yönetimlerinin, yasalarla kendilerine verilmiş olan ortak ve yerel görevleri yerine getirebilmek için belirli konularda yerel yönetim birlikleri oluşturmaları hükmü cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kanunlarımızda yer almaya başlamıştır. Bu gün gelinen noktada ise ülkemizdeki birliklerin sayıları, çeşitleri ve gösterdikleri faaliyetler oldukça artmıştır. Ülkemizdeki yerel yönetim birlikleri diğer ülkelerde olduğu gibi kent, bölge ve ülke ölçeğinde örgütlenmişler ve uluslararası kredi kuruluşlarıyla ve birliklerle ilişkiler içine girmişlerdir.

Yerel yönetim birliği türlerinden birisi olan ve ülkemizde önemli bir yeri olan Köy Birlikleri ise, iller ve belediyeler arasında kurulan birliklerden daha farklı bir yapı göstermektedirler. Her ilçede en az bir tane bulunan köy birlikleri genellikle “köylere hizmet götürme birlikleri” KHGB şeklinde adlandırılmaktadırlar. Esasında bu birlikler aracılığıyla ilçelerde zor şartlar altında çalışan ve kaynak sıkıntısı çeken mülki idare amirlerine parasal kaynak sağlanması hedeflenmiştir. Köylere hizmet götürme birlikleri diğer birliklerden farklı olarak vali ya da kaymakamlar tarafından kurulmakta, yine yönetim ve karar organlarında resmi görevliler yer almaktadır. Ancak anayasamızda belirtilmesine karşın yerel yönetim birliklerini düzenleyen ayrı bir kanun çıkarılmadığından bu birliklerin adları, faaliyetleri ve tüzükleri arasında farklılıklar göze çarpmaktadır. Ülkemizdeki yerel yönetim birliklerinin ve bunların çoğunluğunu oluşturan KHGB’lerinin belli bir standarda ulaştırılabilmesi için hukuksal ve örgütsel yapılarının ayrı bir yasa ile düzenlenmesi gerekmektedir. Sonuç olarak, yerel yönetim birlikleri ve özelde köy birliklerini konu alan çalışmamızın birlikler konusunda yapılması düşünülen düzenlemelere katkı sağlayacağını ümit etmekteyiz.

Bu çalışmanın hazırlanması ve yazılması sürecinde katkılarını esirgemeyen danışmanım ve hocam Yrd. Doç. Dr. Derya ALTUNBAŞ başta olmak üzere, araştırmam sürecinde bana yardımcı olan, çalışma arkadaşlarıma, Çanakkale Valiliği ve İlçe Kaymakamlıklarının çalışanlarına ne kadar teşekkür etsem azdır.

GİRİŞ

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetim birimlerinin tek başlarına üstesinden gelemeyecekleri hizmetleri güçlerini (para, personel, araç-gereç gibi) birleştirerek ortaklaşa yürütmek amacıyla oluşturdukları kamu kurumlarıdır.

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında yerel yönetimlerarası işbirliği konusunda en çok başvurulan yöntemin birlik oluşturmak olduğu görülmektedir. Birlikler şehir, bölge, ülke ölçeğinde kurulmakta, hem ulusal hem de uluslararası alanda üyelerini temsil edebilmektedirler.

İl özel idareleri, belediyeler ve köyler üçlüsü üzerine kurulan Türk yerel yönetim sistemi çok sayıda ve farklı büyüklükte yerel yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Yine yerel yönetimlerimiz çoğu zaman kendilerine kanunlarla verilen görevleri yapabilecek mali ve idari yeteneğe sahip değildirler. İşte bu v.b. sorunları aşabilmek için anayasamızda ve diğer yasal düzenlemelerde yerel yönetimlerin aralarında birlikler oluşturmaları teşvik edilmiştir. Birlikler ülkemiz açısından taşrada zor şartlarda görev yapan mülki amirlerin ve özellikle de kaymakamların kaynak kullanmalarına olanak sağlayan, halka hizmet sunmalarını kolaylaştıran çok önemli örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Türkiye’de Planlı Kalkınma dönemine girilen 1960’lı yıllardan itibaren kalkınma planlarında, yerel yönetimler yasa tasarılarında ve çeşitli akademik çalışmalarda birlik konusu ele alınıp incelenmiştir. Yerel yönetim birliklerinin yerel yönetimlerin ortak ihtiyaçlarının karşılanması açısından en uygun çözüm olarak görülüp devlet tarafından desteklenmesi sonucunda ülkemizdeki birlik sayısı 1970’li yıllardan sonra hızla artmıştır. Başlangıçta kırsal alanlara telefon, yol, su, elektrik götürmek amacıyla kurulan birlikler 1990’lı yıllardan itibaren çeşitlenmeye ve artmaya başlamıştır.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi 2003 verilerine göre 1989’dan itibaren bakanlık onayı ile kurulmuş

1055 birlik bulunmaktadır ve bunun 450'sini köylere hizmet götürme birlikleri oluşturmaktadır. 1982 öncesinde vali onayı ile kurulan birliklerin net sayısı ise bilinmemekle birlikte bugün toplam birlik sayısının 1500'ün üzerinde olduğu tahmin edilmektedir.

Ülkemizde il özel idarelerin ve belediyelerin oluşturdukları birliklerin hukuki ve örgütsel altyapılarının nispeten yeterli olduğu görülmektedir. Bu nedenle çalışmamızda esas olarak, vali/kaymakamların girişimleriyle ve köylerin katılımıyla kurulan, 25-30 maddelik bir kuruluş tüzüğüyle faaliyetlerini yürüten, bunun dışında herhangi bir yazılı düzenlemeye tâbi olmayan, bir çok il ve ilçede küçümsenmeyecek miktardaki bütçelere sahip olan KHGB'leri üzerinde durulacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI, TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİ

Bu bölümde, ilk olarak yönetim, kamu hizmeti, katılım ve demokrasi gibi yerel yönetim birlikleri konusunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacağını düşündüğümüz bazı kavramlar yerel yönetim başlığı altında inceledikten sonra, Türkiye'deki yerel yönetimlerin türleri ve örgütlenme biçimleri konusunda bilgiler verilecektir. Son olarak, yerel yönetimlerarası işbirliğinin dünyadaki ve Türkiye'deki gelişimi dünyadan ve Türkiye'den vereceğimiz örnekler çerçevesinde incelenerek bölüm tamamlanacaktır.

1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Kamu yönetimi, özel yönetim ve yerel yönetim gibi kavramlar yönetim kavramından hareketle geliştirilen kavramlar olduğundan yerel yönetim kavramını tanımlayabilmek için öncelikle yönetim kavramına kısaca değinmemiz gerekmektedir.

Yönetim kavramı, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla kaynakların eşgüdümlemesi biçiminde tanımlanmaktadır (Ergun ve Polatoğlu 1992: 4). Yönetim olgusu toplumsal yaşam içinde küçük büyük tüm gruplarda, başkalarını etkilemek ya da başkalarıyla işbirliği yaparak belli amaçları gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetleri anlatmaktadır. Kısaca yönetim, en küçük sosyal birim aileden başlayarak

en büyük siyasal otorite devlete kadar farklı düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir.

Kamu yönetimi ve özel yönetim kavramları, genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluştururlar. Kamu yönetimi kavramı, yönetimin kamu kurumlarıyla ilgili dalını; özel yönetim ise, özel işletmelerde uygulanan yönünü anlatmak için kullanılmaktadır. Her iki yönetim karşılıklı etkileşim içindedirler.

Esas olarak bütün yönetimler, personel yönetimi, mali yönetim, örgütün yapı ve işleyişi idare etme, siyasa, program ve yöntem geliştirme gibi dört temel işlev yürütürler, benzer yöntemleri kullanırlar ve benzer sorunlarla karşılaşılırlar. Bu benzerliklerine karşın; kamu yönetimi ve özel yönetim arasında siyasal çevre, kamu yararı ve özel yarar, serbestlik, sosyal maliyet, kurumların yapısı ve yöneticilerin motivasyonu biçiminde özetlenebilen temel bazı farklılıklar bulunmaktadır (Eryılmaz 2001: 1-39).

Kamu yönetiminin genellikle “merkezi yönetim” ve “yerinden yönetim” şeklinde örgütlendiğini görmekteyiz. Gerek merkezi yönetimin, gerekse de yerel yönetimlerin temel amacı, vatandaşlara kamu hizmeti sunmaktır.

Kamu yönetiminin temel kavramlarından olan kamu hizmeti, kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesine yardımcı olan bir kavramdır. Kamu hizmeti, kamu tüzel kişileri tarafından, kamu yararını sağlamak amacıyla yürütülen kısmen kamu hukuku usulleri, kısmen de özel hukuk usulleri uygulanan faaliyetler şeklinde tanımlanmaktadır (Çırakman 1976: 76).

DPT (2000: 25) ise; kamu hizmetini, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlamaktadır. Türk kamu yönetimi anlayışında, bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için bir yandan hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması gerekirken, diğer yandan da hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında

özel kuruluşlarca yürütülmesi gerekmektedir. Kısacası kamu hizmetini devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler şeklinde tanımlayabiliriz (Karaman 2001: 2-3).

Kamu hizmeti, kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından sunulur. Kişilerin ve özel teşebbüsün yetersiz olduğu yerde, toplumsal ihtiyaçları karşılamak devletin ödevi, hatta varlık nedenidir. O halde, kamu hizmetleri esas olarak bir devlet teşebbüsüdür. Ancak, devletin kamu hizmetlerini, sadece, genel idare denilen örgütlenme ile yürütmesi olanağı yoktur. Gün geçtikçe artmakta olan, kamu hizmetlerinin bir kısmının, çeşitli kamu tüzel kişilerine gördürülmesi zorunluluğu açıktır. Bu nedenle kamu hizmetleri, genel idare yanında, yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler) ve yerel yönetim birlikleri tarafından yürütüldüğü gibi, belli hizmet alanları ile uğraşmak üzere kurulan Vakıflar Genel Müdürlüğü, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi, kamu kurumları eliyle de yürütülmektedir.

Genel olarak, milli savunma, iç güvenlik, adalet ve diplomasi gibi hizmetler faydası bölünemez nitelikte olduklarından merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeleri uygun görülmektedir. Diğer yandan, bir kısım mal ve hizmetlerin faydaları bölgesel olup, bu tür mal ve hizmetlerin üretiminden doğan fayda sadece o bölgede yaşayanları ilgilendirir. Bölgesel olmalarından dolayı, su, elektrik, kanalizasyon, itfaiye, park ve bahçe hizmetleri gibi bu hizmetlere yerel hizmetler adı verilir. Bu hizmetlerin bölge veya belde düzeyinde örgütlenmiş kamu kurumlarınca, bir başka deyişle yerel yönetimlerce yürütülmesi benimsenmiştir. Bunun altında yatan en önemli nedenlerin başında halkın, kamu hizmetlerinin yürütülmesine daha kolay katılarak, yönetimi etkileyebilecekleri düşüncesidir.

Vatandaşlarına kamu hizmetlerini sunmakla görevli olan devletler genel olarak “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki esasa göre örgütlenmektedirler. Merkezi yönetim, genel nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkin

politika, karar ve yürütme fonksiyonlarının merkezi hükümetin emir ve komutası altındaki organlar tarafından yerine getirilmesidir. Yerinden yönetim ise, bölgesel ya da yerel nitelikteki fonksiyonların merkezi idarenin dışındaki bölge ve yerleşim birimlerinde oluşturulan özerk birimlerce yürütülmesidir. Çağdaş devletlerde bu iki sistem birbirinden ayrılmış değildir. Biri diğerinin tamamlayıcısı olan ve yan yana uygulanan bu sistemlerin hiçbiri tek başına kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yeterli olamaz (Akın 1997: 112). Bununla birlikte halkın yönetime daha aktif olarak katılması, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi düşüncesi yerel yönetimlerin gelişmesini sağlayan temel etmenler olarak görülmektedir (Eken 1995: 4).

En yaygın tanımıyla yerel yönetim ya da yerinden yönetim, “belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Yalçındağ 1991: 123).

Benzer bir tanımla yerinden yönetim (adem-i merkeziyet), yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin merkezi otoriteden yerel yönetimlere aktarılmasıdır (Nadaroğlu 2001: 20). Birlikleri de içine alan daha geniş bir tanımda ise yerel yönetimler aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır (Koçdemir 1999: 19):

Devlet hizmetlerinin coğrafi alana, personele ya da hizmet konusuna göre teşkilatlanmış ve devlet tarafından tanınmış müstakil kamu hukuku tüzel kişileri, birlikler ya da vakıflar tarafından sadece kanunilik prensibiyle sınırlandırılmış bir devlet denetimi altında yerine getirilmesidir. Bir başka deyişle, hizmetlere muhatap olanların bu hizmetleri kendi öz sorumlulukları altında bizzat yürütmeleridir.

Yerinden yönetim; siyasi ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim iktidar paylaşımını ifade ederken; idari yerinden yönetim görev bölüşümünü ifade etmektedir (Eryılmaz 2001: 67-70; Ulusoy ve Akdemir 2001: 24-27).

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli yönetim birimleri arasında paylaştırılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi mahalli yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptirler. Mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmı bir bağımsızlık verilmektedir. Ancak bu yetkilerin mahalli idareler düzeyinde alansal olarak bölünmesi söz konusu değildir.

İdari yerinden yönetim ise, yerel nitelikli kamu hizmetleri ile bazı teknik, ticari ve kültürel nitelikteki fonksiyonların, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında teşkilatlanan kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlarca yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri, ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı, ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi hizmetleri (fonksiyonları) temsil ederler. Fakat hiçbir zaman siyasi yerinden yönetim kuruluşlarında olduğu gibi, belli bir bölgede yaşayan topluluğun egemenlik hakkını temsil etmezler.

İdari yerinden yönetim bütün ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Bu yönetim şekliyle, aşırı merkezîyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla mahalli hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimi ve etkinliği artırmak hedeflenmektedir.

İdari yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahiptirler. Özerklik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik demektir. Yoksa bağımsızlık ve dokunulmazlık demek değildir. Bu yönetim birimleri mali özerkliğe de sahiptirler. Yani harcamalarını, kendi gelir kaynaklarından karşılarlar ve yasaların izin verdiği oranda yeni kaynaklar oluşturabilirler. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının, sadece idari alanda kendi organları tarafından icrai kararlar alma ve

uygulama yetkisi vardır. Yasama ve yargılama alanına ilişkin yetkiler merkezde toplanmıştır. İdari yerinden yönetim, “fonksiyonel” (hizmet yerinden yönetimi) ve “coğrafi” (yer yerinden yönetimi) şeklinde iki kategoride incelenmektedir.

Niteliği gereği merkezi yönetimin görev alanının dışında tutulan belli bazı hizmetlerin, yine merkezi yönetim teşkilatının dışında örgütlenen teknik ve uzman kamu kuruluşları tarafından yürütülmesine hizmet bakımından yerinden yönetim veya fonksiyonel yerinden yönetim denmektedir. Bu örgütlenme türünde siyasi ve teknik açıdan bazı özellikler taşıyan hizmetler esas alınarak, bizzat söz konusu hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınmaktadır. Merkezi yönetimin hiyerarşisine bağlı olmayan bu kuruluşlar, görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararları kendi organları tarafından alır ve uygularlar. Türkiye’de fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine göre şekillenmiş kuruluşların başında üniversiteler, TRT, sosyal sigortalar, emekli sandığı, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları ve barolar gibi kurumlar gelmektedir.

Coğrafi ya da mekan yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, bölge, il, belediye ya da köy gibi, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. İdari yerinden yönetimin sonucu olarak ortaya çıkan yerel yönetimler idari özerkliğe sahiptirler. Diğer yandan mali özerkliğe sahiptirler ve bunun sonucu olarak, mahalli yararların gerektirdiği harcamaları yapmak ve bu harcamaları karşılayacak gelirleri tarh ve tahsil etmek yetkisi de o yerel yönetimin sınırları içinde oturanların seçtikleri yerel organlara aittir (Nadaroğlu 2001: 24-25). Merkezi yönetimin sakıncalarını azaltmak amacıyla ortaya çıkan yerel yönetimlerin de yararlı ve sakıncalı yanları bulunmaktadır (Gözübüyük 1996: 41):

Yerel yönetim kuruluşları, demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yolla halkın, yerel yönetim düzeyinde yönetime katılımı sağlanmaktadır. Yine yerel yönetimler sayesinde merkezden yönetimde sıkça eleştirilen kırtasiyecilik azalmakta, hizmetler gereksinimleri yerinden gören ve duyan yöneticiler tarafından daha hızlı yürütülebilmektedir.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız yararlarına karşın, yerel yönetimlerin karşılaştıkları sorunların başında mali olanaklarının yeterli olmaması gelmektedir. Bu durum yerel yönetimlerimizi merkeze bağlı olmaya zorlanmaktadır. Yine yerel yönetimler, teknik eleman sıkıntısı çekmektedirler. Bu yüzden hizmetler ya tekniğine uygun olarak yerine getirilememekte, ya da hizmet için kullanılması gereken kaynağın bir bölümü teknik eleman ihtiyacına yönelmektedir. Son olarak; yerel yönetim kuruluşlarına bırakılan kamu hizmetlerinin yurt düzeyinde eşit bir biçimde yürütülmesi olanağı yoktur.

Yerel yönetim ve demokrasi arasında çok yakın ilişkiler bulunmaktadır. Demokrasi, klasik tanımıyla halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren bir yönetim biçimidir. Bu sistemde tüm yurttaşlar, kendilerine uygulanan kuralların ve bunlarla ilgili kararların kendilerince alınması ve yaptırıma bağlanması için hem haklara hem de ödevlere sahiptirler (Yıldırım 1993:19).

Halkın günlük yaşamını ve gelecekteki yaşamını çok yakından ilgilendiren kararlar yerel yönetim birimlerinde alınmaktadır. Yerel yönetimler halkın bilgi ve becerileriyle bu kararlara katılması açısından çok elverişli kurumlardır (Başbakanlık 1993: 28). Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik bilinç kazanmasında birincil kuruluşlardır, katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasinin temel niteliklerinin bu kuruluşlarda yaşayabilmesi de yerel yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkiyi güçlendirmektedir (Görmez 1997: 62-63).

Yerel yönetimler, küçük yerleşim birimlerini temel alarak kurulduklarından en küçük birimlere kadar kendi kendini yönetme ve katılım sağlama özelliğine sahiptirler. Yerel yönetimler, temsili demokrasi yoluyla ülkelerin en ücra köşelerine kadar halka demokrasiyi öğreten kurumlar olmaları açısından demokrasinin beşiği olarak kabul edilirler. Tarihsel açıdan bakıldığında da yerel yönetimler demokrasinin kökenini oluştururlar ve demokrasi geleneğinin yerleşmesi tarihsel sürece dayanan yerel yönetim geleneğinin bir ürünüdür (Yatkın ve Kaya 2003: 13-15).

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPILANMASI

Türkiye'de batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı oldukça yenidir. Kuşkusuz Osmanlı İmparatorluğu'nda da irili ufaklı kentler ve bunlarda yaşayan insanların ihtiyaç duydukları belediye hizmetlerini karşılamaya yönelik hizmet birimleri bulunmaktaydı. Gerek Selçuklu Devletinde, gerekse Osmanlı İmparatorluğunda, başta vakıflar ve lonca teşkilatları gibi hayır kurumları ve diğer sivil toplum kuruluşları belediye hizmetlerini yerine getirmişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'ın ilanına kadar kadılar hem yargısal, hem idari hem de belediye ile ilgili işleri yürütmüşlerdir.

İstanbul'da modern anlamda ilk belediye idaresi, İstanbul Şehremaneti adıyla 1854 yılında kurulmuştur. Bu idarenin başında merkezi hükümet tarafından tayin edilen bir yüksek memur bulunmaktaydı. Bu belediye kurumunda ileri gelen memurlardan ve esnaf temsilcilerinden oluşan; daha çok istişari görevleri olan bir şehremaneti meclisi de bulunmaktaydı. Belediye idaresinin faaliyetlerini yürütebilmesi için 1855 yılında 14 maddelik bir nizamname çıkarılmıştır.

Osmanlı döneminde ilk belediye uygulamaları, Altıncı Daire-i Belediye adıyla İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerinde gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamayla İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmış, bu iki semtte oturanlar hem varlıklı hem eğitilmiş olduklarından ve buralarda seçkin binalar bulunduğu için ilk belediye uygulamalarının burada başlatılması uygun görülmüştür. Aynı zamanda uygulamanın başarılı olması halinde diğer daireleri de kapsamaya düşünülmüştür. Bu uygulamadan sonra, İstanbul'daki belediye sayısı bazen azaltılmış bazen de artırılmıştır. 1864 tarihli vilayet nizamnamesi ile Osmanlı İmparatorluğu'nun İstanbul dışındaki kentlerinde de belediye teşkilatı kurulmasına başlanmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde belediyecilik uygulamaları konusunda edinilen tecrübeler Türkiye Cumhuriyeti'ne dönemin en çağdaş belediye kanunu olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun hazırlanması sırasında önemli katkılar sağlamıştır (Can ve Yıldız 2004: 1-3).

Türkiye’de yerel yönetim sistemi il, belediye, köy ve bu üç birim arasında işlevsel ortaklıklar anlamına gelen birliklerden oluşmaktadır. Birinci kademede, kentlerin yönetim birimi olan belediyeler ile kırsal yerleşmelerin yönetim birimi olan köy muhtarlıkları vardır. İkinci kademede il temelinde il özel idaresi yer alır. Yerel yönetim birlikleri, bu üç yerel yönetim türü arasında bir ya da birkaç amaçla kurulmuş olan ayrı bir yapıdaki kurumlardır. DİE (2000) verilerine göre Türkiye’de 81 il özel idaresi, 850 ilçe, 3226 belediye, 37.366 bucak ve köy, 1500 (bu sayı kesin değildir) yerel yönetim birliği bulunmaktadır (<http://www.die.gov.tr>).

2.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

1982 Anayasası’nın 127’inci maddesine dayanarak yerel yönetimlerimizin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının mahalli-müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı organlarıncı yapılır.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.
- Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idare organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimler, milletvekili genel ve ara seçimleriyle birlikte gerçekleştirilir.

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yapılır. İdari vesayet yetkisi kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.
- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.
- Yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerin anayasadaki bu hüküm ve ilkelere uygun olması gerekmektedir.

Görüldüğü üzere, genel anlamda idarenin bir bölümü olan yerel yönetimler, anayasa ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu idarelerin tâbii olacağı yönetsel rejim ve uyacakları esaslar da yine anayasanın belirlediği düzenlemelere uygun olmalıdır (Can ve Yıldız 2004: 7).

2.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİ

Türk yerel yönetim sisteminde üç ayrı türde yerel yönetim birimi yer almaktadır. Bunlar; il özel idareleri, belediyeler, ve köylerdir. Belediye kesiminde, 1982 Anayasasının verdiği olanaktan yararlanılarak metropol alanlar için, 1983'ten bu yana büyük şehir adı altında yeni bir belediye türü oluşturulmuştur.

2.2.1. İL ÖZEL YÖNETİMLERİ

İl Özel İdarelerinin temeli 1870 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" ve 1913 tarihli "Muvakkat Vilayet Kanunu" ile Omsalı İmparatorluğu döneminde Fransız sistemi

örnek alınarak atılmıştır. 1913 tarihli yasa 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı kanunla değişikliğe uğrayarak İl Özel İdaresi Kanunu adını almıştır. 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 2004 yılında değiştirilerek 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu adını almıştır. Bu değişiklikle söz konusu kurumlara tekrar işlerlik kazandırılmak istenmiştir.

İl Özel Yönetimleri, İl Yönetimleriyle birlikte yasayla kurulurlar. İl Özel Yönetiminin görev alanı ilin sınırları içini kapsamaktadır. İl Özel idarelerinin kendilerine ait gelir kaynakları ve mali yönetim biçimleri bulunmaktadır (Öztürk 1997: 65). İl özel idarelerinin kuruluşu herhangi bir şekle bağlı değildir. Yeni bir il kurulduğunda, o ilde özel idare teşkilatı da kendiliğinden kurulmuş olmaktadır.

İl özel idareleri, Cumhuriyetin ilk yıllarında kırsal kesime yönelik olanlar başta olmak üzere, yerel nitelikli pek çok kamu hizmetinin yürütülmesini üstlenmiştir. Ancak, zaman içerisinde çıkartılan teşkilât kanunları ile özel idareye ait görevler bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından üstlenilmiştir. Halen il özel idareleri, merkezi idare kuruluşları tarafından yürütülen kamu hizmetlerine yardımcı bir unsur gibi faaliyet göstermektedir (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>). İl özel idarelerinin kuruluş amacı, il halkının yol, su, eğitim, kültür, sağlık, tarım, ekonomi gibi ortak ve mahalli ihtiyaçlarını karşılamak, kalkınma planlarının il düzeyinde başarı ile yürütülmesine yardımcı olmaktır (Günel 1993: 5).

İl özel idarelerinin gelirleri, esas itibariyle 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununda düzenlenmiştir. Ayrıca, 2380 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine % 1.12 oranında pay verilmektedir. Bu pay nüfus esasına göre dağıtılmaktadır (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>). İl özel yönetimin organları, il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. İl özel yönetimi, mali gücü oranında, il sınırları içinde, genel yönetimce yürütülen hizmetlerden bazılarına, sınırlı bir biçimde yardım ederek görevini yerine getirmeye çalışmaktadır.

2.2.2. BELEDİYELER

Tanzimat'tan sonra yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmuştur. Buna karşın, belediyeler ancak cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir (Gözübüyük 1996:118). Türkiye'de tüm hukuki niteliklere sahip gerçek anlamdaki belediyelerin ortaya çıkabilmesi ancak 1930 yılında mümkün olabilmiştir. Belediye idareleri belli bir beldede yerleşmiş toplumun güncel yaşantısını derin bir biçimde etkileyen sağlık, temizlik, eğlenme, dinlenme, kültür, çevre korunması v.b. alanlardaki ortak ihtiyaçlarını karşılamak görevini üstlenmişlerdir. Bu nedenle belediyeler halka çok yakın kuruluşlar olarak nitelendirilmektedirler (Nadaroğlu 2001: 291).

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre nüfusu 2000'i aşan her yerde belediye kanununun 7'inci maddesindeki gerekler yerine getirildiği takdirde belediye idaresi kurulabilmekteydi. Ancak Temmuz 2004'te belediye kanununda yapılan düzenleme ile belediye kurabilmek için gerekli nüfus sayısı 5000'e çıkarılmıştır. Belediye örgütü ile beldede yaşayanlar arasındaki hizmetten yararlanma ilişkisi 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 13'üncü maddesinde ve "hemşehri hukuku" başlığı altında aşağıdaki gibi ifade edilmektedir (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>):

Her Türk, nüfus kütüğüne yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.

1580 sayılı Belediye Kanunu da 2004 yılında değiştirilerek 5272 sayılı Belediye Kanunu adını almıştır. Tüzel kişiliği olan belediye yönetiminin üç organı vardır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapıları ve işleyişleri de Belediye Kanunu temel alınarak oluşturulmaktadır.

Belediye Meclisi: Belde halkının genel oyu ile seçilen üyelere oluşur, belediyenin genel karar organıdır. Üye sayısı beldenin nüfusuna göre değişir, ancak

dokuzdan az olamaz. Meclis ekim, şubat ve haziran aylarında olmak üzere yılda üç defa toplanır. Belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık eder. Meclisin görevleri; bütçenin kabulü, çalışma programının hazırlanması, yönetmeliklerin yapılması gibi genel kararlardır. Meclisin birçok kararı onaya ihtiyaç duymadan yürürlüğe girer. Belediye meclisinin organlık sıfatının sona ermesi kanunda belirtilen şartlar gerçekleşirse Danıştay kararı ile olur.

Belediye Encümeni: Belediyenin günlük işlerini ve meclisçe alınan kararları yürütmekle görevli organı encümenidir. Encümenin başkanı da belediye başkanıdır. Üyeleri, Belediye başkanı, kanunda sayılan hizmet birim amirleri ve bunların yarısını geçmemek ve 2 den az olmamak üzere belediye meclisinin kendi içinden seçeceği üyelerden meydana gelir. Belediye başkanının encümeninin kararlarını durdurma ve kanunda gösterilen makamlara itirazın götürülebilme yetkisi vardır.

Belediye Başkanı: Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı belediye başkanıdır. Başkan genel oyla doğrudan belde halkı tarafından seçilir. Belediye başkanı, belediye emir ve yasaklarını meclis ve encümen kararlarını yerine getirir. 1580 sayılı yasaya dayanılarak oluşturulmuş ve 1930 yılından bu yana uygulanan sistem içinde yer alan belediyelerin yanı sıra 1984 tarih ve 3030 sayılı yasa ile kurulan “Büyükşehir Belediyeleri” de yerel yönetim yapımız içinde yer almaktaydılar. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Belediyeleri Kanunu da 2004 yılında mahalli idareler kanun tasarıları kapsamında değiştirilerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu adını almıştır.

2.2.3. KÖYLER

Köy, insanların topluca bir arada yaşama ihtiyaç ve alışkanlıklarının sonucu olarak ortaya çıkmış en küçük yerleşim birimidir. Bu birimde oturan insanların ortak nitelikteki yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yönetim teşkilatına köy idaresi adı verilmektedir (Ulusoy ve Akdemir 2001: 189).

Köyler geleneksel bir yönetim kuruluşudur. Köylerle ilgili düzenlemeye Tanzimat'tan sonra 1864 yılında çıkarılmış olan "Vilayet Nizamnamesi" ile gidilmiştir. Köylere açıkça tüzel kişilik tanınması, ancak 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile olmuştur. Halen yürürlükte olan 1924 tarihli Köy Kanunu'nda köy idareleri üç değişik açıdan tanımlanmıştır. Buna göre;

- Nüfusu 2000'den aşağı yurtlara köy denir (Madde 1).
- Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler (Madde 2).
- Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve iş bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır (Madde 7).

Köy kanunumuz, köylerimizi küçük bir belediye olarak kabul etmiş ve tüm görev ve teşkilatıyla kendine yeterli olmasını öngörmüştür. Ancak köylerin kendilerine verilen bu görevleri gerekli araç gereç ve mali destek olmadan yürütmeleri olanaksızdır.

Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığı'na tanınmıştır. İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurmadan önce, o yerdeki il yönetim kurulu, il genel meclisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nın görüşünü alır. Köy tüzel kişiliğinin organları köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organlarıdır (Nadaroğlu 2001: 245-247):

Muhtar: Hem yerel yönetim birimi olan köy idaresinin başı ve yürütme organıdır hem de merkezi yönetimin köydeki görevlisidir.

Köy Derneği: Dernek, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasından oluşan danışma organdır.

İhtiyar Meclisi: Köye ait işlerin görülmesini görüşüp düzenleyen, bu amaçla yürütmeye ilişkin kararlar alan ve bunları denetleyen bir organdır.

Köy Kanunu, köyün görevlerini ayrıntılı bir biçimde belirtmiştir. Köy yönetiminin görevleri, biri “zorunlu” diğeri “isteğe bağlı” olmak üzere iki kümede toplanmıştır. Köyün, sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri ile ilgili hizmetler köyün zorunlu görevleri arasında; köye, hamam, çamaşırılık, pazar yeri, çarşı, yapmak gibi hizmetler köyün isteğe bağlı görevleri arasında yer almaktadır. Köy yönetimleri bu görevlerini çoğu zaman tek başlarına yerine getirecek güçte olmadıklarından vali ve kaymakamların girişimiyle kurulan ilçe düzeyinde KHGB’leri vasıtasıyla bu hizmetlerin yerine getirilmesine çalışılmaktadır. Sonuç olarak bu gün her ilçede en az bir tane köylere hizmet götürme birliği bulunmaktadır.

2.3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN BAZI SORUNLARI

Yukarıda kısaca özetlemeye çalıştığımız yerel yönetim sistemimiz yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle toplumsal ihtiyaçlara cevap vermeye çalışmaktadır. Ancak uzun yıllar devam eden katı merkezîyetçi yönetim yapımız yerel yönetimlerimizin demokratik kurumlar olarak gelişmesini engellemiştir. Belediyelerimiz dışındaki yerel yönetim birimlerimiz merkezi yönetimin taşradaki uzantısı şeklinde görev yapmaktadırlar. Bu nedenle, AB’ye girme sürecinde olan Türkiye’ye yerel yönetim sistemini de demokratikleştirmesi yönünde tavsiyeler yapılmaktadır. Bu amaçla gerçekleştirilen en somut çalışmalar olarak “Mahalli İdareler Kanun Tasarıları”nı görmekteyiz. Daha önceki yasa tasarılarının yasalaşma imkanı bulmamasına karşın Mahalli İdareler Kanun Tasarıları kapsamında yer alan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5272 sayılı Belediye ve 5197 sayılı İl Özel İdareleri kanunları yasalaşmışlardır. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı’nın ise, meclis Plan-bütçe ve işleri komisyonlarında görüşülerek 2005 yılı içerisinde yasalaşması beklenmektedir.

TÜSİAD (1995: 31) tarafından yapılan bir çalışmada, yerel yönetimlerimizin temelinde iki önemli sorununun olduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi; yerel

yönetimlerimizin toplumumuzun beklediği düzeyde kaliteli, hızlı ve aynı zamanda ekonomi ölçülerine uygun hizmet üretememeleri, ikincisi ise; yerel yönetimlerimizin özerk, güçlü ve demokratik bir kurum olma niteliğinden yoksun olmalarıdır.

Raporda bu temel sorunlarla bağlantılı olarak yerel yönetimlerimizin diğer sorunları; katı merkeziyetçi yapı, görev-yeti ve idari vesayet sorunları, mali kaynaklarının yetersizliği, kaliteli personel sorunu, çağdaş örgütlenme ve yönetim tekniklerinin uygulanmaması, halk katılımının yetersizliği, saydam olmayan yönetim yapısı, denetim yetersizliği gibi başlıklar altında sıralanmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının Yerel Yönetimler Ö.İ.K Raporundan hareketle yerel yönetimlerimizin sorunlarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (DPT 2001: 16-22):

Yerel Yönetimlerin Kademelenmesi Sorunu: Kamu yönetimi sistemimiz temelinde, merkezi yönetim ve yerel yönetimler şeklinde örgütlenmiştir. Ancak zamanla merkezi yönetimin gücü artarken yerel yönetimlerin gücü azalmıştır. Bu yapı, hizmetlerin yürütülmesinde aksamalara yol açmakta, hizmetler tasarruf, verimlilik ve demokratiklik ilkelerine uygun şekilde sunulmamakta, bürokrasinin artması hizmetleri geciktirmektedir. Bunun için, yönetim sistemimizde reform yapılarak, merkez-yerel dengesinin sağlanması gerekmektedir.

Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu: 1950'lerde başlayan hızlı kentleşme sonucu bu gün nüfusumuzun yaklaşık %81'i belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Bu nedenle kentleşmenin getirdiği sorunlar belediyeler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Her mekansal yerleşim birimine ayrı bir tüzel kişilik vermenin doğurduğu verimlilik kayıplarını ortadan kaldırmak için kırsal yerleşme yapımızın yeniden ele alınarak düzenlenmesi gerekmektedir. Belediyelerle ilgili olarak Temmuz 2004'te yapılan bir düzenleme sonucu belediye olmak için gerekli olan nüfus kriteri 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Ancak sadece nüfus kriterini esas alan bir düzenlemenin kırsal alan yönetimleriyle ilgili optimal ölçek sorununu çözmeyeceği görüldüğünden 1580 sayılı Belediye Kanunu değiştirilmiştir.

Güçlü Belediye Başkanı-Güçsüz Meclis Yapılanması Sorunu: Ülkemizde meclis, encümen ve başkan üçlüsünden oluşan yerel yönetim örgütlenmesinde geleneksel merkeziyetçi anlayış devam ettirilmektedir. Merkezi yönetim belediye başkanları aracılığı ile yerel kontrolü elinde tutmaktadır. Bu durum güçlü bir belediye meclisi oluşmasını engellemektedir.

3. YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİ VE BİRLİKLER

Ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesiyle yaşanan hızlı küreselleşme süreci, ülkeler ve kentler arasındaki ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkileri geliştirmiş, ülkelerin ve kentlerin birbirine bağımlılığını artırmıştır. Bu durum, gerek ülke yönetimleri, gerekse de kent yönetimleri arasında işbirliği yapmayı, ortak çalışmayı, karşılıklı bilgi ve deneyim alışverişinde bulunmayı zorunlu hale getirmiştir.

Yerel yönetimlerarası işbirliği başlığı altında, yerel yönetimlerarası işbirliği gereksiniminin nedenlerine değindikten sonra, yerel yönetimlerin bir araya gelme şekilleri incelenecektir. Daha sonra da yerel yönetimlerarası işbirliğinin kentsel, bölgesel, ulusal ve uluslararası boyutları incelenecektir. Son olarak; dünyadaki ve Türkiye'deki yerel yönetimlerarası işbirliği konusundaki çağdaş uygulamalara örnekler verilerek bölüm tamamlanacaktır.

3.1. YEREL YÖNETİMLERİ İŞBİRLİĞİ YAPMAYA VE BİRLİK OLUŞTURMAYA YÖNELTEN GEREKSİNİMLER

Her örgüt gibi yerel yönetim birlikleri de bir ya da daha çok gereksinimi karşılamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu gereksinimleri karşılamak için yerel yönetimler ya yerel halkın talepleri doğrultusunda aralarında işbirliğine gitmekte, ya da Türkiye'de yaygın olan şekliyle merkezi yönetimin ya da onun taşra teşkilatındaki yöneticilerinin yönlendirme ve özendirilmesiyle yerel yönetim birlikleri

kurulmaktadır. Yerel yönetimlerarası işbirliği gereksiniminin nedenleri genel olarak hizmet gereksinimi, yerel gereksinimlerin zorlaması, ekonomik gereksinimler, yöredeşlik etmeni, politik tatmin etmeni alt başlıklarında incelenmektedir (Gönül 1977: 126-129; Zengin 1999: 59-62). Biz de içinde bulunduğumuz bilgi ve iletişim çağının bir gereği olarak yukarıdaki sayılan etmenlere “bilgi ve tecrübe alışverişi etmeni”ni dahil edeceğiz.

3.1.1. HİZMET GEREKSİNİMİ

Bilimsel ve teknik gelişmeler sonucunda klasik yerel yönetim anlayışı artık yetersiz kalmaktadır. Kitle iletişim araçları sayesinde bilgileri ve görgüleri artan insanların yerel yönetimlerden beklentilerinin nitelik ve niceliği artmaktadır. Artık insanlar var olanla yetinmek yerine, yönetimden daha çok ve daha üst düzeyde hizmetler beklemektedirler. Çeşitli olanaksızlıklar nedeniyle geciken ya da karşılanamayan bu gereksinimlerin baskısı yerel halkı, birliklerin işlevlerinden yararlanmaya yöneltmektedir.

3.1.2. YEREL GEREKSİNİMLERİN ZORLAMASI

Gün geçtikçe çoğalan ve mahiyetleri de değişen yerel gereksinimlerin zamanında ve istenilen oranda karşılanması zorunluluğu bu gereksinimleri karşılamakla yükümlü olan yerel yönetimleri yeni arayışlar içine sokmaktadır. Yerel yönetimler yürürlükteki mevzuatın kısıtlayıcı önermelerinden sıyrılmak, daha güçlü bir ekipmana kavuşmak, parasal kaynak yetersizliğini aşmak ve hizmet için gerekli personeli daha kolay çalıştırabilmek için yerel yönetim birlikleri kurmaya yönelmektedirler.

Köy yönetimleri dışında, il özel yönetimleri ve belediyeler, harcama işlemlerinde, alım, satım, kiralama, yapma, yaptırma ve onarım işlemlerinde Muhasebe-i Umumiye ve Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbidirler. Bu kanunlar ise günün koşullarında yerel yönetimlerimizin ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaktırlar. Kanunların getirdiği formalitelerden kurtulmak isteyen yerel yönetimler

ödeneklerini, yardım olarak birlik ve derneklere aktarmak suretiyle dolaylı bir şekilde kullanmaktadırlar. Bu tür uygulamalar ise yeni hukuksal sorunlar doğurmaktadır.

Yerel yönetimler tek başlarına satın alamayacakları ya da çeşitli nedenlerle işletilmelerini sürdüremeyecekleri araç ve gereçleri (yol yapım ve bakım makineleri, ambulans ve benzeri ekipmanları) birlik kurarak almaktadırlar.

Yerel yönetimler, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda gerekli niteliklere sahip personel bulmak ve çalıştırmak konusunda güçlük çekmektedirler. Bu nedenle uzmanlık gerektiren işler için personel sağlamak ve ücretini ödemek amacıyla birliklerden yararlanmaktadırlar.

3.1.3. EKONOMİK GEREKSİNİMLER

Birlikleri doğuran en önemli gereksinimin “parasal etmen” olduğunu söyleyebiliriz. İl, belediye ve köy yönetimleri sınırlı olan parasal kaynaklarından ayırdıkları paylarla birlik kurarak daha sağlam bir gelire gereksinimleri karşılamaya çalışmaktadırlar. Çünkü yerel yönetimlerin devamlılığı yerel halkın hizmet gereksinimini karşılamalarını gerektirmektedir. Yerel yönetimler birlikler yoluyla büyük tesisler kurmakta, buralarda yerel halktan kişiler çalışmaktadır. Bu sayede hem gerekli hizmetler üretilmekte hem de yerel halka iş imkanı sağlanmaktadır. Diğer yandan yapılan güç birliği sayesinde yerel hizmetlerin maliyeti azalmakta, kaynak israfı önlenmekte ve hizmet kalitesi artmaktadır.

3.1.4. YÖREDEŞLİK ETMENİ

İletişim ve ulaşım araçlarındaki gelişmelerin etkisiyle insanlar dünyadaki diğer insanların yaşamlarını, insanlara sunulan hizmetleri görmekte ve zamanla kendileri de benzer hizmet beklentileri içine girmektedirler. Daha çok duygusal dürtülerle ortaya çıkan ve yöredeşlik etmeni adı verilen bu durum sonucunda yerel

yönetimler halkın yeni ve üstün standartlı gereksinmelerini karşılayabilmek için güçlerini birleştirmek zorunda kalmaktadırlar.

3.1.5. POLİTİK TATMİN ETMENİ

Yerel yönetimlerin organlarına seçilebilmek ve bir takım görevler yüklenebilmek, yerel koşullar içinde saygınlık kazanma yollarından birisidir. Demokratik düzen içinde bu tür görevlerin, çoğu kez bir üst görev için basamak olarak kullanıldığı bilinmektedir. Muhtarlıktan il genel meclisi üyeliğine ya da belediye başkanlığına, oradan da parlamento üyeliğine geçebilme imkanı vardır. İşte bu tür görevlere seçilemeyen kişiler, yine yerel bir kuruluş olan birlikler aracılığıyla tatmin olmaya çalışabilirler.

3.1.6. BİLGİ VE TECRÜBE ALIŞVERİŞİ ETMENİ

Yerel yönetimler tek başlarına üstesinden gelemeyecekleri sorunlarını çözebilmek için aynı sorunları paylaşan yerel yönetimlerin ve birliklerin bu sorunlarla nasıl başa çıkmaya çalıştıklarını görme ihtiyacı duyabilirler. Bilgi ve iletişim çağında yerel yönetimlerin gerek uluslararası, gerekse ulusal alanda faaliyet gösteren yerel yönetimlerin faaliyetlerinden haberdar olmaları kolaylaşmıştır. Yaşanılan sorunları çözebilmek için zaman ve kaynak harcamak yerine diğer yerel yönetimlerin aynı konudaki başarılı uygulamalarından ve tecrübelerinden faydalanmak daha akılcı bir yöntemdir. Bunun için yerel yönetimlerimizin bilgisayar ve internet altyapısının yeterli düzeyde olması gerekmektedir.

Bu konuda Güler (2004) tarafından yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre; yerel yönetimlerimizde bilgisayarlaşma yaygın olarak sağlanmıştır. Ancak yerel yönetimlerimizde bünye içi otomasyon düzeyi, internet erişimi ve kendi bünyelerini internete taşıma oranları düşüktür. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim kurum ve kuruluşları arasındaki iletişim ve ilişkiler henüz internet üzerine taşınmamıştır. Bu kurumlar arasındaki ilişkiler geleneksel yazışma yöntemiyle sürdürülmektedir. Yerel yönetimlerimiz yazılım desteğini piyasadan karşılamaya çalışmaktadırlar ancak,

piyasanın mevcut yapısı yerel yönetimimizin gereksinimlerini karşılayabilecek nitelikte değildir. Bu nedenle parça parça sürdürülen model geliştirme çalışmalarının etkili bir şekilde birleştirilerek, sürecin planlı bir biçimde geliştirilmesi gerekmektedir. E-yerel yönetim ya da yerel yönetimleri internete taşımak, yerel yönetimlerin hizmetlerini değil bu hizmetlerin yönetimini internete taşımaktır.

Sonuç olarak, internetin yerel yönetimler tarafından yaygın şekilde kullanılması gerekmektedir. İletişim teknolojilerinin yerel yönetimlerce kullanımının yaygınlaşması yerel yönetimlerin birbirlerinin faaliyetlerinden haberdar olmalarını sağlayacaktır.

3.2. YEREL YÖNETİMLERİN BİR ARAYA GELME ŞEKİLLERİ

Yerel yönetimlerin, genel olarak birleşme (amalgamation) ya da işbirliği yapma (cooperation) yoluyla bir araya gelmektedirler. Her ülke ekonomik, siyasal ve sosyal özelliklerinin baskısı ile bu yöntemlerden yararlanarak yerel yönetim birimlerini birleştirme ve birlik kurma yoluna gitmektedir (Keleş 2000: 382, 383).

3.2.1. YEREL YÖNETİMLERİN BİRLEŞMESİ

Birleşme küçük ve kırsal birimler için olduğu kadar, büyük kentler için de kimi zaman yararlı hatta zorunlu olmaktadır. Büyük belediyelerin sınırları dışında gelişen hızlı kentleşme, merkez (özek) belediyenin, yetkilerini çevre belediyeler üzerinde kullanmasına çoğu zaman engel olmaktadır. Çoğu kamu hizmeti için küçük belediyeler tek başlarına uygun hizmet birimleri değildirler. Küçük yerel birimlerin (komünlerin) çıkarları çoğu zaman iç içe girmekte, çakışmakta ya da çatışmakta; bu nedenle ulaşım, kanalizasyon, temizlik, planlama ve imar gibi bir çok hizmetin bir bütün olarak anakent çerçevesinde ele alınması daha akılcı olmaktadır. Yine kıt ve çoğaltılamayan bir kaynak olan toprağın en uygun şekilde planlanması ve kullanılması gerekliliği de yerel birimlerin birleşmesini zorunlu hale getirmektedir. Keleş (2000: 380), birleşmenin başlıca nedenlerini aşağıdaki gibi özetlemektedir:

...Yerel birimlerin, görevlerini etkin olarak yerine getiremeyecek ölçüde küçük olmaları, öz gelirlerinin ve devletten aldıkları payların yetersiz bulunması, yeterli düzeyde öğrenim görmüş ve deneyimi bulunan görevlilere sahip olmamaları, son olarak da, kamu hizmetlerinin giderek karmaşıklaşmasının, yerel birimlerin türlü organlarında görev almış kimselerin üst düzeydeki ilişkileri kavramakta güçlük çekmeleridir.

Birleşme, balıca katma (annexation), kaynaşma (merger) ve sınırların yeniden çizilmesi (redivision) şekillerinde gerçekleşmektedir. Katmada; bir yerel yönetim birimi, komşu birimlerin topraklarını tümüyle ya da kısmen kendi sınırları içerisine alır. Bu durumda, komşu birimlerin tüzel kişilikleri son bulur. Kaynaşma adı verilen yöntemde ise, iki ya da daha fazla yerel birimi içine alan yeni bir birimin yaratılması söz konusudur. Daha çok kırsal birimlerin bir araya gelmesi şeklinde gerçekleşen bu birleşmeye “fusion” da denmektedir.

Sınırların yeniden çizilmesi yönteminde ise, eski sınırların artık ikincil bir önem taşıdığı, yeni ve çoğu kez daha büyük birimler oluşturulur. Örneğin, Yugoslavya’da 1952’den sonra tüm yerel yönetimlerin sınırları yeniden düzenlenmiştir.

Gelenekçilik, değişmeye karşı direnme, denenmemiş yeni örgütlenme birimlerine karşı güvensizlik gibi nedenlerle tarihsel kökleri olan yerel birimlerin tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması genellikle politikacılardan ve söz konusu birimlerde yaşayanlardan tepki görmektedir. Birleşmeye karşı direnme, kimi zaman, Hollanda’da olduğu gibi din ya da Belçika’da olduğu gibi dil ayrılıklarıyla soy ve klan ayrılıklarından da kaynaklanabilmektedir. Bu nedenle yerel yönetim birlikleri birleşme, katma ve sınırların yeniden çizilmesi yöntemlerinin olumsuz etkilerini taşımadığı için daha çok tercih edilen bir yöntemdir.

3.2.2. YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİ

Yerel yönetimlerin bir araya gelmelerinin diğer bir şekli de işbirliğidir. Gerek kentler arasında, gerekse de kent yönetimleri ve diğer yerel yönetimler arasında, metropol, bölge, ülke ve uluslararası düzeylerde işbirlikleri kurulabilmektedir.

Her ülkenin kendi özgül koşulları içinde var olan birden çok birimin belli konularda güçlerini birleştirmelerine işbirliği adı verilmektedir. Genellikle Fransa'da olduğu gibi, hem birleşme, hem de işbirliği birlikte uygulanmaktadır. Aslında, birleşme işbirliğini izleyen bir adımdır. Yerel yönetim sorunlarının işbirliği ile çözülmesi mümkün olmadığında birleşme yoluna gidilmektedir.

İş birliği genellikle, yerel birimlerin birlikler kurmaları şeklinde gerçekleşmektedir. Planlama gereksinmesi, gelir yetersizliği, kimi toplumsal ve ekonomik gereksinmelerin daha etkin bir şekilde karşılanması ve birleşmenin sakıncalarını önleme isteği, yerel birimleri işbirliği yapmaya yönlendirmektedir. Kamu görevlilerinin birden fazla birime dağılarak sahipsiz kalması, denetim yetersizliği, yerel birimlerin her birinin ayrı ayrı özerkliklerinin sınırlandırılması işbirliğinin sakıncaları olarak görülmektedir.

Yerel birimlerin kuracakları işbirliğinin boyutları, biçimi, birliklerin organları ve statüleri Fransa'da olduğu gibi hükümet tarafından belirlenebileceği gibi, yerel birimler kuracakları iş birliği konusunda Hollanda'da olduğu gibi özgür de bırakılabilirler.

Yerel yönetim birimlerinin aralarında birlikler kurmaları zorunlu olabileceği gibi, isteğe bağlı da olabilir. Zorunlu olarak yerel birimlere birlik kurdurtulması hizmet etkinliğinin artırılması açısından olumlu olsa da, yerel özerkliğe zarar verdiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Yerel yönetimlerarası işbirliğine aşağıdaki örnekleri verebiliriz (Ünlü 1993: 7-8):

- Bir bölgedeki yerel yönetim birimleri yeniden organize edilerek, birden çok yerel yönetim birimi zorunlu olarak tek bir birim haline dönüştürülebilir.
- Yerel politik gelenekler sonucu, bazı yerel yönetimler ya da kentler arasında, geleneksel ilişkiler kurulmuş olabilir.
- İki ya da daha çok yerel yönetim, aralarında bir sözleşme düzenleyerek, belirli bir hizmet alanında işbirliğine gidebilir.
- Kentler arasında kardeş kent ilişkisi kurulmuş olabilir. Bu ilişki iki kent arasında, daha çok, ekonomik ve kültürel ilişkileri geliştirmeyi amaçlamaktadır.
- Birden çok belediyeyi ya da kenti kapsayan bazı hizmetleri yerine getirmek için, özel amaçlı hizmet kuruluşları ya da ortaklıklar kurulabilir.
- Birden çok belediyeye hizmet götürmek amacı ile ve kanunla, bir idare (su ve kanalizasyon idaresi gibi) kurulmuş olabilir.
- Yerel yönetimler-belediyeler, kendi aralarında, gönüllü ya da zorunlu olarak birlikler oluşturabilirler.
- Metropoliten alanlarda iki kademeli büyükşehir belediyesi kurulmuş olabilir. Bunun sonucu olarak, metropoliten alandaki yerel belediyelerle, büyükşehir belediyesi arasında zorunlu bir işbirliği kurulmuş olur.
- Çok sayıda yerel yönetim (köy, belediye, il özel idaresi, büyükşehir belediyesi, belediye ve kent birlikleri) bir araya gelerek, kendi aralarında dernek, vakıf ya da mesleki kuruluş türünde sivil örgütlenmeye gidebilirler.

Yerel yönetimlerarası işbirliği Avrupa ülkelerinde ve Amerika'da oldukça yaygındır. Birlikler genel olarak; kent ve metropol alan ölçeğinde, bölge ölçeğinde, ulusal ölçekte ve uluslararası ölçekte örgütlenmektedirler (Ünlü 1993: 23-38; Zengin 1999: 68-77).

Kent ve Metropoliten Alan Ölçeğinde: Dünyanın bazı büyük kentlerinde (metropoliten alanlarında), metropoliten ölçekli hizmetleri gerçekleştirebilmek için,

metropoliten alandaki kentlerin ve belediyelerin, metropol birlikler kurmaya yöneldikleri görülmektedir. Bu tür örgütlenme türünde, mevcut belediyelerin varlıkları devam etmektedir. Bu modelde metropoliten meclis üyeleri vali tarafından seçilmekte, ayrıca bir başkan atanmakta ve başkan da valiye bağlı olarak çalışmaktadır. ABD'deki Minneapolis St. Paul kentleri aralarında böyle bir metropol birlik kurmuşlardır. Yerel birimlerin metropoliten alan ölçeğinde örgütlenmesine başka örnekler de verilebilir: Almanya'da Frankfurt ve Offenbach kentleri arasında, 6 ilçe ve 39 belediyenin katılımıyla kurulan Frankfurt Metropolitan Birliği, İstanbul Belediyeler Birliği (1979-1981), Helsinki Metropolitan Komisyonu örnek olarak gösterilebilir.

Bölge Ölçeğinde: Özellikle Kuzey Amerika'da ve kent ve belediye birliklerinin en yaygın olarak örgütlendikleri coğrafi alan bölgedir. Başta çevre sorunları ile mücadele olmak üzere, stratejik planlama gibi birden çok belediye ya da kenti ilgilendiren ortak sorunlara çözüm bulmak ve bazı ortak hizmetleri karşılamak amacıyla bölge en uygun ölçek olarak kabul edilmektedir. Bölgesel yerel yönetim birliklerine ABD'den San Francisco Körfez Belediyeler Birliği ve Maine Belediyeler Birliği, Kanada'dan Ontario Belediyeler Birliği, Almanya'dan Ruhr Bölgesi Yerel Yönetimler Birliği ve Türkiye'den Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği örnek gösterilebilir.

Ulusal Ölçekte: Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda yerel yönetim birimleri ülke ölçeğinde örgütlenmişlerdir. Demokratik kuruluşlar olan yerel yönetimler bir yandan yerel halkın gereksinmelerini karşılarlarken, diğer yandan bu işlevlerini yerine getirebilmek için, daha çok yetki ve kaynak sağlamak durumundadırlar. Bunu yapabilmelerinin yolu da, ülke ölçeğinde kendi aralarında işbirliği yapmalarına, çeşitli platformlarda kendilerini yönetsel ve siyasal olarak temsil ettirmelerine bağlıdır. Kentlerin ve belediyelerin ülke ölçeğinde örgütlenmelerinin tarihi 100 yıl kadar geriye gitmektedir. Hollanda ve Danimarka belediye birlikleri bu konudaki en eski örneklerdir. Bu konuda, Danimarka Yerel Yönetimler Ulusal Birliği, Hollanda Belediyeler Birliği, Alman Kentler Birliği, ABD-Ulusal Kentler Birliği, Türk

Belediyeçilik Derneği, Finlandiya Kentler/Belediyeler Birliği ve Kanada Belediyeler Federasyonu'nu örnek olarak gösterebiliriz.

Uluslararası Ölçekte: Yerel birimlerin çeşitli düzeylerde örgütlenmeleri, bu birliklerin uluslararası işbirliği yapmalarını da gerektirmektedir. Çünkü birlikler, üyelerine daha iyi hizmet sunabilmek için başarılı yerel yönetim birliklerinin tecrübe ve bilgilerinden yararlanabilme gereksinimi duymaktadırlar. Yerel yönetim birliklerinin uluslararası düzeyde işbirliğine gitmeleri bu konuda faydalı olmaktadır. Yerel yönetimlerin uluslararası düzeyde örgütlenmelerine Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı, Birleşmiş Kentler Teşkilatı, İslam Başkentleri Teşkilatı, Arap Kentler Birliği örnek olarak gösterilebilir.

3.3. DÜNYADA YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİM SÜRECİ VE ÇAĞDAŞ UYGULAMALAR

Dünyanın bir çok ülkesinde, özellikle de Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde, yerel yönetimlerarası işbirliği oldukça yaygındır. Bu gelişmiş ülkelerin çoğunda, kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü genel bütçelere yük olmadan yerel yönetim birlikleri aracılığıyla karşılanmaktadır. Bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetim birlikleri aracılığıyla karşılanması, Danimarka gibi bazı ülkelerde 1867 yıllarına kadar geriye gitmektedir. 1883 yılında Danimarka'da yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını geliştirmek ve savunmak amacı ile, "Kentsel İlçeler Birliği" kurulmuştur. Fin kentleri de 1912 yılında "Fin Kentler Birliği"ni, 1921 yılında da "Fin Belediyeler Birliğini" kurmuşlardır. Hollanda'da ise belediyeler, 1912 yılında bir araya gelerek, "Hollanda Belediyeler Birliği"ni kurmuşlardır. Alman Kentler Birliği 1905 yılında Berlin'de kurulmuştur. 1913 yılında ise IULA-"Uluslar Arası Yerel Yönetimler Birliği" kurulmuştur.

Kuzey Amerika'da eyalet belediye birlikleri hareketi 1898 yılında başlamış ve 49 eyalette belediye birlikleri kurulmuştur. 1924 yılında ise, 21 eyaletteki belediye birlikleri tarafından "Ulusal Kentler Birliği" kurulmuştur. Kuzey Amerika'da

belediyeler arası bölgesel işbirliği 1950'lerden sonra hızla gelişmiş ve 700 civarında bölgesel meclis kurulmuştur. 1967 yılında ise "Bölge Meclisleri Ulusal Birliği" kurulmuştur.

Yerel yönetimlerarası işbirliği konusunda asıl gelişme, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, 1950'li yıllarda olmuştur. Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın 1957 yılında kurulması bu konudaki en önemli gelişmedir. Yine aynı yıl uluslararası bir kentler birliği olan "Birleşmiş Kentler Örgütü" Fransa'da kurulmuştur. Arap ülkeleri arasındaki işbirliği ve dayanışmayı sağlamak amacı ile "Arap Kentler Örgütü" (ATO) 1967 yılında kurulmuştur.

Dünyadaki yerel yönetimlerin aralarındaki işbirliğini geliştirmek için, çeşitli düzeylerde (metropol, bölge, ülke) birlikler kurmaları konusunda uluslar arası bazı düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Sonuç olarak, IULA tarafından 1985 yılında Brezilya'nın Rio kentinde düzenlenen Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde kabul edilen "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"nin 9. maddesinde ve yine, Avrupa Konseyi'nce 1981-1984 yılları arasında görüşülerek kabul edilen ve üye devletlerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı"nı düzenleyen 10. maddesinde birliklere ilişkin çeşitli hükümlere yer verildiğini görmekteyiz. Bu konulara ilerleyen kısımlarda daha ayrıntılı olarak değinilecektir.

Uluslararası düzeyde yerel yönetimlerarası işbirliği, gerek işbirliği alanları gerekse de coğrafi alan açısından farklılıklar göstermektedir. Yerel yönetimlerin uluslararası işbirliğine örnek oluşturan kuruluşlardan en önemlileri arasında IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği), IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı, Dünya Büyük Şehirleri Zirve Konferansı, Dünya Metropoler Birliği, İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı, Arap Kentler Örgütü yer almaktadır (Ünlü 1993: 9-11; Zengin 1999: 19, 81-82).

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği: (IULA-International Union of Local Authorities) IULA, 1913 yılında kurulmuş olup, yerel yönetimler alanında, yerel yönetim birliklerinin, belediyelerin ve kentlerin, yerel yönetimler alanında çalışan enstitü ve benzeri kuruluşların dünya ölçeğindeki teşkilatıdır. IULA, dünyanın her yöresinden çok sayıdaki üyeleri aracılığıyla bölge teşkilatları ağı oluşturmuştur. IULA'nın bölge teşkilatları; Avrupa, Kuzey Amerika, Güney Amerika, Afrika, Asya-Pasifik, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge teşkilatları şeklindedir. IULA, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi nezdinde danışmanlık ve ortak görüşmeci statüsüne sahiptir. Yine AB ile de yakın ilişkileri vardır. IULA'nın amaçları ise şunlardır:

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

IULA amaçlarını gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu kaynağı, üyelerinin ödediği yıllık katılma paylarından, düzenlediği bilimsel-kültürel faaliyetlerden ve bağışlardan sağlamaktadır.

IULA'nın faaliyetleri arasında; dünya kongresi düzenlemek, üyelerini temsil etmek, bölgesel seminerler ve konferanslar düzenlemek, eğitim ve araştırma faaliyetleri ile yayınlar yer almaktadır (Ünlü 1993: 73-76).

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME): Kâr amacı gütmeyen ve kendi iç tüzüğü ile yönetilen IULA-EMME 1986 yılında faaliyete başlamıştır. Söz konusu kuruluşun Türkiye'de kurulması ve bölgesel ölçekte faaliyetlerini sürdürmesi, Bakanlar Kurulu'nun 11 Eylül 1987 tarihli kararnamesiyle kesinleşmiştir. Kuruluşun merkezi İstanbul'dadır.

IULA'nın bölgedeki ve Türkiye'deki üyeleri, aynı zamanda IULA-EMME üyeliğini de kazanmaktadırlar.

IULA-EMME'nin amacı, IULA'nın temel politikalarına uygun olarak, yerel demokrasiyi geliştirmek ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yardımcı olmaktır. Bu amaç doğrultusunda IULA-EMME'nin faaliyetleri, belediyeler arasında bölgesel ve uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve geliştirmek, yerel yöneticiler için eğitim programları düzenlemek, yerel yönetimlerle ilgili araştırma ve yayınlar yapmak, ortak konularda bölgesel ve uluslar arası kuruluşlarla işbirliği yapmaktır (Ünlü 1993: 76-79; Zengin 1999: 85-88).

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı (CLRAE-Council of Europe, Standing Conferance of Local And Regional Authorities Of Europe): Konferans üye devletlerin yerel ve bölgesel kuruluşlarını Avrupa Konseyinde temsil etmektedir. 147'si asil, 147'si de yedek olmak üzere 294 üyesi bulunmaktadır.

Konferansın amacı, yerel yönetimlerin sorumluluklarına giren veya onları etkileyen karar ve tedbirlerle ilgili olarak görüşlerini Bakanlar Komitesi ve Danışma meclisine bildirmektir. Yine, yerel ve bölgesel yönetimleri AB'deki gelişmeler konusunda bilgilendirmekte ve hedeflenen AB'nin oluşturulması için üyelerinin desteğini sağlamaya çalışmaktadır. Aynı zamanda Konferans Avrupa Konseyi ile AB arasında yakın ilişkilerin kurulmasına katkıda bulunmaktadır (Zengin 1999: 89).

Dünya Metropoller Birliği (METROPOLIS-World Association of Major Metropolises): 1985 yılında Kanada'nın Montreal kentinde kurulan kuruluşa İstanbul'da üyedir. METROPOLIS, metropol şehirlerin sorunlarıyla ilgili bilgi akışını besleyecek bir araç oluşturmak ve büyük şehirleri gelecek için temel bir kuruluş haline getirmek amacıyla kurulmuştur (Ünlü 1993: 80-81).

İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı (OICC-Organization of Islamic Capitals and Cities): 1979 yılında Fas'ın Fez kentinde kurulmuştur. Teşkilatın siyasi faaliyeti ve bağlantıları yoktur ve üyelerinin siyasi işlerine karışmaz.

Teşkilata, İslam Konferansına üye ülkelerin başkentleri ve belirlenen oranda diğer kentleri üye olabilir. Türkiye'den de Ankara, İstanbul, Bursa ve Konya bu kuruluşa üyedir.

Teşkilatın amaçları, İslam başkentleri arasında dostluk, kardeşlik ve dayanışma bağlarının geliştirilmesini sağlamak, üye kentler arasında işbirliğinin özendirilmesi ve genişletilmesi, üye kentlerin kendilerine özgü özelliklerinin ve kültürel miraslarının korunması, üye kentlerdeki kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, üye kentler arasında ziyaretler gerçekleştirilmesi, araştırmalar yapılması ve uzman alışverişi yapılması şeklindedir (Ünlü 1993: 81-82; Zengin 1999: 90).

Yerel yönetimler ortak sorunlarına çözüm bulmak, yerel toplulukların ihtiyaçlarını daha etkili bir şekilde karşılamak ve birbirlerinin olumlu tecrübelerinden yararlanmak için uluslararası örgütler kurmanın yanı sıra ulusal alanda da çeşitli örgütler oluşturmuşlardır. Bu örgütler ya tüm ülke genelini kapsayacak şekilde, ya da bölgesel olarak faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu ulusal örgütlerin pek çoğu IULA gibi uluslararası örgütler tarafından da desteklenmektedir. Ulusal çapta ya da bir ülke içinde bölgesel olarak faaliyet gösteren yerel yönetim birlikleri konusundaki çağdaş uygulamalara aşağıdaki örnekleri verebiliriz:

Kanada Belediyeler Federasyonu (FCM-Federation of Canadian Municipalities): 1901'den itibaren Kanada'daki yerel yönetimlerin milli sesidir. FCM misyonunu; üyelerindeki yaşam kalitesi düzeyinin güçlü, etkili ve sorumlu yerel yönetimler yoluyla yükseltilmesi şeklinde ifade etmektedir.

Kanada Belediyeler Birliği'nin ilk politik eylemi, federal hükümeti belediye yönetimlerinin kendi sınırları içerisinde kamu yararı alanında faaliyet gösteren şirketler konusunda kendi kanunlarını yapmaları konusunda ikna etmek olmuştur. Bu sayede FCM, kamu yararına çalışan şirketlerin belediye alt yapısına zarar verecek şekilde hareket etmelerinin önüne geçmiştir. Bundan başka, FCM belediye yönetimlerinin federal hükümet içinde belediye meseleleri konusunda politika geliştirme ve ulusal kararlarda etkili olma konularında güçlü bir lobicilik faaliyeti

yürütmelerine olanak sağlamaktadır. Bu ulusal organizasyon sayesinde, belediye yönetimleri ve vergi mükellefleri federal hükümetin kararları üzerinde tam bir etkiye sahip olabilmektedirler. FCM'nin faaliyetleri hem Kanada'daki belediye yönetimlerinin hem de vergi mükelleflerinin yararına olmaktadır (<http://www.fcm.ca>).

ABD Ulusal Kentler Birliği (NLC-The League of Cities): 1924 yılında kurulmuştur. Ülkedeki 1330 kent ve 49 eyalet belediyeleri birliği, NLC'ye üyedir.

Birliğin karar organı yılda bir kez toplanan Genel Kurul'dur, üye kentlerin nüfuslarına göre belirlenen ve oy hakkına sahip delegelerden oluşmaktadır. Birlik başkanı ile birinci ve ikinci başkan vekilleri Genel Kurul tarafından seçilmektedir. Birlik Yönetim Kurulu birlik başkanı ve başkan vekilleri, birliklerde halen görev yapan eski başkanlar ve diğer 30 üyeden meydana gelmektedir.

Birliğe ve Yönetim Kurulu'na yol gösterici politikalar geliştirmek üzere, birliğin beş sürekli politika geliştirme kurulu vardır. Bunlar: finansman, yönetim ve yönetimler arası ilişkiler, enerji, doğal kaynaklar ve çevre, topluluk ve ekonomik gelişme, ulaşım ve iletişim, insan kaynağını geliştirme kurullarıdır (<http://www.nlc.org>).

İzlanda Yerel Yönetimler Birliği (The Association of Local Authorities in Iceland): İzlanda'daki yerel yönetimlerin ortaklaşa hareket etmeleri için oluşturulmuş bir forumdur. 1945 yılında 52 yerel yönetim tarafından kurulmuştur; 1973'ten itibaren, ülkedeki tüm yerel yönetimler birliğin üyesi olmuşlardır.

Birliğin örgütsel yapısı incelendiğinde, “ulusal kongre”, “temsilciler meclisi”, “yönetim kurulu” ve “başkan” şeklinde örgütlendiği görülmektedir. “Birlik Ulusal Kongresi” her dört yılda bir yerel yönetim seçimlerini takiben toplanmaktadır. Her yerel yönetim kongrede en az bir temsilci tarafından temsil edilmekte ve yerleşim yerinin büyüklüğü arttıkça temsilci sayısı da artmaktadır.

Temsilciler Meclisi, 55 üyeden oluşmaktadır ve bu üyeler kongre tarafından seçilmektedir, meclis yılda en az iki kere toplanmaktadır.

Birlik Yönetim Kurulu dokuz temsilciden meydana gelmektedir ve temsilciler kongre tarafından seçilmektedir. Yönetim kurulunun başkanı ulusal kongre tarafından özel bir seçimle belirlenmektedir. Birlik faaliyetleri “İzlanda Yerel Yönetimler Birliği Ofisi”nden yürütülmektedir. Bu ofisin fonksiyonlarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- Birliğin politikalarını belirlemek,
- Üye belediyelerin yararlarını korumak,
- Belirli konularda yerel yönetimlere bilgi sağlamak,
- Yerel yönetimlerle ilgili yayın yapmak.

Ofisteki faaliyetler kısmen dört bölüme ayrılmıştır: Primary School Bölümü, Ekonomi Bölümü, Ücret ve Hukuk Bölümleri olarak. Bu bölümlerin her biri bir bölüm yöneticisi tarafından yönetilmektedir. Birlik “Sveitarstjornarmal” dergisini yayınlamaktadır ve Yerel Gündem 21 temsilcisi de ofisle ortak hareket etmektedir.

İzlanda Yerel Yönetimler Birliği Ofisi “Yerel Yönetimler Kredi Fonu” ile ilişki halindedir, bu fon yerel yönetimlere borç para veren bir kurumdur. Ofis aynı zamanda “Acil Yardım Fonu” ile de ilişki halindedir, bu fon da üyelerinin mal kayıplarını ve doğal afetlerin neden olduğu zararları karşılamaktadır. Bu üç kurum aynı yönetici tarafından yönetilmekte ve aynı personeli paylaşmaktadır (<http://www.samband.is>).

İsveç Yerel Yönetimler Birliği (SALA-Swedih Association of Local Authorities): SALA İsveç'teki 290 yerel yönetim biriminin bir araya gelmesiyle oluşan bir birliktir. 1908'de kurulan birlik, İsveç'teki tüm belediye yönetimlerini temsil etmektedir. Birliğin temel hedefleri:

- Yerel özerkliği desteklemek ve geliştirmek,
- İsveç belediyelerini temsil etmek, desteklemek ve yararlarını korumak,
- Belediyeler arası ortak hareket etme gücünü artırmak,
- Belediyelerin kendi konularıyla ilgili alanlarda çalışma yapmalarını ve verim artırıcı aktivitelerde bulunmalarını desteklemek,
- Hizmet ve uzman tavsiyesi yoluyla yerel yönetimleri desteklemek,
- İsveç belediyeleri için merkezi işveren örgütü olarak hareket etmek.

Birliğin en yüksek karar organı kongredir ve her dört yılda bir yerel yönetim seçimlerini izleyen dönemde toplanmaktadır. Kongre bir yönetim ve veznedar seçer. Yönetim 21 asil üye ve aynı sayıdaki vekil üyeden oluşur ve bunların hepsi dört yıllık bir dönem için seçilmektedir.

Başkan, çoğunluğu oluşturan politik grupların temsilcileri arasından seçilmektedir. Yönetim temsil heyetleri ve teknik komitelerce desteklenmektedir, bunlar kendi alanları ile ilgili politikaları teklif ve formalize etmektedirler. Birlik sekreteryası, yönetici müdür olarak birliği yönetmektedir ve yönetimin eylemlerinden sorumludur. 1999 itibariyle birliğin yönetim merkezinin çalışan sayısı 281 kişidir.

Birliğin gelirlerinin yarısı yerel yönetimlerin üyelik ücretlerinden sağlanmaktadır, diğer yarısı ise, başlıca danışmanlık hizmetlerinden, eğitim ve konferans faaliyetlerinden sağlanmaktadır. Birliğin 1998 yılı cirosu 350 milyon İsveç Kronudur. Birliğin faaliyetleri dört ana alanda toplanmıştır:

Genel belediye politikaları; buradaki temel vurgu soft “hafiflik” üzerinedir. Çocuk bakımı ve ilk öğretim, ortaokul üstü ve yetişkin eğitimi, yaşlı bakımı, birey ve aileler ile ilgili sosyal politikalar, kültür ve boş zaman aktiviteleri bu alandaki başlıca politikalarındandır.

Topluluk planları; buradaki vurgu ise hard “sertlik” üzerinedir. Enerji, sivil savunma ve kurtarma hizmetleri, sokak ve trafik güvenliği, fiziksel planlama ve çevresel konular bu alandaki politikalaradır.

Belediye finansmanı ve personel politikası; bu alandaki eylemler tüm sektörleri etkileyen genel sorunları kapsamaktadır. Maliye, ekonomik yönetim, istatistikler, araştırma ve geliştirme, müzakere fonksiyonları ve istihdam durumu konuları bu alanda yer alan politikalaradır.

Yasama (kanun yapma); birlik hukukçuları, yerel yönetimleri etkileyen tüm konularla ilgili olarak hükümete ve parlamentoya tavsiye ve tekliflerde bulunmaktadır.

Birlik, belediyelerle ilgili sorunlar konusunda bilgi akışını sağlamak amacıyla yerel yönetimlerle ilgili haber ve makaleleri içeren, tirajı 37400 olan bir haftalık gazete yayınlamaktadır.

Birliğin bölge örgütlenmesi 23 bölge birliğini kapsamaktadır. Bunların her biri kendi yönetim ve sekreteryasına sahiptir, bu sayede kendi sınırları içindeki belediyeler arasındaki karşılıklı yararları izlemeleri mümkün olmaktadır (<http://www.svekom.se>).

Polonya Kentler Birliği (SALA-Association of Polish Cities): Polonya Kentler Birliği zengin bir tarihi geçmişe sahiptir. Birlik düzenleyici aktiviteler ve eğitim aktivitelerinin yanı sıra geniş çapta belediye hizmetleriyle de ilgilenmektedir. APC diğer ülkelerdeki benzer organizasyonlarla da başarılı ortaklıklar kurmuştur. II. Dünya Savaşı'ndan sonra birliğin faaliyetleri yasaklanmış olup, birliğin faaliyetlerine tekrar başlaması 27 Mayıs 1990'daki yerel yönetim seçimlerinin ardından gerçekleşmiştir. Birliğin merkezi Pozan'dadır, 2003 baharında 265 kasaba ve kent birliğe üye durumdaydı. Birliğe üye kentlerin sakinleri Polonya kent nüfusunun %76'sını oluşturmaktadır.

Birlik üyelerinin çıkarlarını korumak için lobi faaliyetleri yürütür. Bu amaçla merkezi yönetim ve yerel yönetim temsilcilerinden oluşan bir karma komisyon oluşturur, komisyonda yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarılarına ilişkin düzeltme ve değişiklikler ile birlik toplantı ve konferanslarında alınan kararlar ele alınmaktadır. Alınan bu karar ve düzenlemelere ilişkin görüşler meclis komiteleri ve ilgili bakanlıklara iletilmektedir. Yerel yönetimleri ilgilendiren konularda yerel yönetimlerin itirazlarının dikkate alınmaması durumunda, birlik, üyelerinin yararı için anayasa mahkemesine başvurur. Birlik yine yerel yönetimleri ilgilendiren konularda alınacak kararları etkilemek için Polonya başbakanı nezdinde lobi faaliyetleri yürütmektedir.

APC “Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi” CEMR nin bir üyesidir, bu konsey 31 Avrupa ülkesi içindeki 45 büyük yerel ve bölgesel otoriteyi birleştiren bir organizasyondur. APC yine “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi” (CLRAE) temsilcilerindedir. Bu kongre Avrupa Konseyi’nin bir danışmanlık kurumudur ve Polonya yerel yönetimleri için de danışmanlık yapmaktadır. APC kuruluş yıllarında Amerikan Ulusal Şehirler Birliği ile ilişkiler kurmuştur, bu ilişkiler APC’nin örgütlenme sürecinde yararlı olmuştur. Birlik “Avrupa Komisyonu Kentleri İkizleştirme (town twining) Programı” sayesinde pek çok Avrupa kenti ile güçlü ortaklıklar kurmuştur. Aynı zamanda, Avrupa ve Amerika’daki benzer yerel yönetim birlikleri ile de ilişkilerini sürdürmektedir. Almanya, Estonya ve Ukrayna ile de ortaklık anlaşmalarını tamamlamıştır.

APC bazı CEMR üyeleriyle ortaklaşa çalışarak projeler yürütmektedir. Birliğin ortak projeler yürüttüğü CEMR üyeleri arasında Danimarka Ulusal Yerel Yönetimler Birliği, Fin Bölgesel ve Yerel Yönetimler Birliği, Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği, Londra Uluslararası Yerel Yönetimler Bürosu, Alman Belediyeler Birliği, Litvanya Yerel Yönetimler Birliği, CEMR Fransız Şubesi, Slovakya Kasaba ve Komünler Birliği, İsveç Yerel Yönetimler Birliği, Macaristan Yerel Yönetim Birlikleri Ortaklığı yer almaktadır.

APC üyelerini desteklemek amacıyla yerli ve yabancı ticaret fuarları, konferanslar, seminerler, workshop (atölye çalışmaları), sergiler ve yarışmalar düzenlemektedir.

APC kırkın üzerinde araştırma projesi yürütmektedir ve birlik tarafından gerçekleştirilen en önemli proje, Kendi Kendine Yönetim Analizleri Sistemleri SAS dır. Bu proje üye kentlerdeki sağlık koruma, sosyal yardımlar, eğitim, kültür ve taşımacılık gibi kamu yaşamı ile ilgili en önemli alanların izlenmesine imkan vermektedir. SAS'ın hedefleri arasında, kamu hizmetlerinin uzun dönem izlenmesi, kamu hizmetlerinin maliyet ve etkileri, yönetimin artan oranda desteklenmesi, iş yerlerinin lobi faaliyetleri ile desteklenmesi, araştırmada yer alan kentlerle ilgili ortak veri tabanı oluşturmak gibi konular yer almaktadır.

Birlik faaliyetlerinin yürütülmesi için 300 kent ve kasaba temsilcisinden oluşan 15 görev komitesi oluşturulmuştur. Bu komitelerin düzenledikleri konferans ve toplantılarda ele alınan konular ve alan araştırmaları sonucunda elde edilen veriler üye kentlerle ilgili yasal düzenlemelerin hazırlanmasında ve bu kentlerin daha iyi yaşanılabilir yerler haline getirilmesinde kullanılmaktadır (<http://www.zmp.poznan.pl>).

Zimbabwe Kent Meclisleri Birliği (UCAZ-The Urban Councils Association of Zimbabwe): UCAZ bir kent yönetimleri birliğidir, ortak amaçları birleştirmek, üyeleriyle güçlü ilişkiler geliştirmek ve sürdürmek, ortak sorunları müzakere etmek, üyelerinin yararına kulis çalışmaları yapmak, yerel ve ulusal konularda ilerleme başlatmak, programlar geliştirmek, Zimbabweli kadın ve erkeklerin kent yaşamına katılımlarını artırmak birliğin faaliyetleri arasında yer almaktadır.

UCAZ Zimbabwe'deki 24 kent meclisinin katılımıyla oluşan bir birliktir. Afrika'daki en eski yerel yönetim birliklerinden birisidir, 1923'te kurulmuş olup, belediyelerin bir araya gelerek ortak sorun ve konularını tartıştıkları bir oluşumdur. Kuruluşundan itibaren UCAZ'ın hedefi; birlik komitelerinin bir araya gelmelerini kolaylaştırarak karşılaşılan sorunlar karşısında ortak stratejiler geliştirmelerine

yardım etmek olmuştur. UCAZ 1998 tarihinde Birlik Kapasite Programı'na "Association Capacity Programme" seçilen altı ulusal birlikten birisi olmuştur. ACP Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) tarafından geliştirilen bir pilot programdır. Hollanda hükümetince sağlanan finansal destek ile seçilen yerel yönetim birliklerinin kapasitelerinin artırılması ve bu sayede de görevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirmeleri hedeflenmiştir.

Programda yer alan diğer ulusal birlikler arasında Ghana Ulusal Yerel Yönetimler Birliği (NALAG), Kolombiya Belediyeler Federasyonu (FCM), Nikaragua Belediyeler Birliği, League ve Filipinler Kentleri (LCP) ve Belediyeleri (LMP) Birliği yer almaktadır.

ACP programının temel bileşenini UCAZ üyelerinden gelen talep üzerine hazırlanan Stratejik İşletme Planları "Strategic Bussiness Plans" oluşturmaktadır. Bu planlardan 59 uncuğu Mayıs 2000'de Masvingo'da yıllık genel toplantıda kabul edilmiş ve yedi anahtar program konusu belirlenmiştir (<http://www.molg.go.ug>):

- Politika geliştirme, lobicilik faaliyetleri yürütme, üyelerinin yararlarını koruma,
- UCAZ'a gelir sağlama,
- Kent yönetimi konusunda en iyi uygulamaları belirleme,
- İnsan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi,
- Belediyeler arası güçlü işbirliği ve uluslararası ortaklıklar kurulması,
- Kentlerin çevresel problemlerinin ele alınması.

Ghana Ulusal Yerel Yönetimler Birliği (NALAG-The National Association of Local Authorities of Ghana): NALAG Ghana'daki yerel yönetimler için bir temsil organı olarak Kasım 1977'de kurulmuştur.

NALAG'ın en yüksek politika belirleyici organı "ulusal temsilciler kongresi"dir. Bu kongre Ghana'daki bütün bölge topluluklarının (district assemblies)

katılımıyla yılda iki kez yapılan bir toplantıdır. Kongrelerde NALAG'ın işlerini yürütmek için bir "yönetim kurulu" seçilir. Yönetim kurulu merkezi hükümet tarafından atanan bölge topluluklarının başkan/belediye başkanları ile bazı seçilmiş temsilcilerden oluşan 18 üyeden meydana gelmektedir. Yönetim kurulu üyelerinin bir bölümünün merkezi hükümet tarafından atanması ve maaşlarının ödenmesi nedeniyle NALAG yöre topluluklarınca kendilerinin bağımsız bir temsilcisi olarak değil, yerel yönetimler ve kırsal kalkınma bakanlıklarının bir uzantısı olarak algılanmaktadır. Yönetim kurulu üç ayda bir toplanmaktadır.

Ulusal temsilciler meclisi ve yönetim kuruluna ek olarak, NALAG kongre toplantıları arasındaki dönemde ülkedeki on bölgenin tümünü kapsayacak bir bölgesel konferans toplamayı hedeflemektedir. Bu konferans sayesinde birliğin temsil gücünün artması beklenmektedir. Yine bu bölgesel konferanslar her bölgenin kendi yerel şartlarından doğan ihtiyaçların ifade edilmesi ve ulusal kongrede tartışılmasına, bu ihtiyaçların yerel yönetimler bakanlığına iletilmesine ve NALAG ilc bakanlık arasındaki ilişkilerin güçlenmesine de imkan tanıyacaktır.

NALAG bir genel sekreter tarafından yönetilen ve 11 çalışanı bulunan bir "Sekreteryaya" sahiptir. Sekreteryaya binası Accra'dadır. Bu yapı birliğe uzun süre iyi bir şekilde hizmet etmesine karşın, NALAG'ın artan aktiviteleri nedeniyle artık yetersiz kalmaktadır. Ancak finansal kısıtlılıklar nedeniyle yeni inşaatlara başlanamamaktadır.

NALAG'ın anahtar rolü; üyelerine tecrübelerini paylaşacakları, sorunlarını ve isteklerini dile getirecekleri ve hedeflerini gerçekleştirmek için stratejiler geliştirebilecekleri bir platform sağlamaktır. Bunun için "ulusal temsilciler kongresi"ni yılda iki kez toplayan birlik finansal kısıtlılıklar nedeniyle hedeflediği bölgesel konferanslarını gerçekleştirememektedir. Bu durum da NALAG'ın üyeleri için bir danışma mercii olma özelliğini ve güvenilirliğini önemli ölçüde kısıtlamaktadır. Diğer yandan Ghana'daki 110 bölge topluluğundan çoğu uzak kırsal alanlarda yer almaktadır, sınırlı finansal kaynaklara ve nadiren iletişim teknolojilerine sahiptirler. Bu durum birliğin üyeleriyle olan iletişimi konusunda

önemli güçlükler yaşanmasına yol açmaktadır. NALAG personeli ulusal kongreler ve yönetim kurullarında kararlaştırılan programları geliştirme ve uygulama kapasitesine de sahip değildir, daha çok günlük rutin işleri yapma kapasitesine sahiptir. Zaten, finansal yapısının güçsüz olması nedeniyle birlik kalifiye çalışanları elinde tutabilecek güce sahip değildir.

Tüm üyelerinden zorunlu olarak aldığı üyelik ücretleri birliğin başlıca gelir kaynağıdır. Ancak yöre toplulukları çektikleri ekonomik güçlükler nedeniyle bu ücretleri bile ödemekte zorlanmaktadırlar. Üyelik ücretleri merkezi hükümet tarafından toplanarak NALAG'a aktarılmaktadır ancak, bu ödemeler düzensiz olarak yapıldığından ve hükümetin yıl sonu hedeflerinden etkilendiğinden NALAG'ın yaptığı planları işlevsiz hale getirmektedir.

Merkezi hükümet karşısında yerel yönetimlerin yararlarının temsil edilmesi NALAG tarafından sağlanan en temel hizmettir. Bu amaçla yerel kalkınmayı bölge topluluklarının kapasitelerini artırarak tamamlamak için, merkezi hükümet gelirlerinin %5'ini bölge topluluklarına aktarmaktadır. Bu gelirler bölge topluluklarının bazı projelerini tamamlayarak güçlerini ve meşruluklarını sağlamalarını olanaklı kılmaktadır. NALAG tarafından sağlanan diğer bir hizmet ise, Dünya Bankası'ndan sağlanan fon ile yerel yöneticilerin eğitilmelerini sağlamak amacıyla kısa sürede yeni bir "yerel yönetici eğitim kurumu" oluşturmaktır.

Grassroots News NALAG tarafından 1997 yılından beri üç ayda bir yayınlanan gazetedir. Bu gazete bölge topluluklarının yanı sıra, Yerel Yönetim Bakanlığı, parlamento üyeleri, bağış kuruluşları ile STK'lara ulaşılması konusunda oldukça etkili olmuştur. İlk iki yıl Kanada Belediyeler Federasyonu (FCM) tarafından desteklenen gazete uzun dönemde elde ettiği reklam gelirleri ile faaliyetlerini sürdürmek istemiştir. Ancak yeterli reklam geliri sağlayamayan gazetenin yayına devam edebilmesi dışarıdan yapılacak yardımlara bağlıdır. NALAG'ın misyon ifadesi aşağıdaki hedefleri benimsemektedir (<http://www.iula-int.org>):

- Ghana'daki 110 metropoliten, belediye ve bölge topluluklarının hepsinin etkili bir şekilde temsil edilmesi.
- Önerilen ya da çıkarılan kanunlardan etkilenen tüm üyelerinin yetkilerini, ayrıcalıklarını, yayarlarını artırmak ve yerel hizmetlerin dağıtım standartlarını yükseltmek için onları desteklemek.
- Tartışma ve fikir alışverişi ortamı yaratarak, üyelerinin ortak yararları ile ilgili bakış açılarını yerel yöneticilere aktararak, yardımcı olma bakışıyla üye yerel yönetimlerin hizmet dağıtım konusundaki problemlerini çözebilmelerine yardımcı olacak eğitim ve bilgi paylaşımını sağlamak.
- Merkezi hükümet ile olan ilişkilerini devam ettirmek ve onun bölgelerde yürüttüğü programları izlemek.
- Yerel yönetimler ile merkezi hükümet arasında etkili bir iletişim kanalı olmak.
- Benzer amaçlara yönelmiş her uluslararası yerel yönetim birliğiyle yakın ilişkiler kurarak, yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak.

Avustralya Yerel Yönetim Birliği (ALGA-Australian Local Government Association): ALGA Avustralya'daki yerel yönetimlerin ulusal sesidir, ülke çapındaki 700 yerel meclisi temsil etmektedir. ALGA yapı olarak, eyalet ve bölge yerel yönetimleri birliğidir, 2001'den itibaren bu yapıya Avustralya Başkent Bölgeleri Yönetimi (ACT) de dahil olmuştur. Birliğin eyalet, bölge ve başkent bölgeleri temsilcilerinden oluşan sekiz üyesi bulunmaktadır. 1947 yılında kurulmuştur, 1976'da Canberra'da bir "sekreterlik" oluşturulmuştur. Birlik politikaları başkanlık tarafından yönetilmektedir, üçlü bir başkanlık yapısına sahiptir. Sekreterlik görevi ise, birlik tepe yöneticisi tarafından yerine getirilmektedir.

Yerel yönetimlerin ulusal düzeyde ve hükümet nezdinde temsil edilmesi, hükümete öneriler sunmak, yerel yönetimlere olan ilgiyi artırmak, yerel yönetimlere rehberlik edecek ulusal yerel yönetim politikalarının geliştirilmesi konusunda yerel yönetimler için forumlar (tartışma alanı) sağlamak ALGA'nın temel aktiviteleridir.

ALGA'nın stratejik öncelikleri;

- Yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirmek.
- Yerel yolları ve taşıma altyapısını güçlendirmek.
- Yerel çevresel sorunlarla ilgilenmek.
- Bölgesel adaleti sağlamak ve bölgesel gelişmeyi artırmak.
- Toplumun ihtiyaçları ile ilgilenmek.
- Bilgi teknolojileri aracılığıyla yerel yönetimleri birleştirmek.
- Diğer yerel yönetim birlikleri ile işbirliği yapmak.

ALGA tarafından her yıl düzenlenen “Ulusal Yerel Yönetimler Toplantısı” ve “Ulusal Yerel Yollar Kongre”leri birliğin önemli aktivitelerindedir. Ulusal yerel yönetimler toplantısı genellikle Canberra’da Kasım süresince gerçekleştirilmektedir. Bu toplantı, Avustralya’nın her yerinden gelen yüzlerce temsilciyi bir araya getirerek yerel yönetimleri ilgilendiren sorunlar konusunda tartışarak çözüm bulmalarına yardımcı olmaktadır. Toplantıya yerel yönetim liderleri, politikacılar, çeşitli konularla ilgili liderler ve akademisyenler katılmaktadır.

Ulusal Yerel Yollar Kongreleri ise, yıl ortasında bölgesel olarak toplanmaktadır. Yerel yönetimlerden gelen delegeler yerel yönetimlerle ilgili taşıma ve yol meselelerini toplanarak tartışırlar. Çünkü Avustralya yol ağı şebekesinin %85’inin mülkiyeti ve bakımı yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Kongreye katılan delegeler politik liderleri, ulaştırma görevlilerini ve teknik uzmanları dinleyerek en iyi uygulama tecrübelerini paylaşırlar. ALGA’nın verdiği hizmetleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (<http://www.alga.asn.au>):

- İnternet, gazete, özel rapor ve konferanslar aracılığıyla yerel yönetimleri etkileyen ulusal konular, politikalar ve trendler konusunda yerel yönetimleri bilgilendirmek.
- Uluslararası ve ulusal alanlarda yerel yönetimleri temsil etmek.

- İngiliz Milletler Topluluğu bakanlıkları ve departmanları ile büyük çapta bağlantı ve görüşmeler yapmak, onların yerel yönetimlerle ilgili faaliyetlerini takip etmek.
- Ulusal meselelerle ilgili olarak bir yerel yönetim bakış açısı (politikası) geliştirmek.
- Ülkedeki anahtar öneme sahip sorunlu bölgelerle ilgili özel projeler geliştirmek, bu bölgelerdeki yerel yönetimlerin kapasitelerini ve statülerini artırmak.
- Belirli konularda, Avustralya hükümeti ve parlamentosu nezdinde lobi faaliyetleri yürütmek, kampanyalar düzenlemek.

Dünyanın bir çok ülkesinde, belediye ve kent birliklerinin en yaygın olarak örgütlendiği coğrafi alan, bölgedir. Çünkü bölgeler çevre sorunları ile mücadele ve stratejik planlama gibi birden çok belediye ya da kenti ilgilendiren ortak sorunların çözümünde en uygun (optimum) ölçek olarak kabul edilmektedir. Aşağıda bölgesel çapta faaliyet gösteren birliklere de örnekler verilmiştir.

Katalan Belediyeler Federasyonu (FCM-Federation of Catalan Municipalities): İspanya’da “Federation of Catalan Municipalities” ve “Federation of Spanish Municipalities and Provinces” olmak üzere iki önemli yerel yönetim birliği bulunmaktadır. Bunlardan Katalan Belediyeler Federasyonu FCM 1981 yılında Manresa’da belediye yönetimlerinin ihtiyaç duydukları özerkliği sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bölgesel olarak faaliyet gösteren Federasyon, Katalan kanun ve tüzükleri karşısında yerel özerkliği korumak ve geliştirmek amacıyla gönüllü olarak faaliyetlerde bulunmaktadır. Herhangi bir politik parti ya da organizasyona bağlı olmasalar da Katalanya’daki diğer yerel yönetimler de federasyona katılabilirler. FCM tüzel kişiliğe sahiptir, kendi tüzüğü ve yürürlükteki kanunlar dışında herhangi bir sınırlamaya bağlı kalmaksızın hareket etmektedir.

FCM’nin amaçları; politikacılar ve hükümet otoritesi karşısında yerel oluşumların özerkliğini savunmak ve geliştirmek, belediye problemleri konusunda

yapılan araştırmaları teşvik etmek, belediyelere gerekli konularda bilgi sağlamaktadır.

Federasyonun bileşimi aynı zamanda onun politik çoğlculuğunu da karakterize etmektedir. Onun aktif katılımcıları arasında kasaba meclislerinin yöneticilerinin yanı sıra Esquerra Republicanade Catalunya, Iniciativa per Catalunya, Partit Popular, Partit dels Socialistes de Catalunya, Convergència Unio ile diğer bağımsız ve gelişmekte olan yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Federasyon üyeleriyle birlikte Katalanya'daki tüm bölgelerde geniş bir temsil gücüne sahiptir. FCM'nin yönetim yapısı "genel kurul", "ulusal meclis"⁴, "yönetim komitesi", "başkanlık" ve "genel sekreterlik ofisi"nden oluşmaktadır.

Genel kurul (General Assembly); FCM içindeki en önemli yapıdır, federasyonun tüm üyeleri burada temsil edilmektedir. Temel fonksiyonları ulusal meclisi seçmek, program aktivitelerini onaylamak ve önceki yönetimden devir alınan kural ve prosedürleri devam ettirmektir.

Ulusal meclis (National Council); FCM'nin genel kurul toplantıları arasında faaliyet gösteren ana yönetim yapısıdır. Değişik ağırlıktaki kent temsilcileri ile diğer yerel yönetim birimleri temsilcilerinden meydana gelir ve otuzun üzerinde üyesi vardır. Yılda en az iki kez toplanmak zorundadır. FCM'nin fonksiyonlarıyla ilgili temel kararların alınmasından sorumludur. Bütçenin onaylanması ve muhasebeleştirilmesi, iç prosedür ve kuralların belirlenmesi ve üye aidatları gibi işlerle ilgilenmektedir. Başkan, başkan yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri ve genel sekreter gibi üyeleri atama ya da seçimle belirlenmektedir.

Yönetim kurulu (Executive Committee); FCM'nin gerçek yönetim organıdır, aldığı kararlar ve belirlediği öncelikler kent meclislerini etkilemektedir. Bir başkan, değişen sayıda başkan yardımcıları ve üyelerden oluşmaktadır. Ulusal konsey ve genel kurul için gerekli olan anlaşmaların hazırlanmasından sorumludur. Aynı zamanda birliğin mal varlıklarını yönetir, yayınları hazırlar, yerel yönetimler ve diğer

yönetim kademeleri ile ilişkileri sürdürür, hizmetleri yönetir ve bütçelendirir, yeni üyeleri kabul eder.

Başkanlık (The Presidency); başkan ve başkan yardımcıları ulusal meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Başkan, FCM'nin resmi temsilcisidir, aynı zamanda ulusal meclisin ve yönetim kurulunun da başkanıdır. Ulusal meclis ve yönetim kurulu toplantılarını açmak-kapamak, federasyonla ilgili kararlar almak, genel kurulu toplantıya çağırarak, FCM'nin faaliyet planlarını ulusal meclise önermek, ücretleri etkili bir şekilde yönetmek, yönetim kurulunu feshetmek, FCM'nin yönetsel ve hukuksal yapısını formalize etmek, yerel grupların genel yararlarını korumak başkanın görevleri arasındadır.

Genel sekreterlik ofisi (Office of the Secretary General); genel sekreter ulusal meclis tarafından FCM'nin işlerini yürütmek için atanmaktadır. Birliğin faaliyetlerinin yürütülmesine yardım eder, başkan ve yönetim kurulunun sorularını cevaplar. FCM'nin teknik ve yönetsel hizmetlerinin yönlendirilmesi, başkanın talimatı üzerine ulusal meclis ve yönetim kurulunun toplantıya çağırılması, gündemle ilgili doküman ve belgelerin hazırlanması, FCM'nin sicil ve arşivlerinin korunması ve güncelleştirilmesi, FCM'nin hizmetlerinden sorumlu en yetkili kişi olmak, FCM'nin mal varlığını ve muhasebesini kontrol etmek genel sekreterin görevlerindedir (<http://www.fmcnet.org>).

San Francisco Körfez Birliği (ABAG-The Association of Bay Area Governments): San Francisco Körfezi'nin çevre, konut, ulaşım ve ekonomik gelişme konularındaki sorunlarına çözüm bulmak için çalışmaktadır. 1961 yılında kurulmuştur, dokuz county ve yüz kenti temsil etmektedir. Bölgesel planlama kuruluşu olarak görev yapan birlik yerel denetimi gerçekleştirmek, geleceği planlamak ve bölgesel çalışmalarda işbirliği yapmak için kurulmuştur. Bölge planlama, konut, çevre sağlığı, ulaşım ve güvenlik konularında üyelerine danışmanlık hizmetleri sunmaktadır.

ABAG bölgedeki mahalli farklılıkların uzlaşma yoluyla çözümünü sağlamak için, etkin bir kamuoyu yaratma ve bu şekilde bölgesel planlama politikalarına bölge halkının katılımını sağlamaya çalışmaktadır. Birliğin organları; Birlik Genel Kurulu, Yürütme Kurulu ve Bölge Planlama Komitesidir.

Genel Kurul birliğin genel karar organıdır. Üye kent ve countylerden gelen birer temsilciden oluşmaktadır. Yılda 2 kez toplanır, bütçe ve çalışma programını kabul eder, yürütme kurulunca alınan karar ve tedbirleri gözden geçirir.

Yürütme Kurulunun, birlik üyeleri arasından seçilen 38 üyesi vardır. Ayda bir kez toplanarak bölgesel sorunları görüşür, uygulama kararları alır ve birliğin harcamalarını kontrol eder. Yürütme kurulunda birliğin faaliyet alanlarına göre komisyonlar oluşturulur ve birlik faaliyetlerinin çoğu bu komisyonlarca yürütülür.

Bölge planlama komitesi; resmi temsilcilerden, işçi-işveren ve yerel topluluk örgütleri temsilcilerinden oluşmaktadır. Birliğin planlama programını gözden geçirerek, yürütme kuruluna önerilerde bulunur (Ünlü 1993: 26-27; Zengin 1999: 95-96).

3.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ VE ÇAĞDAŞ UYGULAMALAR

Cumhuriyet öncesi dönemde başta İstanbul olmak üzere belediyeçilik ve belediyeler arası işbirliği denemeleri olduysa da, günümüzdeki anlamda yerel yönetim birliklerinden söz etmek mümkün değildir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte, merkezi yönetimin yanı sıra, yerel yönetimlere de, ülkeyi yeniden imar etme, yurt kalkınmasına yardımcı olma ve yerel birimlerin altyapı hizmeti ihtiyaçlarının karşılanması konularında görevler yüklenmiştir. Bu amaçla 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu ve 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye kanunları çıkarılmıştır. Bu kanunlarla köyler ve belediyeler yerinden yönetim esasına göre şekillendirilmişler, bir çoğu bu gün merkezi idare kuruluşlarınca üstlenilen görev ve

yetkilerle donatılmışlardır. Ancak yeterli mali kaynaklar sağlanmadığı için Türkiye'deki köyler ve belediyeler yeterince gelişmemiştir.

Köy Kanununda birden fazla köy arasında yapılacak işlerle ilgili hüküm olmasına karşın yerel yönetim birlikleriyle ilgili en açık ve doğrudan hükümler 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almıştır. Bu nedenle yerel yönetim birliklerinin 1930 yılından itibaren kurulmaya başladıklarını söyleyebiliriz.

1930-1964 yılları arasında kurulan birlik sayısı 34 ile sınırlı kalmıştır. Bu birlikler vali ve kaymakamların önderliğinde yol, su, elektrik, telefon hizmetlerini karşılamak amacıyla kurulan, çok sınırlı alanlarda faaliyet gösteren kuruluşlar olarak faaliyet göstermişlerdir.

1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın kurulması ile köy yolları, köy içme ve sulama suları, elektrik, telefon v.s. konularda yerel halkın maddi ve işgücü desteğiyle hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla köylere hizmet götürme birlikleri kurulmaya başlamış ve böylece birlik sayısında önemli bir artış olmuştur.

1972 rakamlarına göre 12'si il özel idaresi, 21'i belediye ve 478'i de köy birliği olmak üzere toplam 511 yerel yönetim birliği kurulmuştur. Yetmişli yıllar, Türkiye'de yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin güncel hale geldiği, önemsendiği yıllar olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda da 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kuruluşu ile kapanışı arasındaki kısa süre (1978-1980) içerisinde bakanlıkça çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulması desteklenmiş; bu dönemde sayıca dikkat çekmese de katılımcılarının çokluğu ve üstlendikleri görevlerin çeşitliliği ile dikkat çeken belediye birlikleri kurulmuştur. Örneğin; Mayıs 1978'de Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği 91 üye ile kurulmuştur. Temmuz 1978'de Karadeniz Belediyeler Birliği 88, Orta Anadolu Belediyeler Birliği 32, Ege Belediyeler Birliği 71 üye ile kurulmuştur. Bu dönemde, 1979 yılı bütçesinden, bölgesel belediye birliklerine yardım yapılması dikkat çekmiş ve eleştirilmiştir. 1970'li yılların sonlarında, bölgesel ve çok amaçlı belediye birliklerinin kurulmasını, üst birlikler kurulması ve

“Türkiye Belediyeler Birliği”nin kuruluşu çalışmaları izlemiştir. Ancak, Yerel Yönetim Bakanlığı’nın danışsal görüş istemi üzerine; Danıştay 3. Dairesi E: 1978/356, K: 1979/437 sayılı kararı ile yerel yönetimlerce kurulan birliklerin üst birlik adıyla birlik kurmalarının mümkün olmadığına oybirliği ile karar vermiştir. 12 Eylül 1980 askeri hareketi ile Türkiye Belediyeler Birliği’nin kuruluşuna son verilmiştir. 2000 yılında, kamuoyunun Türk Belediyeler Birliği olarak tanıdığı kuruluşun gerçek adı ise Türk Belediyeler Birliği Derneği’dir.

1980 tarihinden önce kurularak faaliyete geçen daha çok bölgesel nitelikli olarak kurulan birlikler ve bunların merkezleri ile kuruluş tarihleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1: 1980 Öncesi Kurulan Bölgesel Birlikler

Birliğin Adı	Merkezi	Kuruluş Tarihi	Üye Sayısı
Akdeniz Belediyeler Birliği	Antalya	25.10.1978	13
Çukurova ve Toroslar Belediye Birliği	Adana	31.10.1978	36
Doğu Anadolu Belediyeler Birliği	Kars	1978	26
Ege Belediyeler Birliği	İzmir	17.11.1978	71
Fırat Belediyeler Birliği	Malatya	27.03.1979	32
Karadeniz Belediyeler Birliği	Ordu	08.07.1978	88
Kızılırmak Belediyeler Birliği	Sivas	15.03.1978	29
Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği	İstanbul	29.05.1978	91
Orta Anadolu Belediyeler Birliği	Ankara	17.07.1978	32
Van Gölü ve Çevresi Belediyeler Birliği	Van	03.11.1978	23
Konya Belediyeler Birliği	Konya	31.12.1978	55
Keban Gölü Belediyeler Ulaşım Birliği	Elazığ	25.09.1979	3

Kaynak: Hasan Özhan ve Enis Yeter, Mahalli İdare Birlikleri, TBD Yayını, Aralık 1995, s.11

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurabileceklerini hüküm altına almıştır. Ancak 1961 Anayasası’nda birliklerin Bakanlar Kurulu izni ile kurulması koşulu aranmaz iken, 1982 Anayasası’nda Bakanlar Kurulu izni

öngörülmüştür. Bu dönemin dikkate değer birliklerinden birisi, 1985 yılında il özel idarelerinin tümünün katılımıyla kurulan Vilayetler Hizmet Birliği adlı arazi itibariyle faaliyet sahasının hududu ülke sınırları olan kuruluştur.

1982-1988 yılları arasında az sayıda birlik kurulurken, 1989 yılından sonra birlik sayısında artış görülmüştür; 1992 yılında 122, 1994 yılında 110 birlik kurulması dikkate değerdir. 1984 yılında Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikle, yerel yönetim birliklerinin de bu fondan yararlanmalarına olanak tanınmıştır. 1987 yılında il özel idarelerinin ticari faaliyette bulunma olanaklarının 3360 sayılı yasayla genişletilmesi, birlikleri de etkileyecek bir gelişme olarak görülmektedir.

1990'lı yıllarda birlik tiplerinin çeşitlenmesi nedeniyle, İçişleri Bakanlığı'na biri genel, diğeri ise kentsel altyapı birlikleri için iki örnek "tip tüzük" hazırlanmış ve yeni kurulacak birliklerin bu tüzüklere uygun bir şekilde örgütlenmeleri istenmiştir. Dönemde, Çevre ve Turizm Bakanlıklarının özendirmesinin de etkisiyle, ATAK (Akdeniz ve Ege Turizm Altyapısı ve Kıyı Yönetimi) projesinin uygulamaya geçmesiyle çevre koruma, altyapı tesisleri yapma ve işletme amaçlı birliklerin kurulması hızla yaygınlaşmıştır. Bu birlikler genellikle çok sayıda yerel yönetimin katılımıyla kurulan, diğerlerine göre daha büyük bütçesi olan birliklerdir. Diğer yandan bu tür birliklerin dış kaynaklı kredi kullanmaya ve şirket kurmaya eğilimli oldukları ve bazılarının da devlet güvencesi altında dış kaynak kullandıkları görülmektedir. Yine aynı zaman diliminde, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerle, DSİ'nin inşa ettirdiği sulama tesislerinin işletilmesi ve bakımının yaptırılması gündeme gelmiş ve projenin uygulanması sonucunda sulama birliklerinin sayısı hızla artmıştır (Özhan ve Yeter 1995: 9-14; <http://www.yerelnet.org.tr>). Aşağıdaki tabloda yerel yönetim birliklerinin 1940-1998 tarihleri arasındaki sayısal gelişimi yer almaktadır:

Tablo 2: Birlik Sayısının Gelişimi (1940-1998)

Dönem	Sayı
1940-1950	3
1951-1960	3
1961-1970	30
1971-1980	185
1981-1990	309
1991-11.1998	913
TOPLAM	1443

Kaynak: Deniz Sayın, Birlikler, <http://www.yerelnet.org.tr>

Merkezi yönetim, yerel yönetim birliklerinin sayısal özelliklerini ortaya koyacak nitelikte değildir. Yukarıdaki tablo incelendiğinde Türkiye’de 1000’in üzerinde birlik olduğu, 1964 yılının birliklerdeki artışın başlangıç yılı olduğu, 1972 yılında birlik sayısında bir sıçrama görüldüğü ve bundan sonra dalgalanarak ilerleyen birlik sayısının 1992 yılında tekrar bir sıçrama gösterdiği görülmektedir. 1990’lı yıllardaki hızlı artışta köylere hizmet götürme birlikleri sayısındaki artışın rolü büyüktür.

Özhan ve Yeter (1995: 59)’e göre, konularına göre sınıflandırılmış olan toplam 906 birliğin %93’ü kırsal ve tarımsal amaçlı iken, yalnızca %5’i kentsel hizmetler amaçlıdır. Kentsel amaçlı birliklerde su hizmetleri ile ilişkisi kurulabilecek birlik sayısı ise 10 civarındadır.

**Tablo 3: Yerel Yönetim Birliklerinin Hizmet Konularına Göre Dağılımları
(Temmuz 1995)**

HİZMET KONULARI	SAYISI
Kırsal-Tarımsal	843
Köylere Hizmet Götürme Birliği	684
Sulama Birliği/Grup İçme Suyu Birliği	150
Gölet (1); Hayvancılığı Islah ve Geliştirme (3); Bağcılık (1); Çiftçiler (1); Süt Üreticileri (1); Halıcılık, El Sanatları (2)	9
KENTSEL-ALTYAPI	13
Çevre Koruma, Altyapı, İmar Hizmet Birliği	11
Elektrik Üretme Birliği	2
KENTSEL-TURİZM	21
Turistik Tesis, Turizmi Geliştirme ve Tabiatı Koruma Birliği	16
Kaplıca (3); Yayla (1); Plaj (1) birliği	5
KENTSEL-TİCARİ	6
Fuar (3), Hal Tesisleri (1); Soğuk hava, Pazarlama (1); Gar işletmesi (1)	6
EĞİTİM	4
Eğitim Birliği	2
Yurt Yaptırma ve Yaşatma Birliği	2
GENEL AMAÇLI BİRLİKLER	19
Belediye Birliği	16
Mahalli İdareler Birliği	2
Vilayetler Hizmet Birliği	1
TOPLAM	906

Kaynak: Hasan Özhan ve Enis Yeter, Mahalli İdare Birlikleri, TBD Yayını, Aralık 1995, s. 49

Bu çalışmaya göre birliklerin %75,3'ü hizmet götürme birlikleridir. Bunu % 11, 5 ile sulama birlikleri, %5,0 ile grup içme suyu birlikleri takip etmektedir. Diğer birliklerin oranı ise sadece %2,4'dür.

Tablo 4: Birlikleri Oluşturan Üyelere Göre Birlik Sayıları (Temmuz 1995)

Birlik	Sayısı	%
Köyler Arası Birlikler	652	72,0
Köyler-Belediyeler Arası Birlikler	170	18,8
Köyler-Belediyeler-İl Özel İdareleri Arası Birlikler	29	3,2
Belediyeler ve İl Özel İdareleri Arası Birlikler	21	2,3
Köyler ve İl Özel İdareleri Arası Birlikler	19	2,1
Belediyeler Arası Birlikler	12	1,3
İl Özel İdareleri Arası Birlikler	3	0,3
TOPLAM	906	100,0

Kaynak: Deniz Sayın, Birlikler, <http://www.yerelnet.org.tr>

Yukarıdaki tablo incelendiğinde belediyeler arası birliklerin %1 düzeyinde oldukları görülmektedir. Bunların büyük bir kısmı da bölgesel nitelikli, çok amaçlı ve 1978-1979 yılları arasında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın özendirilmesi ile kurulan birliklerdir. Bu birlikler özellikle tanzim satış ve belediyeler ya da birlikler arasında ortak araç parkı oluşturmak konuları üzerine yoğunlaşmıştır. Ancak, önemli yararlar sağlanması düşünülen bu iki konuda da beklenen başarı sağlanamamıştır.

Zengin (1999: 62-63) yaptığı çalışmasında; valilere göre birlikleri doğuran etkenlerin derecelenmesini aşağıdaki gibi göstermektedir.

Tablo 5: Birlikleri Doğuran Etkenlerin Derecelenmesi

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

Kaynak: Mustafa Gönül, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayın No. 159, Sevinç Matbaası, Ankara 1977 s. 126-130; Eyüp Zengin Yerel Yönetim Birlikleri, Mimosza Yayınları: 63, Konya 1999 s. 62-63.

Birlikleri doğuran etkenler arasında, “merkezi yönetimin özendirilmesi” unsuru da göz önünde tutulmalıdır. Yine, birlikleri doğuran etkenlerin birlik türlerine göre önemli farklılıklar göstermesi olanaklıdır. İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi tarafından yapılan çalışmalara göre, 2000 yılından itibaren “Yıllara Göre Kurulan Birlik Sayısı ve Birlik Çeşitleri”ne ilişkin veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmektedir:

Tablo 6: 2000 Yılından İtibaren Yıllara Göre Kurulan Birlik Sayısı (2003)

Yıllara Göre Kurulan Birlik Sayısı				
Yılı				TOPLAM
2000	2001	2002	2003	
53	-	91	44	135

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi Ankara 2003.

Birliklerle ilgili Bakanlar Kurulu İzni 1989 yılından itibaren alınmaya başlanmış olup, bu tarihten itibaren Bakanlar Kurulu Kararı ve bakanlık onayı ile kurulan toplam birlik sayısı 1055'tir. 1982 tarihinden önce valilik onayı ile kurulan birliklerle birlikte toplam birlik sayısının 1500 civarında olduğu tahmin edilmektedir.

Tablo 7: Yıllara Göre Kurulan Birlik Çeşitleri (2003)

BİRLİK ÇEŞİTLERİ	SAYISI
Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	450
Sulama Birlikleri	323
İçme Suyu Birlikleri	112
ATAK (Çevre Birlikleri)	31
Belediye Birlikleri	32
Diğer Birlikler (Belediye, Kalkınma, Eğitim-Hizmet v.s)	107
TOPLAM	1055

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi Ankara 2003.

Sonuç olarak, ülkemizdeki birliklerin doğup gelişmesinde, yerel demokrasiyi geliştirmek ve kuruldukları bölgelerin kalkınmasına yardımcı olmak, ortak sorunların

üstesinden gelmek üzere bilgi ve deneyim alışverişi yapmak, üye yerel yönetimlerin ortak yararlarına olacak yasa ve yönetmeliklerin hazırlanmasında merkezi yönetime öncülerde bulunmak, kaymakamlara kaynak yaratmak gibi faktörler etkili olmuştur.

Türkiye’de ülke genelinde faaliyet gösteren birlik olarak Türkiye Belediyeler Birliği’ni görmekteyiz. Bölgesel olarak faaliyet gösteren birlikler yukarıda da incelendiği üzere sayı olarak daha fazladır ve bölge birlikleri içerisinde en etkili Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliğidir. Bunların dışında, bir il çapında faaliyet gösteren genel amaçlı belediye birlikleri, birkaç ili, ilçeyi ve köyü içine alabilen kentsel altyapı ve turizmi geliştirme amaçlı birlikler, ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren köylere hizmet götürme birlikleri ve bir ya da birden fazla ilçede faaliyet gösterebilen sulama birlikleri Türkiye’de yerel yönetimlerarası iş birliğinin çağdaş uygulamaları şeklinde karşımıza çıkmaktadırlar. Aşağıda bu birliklerle ilgili örnekler yer almaktadır. Ancak, köylere hizmet götürme birlikleri ile ilgili örnekler üçüncü bölümde yer aldığından bu kısımda üzerinde durulmayacaktır.

Türkiye Belediyeler Birliği Derneği TBBB: Türkiye Belediyeler Birliği Derneği; ülkemizde belediyeciliğin ve şehirciliğin geliştirilmesi düşünce ve isteğine sahip bazı öğretim üyeleri ile üst düzey bürokratlar tarafından 1945 yılında kurulmuştur. Derneğin merkezi Ankara’da olup, hiçbir il, ilçe ve beldede şubesi yoktur. Birliğin faaliyetleri, birliğe üye belediyelerin yetki alanları ile sınırlı olup, çalışma süresi sınırsızdır. Türk Belediyeler Birliği Derneği’nin amaçları şunlardır:

- Türk Belediyeciliği ve şehirciliğinin ilerlemesine yardımcı olacak bilimsel incelemeler yapmak ve yaptırmak,
- Türk ve dünya belediyeciliğinin gelişmesini izlemek, Türk köylerinin şehircilik bakımından gelişme olanaklarını araştırmak ve birlik araştırmalarını yayınlar yoluyla duyurmak,
- Belediyecilik ve şehircilik bilimini, öğretimini teşvik etmek, belediyede çalışanların olgunluğu için kurslar açmak, belediyecilik ve şehircilik konulu konferanslar, seminerler düzenlemek,

- Dernek üyelerine, hükümet ve belediyelere hukuki, mali ve teknik konular hakkında istekleri üzerine bilgi vermek,
 - Belediyecilik ve şehircilik konularına ilişkin olarak hükümet veya belediyeler tarafından istendiğinde danışma niteliğinde görüş vermek, kongrelerde belirtilecek gereksinmelere ilişkin dilekleri ilgili yerlerde izlemek,
 - Benzer yabancı dernek ve şehir birlikleriyle karşılıklı haberleşme sağlamak, bu birliklere üye olmak,
 - Ucuz konut yapımı, otelciliği ve yurtiçi turizmi özendirecek çalışmalar yapmak,
 - Hastalık malullük ve beklenmedik bir nedenle yardıma gereksinim duyan üyelerine gerekli yardımda bulunmak ve kısa vadeli kredi sağlamak.
- Yönetmelikle belirlenen diğer amaçlar doğrultusunda hizmet üretmek için “belediye başkanları yardımlaşma sandığı” oluşturmaktır.

Birliğin görevleri; kanunla belirlenen sınırlamalar çerçevesinde, belediyelerin altyapı ve üstyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve turizmin geliştirilmesi, meslek ve beceri kursları açılması, yardıma muhtaç insanların korunması, sporun ve sanatın geliştirilmesi, eğitimin desteklenmesi v.s. amaçlarla üyelerine danışmanlık ve proje desteği sağlamak, konuyla ilgili tesisler kurmak, işletmek yada işletmektir. Yine yerel yönetim alanında çalışma yürüten uluslararası dernek, birlik, vakıf ve iletişim ağlarına üye olmak, işbirliği yapmak, ortak projeler yapmak, uluslararası yerel yönetim toplantı ve konferanslarına katılmak, bunları birlikte düzenlemektir. Birliğin organları, birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

Birlik meclisi, üye belediye başkanları ile belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçecekleri 2 asıl ve 1 yedek üyeden oluşmaktadır. Birlik meclisinin birlik başkanı, birlik başkan vekili ve encümen üyelerini seçmek, çalışma plan ve programlarını karara bağlamak, birlik bütçe ve kesin hesaplarını görüşüp karara bağlamak, birliğin uluslararası kamu kurum ve kuruluşları ile yapacağı işbirliği

konusunda karar almak, birlikçe çıkarılması düşünülen yönetmelikleri incelemek, ana tüzükte değişiklik yapılmasına karar vermek ve birliğin feshine karar vermek gibi görev ve yetkileri vardır.

Birlik Meclis üyeleri arasından 4 Belediye Başkanı iki yıllığına Encümene seçilir. Birlik başkanı encümenin başkanı ve tâbii üyesidir. Encümenin birlik başkanı tarafından hazırlanan bütçeyi incelemek ve bütçe kesin hesabı konusunda görüş bildirmek, birliğin yıllık çalışma ve yatırım programını hazırlayıp meclise sunmak, birlik muhasebe hesaplarını bütçeye uygun harcama yapılıp yapılmadığı konusunda denetlemek gibi görev ve yetkileri vardır.

Birlik Başkanı; birlik meclisi tarafından birliğe üye belediye başkanları arasından 2 yıllığına seçilir. Süresi dolan başkan tekrar seçilebilir. İdari ve yargısal alanlarda birliği temsil etmek ya da ettirmek, bütçe tasarısını, çalışma plan ve programını, kesin hesap cetvellerini, yıl sonu faaliyet raporunu hazırlayıp ilgili makamlara sunmak ve bütçeyi uygulamak, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, meclisi toplantıya çağırmak, birliğin yıllık programını uygulamak, birlik adına bağışları kabul etmek ve birliğin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek birlik başkanının görevlerindedir (Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü).

Türk Belediyeler Birliği Derneği, belediye başkanlarını çatısı altında toplayan bir kurum olma sorumluluğundan hareketle tüm belediyelerin eğitimi ile de yakından ilgilenmektedir. Türk Belediyeler Birliği Derneği, 1986 yılından beri Konrad Adenauer Vakfı ile işbirliği içinde çalışmaktadır. Bu çalışmaların amacı: Demokratik mahalli idare anlayışının gelişmesine katkıda bulunmak, yerel yönetimlerin atanmış ve seçilmiş yönetici ve personelini eğitmek, yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar yapmak, dergi ve kitaplar yayınlamak, yurt dışı ve yurt içi mahalli idareler arasında işbirliğini sağlamak ve bilgi alışverişinde bulunmaktır.

İşbirliği içinde yapılan bu çalışmalar, bölge, il ve ilçe düzeyinde seminerler, yuvarlak masa toplantıları, uluslararası konferanslar, sempozyumlar, çalışma

toplantıları, araştırmalar, kitap ve dergi yayınları ve danışmanlık hizmetleri şeklinde olmaktadır (<http://www.konrad.org.tr>).

Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği: Birlik 1975 yılında Marmara Adası Belediye Başkanı'nın girişimleri sonucu Marmara Bölgesindeki 40 belediyenin bir araya gelmesiyle kurulmuştur. Bölgesel olarak faaliyet gösteren bir birliktir.

Başlangıçta çevre sorunlarını çözmek amacıyla kurulan birlik, daha sonra çevre sorunlarının bir yan sorun olduğunu anlamıştır. 1976 yılında yapılan tüzük değişikliğiyle, temel kentsel ve bölgesel sorunlar birliğin çalışma programı içine alınmıştır.

Birliğin üyelerinin uluslararası ve ulusal alanlarda temsil edilmesi, Marmara Bölgesinin tarihi, doğal ve kültürel varlıklarının korunması, Marmara Bölgesinin ekonomik, kültürel ve sosyal gelişmesini sağlamak, üyeleri arasında bilgi ve tecrübe alışverişi sağlamak, üyelerine danışmanlık hizmetleri sunmak, ortak politikalar oluşturmak gibi çeşitli amaçları bulunmaktadır.

Birliğin organları, birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır. Genel karar organı olan birlik meclisi üye belediyelerin başkanlarından ve üye belediyelerin meclislerinden seçilen 2'şer üyeden oluşmaktadır. Birlik meclisi aralık ve mayıs aylarında toplanarak, bütçe ve kesin hesabın kabulü ile ana tüzüğe göre genel konularda karar almaktadır. Birlik başkanı ve birlik encümen üyeleri birlik meclisi tarafından seçilmektedir.

Birlik encümeni, iki ayda bir toplanarak birlik meclisinin kararları doğrultusunda, icrai kararlar almakta, birliğin görev alanı içinde belediye encümenlerine benzer yetkilere sahip bulunmaktadır.

Birlik meclisi ve encümenince alınan kararlar birlik başkanlığının direktifleri doğrultusunda birlik genel sekreterliğince yerine getirilmektedir. Birlik genel

sekreteri birlik encümeni tarafından atanmaktadır, günlük işlerin yürütülmesinden ve birlik organlarının kararlarının uygulanmasından sorumludur.

Birlik başlıca belediyeçilik ve eğitim faaliyetleri, belediyeçiliği geliştirme, üye belediyelere danışmanlık hizmetleri, çevre koruma, bilgi birikimi ve yayın hizmetleri, bölge planlama çalışmaları, ortak alım satım hizmetleri, üyeleri için sigortacılık hizmetleri ve uluslararası alanlarda faaliyetlerde bulunmaktadır (Zengin 1999: 132-140).

Kocaeli Belediyeler Birliği: 1990 yılında, yalnızca belediyelerin katılımıyla kurulan birliğe 29 belediye üyedir. Birlik tüzüğü İçişleri Bakanlığı tip tüzüğüne göre hazırlanmış ve birlik bu tüzüğe göre örgütlenmiştir. Çok amaçlı olarak kurulan birliğin amaçlarından bazıları tüzüğünün 6'ncı maddesinde; sosyal altyapı hizmetleri, tüketimin düzenlenmesi, çevre sorunları şeklinde sıralanmaktadır.

Birliğin görevlerinden bazıları ise, kent esenliği ve düzeni, kentsel iktisadi girişimler ve kültürel faaliyetlerde bulunmak, endüstriyel mal ve hizmetleri üretmek, her alanda şirketler ve ortaklıklar kurmak, ortak araç parkı kurmak, dış kredi imkanlarından yararlanmak, eğitim ve araştırma merkezi kurmak, çevre koruma önlemleri almak, sigorta acenteliği yapmak, çöp toplama tesisleri kurmak ve işletmek, uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak, belediyelerin yasal ve kurumsal yapısını geliştirmeye çalışmak, gazete, dergi ve broşür çıkarmak şeklinde belirtilmiştir.

Birliğin 1996-1997 faaliyet raporu incelendiğinde, birliğin ticari yönünün ön plana çıktığı, etkili ve güçlü bir kuruluş olmadığı görülmektedir. Bu dönemdeki faaliyetler (1) Türk Belediyeçilik Derneği - Konrad Adaneuer Vakfı'nın katkılarıyla seminerler düzenlemek; (2) Üye belediyelerden bazılarının katkılarıyla oluşturulan ortak itfaiye teşkilatının işlerlik kazanması; (3) Üyelerin araç gereç alımında aracılık; (4) Çimento bayiliği yapmak ve aydınlatma malzemeleri almak için firmalarla anlaşma yapmak; (5) Sigorta acentası olarak etkinlik göstermek; (6) Parke üretim

tesisini yenilemek; (7) Uzun süredir mali olanaksızlıklar nedeniyle çıkartulamayan “Birliğin Sesi” dergisini yeniden yayımlamak işleri olarak sıralanmaktadır.

Birliğin 1997 personel hacmi 8 kişidir ve bunlardan 3’ü geçici işçi statüsündedir. Bu sınırlı sayıdaki personel için yapılan harcamalar birlik bütçesinin %28’ini oluşturmaktadır.

Birliğin gelirlerinden yarısına yakını üye belediyelerin katılım payları oluşturmaktadır, bunun dışında birlik giriştiği ticari faaliyetlerden de gelir elde etmektedir. Personel ücretleri, hizmet alımı, tüketim malı ve malzeme alımı, makine ve araç gereç alımları birliğin başlıca giderlerindedir (<http://yerelnet.org.tr>).

Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı İşletme Birliği (GATAB): GATAB, “Güney Antalya Turizm Gelişim Projesi”nin ürünü sayılabilir. Proje 1976 yılında geliştirilmiş; uygulama alanı, Antalya ili güney batı kıyılarında 80 km uzunluk ve 3 km derinliğinde bir coğrafya olarak belirlenmiştir. Başlangıçta amaç, kısa dönemde kitle turizmine cevap verecek ölçülerde yatak kapasitesi yaratmak olarak tanımlanmış ve proje Dünya Bankası’ndan 26 milyon dolar kredi sağlanarak başlatılmıştır. İlerleyen yıllarda proje nitelik değiştirmiş ve 1989 yılında ATAK Projesi kapsamına alınmıştır.

GATAB 1989’da kurulmuştur. Birliğin üyeleri; Kemer, Beldibi, Çamyuva, Göynük Belediyeleri, Kuzudere, Tekirova, Ulupınar, Çavuşköy, Beycik köyleri ve Antalya İl Özel İdaresidir. Süresiz olarak kurulan birliğin merkezi Kemer’dir. Tüzüğe göre, birliği oluşturan belediye ve köylerin yetki alanları birliğin çalışma alanıdır.

Proje kapsamında yapılan altyapı ve üstyapılar: içme suyu-kullanma suyu inşaatları, (güverte kaynağı 150lt/sn) yer altı suyu sağlanması için açılan kuyuların donanımı, kemer yat limanı altyapı inşaatı, kemer yat limanı üstyapı inşaatı, atık su arıtma tesisleri ve pis su ana kolektörleri inşaatı (5 adet biyolojik arıtma tesisi), kemer kentsel altyapı şebekeleri inşaatı şeklindedir (<http://www.antalya.gov.tr>).

Birliğin görevlerinden bazıları; amaçlarını gerçekleştirmek üzere kanunların çizdiği çerçeve içerisinde şirket kurma ya da var olan şirketlere ortak olmak, birlik genel kurulunca tespit edilerek valilik tarafından onaylanan bedel ve tarife üzerinden proje alanındaki ruhsatlı yapı ve tesislerden işletme geliri tahsis etmek, görev alanı içindeki zararlılarla mücadele etmek, ekip ve ekipman kurmak, kamu yararına çalışan kuruluşlara bütçe imkanları doğrultusunda yardım etmek, turizmi geliştirecek çalışmalar yapmak ve kamu kurumlarına imkanlar dahilinde yardım etmektir.

Birliğin organları genel kurul, yönetim kurulu ve başkandır. Bu organların yapıları ve işleyiş tarzları da Turizm Bakanlığı'nca hazırlanan tip tüzüğe uygun değildir.

GATAB' türü kentsel altyapı ve turizmi geliştirme birliklerin genel özelliği, üstlendikleri işleri doğrudan kendileri yapmayıp, özel turizm yatırımcıları ile işletmelerine ait bir şirket kurarak, birliğin görevlerini bu şirkete aktarmaktır. Çünkü dünya bankası verdiği krediyi kurulacak şirketler aracılığıyla kullanırmayı kabul etmektedir. Bu durumda, kamuya hizmet götürme yetkisi belediyelerden birliğe, birlikten de özel şirketlere doğru geçmektedir. Sonuç olarak, yapılan işlemler hem merkezi yönetim tarafından yapılan idari vesayet denetiminden, hem de halkın demokratik denetiminden çıkarılmış olmaktadır.

ATAK Projesi çerçevesinde geliştirilen kentsel altyapı ve turizmi geliştirme birliklerine örnek olarak verilebilecek diğer örnekler; Çeşme ve Alaçatı Çevre Koruma Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (ÇALBİR), İçel Sahil Bandı Belediyeleri Pissu Katı Atık Hizmetleri Birliği, Trabzon ve Rize İlleri Yerel Yönetimler Katı Atık Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (TRAB-Rİ-KAB) şeklindedir (<http://www.yerelnet.org.tr>).

Biga-Gümüşçay İçme Suyu Grup Birliği: Birliğin merkezi; Biga İlçe merkezidir. Birlik tüzüğünün 3'üncü maddesinde birliğin amacı; "Biga Arbaalan Köyündeki kaynaktan üye köylerin içme ve kullanma suyu ihtiyacını karşılamak için köy hizmetlerince inşa edilen ve birliğe devir alınan şebekenin sağlıklı ve sürekli

bakım ve işletilmesini sağlamak” şeklinde belirtilmiştir. Birliğin çalışma alanı amaca yönelik bakım ve işletme faaliyetlerinin yürütüldüğü alan olup, çalışma süresi sınırsızdır. Birlik tüzüğü İçişleri Bakanlığı tip tüzüğüne uygundur. Birliğe 19 köy üyedir. Birlik tüzüğü'nün 9'uncu maddesinde birliğin gelir ve giderleri sayılmıştır. Birliğin gelirleri; birlik üyesi köylerin satın aldıkları suyun ücreti, yardım ve bağışlar, gönüllü harcamalara katılım payları, faiz ve diğer gelirler şeklinde belirtilirken, birliğin giderleri; yönetim araç-gereç ve personel giderleri, şebeke bakım ve onarım giderleri ve diğer giderler şeklinde belirtilmiştir (Biga-Gümüşçay İçme Suyu Grup Birliği Tüzüğü).

Çanakkale ve ilçelerinde yaptığımız çalışmalar esnasında sulama birliklerine ilişkin güvenilir verilere ulaşmamız mümkün olmamıştır. Çünkü bu birlikler tamamen özel bir işletme gibi faaliyet göstermekte olup, gelir-gider ve faaliyetleri hakkında somut bilgiler vermek istememişlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN HUKUKSAL VE ÖRGÜTSEL YAPISI, TÜRLERİ, KÖY BİRLİKLERİ VE TOPLUM KALKINMASI İLİŞKİLERİ

Bu bölümde ilk olarak, Türkiye’deki yerel yönetim birliklerinin hukuksal ve örgütsel yapıları konusunda bilgiler verilecektir. Bu amaçla yerel yönetim birliklerinin nasıl oluşturuldukları ve işledikleri konusunda literatür taraması sonucu elde edilen bilgiler bu bölümde yer alacaktır. Sonra yerel yönetim birliklerinin türlerine değinilecek ve en son olarak ta, tezimizin varsayımlarından birisini oluşturan “köy birlikleri ve toplum kalkınması” ilişkileri ortaya konmaya çalışılacaktır.

1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN HUKUKSAL YAPISI

Bu başlık altında ilk olarak yerel yönetim birliği kavramı tanımlandıktan sonra, uluslararası ve ulusal belgelerde yer alan yerel yönetim birliklerine ilişkin hukuksal düzenlemelere yer verilecektir.

Hızla gelişen ve değişen dünyamızda vatandaşlara götürülecek hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden artma göstermesi, tek tek yerel yönetim birimlerinin bu hizmetleri karşılayabilecek ekonomik gelişmişlik düzeyinde olmamaları mahalli ve müşterek nitelikteki hizmetleri sunmakla görevli olan yerel yönetimleri kendi aralarında işbirliği yaparak sorunlarını çözmeye yöneltmektedir. Özellikle ortak

makine parkı kurma, ortak kanalizasyon ve arıtma tesisleri ile çöp arıtma tesisleri yapma, çevre sorunlarına çözüm bulma, sosyal tesis inşası ve işletilmesi yerel birimler arasında işbirliğini zorunlu hale getirmektedir.

Sonuç olarak, mahalli idare birimleri arasındaki bu işbirliği ve güç ortaklığının kurumlaşmış hali genel olarak “yerel yönetim birlikleri” olarak adlandırılmaktadır (Özhan ve Yeter 1995: 9).

Gönül (1977: 69); birliklerle ilgili en temel çalışmalardan birisi olan “Yerel Yönetim Birlikleri” adlı çalışmasında yerel yönetim birliklerini aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

Yerel yönetim birlikleri; kamu yönetimi alanında yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yapmayı üstlenmiş, kamu tüzel kişiliği haiz il, belediye ve köylerin yasalarla kendilerine verilmiş bazı ortak ve yerel gereksinimleri karşılamak üzere oluşturdukları birer kamu tüzel kişiliğidir.

Diğer bir ifadeyle yerel yönetim birlikleri:

Birlikler, il, belediye ve köy yönetimlerinin, mevzuatla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirebilmek için, bir veya birden fazla konuda imkanlarını birleştirerek yeni bir tüzel kişilik içinde, herhangi bir zorlama olmadan süreli yada süresiz örgütlenmelerinden meydana gelmektedir (Altıntaş 2000: 46).

Sonuç olarak, birlikler yerel yönetimlerin hizmet uygulamalarında ortaya çıkan pratik bir teşkilatlanma ve çözüm üretme mekanizmasıdır. Özellikle de bütçe imkanları yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesi ile iş ve hizmet üretme mekanizmasının harekete geçirilmesi bu uygulamanın ortaya çıkış noktasıdır (Can ve Yıldız 2004: 116).

1.1. ULUSLARARASI BELGELERDE BİRLİKLERE İLİŞKİN HÜKÜMLER

Daha önce de değinildiği üzere, yerel yönetimlerin aralarında işbirliğine gitmeleri, birlik ve benzeri örgütler oluşturmalarına ilişkin hükümler, çoğu ülkenin anayasa ve yerel yönetimlerine ilişkin diğer yasal düzenlemelerinde yer almaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin birlik kurmalarına ilişkin yasal düzenlemelere çeşitli uluslararası düzenlemelerde de rastlanmaktadır.

1.1.1. YEREL YÖNETİMLER EVRENSEL BİLDİRGESİ VE BİRLİKLER

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)'nin 23-26 Eylül 1985 tarihinde Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde düzenlenen Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde kabul edilen "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"nin dokuzuncu maddesinde birliklere ilişkin aşağıdaki düzenlemeler yer almaktadır:

- Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak çıkarların savunulması ve geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetler sağlanması için birlikler kurma yetkisine sahip kılınmalıdır.
- Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunu da, yerel yönetim birliklerine danışmalıdırlar.

1.1.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE BİRLİKLER

Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı hazırlamıştır. "Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanan tasarı daha sonra Avrupa Konseyi Bölgeler ve Yerel Yönetimler Konferansı'nda "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" olarak 1985 yılında Stockholm'de Bakanlar Komitesince kabul edilmiştir. Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1991 yılında 3723 sayılı

yasayla kabul edilmiş, daha sonra 6.8.1992 tarihinde bazı maddelerine çekince konularak Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış ve 3.10.1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (<http://www.belgenet.org.tr>). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 10’uncu maddesi, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkını şu şekilde düzenlemektedir:

- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
- Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ANAYASAL VE YASAL DAYANAKLARI

Türkiye, yerel yönetimler ve yerel yönetim birliklerine ilişkin olarak yapılan uluslararası anlaşmaları kabul etmiştir. Bu nedenle çeşitli dönemlerde yerel yönetimleri ve onların aralarında kurdukları birlikleri güçlendirmeyi amaçlayan bazı yasa tasarıları hazırlanmış ancak, yapılması düşünülen düzenlemeler bir türlü kanunlaşmamıştır. Günümüzde gerek yerel yönetimler, gerekse de onların kurdukları birliklere ilişkin kanunsuz durumlar devam edip gitmektedir. Çalışmamızın amaçlarından birisi de yerel yönetim birliklerine ilişkin bu hukuksal sorunlara ve bu sorunların çözümü için gerek duyulan düzenlemelerle ilgili görüşlere de yer vermektir.

1.2.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ANAYASAL DAYANAKLARI

Türkiye'de yerel yönetim birliklerine ilişkin hükümler önce 1961 Anayasası'nın 166'ncı maddesinde yer almış, daha sonra 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde birliklere ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Türkiye'de yerel yönetim birliklerine ilişkin ilk anayasal düzenleme 1961 Anayasası'nın 166' maddesinin dördüncü fıkrasında yer almıştır. Buna göre:

Mahalli idarelerin 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. (md. 116/4).

1961 Anayasası'nda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda da belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla yerel yönetim birliklerinin aralarında birlikler kurmalarına ilişkin hükümler yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın birliklere ilişkin düzenlemesi 127'nci maddenin beşinci fıkrasında yer almaktadır. Buna göre:

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun 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. (md.127/5).

Her iki anayasanın birliklere ilişkin hükümlerinin çok benzediği görülmektedir. Her ikisinde de birliklere ilişkin doğrudan bir hüküm yer almamakta, yerel yönetimlerin yasallığı ilkesi düzenlenirken birlik kurulmasından söz edilmektedir. İki anayasada da geçen "Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü ile birlikler değil yerel yönetimler kastedilmektedir.

Bu iki anayasayı birbirleriyle karşılaştırdığımızda ilk olarak, 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'ndan farklı olarak "belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla" ibaresi yer almaktadır. Bu düzenleme sonucu birlik kurma amaç

bakımından sınırlanmakta, bu sayede de genel amaçlı birlik kurmanın önüne geçilmek istenmektedir.

İkincisi, 1982 Anayasası ile birlik kurma Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmıştır. Bu tür bir vesayet yetkisi ise daha önce açıklanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve demokratik ilkelere aykırıdır. Bu anlayışın temelinde 1982 Anayasası'nın "merkeziyetçi" ve "güçlü" bir yürütmeyi hedeflemiş olmasının etkisi vardır. Bu uygulamanın hem Bakanlar Kurulu'nun iş yükünü artıracığı, hem de birlik kurmak isteyen yerel yönetimlerin bürokratik nedenlerle kırtasiye masraflarına girecekleri ve zaman kaybına uğrayacakları ortadadır. Emre (2000: 311); bu düzenlemenin nedenini aşağıdaki şekilde açıklamaktadır:

1980 öncesinde olduğu gibi, kimi yerel yönetim birliklerinin (bunların hemen hemen tamamı bölgesel birliklerdi) siyasal güç kazanmalarını engellemek ve bu amaçla da yerel yönetim birliklerinin kuruluşunu denetim altında tutma düşüncesi vardır.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, birlik kurmanın bakanlar kurulu iznine tâbii tutulması nedeniyle, yerel yönetimlerin zaman ve para kaybına yol açacağı gerekçesi ile birlik kurma konusuna sıcak bakmayacaklarını söyleyebiliriz.

Ayrıca, Anayasamızın 127'nci maddesinde öngörülmesine karşın yerel yönetim birliklerine ilişkin yasanın henüz çıkarılmamış olması nedeniyle birlik kurulması ve faaliyetleri ile ilgili değişik yasalardan yararlanılmakta, bunun sonucunda da değişik yorumlar yüzünden birliklerle ilgili hukuksal karışıklıklar devam etmektedir (Dilek 1998: 94).

1.2.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN YASAL DAYANAKLARI

Yukarıda da özetlendiği üzere yerel yönetim birlikleri, 1961 Anayasası ile anayasal bir kimliğe kavuşmuş, 1982 Anayasası ile de bu kimliği korunmuş, ancak yerel yönetim birliklerinin kuruluşu Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlanmıştır. 1982

Anayasasının 127'nci maddesinin son fıkrasında yerel yönetim birliklerinin kuruluşlarının ve aralarındaki ilişkilerin kanunla düzenleneceği belirtilmiş olmasına karşın bu güne kadar yerel yönetim birliklerine ilişkin bir kanun çıkarılmamıştır.

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin en kapsamlı düzenlemeler 1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediye Yasasında yer almaktaydı. Bunun dışında 442 Sayılı Köy Kanunu, 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5442 Sayılı İl idaresi Kanunu ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunda yerel yönetim birliklerine ilişkin hükümler yer almaktaydı. Ancak 2003 "Mahalli İdareler Kanun Tasarıları" çerçevesinde 442 Sayılı Köy Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanun'ları dışındaki kanunlar değiştirilmiştir. Mahalli İdareler Kanun Tasarılarının getirdiği yeni düzenlemeyle 5272 sayılı Belediye Kanunu'ndan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan birliklerle ilgili doğrudan hükümler çıkarılmış, yerel yönetim birliklerini düzenlemek için "Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır. 26/04/2004 tarihli tasarının yasallaşması ile yerel yönetim birlikleri yasal bir zemine oturtulmuş olacaktır. Şimdi bu yasalardaki ilgili düzenlemeleri inceleyelim:

3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunları:
3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 145-146'ncı maddeleri belirli konularda birbirlerine komşu il yerel yönetimlerinin ortak işleri görmek için nasıl işbirliği yapabileceklerini düzenlemekteydi:

Madde 145- Birbirlerine komşu iller arasında ortak ve yürütülmesi İl Genel Meclisine ait işler hakkında görüş birliği sağlanması veya ortak bir karar alınmasına gerek görülürse, İçişleri Bakanlığının görüşü alındıktan sonra, o illerin İl Genel Meclisi üyelerinden seçilen kişilerden oluşmak ve valiler arasında haberleşmeyle belirlenecek bir yerde toplanmak üzere bir karma encümen kurulur.

Madde 146- Karma encümen hangi il içinde kurulursa o il valisi veya görevlendireceği kimse encümene başkanlık eder. Encümenin vereceği kararlar başkan tarafından ilgili valilere tebliğ edilir. İl genel meclisleri kararlara olumlu görüş bildirmezse durum Danıştay'ca çözümlenmek

üzere karma encümene başkanlık eden vali tarafından İçişleri bakanlığına bildirilir.

Henüz yürürlüğe girmeyen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yukarıdaki hükümler yer almamaktadır. Yeni kanununda yerel yönetim birliklerini ilgilendiren düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

Madde 10- İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- n) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.
- o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

Madde 43- İl özel idaresinin giderleri şunlardır:

- f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.

Geçici Madde 2- Memur kadrolarının, il özel idareleri ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde norm kadro uygulamasına geçilinceye kadarki ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Sürekli işçi kadroları ile geçici iş pozisyonları, bu dönem içerisinde İçişleri Bakanlığının vizesine tâbidir.

442 Sayılı Köy Kanunu: 1924 yılında yürürlüğe giren köy kanununda, iki veya daha fazla köyü ilgilendiren işlerin nasıl yürütüleceği kanunun 47'nci ve 48'inci maddelerinde düzenlenmiştir:

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

Madde 48- İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa, bunlardan bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu hükümet reisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir.

Buradaki "hükümet" kavramından ilçe kaymakamı ya da köylerin bağlılık durumlarına göre il valisini anlamak gerekir. Bu iki maddede düzenlenen hususlar

dar anlamda birlik değildir. Fakat köyler arasındaki işbirliğine yol göstermeleri açısından önemlidirler (Özhan ve Yeter 1995: 26).

1580 Sayılı Belediye Kanunu ve 5272 Sayılı Belediye Kanunları: Türkiye’de yerel yönetim birlikleriyle ilgili en kapsamlı düzenlemeler 1580 sayılı Belediye Kanununun 133-148’inci maddeleri arasında yer almaktaydı. 1580 sayılı Belediye Kanununun “birlik tesisi” konusunu ele alan yedinci fasılda “Belediye, köy ve vilayet mahalli idarelerinin birlik kurmaları” başlığı altında birliklere ilişkin düzenlemeler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

Madde 133- Belediye, köy ve il özel idareleri kendilerine kanunla verilen zorunlu ve seçimli görevlerin bir veya bir kaçını ortaklaşa yerine getirmek için birlik kurabilirler.

Madde 134- Birlik tüzüğü, birlik bir il içerisinde kuruluyorsa valinin, birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir.

Madde 135- Bu maddede birlik tüzüğünün kapsayacağı hususlar yer almaktadır.

Madde 136- Birlik tüzüğünün değiştirilmesi ve birliğin faaliyetlerine son verilmesine ilişkin hükümler yer almaktadır.

Madde 137- Birlik süresinin bitmesi veya birliğe son verilmesi halinde tüzükteki şartlara göre ilgililerin sermayelerinin ve hisselerinin belirlenmesinin birlik merkezinin bulunduğu il idare kuruluna ait olduğu hükmüne yer vermektedir.

Madde 138- Birliklerin tüzel kişiliği haiz kamu kurumu oldukları ve görevlerini yerine getirdikleri mahalli idarelerin haiz oldukları hukuk ve yetkiyi kullanabileceklerini belirtmektedir.

Madde 139- Birlik meclisinin yılda en az iki defa toplanacağını belirtmektedir.

Madde 140- Birlik meclisi üyeleri birliğe dahil mahalli idare meclisleri tarafından en az iki en fazla dört sene için seçilebilir.

Madde 141- Birlik meclisleri için tüzükte belirlenen miktarın en az yarısı kadar yedek üye seçilecektir.

Madde 142- Birlik meclisinin olağan ve olağan üstü toplantıya çağırılması, meclis başkanı ve katiplerin seçimi, gündemin düzenlenmesi ve müzakerelerin yönetimi, meclisin yetkileri hususunda belediye meclislerine ilişkin aynı yasadaki hükümler uygulanır.

Madde 143- İlk birlik meclisi toplantısı vali tarafından açılır ve en fazla dört sene için birlik başkanı ve başkan vekili seçilir.

Madde 144- İl özel idarelerinin katıldığı birliklerde başkan ve başkan vekili vali tarafından, eğer birlik birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanı tarafından atanır.

Madde 145- Meclis üyeleri arasından dört kişi birlik encümenine seçilir ve birlik başkanı aynı zamanda encümenin de başkanıdır.

Madde 146- Belediye meclislerinin görev ve yetkileri birlik meclisleri hakkında da geçerlidir.

Madde 147- Belediye başkanlarının görev ve yetkileri hakkındaki hükümleri tüzükteki görev ve yetkileri aşmamak üzere birlik başkanları hakkında da geçerlidir.

Madde 148- Belediye encümenlerinin görev ve yetkileri hakkındaki hükümleri tüzükteki görev ve yetkileri aşmamak üzere birlik encümenleri hakkında da geçerlidir.

5272 sayılı Belediye Kanunu'nda yukarıdaki hükümler yer almamaktadır.

Yeni Belediye Kanunu'nda yer alan ve birlikleri de ilgilendiren hükümler aşağıda yer almaktadır (R.G: 24/12/2004/25680):

Madde 18- Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

Madde 60- Belediyenin giderleri şunlardır:

1) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.

Geçici Madde 3-. Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahallî idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu: 1949 yılında yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Köy Kanunu'nun 47 ve 48'inci maddeleri ile 1580 sayılı Belediye Kanununun 133'üncü maddesine atıfta bulunarak 56'ncı maddesinde yerel yönetim birliklerine ilişkin düzenlemeye gitmiştir. Buna göre:

Madde 56 - Bucak çevresindeki bütün köylerle belediyeler kendi aralarında içme suları, sulama, 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'üncü maddelerine göre birlik kurarlarsa bucak meclis ve komisyonu bu birliğin karar ve murakabe heyetleri, bucak müdürleri de icra vasıtası görevini yaparlar. Bu suretle birliğin kuruluşu valinin tasdiğiyle tamamlanır.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu: 1982 Anayasasının 127'nci maddesinde geçen “Mahalli idarelerin kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları kanunla düzenlenir” hükmüne bağlı olarak 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'un 25'inci maddesinde gerekli düzenleme yapılmıştır. Buna göre:

Madde 25 - Büyük şehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında veya diğer mahalli idarelerle birlik kurmaları Bakanlar Kurulunun iznine tâbidir.

Bu kanunun uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 38'inci maddesinin “t” fıkrasında, birlik kurulmasına karar vermek Büyükşehir belediye meclisinin görevidir hükmü yer almaktadır (Güneş 2003: 35).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yukarıdaki düzenleme yer almamaktadır. Yeni kanundaki birlikleri de ilgilendiren hüküm aşağıdaki gibidir (R.G: 23/07/2004/25531):

Madde 24- Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:
g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.

Bunların dışında çeşitli yasa ve yönetmeliklerde bulunan birliklere ilişkin çeşitli ifadeler birliklerle ilgili ikincil kaynakları oluşturmaktadır. Gerek anayasamızda gerekse yerel yönetim birlikleri konusunda düzenleme öngören kanunlardaki hükümlerin birlikte değerlendirilmesi sonucu bir yerel yönetim birliğinin kurulma usulünü şu şekilde özetleyebiliriz:

Öncelikle bir araya gelerek birlik kurmak isteyen yerel yönetim birimlerinin genel karar organları bir ortak tüzük üzerinde anlaşarak süreci başlatırlar. İlgili yerel yönetim birimlerinin genel karar organlarınca kabul edilen bu tüzük bir il sınırları içindeki yerel yönetim birimlerini ilgilendiriyorsa söz konusu il valisinin; eğer birliğe dahil olan yerel yönetimler birden çok ili ilgilendiriyorsa İçişleri Bakanının tasdiki gerekmektedir. Bu şekilde kesinleşen tüzüğe istinaden Bakanlar Kurulunun alacağı karar Resmi Gazetede yayımlanarak yerel yönetim birliğinin kuruluş prosedürü tamamlanmış olmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin tüzüklerinde bulunması gereken temel hususlar 1580 sayılı Belediye Kanununun 135'inci maddesinde yer almaktaydı ve yerel yönetim birlikleri temel olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine tâbiydiler. Ancak yeni Belediye Kanunu'ndan yerel yönetim birlikleri ile ilgili kısımlar çıkarılmıştır. Çünkü yerel yönetim birliklerini düzenlemek amacıyla "Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır. Birlikler kendilerini oluşturan yerel yönetimlerin tâbi olduğu hak ve yetkilere sahiptir. Ancak bazı durumlarda farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Örnek verecek olursak:

Danıştay Birinci Dairesi E: 1998/335, K: 1998/357 sayılı kararında; yerel yönetim birliklerinin ceza yönetmeliği çıkaramayacağını belirtmiştir (Can ve Yıldız 2004: 113-114) Karar özetle:

İl özel idareleri ve belediyelere belli yasakları işleyenlere ceza verme yetkisi tanınmıştır. Oysa mahalli idarelerce kurulan yerel yönetim birliklerine böyle bir yetki tanınmamıştır. Yasaların vermediği bir yetki kullanılamaz ve bu kıyasen de uygulanamaz çünkü bu durum Anayasamızın ‘kanunsuz suç ve ceza olmaz’ konulu 38’inci maddesine aykırı olur şeklindedir.

1.2.3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ İLE İLGİLİ KHK VE YASA TASARILARI

Türkiye’de planlı kalkınma dönemine geçilmesi ile birlikte birliklere verilen önem artmıştır. Bu artışta planlı kalkınma döneminin yerel yönetimlerden beklediği devingenlik ve etkinlik kadar, yerel halkın başarılı yerel yönetim uygulamalarını iletişim araçlarının gelişimi sonucu gözlemlemelerinin ve bunun sonucunda da yerel yönetimlerden beklentilerinin artmasının önemli bir rolü olmuştur (Zengin 1999: 24). Sonuçta, gerek ülke kalkınması açısından öneminin anlaşılması gerekse de yurttaşların yerel yönetimlerden beklentilerini karşılamak amacıyla planlı dönemde yerel yönetim birliklerine ilişkin yasa tasarılarının hazırlanmış olduğunu görmekteyiz.

Türkiye’de yerel yönetim birlikleri ile ilgili yasa tasarıları, Enerji ve Tâbii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Köy İşleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlıkları tarafından farklı konu ve içeriklerde hazırlanmışlardır. Ancak bu tasarılar yasalaşma imkanı bulamamıştır.

Burada 1996-2001 tarihleri arasında hazırlanan yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri içeren yasa tasarılarından yerel yönetim birliklerine ilişkin kısımları aktarmaya çalışacağız. Söz konusu tasarılar da yer alan yerel yönetim birlikleri ile ilgili kısımların neredeyse birbirinin aynı olduğu görülmektedir. Bu yüzden, 1996-2001 tasarıları birlikte ele alındıktan sonra, 26/04/2004 tarihli “Mahalli İdare

Birlikleri Kanun Tasarısı”nı kısaca değerlendireceğiz. Söz konusu tasarının yasalaşması ve uygulamaya girmesiyle yerel yönetim birlikleri konusundaki hukuksal boşlukların önemli oranda azalacağını ümit etmekteyiz.

1.2.3.1.1996-2001 TARİHLERİ ARASINDAKİ YASA TASARILARI VE BİRLİKLER

Bu dönemde yerel yönetimlerin görev ve hizmet bölüşümlerini, yapı ve işleyişlerini düzenlemek amacıyla hazırlanan tasarılar aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1996),
- Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (1998),
- Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (2000),
- Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelere İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (Nisan 2001),
- Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (18 Ekim 2001).

Bu tasarıları karşılaştırarak ayrıntılı şekilde yorumlamak tezimizin sınırlarını aşacağından, söz konusu tasarıları birlikte değerlendirmek daha uygun olacaktır. Yukarıda adları geçen tasarılarla belediyelerin diğer kuruluşlarla olan ilişkileri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

İl Özel İdareleri/Belediyeler, il genel meclisinin/belediye meclisinin kararı üzerine ve aralarında yapacakları anlaşmaya uygun olarak; Görev alanlarına giren konularda diğer mahalli idareler ve mahalli idare birlikleri ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilirler, aralarında geçici olarak personel görevlendirmesi ve araç tahsisi yapabilirler, ortak projeler için ödenek aktarımında bulunabilirler denilmektedir.

Tasarılarda mahalli idarelere ve bu arada da yerel yönetim birliklerine Mahalli İdareler Fonundan pay verileceğine değinilmiştir. Diğer yandan, 1998 Kanun Tasarısı, 2000 yılındaki KHK ve 2001’de hazırlanan iki yasa tasarısında yerel yönetim birliklerini de ilgilendiren “Mahalli İdareler Ortak Kurulu”ndan söz edilmektedir. Buna göre;

Mahalli İdareler Ortak Kurulu:

Merkezi idare ve mahalli idareler arasında ulusal düzeyde hizmet ilişkisi, koordinasyon, işbirliği, yardımlaşma ve mevzuat düzenlemeleri konularında bilgi alışverişinde bulunmak, ortak sorunları değerlendirmek ve bunların çözümü konusunda yönlendirici kararlar almakla görevli Merkezi İdare-Mahalli İdareler Ortak Kurulu oluşturulur.

Kurul, Başbakan ya da görevlendireceği bir bakanın başkanlığında; yönetmelikte belirlenecek esaslar çerçevesinde, merkezi idare, mahalli idareler, mahalli idare birlikleri ve mahalli idarelerle ilgili faaliyet gösteren kuruluş temsilcilerinden oluşur denilmektedir.

1996-2001 yılları arasındaki bu dört yasa tasarısı ve bir KHK’de “İlçe Köy Birlikleri ve Köylere Yardım” konusu ufak tefek değişiklikler olmasına karşın, il özel idaresi kanununa eklenen ek maddeler aracılığı ile işlenmiştir. Buna göre;

İlçe Köy Birlikleri ve Köylere Yardım:

Ek Madde 6 - En az dört köyü olan ilçelerde; gönüllülük esasına dayalı olarak, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, gerektiğinde bu hizmetleri bizzat yapmak ve kırsal kalkınmayı katılımcı bir anlayışla sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ve Bakanlar Kurulu izniyle kurulduğu ilçenin adını taşıyan “İlçe Köy

Birlikleri" kurulur. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.

Birliklerin kuruluşu, statüsü, organları ve çalışma esasları, bu maddede düzenlenmeyen hususlarda 3/4/1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununun 133 ilâ 148'inci maddeleri hükümleri uygulanır. Birliklerin tüzüğü İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak tip tüzüğe uygun olarak düzenlenir.

Birlik başkanı, merkez ilçelerde vali veya yerine görevlendireceği bir vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamlardır. Birlik başkanı, birlik meclisine ve birlik encümenine başkanlık eder ve birlik işlerinin yürütülmesini sağlar.

Birlik meclisi, birliğe üye köy muhtarlarından oluşur. İlçede köylere yönelik hizmet ve faaliyette bulunan kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının temsilcileri ile o ilçeden seçilen il genel meclisi üyeleri, meclisin fahri üyesidir. Meclis, birliğe görev olarak verilen konularda ön incelemeye ihtiyaç duyulan hallerde ihtisas komisyonları kurabilir. Fahri üyeler, ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp kendi faaliyet konularında görüş ve önerilerini belirtebilir ancak oy kullanamazlar.

Birlik encümeni, birlik başkanı ile birlik meclisinin dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl süre için seçilecek 4 asıl, 4 yedek üyeden teşekkül eder. Asıl üyeliklerde boşalma olduğu takdirde, en çok oy alandan başlamak üzere yedek üyeler asıl üyeliğe getirilir.

İl özel idareleri ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlar, köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini yetkili organlarının ve birlik meclisinin kararı ile ve aralarında yapacakları anlaşmaya göre birlikler aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu takdirde, gerekli kaynak birliklere aktarılır ve söz konusu iş, birliğin tâbi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılır.

Birliklerin kendi imkanları ile gerçekleştirebilmeleri mümkün olmayan bir veya birden fazla köyü ilgilendiren yatırım projeleri, birlik meclis kararı ile İl Özel İdarelerinin yatırım programlarına alınması teklif edilir. Bu teklifler, yatırım programlarının hazırlanması sırasında öncelikle değerlendirilir.

Birlikler, hizmetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duydukları personeli 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edebilir. Ancak, birliğin personel giderleri bütçe giderlerinin 1/10'unu geçemez.

İl özel idaresi bütçe gelirlerinin en az %10'u (İstanbul'da en az % 5'i) köy nüfusları toplamına göre o ildeki ilçe köy birliklerine aktarılır.

Köy sayısı dörtten az olan ilçelerde ise paylar ilgili köylere doğrudan aktarılır.

Birliklerin iş ve işlemleri İçişleri Bakanlığınca düzenli olarak denetlenir. Bu madde gereğince kurulacak Birlikler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Birliklerin ihale, bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Bu tasarıları incelediğimizde, daha çok gündelik sorunlara çare bulmak amacıyla hazırlandıklarını ve birbirleriyle neredeyse aynı ifadeleri kullandıkları görülmektedir. Yine söz konusu tasarıların hazırlandığı dönem (1996-2001) Türkiye’de Koalisyon Hükümetlerinin kurulup, değiştiği dönemler olması nedeniyle bu yasa tasarılarının yasalaşması mümkün olmamıştır.

1.2.3.2. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ KANUN TASARISI

26/04/2004 Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı yerel yönetim birliklerini düzenlemeyi amaçlayan bir kanun tasarısıdır. Tasarı henüz kanunlaşmamıştır. İçişleri, Plan ve Bütçe Komisyonlarında görüşülmeyi beklemektedir. Tasarının madde gerekçelerinden hareketle, Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı ile yerel yönetim birlikleri konusunda yapılması düşünülen yenilikleri aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

Madde 3- Mahalli İdare Birliğinin; birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade ettiği belirtilmektedir.

Madde 4- Birliğin birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulacağı belirtilmektedir. Mahalli idarelerin birliklere üyeliği veya üyelikten ayrılmaları konusunda ise ilgili mahalli idarenin meclis kararının yeterli olduğu, ayrıca Bakanlar Kurulu izini aranmayacağı hükmü getirilmiştir.

Ancak, su, atık su, katı atık vb. altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunması konularında uygulanacak projenin zorunlu kılması durumunda, ilgili mahalli idarelerin üyeliği, Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu hale getirilmektedir.

Ayrıca, tasarıyla, mahalli idarelerin bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamayacağı hükme bağlanmaktadır.

Madde 8- Birlik meclisinin nasıl oluşacağı düzenlenmekte, birliğe üye mahalli idarelerin üst yöneticileri olan vali, belediye başkanı ve köy muhtarlarının birlik meclisine doğal üye olarak katılması ve oy kullanması öngörülmektedir.

Diğer taraftan, birlik başkanının aynı zamanda birlik meclisinin de başkanı olduğu ve mahalli idarelerin birlik meclisinde nüfus veya katılım payı oranına göre temsil edilmesine yönelik esas getirileceği belirtilmektedir.

Madde 12- Birlik encümeni yeniden düzenlenmektedir. Yeni düzenlemeyle encümenin seçilmiş üyelerden oluşması (meclis üyeleri arasından bir yıllığına seçilen 4 kişi) öngörülmektedir. Birlik başkanı aynı zamanda encümenin de başkanıdır.

Madde 15- Birlik tüzüğünde üye mahalli idareler tarafından birliğe devredilmesi öngörülen hizmetlerin ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesine yetecek gelir kaynaklarının sağlanması öngörülmektedir. Tasarıda, köy birlikleri için ilave gelir kaynakları öngörülerek köylerin kalkındırılmasına daha fazla kaynak tahsis edilmesi amaçlanmaktadır.

Madde 17- Bu maddede köy birlikleri düzenlenmektedir. İlçelerde; köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, gerektiğinde bu hizmetleri bizzat yapmak ve kırsal kalkınmayı katılımcı bir anlayışla sağlamak üzere, tüm köylerin katılımıyla ilçenin adını taşıyan köy birlikleri kurulması öngörülerek bu konuda genel izin vermeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının köylere yönelik hizmetlerde birliklerle işbirliği, koordinasyon ve yardımlaşma içinde çalışmalarını öngörülerek hizmet götürmede etkinlik ve verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca bu kuruluşların personelinin birlik hizmetlerinde vali ve kaymakamlarca görevlendirilmesine imkan sağlanarak, birliklerin personel istihdamında tasarruf öngörülmektedir.

Madde ile ayrıca, il özel idaresi bütçe gelirlerinin %10'una kadar olan kısmının, köy birliklerinin sunacağı hizmetler için bu birliklere aktarılacağı belirtilmektedir.

Köy birliklerinin meclis ve encümenlerinin başkan ve üyelerine huzur hakkı ödenmeyeceği öngörülmektedir.

Madde 18- Bu madde ile, üye mahalli idarelerin birliğe olan borçlarının ödenmemesi durumunda, borç tutarının İller Bankası tarafından ilgili mahalli idareye genel bütçe vergi geliri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan paydan kesilerek ödenmesi öngörülmektedir.

Madde 19- Mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi, mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla, ülke düzeyinde il özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri temsil etmek üzere sadece birer birlik kurulması öngörülmektedir.

Madde 20- İl özel idareleri ve belediyelerden farklı olarak mahalli idare birliklerinin şirket kuramayacakları veya kurulmuş olan ticari ortaklıklara katılamayacakları hükme bağlanmıştır.

Madde 21- Köy birlikleri dışındaki birliklerin birlik meclisi ve encümeni üyelerine ödenecek huzur hakları düzenlenmektedir.

Mahalli İdareler Kanun Tasarısı EK-2’de yer almaktadır. Tasarıda yerel yönetim birlikleri konusunda hüküm bulunmayan konularda 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

1.2.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN HUKUKSAL NİTELİKLERİ VE ÖZELLİKLERİ

Bu başlık altında, yerel yönetim birliklerinin temelini oluşturan hukuksal nitelikler özetlendikten sonra, yerel yönetim birlikleri ile ilgili sorunlara değinilecek ve son olarak ta yerel yönetim birliklerinin özellikleri sıralanacaktır.

Yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin kurumsallaşmış bir şekli olan yerel yönetim birliklerinin hukuksal niteliklerinin temelini ilk olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 133-148’inci maddeleri belirlemiş ve Büyükşehirler için 3030 sayılı yasanın 25’inci maddesinde de bazı hükümlere yer verilmiştir. Ancak daha öncede değindiğimiz gibi bu kanunlar değişmiştir ve yeni Belediye ve Büyükşehir kanunları’ndan birliklere ilişkin doğrudan hükümler çıkarılmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili maddeleri incelendiğinde, birliklerin “tüzel kişiliğe” sahip oldukları, “kamu kurumu” oldukları ve “katma bütçeli kurumlar” oldukları görülmektedir ki bu üç nitelik, yerel yönetim birliklerinin hukuksal niteliklerini oluşturmaktadır (Gönül 1977: 63; Sayın 1999: 23). Yine bu niteliklere birliklerin “isteğe bağlı” olarak kurulmalarını ekleyebiliriz. Bu nitelikler, birliklerin kurulmalarından çözümlerine kadar ki, uğraşı alanlarını, haklarını, ödevlerini, yetki ve sorumluluklarını belirlemektedir. Yerel yönetim birliklerinin hukuksal niteliklerini oluşturan bu hükümler Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı’nda da korunmaktadır. Tasarının üçüncü maddesinde mahalli idare birliği aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır:

Madde 3- Mahalli İdare Birliği: Birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade eder.

Yerel yönetim birliklerini konu alan başka bir kaynak ise, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak, bir genelge ile dağıtılan ve “Tip Tüzük” denilen metindir. Bu tüzüğün herhangi bir bağlayıcılığının olmadığını kabul edilmesine rağmen İçişleri Bakanlığının 1989’dan itibaren birlik kurulmasında bu tüzüğe uygun hareket edilmesini tavsiye ettiği görülmektedir. Bu çabanın ardında, rasgele birlik kurulmasını önleme, birliklerin yapılarını ve işleyişlerini görebilme ve birlik deyince herkesin aynı kavramı kafasında canlandırabilmesini sağlama düşüncelerinin yattığını anlamak zor değildir.

Köy Kanununun 47’inci ve 48’inci maddeleri ve İl İdaresi Kanununun 56’ncı maddelerinde, yukarıda değinilen niteliklere ilişkin açıklamalar yer almamaktadır.

Birlikler Kamu Tüzel Kişilikleridir: 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 138’inci maddesinde; “Birlikler hükmi şahsiyeti haiz amme müesseseleridir...” denilmek suretiyle yerel yönetim birliklerinin kamu tüzel kişileri olduğu açık bir şekilde belirtilmiştir (Sayın 2000: 111). Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı’nda da birliklerin kamu tüzel kişisi oldukları belirtilmektedir (madde 3). Kamu tüzel kişiliğinin ne olduğunu anlayabilmek için kısaca, kişilik, kamu tüzel kişiliği ve özel hukuk tüzel kişiliği ile kamu hukuku tüzel kişiliği kavramları üzerinde durmak gerekmektedir. Gözübüyük (1974: 65), kişi kavramını aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

Hak sahibine, hukuk dilinde “kişi” denir. Kişi, hukuk kuralının tanıdığı yetkilerden yararlanan, yüklediği sorumluluklardan yükümlü olan varlıktır. Hangi varlıkların kişi sayılacağını, başka bir deyişle “hak sahibi” olduğunu hukuk belirtmiştir.

Türk Medeni Kanununun 8’inci maddesinde ise kişilik, “...kanun dairesinde haklara ve borçlara ehil olmak...” şeklinde tanımlanmaktadır (TMK md.8).

Hukuk kişileri “gerçek kişi” ve “tüzel kişi” olarak iki guruba ayırmaktadır. Toplum yaşantısı içinde diğer insanlarla ve kurumlarla ilişki halinde bulunan ve bu ilişkiler nedeniyle hak ve borç sahibi olma yetkisine sahip bireyler “gerçek kişi” olarak tanımlanmaktadır.

Hukuk yalnızca gerçek kişileri hak sahibi kabul etmemiş, bunların yanı sıra toplumsal gerekliliklerin ortaya çıkardığı ve “tüzel kişilik” dediğimiz, ortak bir amaca yönelmiş olan kişi ya da mal topluluklarını da hak sahibi olarak kabul etmiştir.

Tüzel kişiler konusunda yapılan en yaygın ayrıma göre, tüzel kişiler; “özel hukuk tüzel kişileri” ve “kamu hukuku tüzel kişileri” olmak üzere iki grupta incelenmektedir.

Özel hukuk tüzel kişileri, hem gerçek kişiler, hem de tüzel kişiler olabilirler. Özel hukuk tüzel kişileri de ekonomik amaç gütmeyenler ve ekonomik amaç güdenler şeklinde iki grupta incelenebilirler. Ekonomik amaç güdenler kazanç elde etmek amacıyla kurulan ortaklıklar (kolektif, komandit, limitet, anonim ve kooperatif) ve ticari kuruluşlar (ticari birlikler, bazı kamu iktisadi kuruluşları) dır. Ekonomik amaç gütmeyenler ise, hizmet üretmek amacıyla kurulan dernekler ve vakıflardır (Gönül 1977: 65-67).

Kamu hukuku tüzel kişileri ise, kamu hizmetlerini görmek için oluşturulan tüzel kişiliklerdir. Özay (1986: 151-157) kamu hukuku tüzel kişiliğini aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

Kamu hukuku alanındaki en önemli tüzel kişilik devlettir. Fakat merkezden yönetim ilkesinin yanında, yerinden yönetim ilkesinin de kullanılmasına gerek duyulması, devlet tüzel kişiliğinden başka, özel hukuk tüzel kişilerinden farklı bir takım ‘kamuya özgü’ tüzel kişilerin kurulmasına sebep olmuştur. Kuramsal olarak, bütün kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülmesi düşünülebilir. Ülkemizde kamu hizmetleri, esas itibarıyla, başta genel idare olmak üzere, mahalli idareler (yerel yönetimler) ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Bunlar kamu hukuku ilkelerine göre kurulmuş ve kamuya özgü tüzel kişilerdir. Bunlara Anayasa’nın da belirttiği gibi ‘kamu tüzel kişileri’ denilmektedir.

Kamu hukuku tüzel kişileri, salt ekonomik kazanç ve kar elde etmek için çalışmazlar, amaçları kamu yararına faaliyette bulunmaktır. Ticari faaliyetlerde

bulunmaları, ticari araç ve yöntemlerden yararlanmaları onların kamu hukuku tüzel kişiliğinde bir değişikliğe neden olmaz (Sayın 1999: 21).

Birlikler Kamu Kurumudur (hizmet yerinden yönetim kuruluşu): Birlik kavramı konusunda iki farklı anlayışın olduğu görülmektedir. Bir çok yönetim bilimi ve yönetim hukuku yapıtında, yerel yönetim birliklerinin “Yerel Yönetimler” başlığı altında ele alındığı görülmektedir. Bunun yanında, İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile bazı yapıtlarda, birlik başkanının ve meclis üyelerinin seçimlerinin 5 yılda bir yapılacağı görüşü ileri sürülerek, bu görüşün Anayasanın 127’nci maddesinin 3’üncü fıkrasına dayandırılması, ayrıca; birlikler üzerindeki vesayet yetkisinin kaynağı olarak Anayasanın 127’nci maddesinin 5 inci fıkrasının gösterilmesi; birliklerin “hizmet yerinden yönetim” kuruluşu ve “kamu kurumu” niteliklerine hiç değinilmemesi; birliklerin yerel yönetim olarak algılanmasına neden olmaktadır (Sayın 2000: 114-115).

Örneğin, Oksal (1998: 43) ülkemizde anayasamızın 127’nci maddesinin yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak belirlediğini anayasanın amir hükümlerinde yer almasına karşın birliklere ilişkin bir yasanın çıkarılmadığını belirtmekte ve birlikleri dördüncü bir mahalli idare birimi olarak kabul etmektedir. Danıştay 2. Dairesi de 16.1.1956 tarihli bir kararında, birliklerin mahalli idare olduğunu belirtmiştir.

Yine Can ve Yıldız (2004: 115) “Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler” adlı çalışmalarında yerel yönetim birlikleri ile ilgili olarak:

Bir mahalli idare olan bu birliklerin yetkileri ve görevleri kendi organları eliyle yerine getirilmektedir... Birlikler birer mahalli idare birimi olmaları hasebiyle kadro ve personel iş ve işlemlerinde mahalli idarelerin tâbii olduğu esaslara tâbidirler...

Şeklinde ifadeler kullanarak yerel yönetim birliklerinin birer yerel yönetim birimi olduklarını belirtmektedirler.

Yerel yönetim birliklerini dördüncü bir yerel yönetim birimi olarak gören yanlış anlayışların karşısında yer alanlar ise, 1580 sayılı Belediye Kanununun 138'inci maddesindeki; "Birlikler hükmi şahsiyeti haiz amme müesseseleridir.." açıklamasından hareketle yerel yönetim birliklerinin kamu tüzel kişileri olması yanında kamu kurumları olduğunun da açık olarak belirtildiğini ileri sürmektedirler.

İdare tüzel kişilerini nitelik ve özellikleri açısından "Kamu İdareleri" ve "Kamu Kurumları" olarak iki grupta inceleyebiliriz. Devlet ve yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) kamu idareleri, bunun dışında kalanlar ise kamu kurumlarıdır. Aralarındaki temel farklardan birincisi, kamu idarelerinin çok çeşitli alanlarda uğraş vermelerine, karşın kamu kurumlarının her birinin uğraş konusunun belirli ve sınırlı olmasıdır. Yerel yönetim birlikleri de 1982 Anayasa'nın 127'nci maddesinde belirtildiği üzere belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kurulduklarından kamu kurumudurlar.

İkincisi, kamu idarelerinin sayıları sınırlı sayılarının artması zor olmasına karşın, kamu kurumlarının sayısı artmaktadır. Üçüncüsü, kamu idarelerinden devletin etkinlik alanının tüm ülke olmasına karşın, il özel idaresi, belediye ve köy kamu idarelerinin etkinlik alanı sadece kendi bölgeleri ile sınırlıdır. Ancak kamu kurumları devlet gibi üstlendikleri hizmeti tüm ülke geneline sunarlar. Mesela üniversiteler belirli bir bölgede kurulsalar da kuramsal olarak tüm ülkeye hizmet sundukları varsayılmaktadır (Sayın 1999: 22; Sayın 2000: 115).

Sonuç olarak, anayasamızda yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde sıralanmıştır. Yerel yönetim birliği adında dördüncü bir yerel yönetim biriminden söz edilmemektedir. Yerel yönetim birlikleri temelde 1580 sayılı Belediye Kanununa Göre kurulduklarından, kendi başkanları, meclisleri ve encümenleri olduğundan ayrı bir yerel yönetim birimi gibi algılanmaktadır. Oysa

birlikler kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumlarıdır, dördüncü bir yerel yönetim birimi değildir.

Birlikler Katma Bütçelidir: Yerel yönetim birliklerinin, kamu kurumu ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğunu belirledikten sonra, birliklerin vesayet ilişkisini değerlendirebilmek için, bütçelerinin ne tür bütçe olduğunu da belirlemek gerekir. Çünkü, uygulamada kamu tüzel kişilerinin bütçe yapıları esas alınarak çeşitli yasalara tâbii olup olmadıkları belirlenmektedir. Yerel yönetim birlikleri genellikle hatalı bir şekilde yerel yönetim olarak algılandıkları için bütçeleri konusunda da net bir açıklama bulunmamaktadır. Ancak, İçişleri Bakanlığı Başkontrolörü Deniz Sayın tartışmaya yer vermeyecek şekilde yerel yönetim birliklerinin yerel yönetimlere has katma bütçeli kurumlar olduklarını belirtmektedir. 1050 Sayılı Genel Muhasebe Yasasının 115'inci maddesinde katma bütçe, giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yönetilen bütçeler şeklinde tanımlanmaktadır.

Gerek birlikler konusunda yazılmış temel kaynaklarda, gerekse de kamu maliyesi kitaplarında ve Açıklamalı, İctihatlı, Devlet İhale Kanunu kitaplarında, katma bütçeli kuruluşlar sayılırken, birliklere yer verilmemiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan birlik tip tüzüğü örneklerinde ise, birliklerin 1050 sayılı Yasaya, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğüne ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğine tâbii olması öngörülmesine karşın bu konuda hukuki bir düzenleme yapılmadan sadece birlik tüzüğüne konulan hükümlerle birliklerin sözü edilen kanunlara tâbii olacağını söylemek doğru olmaz (Sayın 1999: 23-24; Sayın 2000: 116).

Yerel yönetim birliklerinin, Genel Muhasebe Kanununda sözü edilen katma bütçelerden farklı, yerel yönetimlere has katma bütçeli kuruluşlar olduklarını belirten Sayın (1998: 9), bu konu ile ilgili olarak aşağıdaki açıklayıcı örneği vermektedir:

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 89'uncu maddesinde, "Belediyelere bağlı katma bütçeli müesseseler", "Giderleri özel gelirlerle karşılanan ve belediye bütçesi dışında belediyeye bağlı olarak yürütülen bütçeler" olarak tanımlanmıştır.

Örneğin, bir belediye huzurevini katma bütçeli müessese kurarak yönetebilir. Ya da belediyeler kendi aralarında birlik kurarak huzurevi işletebilir. Birinci durumda, belediyeye bağlı -tüzel kişiliği olmayan- bir katma bütçeli kurum söz konusudur; ikinci durumda ise tüzel kişiliği olan, katma bütçeli bir kamu kurumu söz konusudur. Genel Muhasebe Kanununda sözü edilen katma bütçelerden farklı, yerel yönetimlerin oluşturduğu katma bütçelerle karşı karşıya olduğumuz açıktır.

Yerel yönetim birliklerinin hukuksal nitelikleri ile ilgili olarak üzerinde durulan konulardan diğerleri ise birliklerin, Devlet Memurları Kanunu, Devlet İhale Yasası, Genel Muhasebe Yasası, Sayıştay Yasası ve Kamulaştırma Yasası'na tâbii olup olmadıkları konusundaki tartışmalardır.

Devlet Memurları Kanunu'nun 1'inci maddesinde "Bu kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, ve Belediyelerin kurdukları birliklerde çalışan memurlar hakkında uygulanır" denilmektedir. DMK'nın bu hükmü karşısında; köyler arasında kurulan birlikler dışındaki birliklerin personelinin DMK'nın kapsamında oldukları belirtilmektedir. Ancak, gerek birliklerin katma bütçeli kurumlar olmasına karşın DMK'da katma bütçeli kuruluşlara denildikten sonra tekrar birlikler ifadesine yer verilmesi, gerekse de İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Birlik Tip Tüzüğü'nün 16'ncı maddesinde, herhangi bir ayırım yapılmaksızın tüm birliklerin DMK'ya tâbii olduklarının belirtilmesi dikkat çekicidir ve gerekli düzeltmelerin yapılması gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 71'inci maddesi yerel yönetimlerin aralarında kurdukları birlikleri bu kanunun kapsamı dışında tutmaktadır. Bu nedenle birliklerin tüzüklerine 2886 sayılı yasa hükümlerini uygulayacaklarına dair hüküm koymaları yasal değildir; çünkü Kamu Hukuku Statüsünden yararlanan bu kurumların kendilerini yasanın öngörmediği yükümlülükler altına sokmaları, yetki ve sorumluluk üstlenmeleri olanaklı değildir. Bunun yerine tüzüklerine koyacakları bir hükme dayanarak bu konuyu bir yönetmelikle düzenlemeleri daha olanaklıdır.

Yerel yönetim birliklerinin 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'na tâbii olup olmadıkları konusunda da görüş birliği bulunmamaktadır. Ancak genel kanı, 1050 sayılı GMK'nın köy birliklerini kapsamına almaması nedeniyle bu konuda yasakoyucunun istemi dışında bir yasal boşluk olduğu yönündedir ve köy birlikleri dışındaki birliklerin bu kanunun kapsamı içinde olduğu varsayılmaktadır.

Gerek İçişleri Bakanlığı, gerekse de Sayıştay tarafından, yerel yönetim birliklerinin Sayıştay denetimine tâbii olup olmadıkları konusuna bir açıklık getirilmemiştir. Sayıştay Genel Kurulu, aldığı bir kararla tanzim satış fonları ile belediye ve il özel idarelerine bağlı katma bütçeli işletmeleri denetim boşluğunu önlemek amacıyla Sayıştay denetimine tâbii tutmuş, ancak katma bütçeli kuruluşlar olan birliklere değinmemiştir. 18.7.1990 tarihli genelge ile valiliklere gönderilen Tip Tüzükte de Sayıştay denetimi konusuna değinilmemiştir.

Yine 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre; belediye, köy, il özel idare gibi mahalli idarelerle kamu kurumlarının kamulaştırma yetkileri vardır (md.5). Buradan da hareketle mahalli idareler alanında görev yapmak üzere tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu olan birliklerin de kamulaştırma yapma hakları vardır diyebiliriz (Sayın 1999: 37-44).

Sonuç olarak, yerel yönetim birliklerinin hukuksal niteliklerine ilişkin bu belirlemeler birliklere ilişkin hukuksal sorunların tartışılması, çözüm yolları geliştirilmesi ve birliklerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında göz önünde tutulmalıdır.

Yerel yönetim birliklerinin hukuksal niteliklerine değindikten sonra, şimdi de birliklerin özelliklerine değinerek konumuzu tamamlayalım. Yerel yönetim birliklerinin özellikleri (Gönül 1974: 69-70; Altıntaş 2000: 47-48):

- Yerel yönetim birlikleri kamu tüzel kişiliğine sahiptirler, bu durum 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 138'inci maddesinde "birlikler hükmi şahsiyeti haiz amme müesseseleridir", Mahalli İdare Birlikleri Kanun

Tasarısı'nın 3'üncü maddesinde "Mahalli idare birliği; birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade eder" denilerek açıkça belirtilmiştir.

- Birlik kurma iradesi isteğe bağlıdır ve mecburiyet söz konusu değildir. Ancak bazı durumlarda merkezi yönetimin kaynak israfını önlemek ve yerel bazı ihtiyaçların karşılanmasını sağlamak amacıyla yerel yönetimleri birlik kurmaları yönünde yönlendirmesi söz konusudur.
- Yerel yönetim birlikleri, kamu hizmeti niteliğindeki ortak ve yerel hizmetleri karşılamak için kurulduklarından, aynı zamanda birer kamu kurumudurlar.
- Yerel yönetim birlikleri, Genel Muhasebe Kanununda sözü edilen katma bütçelerden farklı, yerel yönetimlere has katma bütçeli kuruluşlardır.
- Gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri yerel yönetim birliklerinin üyesi olamazlar. Ancak belirli ve sınırlı konularda aralarında işbirliği ya da sözleşmeli ilişki söz konusu olabilir.
- Yerel yönetim birlikleri süreli ya da süresiz olarak kurulabilirler.
- Bir kamu tüzel kişisi olan yerel yönetim birlikleri, kendilerini oluşturan ve birer kamu tüzel kişisi olan yerel yönetim birimlerinden bağımsız çalışırlar.
- 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 138'nci maddesine göre, birlikler kendilerini oluşturan yerel yönetimlerin haiz oldukları hak ve yetkilere sahiptirler, bunu tüzel kişilikleri aracılığıyla sınırlı olarak kullanırlar. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 6'ncı maddesinde de "Mahalli idare birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahalli müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahalli idarelerin hak ve yetkilerine sahiptir" denilmektedir.
- Yerel yönetim birlikleri idari vesayete tâbidirler.
- Köyler arasında kurulan birlikler dışındaki birliklerin memurları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbidir.

- Yerel yönetim birlikleri sahip oldukları hak ve yetkileri kullanırken, çıkan anlaşmazlıklar idari yargı organlarınca çözülür.
- Birlik malları özel bir korumaya ve ayrı bir hukuki rejime tâbii olabilir.
- Yerel yönetim birliklerinin kurulması ya da ortadan kaldırılması kendi iradelerine bağlı değildir, Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve ortadan kaldırılabilirler.
- Birlik üyeleri arasında birliğin hak ve yetkilerini kullanma konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıklar, birlik belirli bir il sınırı içinde faaliyet gösteriyorsa ise o ilin idare kurulu, faaliyet alanı birden çok ili içine alıyorsa Danıştay'ca çözümlenir.
- Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı madde 20'de belirtildiğine göre, Mahalli idare birlikleri şirket kuramaz veya kurulmuş ticari ortaklıklara katılamaz.

Yerel yönetim birliklerinin hukuksal yapılarını bu şekilde ortaya koyduktan sonra, örgütsel yapılarını incelemeye başlayabiliriz.

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ÖRGÜTSEL YAPISI, TÜRLERİ VE KALKINMA PLANLARINDAKİ YERİ

Yerel yönetim birlikleri ile ilgili bir yasa günümüze dek çıkarılmadığı için ve 26/04/2004 Mahalli İdareler Kanun Tasarısı da henüz yasalaşmadığı için yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapılarına ilişkin düzenlemeler konusunda 1580 sayılı Belediye Kanununun birliklere ilişkin hükümlerine bakmamız gerekmektedir. Bu hükümler, birliğin statüsünü, tüzüğünü, organlarını ve bunların çalışmalarını, hak ve yetkilerini düzenlemektedir (Gönül 1977: 82; Aydın 1997: 461). Bu başlık altında birliklerin örgütsel yapısını düzenleyen birlik tüzüğüne, birlik sınırı ve alanı, birlik

üyeliği, birlik organları, birliklerin denetimi ve birlik personeli konularına kısaca değinilecektir.

2.1. BİRLİKLERİN ÖRGÜTSEL YAPISI

Türkiye’de yerel yönetim birlikleri temelde 1580 sayılı Belediye Kanunu esas alınarak kurulduğundan, birliklerin örgütsel yapısı belediyelerin örgütsel yapısına çok benzemektedir. Birliklerin örgütlenmesi genel olarak, birlik başkanı, birlik encümeni ve birlik meclisi şeklindedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı’nda da aynı yapı korunmaktadır. Birlik kurulması konusunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 1990 tarihinde bir Tıp Tüzük hazırlanarak Valiliklere gönderilmiş ve kurulacak birliklerin bu tüzüğe uygun bir şekilde düzenlenmeleri önerilmiştir.

2.1.1. BİRLİK TÜZÜĞÜ

Yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısının ana çizgilerini birlik tüzüğü belirlemektedir. Birlik tüzüğü, birliği oluşturan yerel yönetim birimlerinin oybirliği ile kabul ettikleri görüşlerinin sözleşme haline getirilmesi ile oluşturulan bir belgedir (Gönül 1977: 82). Başka bir deyişle, birlik tüzüğü, birliğin örgütsel yapısının detaylarını belirleyen yazılı bir metin ve hukuki bir belgedir (Özhan ve Yeter 1995: 38). Birlik tüzüğünün hukuksal niteliği ve içeriği konusunda şunları söyleyebiliriz:

1580 sayılı Belediye Yasası’nın 134’üncü maddesine göre birlik tüzüğünün kesinleşmesi, birlik oluşturacak yerel yönetim birimleri aynı ilin sınırları içindeyseler ise o ilin valisinin, farklı illere bağlıysalar İçişleri Bakanının onayını gerektirir. Aynı şekilde Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı’nda birlik tüzüğü ile ilgili olarak aşağıdaki ifadeler yer verilmektedir:

Madde 5- Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir.

Madde 4- Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir.

Sayın (2000: 16-17), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve 18.7.1990 tarihli ve 524(90)5616 sayılı genelge eki ile valiliklere gönderilen Tip Tüzük'te önemli hatalar bulunduğunu tespit etmiştir. Türkiye'deki birliklerinin büyük çoğunluğunun yasadışı olduğunu belirten Sayın, bu durumun temelinde yatan etkenlerden birisinin iyi bir örnek olmayan tip tüzükten kaynaklandığını belirtmektedir. Çünkü, bu tip tüzükteki hükümlerin çoğu yasalara uygun değildir. Sayın, tip tüzükte yer alan bu hatalar nedeniyle tip tüzüğün değiştirilmesini önermektedir. Uygulamada ise, yerel yönetim birliklerinin belirli bir standarda bağlanması amacıyla hazırlayacakları birlik tüzüğünün tip tüzüğe uygun olması istenmektedir. Ancak, bir birlik tüzüğünün İçişleri Bakanlığı tip tüzüğüne uygun olmadığı gerçeğiyle birlik hakkında açılan davada Danıştay 8'inci Dairesi 3.7.1991 tarihinde verdiği bir kararda tip tüzüğün bağlayıcılığının bulunmadığını belirtmiştir. Sonuç olarak, tip tüzüğün bağlayıcılığı olmamasına karşın birlik tüzüklerinin onaylanması ve birliğin kurulması için Bakanlar Kurulundan izin alınması gereği, tip tüzüğün bağlayıcılığı varmışçasına uygulanması sonucunu doğurmaktadır.

Birlik tüzüğünün ana öğelerinin neler olacağı ilk olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 135'inci maddesinde belirtilmiştir. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004 yılında değiştirilmiştir. Yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısını düzenleyen diğer bir metin olan İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğü (Bkz. EK-3) ise, 1580 sayılı Belediye Kanunu esas alınarak hazırlanmıştır. Bu nedenle Tip Tüzüğün Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı yasalastıktan sonra yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 5'inci maddesinde göre birlik tüzüklerinde bulunması gereken ana öğeler şunlardır:

- Birliğin adı ve amacı,
- Birlik üyesi mahallî idarelerin adları,

- Birliğin merkezi,
- Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi,
- Birliğe devredilen görev ve hizmetler,
- Birlik meclisinin toplantı dönemleri,
- Birlik üyesi mahallî idarelerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği ve seçilen üyelerin görev süreleri,
- Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi,
- Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar,
- Birlik üyesi mahallî idarelerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri,
- Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı.

2.1.2. BİRLİK SINIRI VE ALANI

Birliği kuran ya da birliğe sonradan katılan yerel yönetim birimlerinin sınırlarının tümü birliğin sınırını, bu sınırlar içinde kalan alan ise, birliğin faaliyet alanını oluşturmaktadır (Gönül 1977: 84; Özhan ve Yeter 1995: 39).

Genel görünüm, köylere hizmet götürme birlikleri ile diğer hizmet birliklerinin ilçe ölçeğinde kurulduğunu, sulama birlikleri gibi belirli bir amaçla kurulan birliklerin ise sadece belirli köyleri kapsar şeklinde hizmet verdiklerini göstermektedir. Diğer yandan belediyelerin kendi aralarında kurdukları birlikler ile eğitim amaçlı birliklerin bölge bazında, altyapı, turizm ve çevre koruma amaçlı birliklerin ise havza bazında faaliyette buldukları görülmektedir (Özhan ve Yeter 1995: 39).

Birliklerin yerel potansiyelden akılcı yöntemlerle en çok yararı sağlayabilmeleri için optimal bir alanda faaliyet göstermeleri gerekmektedir. Örneğin bir ilçede her hizmet için ayrı bir birlik kurulması var olan olanakların bölünmesine

ve etkinliğin azalmasına yol açacaktır. Zorunlu bir durum olmadığı sürece yerel güçleri birleştirici yöntemlerden vazgeçilmemelidir. Birlikler konusunda yapılan çalışmalar sonucunda VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında ilçeler için “optimal hizmet” alanının ilçe olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, belediyeler arasında, belediyeler - iller arasında ve iller arasında kurulan birlikler için optimal bir hizmet alanı büyüklüğünden söz edilemeyeceği söylenmektedir (Gönül 1974: 84; Eren 1992: 50).

2.1.3. BİRLİK ÜYELİĞİ

Yerel yönetim birliklerinin üyeleri yine yerel yönetim birimleri olmak zorundadır. Ancak uygulamada genel idare birimlerinin de (valilik ve kaymakamlık) birliklere üye oldukları, bu kurumların yöneticilerinin birliklerin karar ve yürütme organlarında etkin rol aldıkları görülmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişilerinin yerel yönetim birliklerinin üyesi olamayacakları belirtilmesine karşın uygulamada 1989 yılından önce kurulan birliklerde yukarıda söz edilenlerin birliklere üye oldukları görülmektedir. Ancak, bu kişilerle birlik arasında belirli ve sınırlı konularda işbirliği ya da sözleşmeye dayalı ilişkilerin olması normaldir.

Birlikler konusunda yapılan çalışmalarda “isteğe bağlı” ve “zorunlu” üyelikten söz edilmektedir. Türkiye’de birlik mevzuatında sadece isteğe bağlı üyelikten söz edilmesine karşın, bazı batı ülkelerinde zorunlu üyelik de söz konusu olmaktadır. İlk bakışta, birlik kurulması konusunda zorlayıcı bir yaptırımın bulunmaması yerel yönetimlerin özerkliği açısından doğal gibi gelse de gerçekte, yerel gereksinmelerin yerel birimlerce karşılanması için birliklerden yararlanılması söz konusu olduğunda, birliği oluşturacak yerel birimlerden bazılarının Akdeniz Ege Turizm Altyapı Kıyı Yönetimi (ATAK) projesinde olduğu gibi siyasi ve ekonomik nedenlerle birliğe katılmak istememeleri ve birlik faaliyetlerini kösteklemeye çalışmaları merkezi yönetimi çaresiz bırakabilmektedir. İşte böylesi durumlarda hizmetlerin yerinde karşılanması ve kaynak israfını en aza indirebilmek amacıyla birlik üyeliğinin zorunlu hale getirilmesinin vesayet merciine bir yetki olarak

verilmesi görüşü savunulmaktadır (Özhan ve Yeter 1995: 40-41). Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 4'üncü maddesinde konuyla ilgili olarak aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

Madde 4-Su, atık su, katı atık ve benzeri alt yapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkırada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

2.1.4. BİRLİK ORGANLARI

Birlikler kendilerini oluşturan mahalli idare birimlerinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Buna nedenle birliklerin; meclis, encümen ve başkandan oluşan organları olmalıdır (Can ve Yıldız 2004: 114) .

Yerel yönetim birliklerinin organları, 1580 sayılı Belediye Kanununda belirtilmiştir. Buna göre birliğin organları birlik başkanı, birlik encümeni ve birlik meclisidir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nda da yönetim birliklerinin organları birlik başkanı, birlik encümeni ve birlik meclisi olarak belirtilmiştir.

Birlik Başkanı: 1580 sayılı Belediye Kanununun 143'üncü maddesine göre birlik başkanları seçimle işbaşına geleceği belirtilmiştir. Maddede birlik başkanının dört yıl için seçileceğinin belirtilmesine karşın, yerel yönetim seçimleri beş yılda bir yapıldığından birlik başkanı beş yıl için seçilmektedir. İlgili maddede (Belediye Kanunu md. 143) şöyle denilmektedir:

Birlik meclisi tarafından kabul edilen bütçenin ve alınan kararların uygulanması ve yerine getirilmesi ve birlik işlerinin sevk ve idaresini yapmak üzere birlik meclisi en çok dört sene için birlik başkanını ve başkan vekilini seçer. Bu seçim valinin, eğer birlik birden çok ili kapsıyorsa İçişleri Bakanının onayı ile tamamlanır.

Genel kural bu şekilde olsa da birliğe il özel idareleri de katılmış ise, başkan ve başkan vekili, birlik merkezinin bulunduğu yerin valisi tarafından, birlik birkaç il arasında kurulmuş ise İçişleri Bakanı tarafından atanır. İster seçimle isterse atamayla göreve gelsin birlik başkanı, aynı zamanda birlik encümeni ve birlik meclisinin de başkanıdır (Özhan ve Yeter 1995: 41). Birlik tüzüğünde birlik başkanının nasıl belirleneceği açıklanmalıdır. Birlik başkanının vali veya kaymakam olması söz konusu ise bu durumun tüzükte belirtilmesi gerekmektedir.

Birlik başkanı ve başkan vekili birlik meclisi üyeleri arasından seçilir. Bu işlem birlik kuruluşunun Resmi Gazetede yayımlanmasını müteakip tüzükte belirtilen süre ve şekle uygun olarak toplanan birlik meclisi tarafından gerçekleştirilir. Birlik başkanı da gerekli şartların oluşması halinde Danıştay kararı ile düşürülebilir (Can ve Yıldız 2004: 115).

Birlik başkanı, birlik bütçesinin ve kararların yürütülmesini sağlar, birlik işlerini yönetir. Birlik başkanları belediye başkanının yasal görev ve yetkilerine sahiptir. Ancak, bu hak ve yetkilerini birlik tüzüğünün sınırlama getirmediği düzeyde kullanabilir (Özhan ve Yeter 1995: 41). İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Layihalar Şube Müdürlüğü tarafından hazırlanan “Yerel Yönetim Birliği Genel Tip Tüzük” Madde 15’te (Bkz. EK-3) birlik başkanının görevleri ve yetkileri sayılmıştır.

Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı madde 14’te birlik idaresinin başı olarak başkanın hukuki statüsü tanımlanmakta ve birlik başkanının görev ve yetkileri düzenlenmektedir. Ayrıca birlik başkanlığının sona ermesinde belediye başkanlığının göreve devamsızlık dışındaki sebeplerle sona ermesine ilişkin hükümlerin uygulanması öngörülmektedir. Ancak birlik başkanının nasıl seçileceği ve ne kadar süre görev yapacağı gibi konular ele alınmamıştır. Tasarı kanunlaşırken bu konuların da ele alınması gerekmektedir. İlgili madde birlik başkanının görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Birliği yönetmek ve birliğin hak ve menfaatlerini korumak,
- Yatırım planı ve çalışma programı ile bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili olarak hazırlayacağı yıllık faaliyet raporunu meclise sunmak,
- Birliği temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- Birlik meclisine ve birlik encümenine başkanlık etmek,
- Birliğin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- Birliğin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- Birlik meclisi ve encümeni kararlarını uygulamak,
- Meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan diğer ödenek aktarmalarını yapmak,
- Birlik personelini atamak,
- Birliği denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- Kanunlarla birliğe verilen ve birlik meclisi veya birlik encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Birlik bütçesinin harcama yetkilisi birlik başkanıdır. Birlik başkanı bu yetkisini birlik müdürüne devredebilir.

Birlik Encümeni: 1580 sayılı Belediye Kanununun 145'inci maddesinde birlik encümeninin, birlik meclisi tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilen dört üye ve birlik başkanından meydana geldiği ve beş yıl için görev yapacağı belirtilmiştir. Yasanın bu hükmüne karşın, İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğü Birlik Encümenin birlik başkanı, birlik genel sekreteri ve birlik saymanı ile birlik meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl süre için seçeceği dört üye olmak üzere yedi üyeden oluşmasını öngörmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı madde 12'de ise, birlik encümeni ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir:

Madde 12- Birlik encümeni, birlik başkanı ile birlik meclisinin dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından bir yılığına görev yapmak üzere, gizli oyla seçeceği dört üyeden oluşur ve on beş günde bir toplanır. Birlik başkanı, encümenin de başkanıdır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda "birlik encümeni 1580 sayılı Belediye Kanununun belediye encümenine tanıdığı görev ve yetkileri kullanır" denilmekteydi. Birlik başkanı, encümenin tâbii başkanıdır. Başkanın bulunmadığı hallerde bu görev başkan vekili tarafından yürütülür. İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğü Madde 13'te (Bkz. EK-3) birlik encümeninin görev ve yetkileri belirtilmiştir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı madde 13'te encümenin görev ve yetkileri belirlenerek yürütme organı olma niteliğı daha netleştirilmekte ve belediyelere ilişkin hükümlerle tutarlılık içinde yeniden düzenlenmektedir. İlgili maddede birlik encümeninin görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Yatırım planı ve çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip birlik meclisine görüş bildirmek,
- Kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiğı kamu yararı kararını almak,
- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- İki milyar Türk Lirasına kadar olan davaların sulhen halline karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına ve takasına ilişkin meclis kararlarını uygulamak.

Birlik Meclisi: 1580 sayılı Belediye Kanununda birliklerin nasıl oluşacağı hakkında bilgiler verilmektedir. Buna göre, birlik meclisi, birliğe dahil olan yerel yönetimlerin meclisleri tarafından, belediye meclisi üyeliğine seçilme şartlarını taşıyan kimseler arasından seçilen üyelerden oluşur (1580/md.140). Üyeler en çok dört yıl için seçilir. Meclise birlik üyesi olarak yerel yönetimlerin her birinden en az iki üye seçilir. Birlik üyesi yerel yönetimlerin başkanları (muhtar, belediye başkanı, vali) birlik meclislerinin doğal üyesidir (1580/md.144). Yerel yönetimlerin her

birinin birlik meclisi için kaç üye seçeceği ve bu üye sayısının belirlenmesine esas olan koşulların kaç yılda bir gözden geçirileceği tüzükte belirtilmiş olmalıdır (1580/md.135-7).

Birlik tüzüğü yasal olarak kesinleştikten sonra birlik meclisi, en çok iki ay içinde birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi tarafından toplantıya çağrılır. Vali başkanlığında yapılan toplantıda birlik başkanı ve katibi seçilir. Bundan sonra meclis kendi başkanı ile çalışmalarını sürdürür (1580/md.143).

Birliğin en büyük karar organı olan meclis, birliğin çalışmalarını ve işlemlerini denetlemek üzere yılda en az iki kez olağan toplantı yapar (1580/md.139). Birlik meclisi olağan üstü de toplanabilir. Olağanüstü toplantılar konusunda birlik tüzüğünde bir açıklık yok ise, belediye yasasındaki olağanüstü toplantılara ilişkin önermeler uygulanır (1580/md.142). Birlik meclisi birliğin genel olarak denetimini de yapmalıdır (Can ve Yıldız 2004: 114). Birlik meclislerince alınacak kararlar, birliğin yetki alanı bir ilin sınırı ile sınırlıysa o ilin valisi, birden çok ili içine alıyorsa İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir (Dönmez 1995: 19).

Birlik meclisinin görev ve yetkileri İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğü (Bkz. EK-3) madde 14'te de sayılmıştır. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı madde 8'de birlik meclisiyle ilgili olarak aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir:

Madde 8- Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşur. Asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçilir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı madde 9'da birlik meclisinin görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Yatırım planı ve çalışma programını görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına ve takasına karar vermek,
- Birlik tarafından yürütülecek hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Dava konusu olan ve miktarı iki milyardan on milyar Türk Lirasına kadar birlik alacaklarının sulhen halline karar vermek,
- Birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek,
- Encümen üyelerini seçmek,
- Birlik tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Birlik başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

Birliklerin yetki ve görevleri kendi organları aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu yetki ve görevler birlik tüzüklerinde yer alacak esaslar dahilinde kullanılabilir (Can ve Yıldız 2004: 115).

2.1.5. BİRLİKLERİN DENETİMİ

Yerel yönetim birliklerinin tüzüklerinde belirtilen amaçlara ne derecede bir uygunluk içinde çalıştıklarını belirlemek, eksiklik ve yanlışlıklarını gidermek için denetim mekanizmasından yararlanmak gerekmektedir. Birlikler konusunda üç tür denetimden söz edilmektedir. Bunlar; halkın denetimi, birliklerin özdenetimi ve merkezi idare tarafından yapılan vesayet denetimidir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nda yerel yönetim birliklerinin denetimi konusunda hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle birliklerin denetimi konusunda 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerine baş vurmak gerekmektedir.

Halkın Denetimi: Yerel yönetim birimleri tarafından oluşturulan birlikler görevlerini yaparken, birliğin etkinlik alanı içinde yaşayan seçmenlerde yerel yönetim ve birlik konusunda olumlu ve olumsuz kanaatler oluşmaktadır. Çünkü yerel halk bu faaliyetlerden direkt olarak etkilenmektedir. Yerel halkta oluşan bu kanaatlerin yerel yönetim seçimlerinde sandığa yansıtacağı ve birlik başkanı, birlik meclis ve encümen üyelerinin işbaşına gelmelerinde dolaylı etkisi olacağı düşünülmelidir (www.yerelnet.org.tr).

Birliklerin Özdenetimi: 1580 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen denetim yolları yerel yönetim birlikleri için de geçerlidir. Bunlar soru, gensoru ve hesapları inceleme komisyonlarının kurulması olarak sayılabilir. Meclis üyeleri arasından, hesapların teftişi için birkaç üyenin görevlendirilmesi; birlik başkanına soru yöneltilmesi; birlik başkanı hakkında gensoruda bulunulması; birlik başkanının faaliyet raporunu meclise sunması ve meclisçe değerlendirilmesi ve seçimle göreve gelen birlik başkanının düşürülmesine karar verilmesi özdenetim yolları olarak karşımıza çıkmaktadır (Özhan ve Yeter 1995: 47).

Vesayet Denetimi: Anayasanın 112'nci maddesine göre, yönetim sistemimiz merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiştir. Diğer yandan idarenin (yönetim) kuruluş ve görevleri ile bütün olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetimlere idari ve mali açılarından özerklik tanınmıştır. Yine anayasa hükmü gereğince merkezi idare ile yerel yönetimlerin tam bir uyum içinde hareket etmeleri gerekmektedir. Bu nedenle kanunlarımız merkezi yönetime yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini kötüye kullanmalarına engel olmak amacıyla denetim ve gözetim yetkisi vermiştir. İşte merkezi yönetime, yerel yönetimlerin karar ve işlemleri üzerinde tanınan bu denetim yetkisine "idari vesayet" denilmektedir (Gönül 1977: 101).

Yine Anayasa'nın 127'inci maddesinin 5'inci fıkrasında, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli idarelerin idarenin bütünlüğü ilkesine göre çalışmaları, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile, kanunda belirtilen esas ve

usuller dahilinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir (Özhan ve Yeter 1995: 48).

Birliklere ilişkin temel hükümlerin yer aldığı Belediye Kanunundan, hareketle yerel yönetim birimlerinin işbirliği yaparak oluşturdukları yerel yönetim birliklerinin de kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde de vesayet denetimi yapılabileceği belirtilmektedir (Yavuz 1996: 115).

Sonuç olarak, Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı yasalaşmadığından birliklere ilişkin konularda çeşitli kanunlara dayanılarak yorumlar yapıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili hükümler bulunan pek çok yasada birlikler gözden kaçmıştır ve bu durum çeşitli hukuksal sorunlara neden olmaktadır.

Sayıştay Denetimi: Yerel yönetim birliklerinin Sayıştay denetimine tâbii olup olmadıkları konusu da tartışmalı konulardandır. Bu belirsizliğin temelinde ise, yerel yönetim birliklerinin bütçelerinin ne tür bütçeler olduğunun tam olarak anlaşılabilmesinin yatmaktadır (Sayın 2000: 121). Birliklerin hukuksal niteliklerine yukarıda değinirken birliklerin “katma bütçeli kurumlar” olduklarına değinmiştik. Gözübüyük Sayıştay’ı aşağıdaki gibi tarif etmektedir (Gözübüyük 1996: 69):

Sayıştay, Anayasa ile öngörülmüş bir mali denetim organıdır. Anayasa’ya göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan bir kuruluştur demektedir.

Buradan hareketle katma bütçeli kuruluşlardan olan yerel yönetim birliklerinin de Sayıştay denetimine tâbii olmaları gerekmektedir. Ancak, birlik kesin hesaplarının yıllardır Sayıştay’a gönderilmesine karşın bunlar üzerinde herhangi bir işlem yapılmaksızın geri iade edildikleri belirtilmektedir. Sayın (2000: 122-123), ülkemizde sayıları hızla artan ve maddi olanakları çoğu yerel yönetim biriminden daha güçlü olan yerel yönetim birliklerinin Sayıştay denetimine tâbi olmamasının şaşırtıcı bir durum olduğunu belirtmektedir. Bir belediye çöp arıtma tesisi kurarken Sayıştay denetimine tâbi olurken, iki belediyenin bir araya gelerek oluşturdukları bir

birliğin çöp arıtma tesisi kurmasına ilişkin harcamaların Sayıştay denetimi dışında kalmasını mantık dışı bir durum olarak değerlendirmektedir. Sonuç olarak, yerel yönetim birlikleri konusunda çıkarılacak olan Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda birliklerin Sayıştay denetimine tâbi olmaları konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

2.1.6. BİRLİK PERSONELİ

Birlikler kadro ve personel iş ve işlemlerinde mahalli idarelerin tâbi olduğu esaslara tâbidirler. Bu çerçevede birliklerin istihdam edeceği memurlar için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun hükümleri uygulanmaktadır. Yani birlikler açısından 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında KHK ile bu KHK'ye göre yayımlanan 24/04/1984 tarih ve 84/8029 sayılı Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri geçerlidir. Ancak üyeleri köylerden oluşan birlikler ihale ve istihdam bakımından daha serbest esaslara bağlıdır. Bu birliklere 190 sayılı KHK dahilinde kadro tahsisi yapılamamaktadır, çünkü; 190 sayılı KHK'nin kapsam maddesinde; il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeleri yer almakta olup, köy idareleri kapsama dahil değildir (Can ve Yıldız 2004: 115-116).

Bu durumun anayasamızın başlangıç kısmında yer alan sosyal adalet ve emniyet ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilmektedir. Birlikler kamu tüzel kişiliğine sahip işveren statüsünde olduklarına göre, çalıştıracakları personelin de (işçi-memur) sosyal güvencelere kavuşturulmuş olması gerekmektedir (Gönül 1977: 98; Özhan ve Yeter 1995: 45). Zaten İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan tip tüzükte de köylerin kurduğu, diğerlerinin kurduğu birlikler ayrımı yapılmaksızın birlik personelinin "İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlikler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde İlk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği, RG: 23 Haziran 1987, 19496." yönetmeliğine tâbi olduğu, çalışanların birlik başkanınca atanacağı ve birlik meclisince de bu atamaların onaylanması ile göreve başlayacakları belirtilmektedir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın köy birliklerini düzenleyen 17'nci maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının köylere yönelik hizmetlerde birliklerle işbirliği, koordinasyon ve yardımlaşma içinde çalışmalarını öngörülerek hizmet götürmede etkinlik ve verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca bu kuruluşların personelinin birlik hizmetlerinde vali ve kaymakamlarca görevlendirilmesine imkan sağlanarak, birliklerin personel istihdamında tasarruf öngörülmektedir.

1960'lı yıllardan itibaren köy birliklerinin sayısı hızla artmaktadır ve bu gün itibariyle de köy birlikleri sayı itibariyle birinci sırada yer almaktadır. Yine son dönemlerde hazırlanan yasa tasarılarında da (1996-2003) bu birliklere "ilçe köy birlikleri" başlığı altında değinilerek, buldukları yörenin kalkındırılması ve hizmet sunumu konusunda köy birliklerine önemli görevler yüklendiği, yaygınlaştırılmaya ve gelir kaynakları sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Toplum kalkınması açısından bu derece önem verilen köy birliklerinin çalışanlarının da kamu personel rejimi kapsamına alınmaları hem bu birliklerin çalışanlarının motivasyonlarını artıracak, hem de usulsüz işlemleri nedeniyle yargılanmalarına ve cezalandırılmalarına olanak sağlayacaktır.

2.1.7. BİRLİKLERİN GELİRLERİ-GİDERLERİ VE BÜTÇELERİ

Yerel yönetim birliklerinin gelir ve giderlerini düzenleyen bir kanun bulunmamaktadır. Ancak, 1580 sayılı Belediye Kanununun 138'inci maddesinde "Birlikler hükmi şahsiyeti haiz amme müesseseleridir. Vazifelerini ifa ettikleri mahalli idarelerin bu vezaifi ifa hususunda haiz oldukları hukuk ve salahiyeti haizdirler" hükmü gereğince birliklerin üstlendikleri vazifeleri yerine getirebilmek için gelir sağlayabileceklerini ve harcamalar yapabileceklerini söyleyebiliriz. Birliklerin gelir ve giderleri konusunda başvurabileceğimiz diğer bir kaynak ta her ne kadar bağlayıcılığı olmadığı kabul edilse de İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğüdür.

Yukarıda da söz ettiğimiz üzere birlikler, üstlendikleri vazifeleri yerine getirmek için gelir sağlayabilirler. Mesela, bir sulama birliği, yaptığı tesisler nedeni

ile, sulama suyu ücreti tahsilatı yapacaktır. Yine köy birliklerinde, birliğe üye köy bütçe tutarlarının en az %1'i oranında katılma payları birliğin gelirleri arasında yer almaktadır. Birliklerin diğer bir geliri de, merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlardır. Birlikler gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin yardımlarını da kabul edebilirler. Ancak yerel yönetimler katıldıkları birliklere bağış yapamazlar. Birliği oluşturan yerel yönetimlerin birliklere katkıları, birlik tüzüğünde yer alan oran ile sınırlıdır.

Yerel yönetim birliklerinin giderleri ise; üstlendikleri görevlerin yerine getirilmesi ve sürdürülmesi için yapılması gereken harcamalardır. Giderler, birliği oluşturan yerel yönetimlerin katılma paylarından karşılanır ve bu konu birlik tüzüklerinde düzenlenir (www.yerelnet.org.tr). Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 15-16'ncı maddelerinde (Bkz. EK-2) birliklerin gelirleri ve giderleri sayılmıştır. Ancak bu tasarıda yer alan birliklerin gelirleri, giderleri ve bütçelerine ilişkin açıklamalar yeterli değildir. Yine İçişleri Bakanlığı Genel Tıp Tüzüğünde Mali Hükümler başlığı altında birliklerin gelir ve giderleri aşağıdaki şekilde düzenlenmektedir;

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.

Madde 19- Birliğin giderleri şunlardır:

- Kanunlar ve bu tüzükle Birliğe verilen görev ve hizmetleri karşılamak için yapılan harcamalar,
- Birlik idaresinin yönetim ve personel giderleri,
- Birlik meclisi ve birlik encümen üyeleri ile başkan ve başkan vekilinin yolluk ve diğer giderleri,
- Özel kanun, birlik meclisi kararı, ilam ve sözleşmelere dayanan harcamalar ve borçlar,
- Çeşitli giderler.

Birlik bütçesinin belediye bütçesinin tâbi olduğu esaslara göre düzenleneceği düşüncesi hakimdir. Buna göre, birlik bütçeleri birlik meclisinde görüşülerek kabul edilir (1580/md.142) ve birlik başkanı tarafından tatbik ve infaz olunur (1580/md.143). Birlik bütçesi ile ilgili olarak, İçişleri Bakanlığı Genel Tip Tüzüğünde yine Mali Hükümler başlığı altında aşağıdaki açıklamalar yer almaktadır;

Birlik Bütçesi:

Madde 20- Birlik bütçesi, her yıl Ocak ayı başından Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini 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 üyelerinden toplanan katılma paylarının taksit süreleri ve tahsil tarihleri, Birliğin göreceği hizmetler karşılığı alınacak ücretlere ait tarifeler ile ilgili diğeri hususlar *maddeler* halinde açıklanır. Kararnameye kanun ve diğeri mevzuat hükümlerine *aykırı madde* konulamaz. Birlik Meclisi, Birlik bütçesini Eylül ayı olağan toplantısında görüşerek bütçe kararnamesini *madde madde*, gelir ve gider bütçesini ise *bölüm bölüm* inceler ve gerekiyorsa değıştirerek kabul eder.

Birlik Bütçesinin Kesinleşmesi:

Madde 21- Birlik bütçesi; birlik bir ilçe dahilindeki mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise ilçe kaymakamının, bir il dahilindeki mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise il valisinin, birden çok ilin mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir.)

Birlik Bütçesinin Onaylanması:

Madde 22- Birlik Meclisince kabul edilen bütçe, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123'üncü maddesi gereğince tasdiğe yetkili makama gönderilir. Tasdiğe yetkili makam bütçeyi, kendisine teslim tarihinden itibaren bir hafta içinde inceleyerek aynen veya değıştirerek tasdik eder.

Tasdike Yetkili Makamlar:

- Bütçe kararnamesi metninde kanuna ve diğler mevzuata aykırı bulunan *madde ve ibareleri* düzeltmeye,
- Birliğin tahsile yetkili bulunmadığı geliri düşmeye,
- Birlik tüzüğünde belirtilen görevler dışında olan işler için konulan ödenekleri kaldırmaya,
- Bütçeye konulması mecburi giderlere ait ödeneği ilaveye,
- Bütçe gelirleri, tüzükte belirtilen mecburi hizmetleri görmeye yeterli değilse, hizmet karşılığı alınan ücretleri günün koşullarına uygun seviyeye yükseltmeye, bu da kafi gelmezse ihtiyari giderlerden mecburi giderlere ödenek nakline,
- Yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye yetkilidir.

Bu suretle aynen veya tadilen tasvip ve tasdik edilen bütçe kesinleşir. Ancak, tasdike yetkili makam tarafından yapılan değişikliklere karşı birlik meclisi, idari yargıya müracaat edilip edilemeyeceğini karara bağlayabilir. Birlik bütçesi, tasdike yetkili makama verilme tarihinden itibaren 15 gün içerisinde 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.

Son olarak birliklerin hukuksal nitelikleri konusunda açıklamalar yaparken birliklerin “katma bütçeli kurumlar” olduklarını belirttiğimizi hatırlatmanın yararlı olduğunu düşünüyorum.

2.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN TÜRLERİ

Yerel yönetim birliklerinin genel olarak: Birliği Oluşturan Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre, Birliğin Faaliyet Konusuna Göre, Birliğin Yer Yönünden Faaliyet Alanına Göre, Birliğin Üstlendiği Görev Sayısına Göre, Birliğin Sürekli Olup Olmamasına Göre ve İşlevlerine Göre sınıflandırıldıkları görülmektedir.

2.2.1. BİRLİĞİ OLUŞTURAN YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİNE GÖRE

Yerel yönetim birlikleri; yalnızca köyler arasında, belediyeler arasında, il özel idareleri arasında kurulabilecekleri gibi; köyler-belediyeler, köyler-il özel idareleri, belediyeler-il özel idareleri, köyler-belediyeler ve il özel idareleri arasında da kurulabilmektedir. 1989 öncesinde kurulan birliklerde, valilik, kaymakamlık, kooperatifler, şirketler, köy hizmetleri müdürlükleri, DSİ Bölge Müdürlüğü ve vakıflar gibi kendileri yerel yönetim olmayan unsurları da birliklerin kuruluşunda yer almaktaydılar ancak, bu tarihten sonra, yerel yönetim olmayan kuruluşların birliklere katılmaları önlenmiştir. Buna karşın 1989 tarihinden önce kurulan birliklerin yapısındaki hatalı uygulamalar halen devam etmektedir. Birliği oluşturan yerel yönetimlerin türlerine göre birlikler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Yalnızca Köylerin Katılımıyla Kurulan Birlikler: Sadece köylerin katılımı ile kurulan birliklerdir. Sayı olarak en fazla ve yurt genelinde yaygınlık açısından da en önde gelen birlik türüdür (Gönül 1974: 51; Canpolat 1998: 103). Bu birlikler genellikle, başkanlığını kaymakamların yaptığı köylere hizmet götürme birlikleridir. İlçe köy birlikleri ya da ilçe kalkındırma birlikleri olarak ta anılırlar. Bu birlikler belediye kanununa aykırı olarak çoğunlukla genel amaçlı olarak kurulduklarından ve başlarında kaymakam bulunduğundan kanunların öngördüğü yapıda birlikler değildirler (www.yerelnet.org.tr). İçişleri Bakanlığı Tarafından 1972 yılında hazırlanan ve hizmet götürme birliklerini de kapsayan Tip Tüzükte hizmet konularının açıkça belirtilmesi yasal bir gereklilik olmasına karşın (1580 sayılı Yasa, madde 133), hizmet götürme birliklerinde birliğin hangi hizmet ya da hizmetleri yapacağını genellikle belirtilmemiş olması uygulamada önemli aksamalara, karışıklıklara, amaçtan sapmalara ve savurganlığa açık kapı bırakan, hatta birlikleri hiçbir hizmet yapamaz duruma düşüren sonuçlar doğurmaktadır (Türkcan 1979: 181-182).

Köylere hizmet götürme birlikleri genellikle kaymakamların inisiyatifiyle ve bazen de zorlamasıyla kurulmaktadır (Özhan ve Yeter 1995: 32) . Merkezi yönetim

de sınırlı kaynak ve çeşitli olanaksızlıklar içinde faaliyet gösteren kaymakamların elinin altında küçük de olsa bir bütçenin bulunmasına sıcak bakmaktadır. Köylere hizmet götürme birliklerine ilişkin yapılması düşünülen yeni düzenlemeler için mahalli idare birlikleri kanun tasarısının 17'nci maddesine (Bkz. EK-2) bakılması gerekmektedir

Yalnızca Belediyelerin Katılımıyla Kurulan Birlikler: Sadece belediyeler arasında kurulan birliklerdir. Belediyelerin oluşturdukları birliklerde birlik tüzüğü, üye belediyelerin meclislerinde kabul edildikten sonra, eğer belediyeler aynı il içerisinde iseler bağlı oldukları ilin valisi, farklı illere bağlı iseler İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir (1580 sayılı Belediye Kanunu md. 134). Bu tür birliklerin en güzel örneği, Marmara Denizi ve Boğazlar'a kıyısı olan belediyelerin kurdukları ve bu güne kadar önemli hizmetler gerçekleştirmiş olan Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'dir (Tortop 1974: 194).

Bu birliklerin büyük kısmı 1978-1979 yılları arasında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın özendirilmesi ile kurulan, bölgesel nitelikli ve çok amaçlı birlikler olmaları nedeniyle yasa dışı olarak nitelendirilmekte ve eleştirilmektedirler (www.yerelnet.org.tr). Bunlar, daha çok tanzim satış, belediyeler ya da birlikler arasında ortak araç parkı oluşturma konuları üzerinde yoğunlaşmışlardır. Fakat 1979 Aralık seçimleri ile hükümet değişikliği meydana gelince yürüttükleri bu faaliyetler başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Türkcan 1979: 282-283). Yine bu dönemde kurulan birlikler genel ve siyasi amaçlar gözetilerek kuruldukları için de yasa dışı oldukları gerekçesiyle eleştirilmektedirler (Akalin 1980: 129-134).

1990'lı yıllardan itibaren ise, bölgesel nitelikli belediye birlikleri yerine, bir il içerisindeki belediyelerin bir araya gelmeleri ile kurulan metropoliten nitelikli birliklerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu konuda 1990 yılında 29 belediyenin katılımıyla kurulan Kocaeli Belediyeler Birliği'ni örnek olarak verilebiliriz (www.yerelnet.org.tr).

Yalnızca İl Özel İdarelerinin Katılımıyla Kurulan Birlikler: Bu tür birlikler, tüzel kişiliğe sahip iki ya da daha çok birliğin yürütülmesi yasalarla illere bırakılmış görevleri birlik kurarak ortaklaşa yerine getirmek amacıyla oluşturdukları birliklerdir. Bu birliklerin kuruluşunda birlik tüzüğü üye illerin genel meclislerinde kabul edildikten sonra, İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir (Gönül 1977: 50).

3360 sayılı İl Özel İdaresi Yasasının 145 ve 146'ncı maddeleri, birbirine komşu iller arasında ortak işlerin görülme yöntemini düzenlemektedir. Ancak bu düzenleme, yerel yönetim birliklerine ilişkin bir düzenleme değildir. İl özel idareleri, yasanın tanıdığı bu olanak yanında, 1580 sayılı Belediye Kanununa göre de kendi aralarında birlik kurma olanağına da sahiptirler (Özhan ve Yeter 1995: 31). Ancak söz konusu iki yasanın da değiştirilmiştir. 5197 sayılı İl Özel İdaresi ve 5272 sayılı Belediye Kanunlarının birliklere ilişkin hükümleri yukarıda “birliklerin yasal dayanakları” başlığı altında incelenmiştir.

Bu birlik türüne en güzel örnek Vilayetler Hizmet Birliğidir. Bu birlik 1985 yılında 67 il özel idaresinin katılımıyla kurulmuş, daha sonra yeni kurulan illerde birliğe katılmışlardır. Birlik tüzüğünde, birliğin, belirli görevleri yerine getirmek üzere değil, il özel idarelerine verilen görevleri yapmak ve yapılmasına yardımcı olmak üzere kurulduğu görülmektedir. Bu yapısıyla, birliğin “yasa dışı” birliklerden olduğunu söyleyebiliriz. Bu birliğin dikkat çekici bir diğer özelliği de arazi itibariyle “faaliyet sahasının hududu” ülke geneli olan tek birlik olmasıdır (www.yerelnet.org.tr).

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerin Katılımıyla Kurulan Birlikler: İl-belediye, il-köy ya da her üç yerel yönetim biriminin ortaklaşa kurdukları birlik türüdür. Bunlara “karma birlikler” de denilmektedir. Konuları hizmet karakterli olabileceği gibi ekonomik işletme karakterli de olabilmektedir (Gönül 1977: 52; Zengin 1999: 59).

Özhan ve Yeter (1995: 50), 1995 tarihi itibariyle mahalli idare birliklerinin birlik üyesi mahalli idare birimine göre dağılımını açıklarken, mevcut 906 birliğin;

170'inin Köyler-Belediyeler; 19'unun Köyler-İl Özel İdareleri; 21'inin Belediyeler-İl Özel İdareleri; 29'unun Köyler- Belediyeler-İl Özel İdareleri tarafından kurulduğunu belirtmişlerdir.

Yukarıdaki birlik çeşitlerine ek olarak yerel yönetim birlikleri konusunda ilk çalışmalardan birisini yapmış olan Gönül (1977: 51-53), belli bir bölgedeki birliklerin bir araya gelmeleriyle oluşan birlikleri ifade etmek için "havza birlikleri", metropoliten alanlarda kurulan birlikleri ifade etmek için de "metropoliten alan birlikleri" kavramlarını kullanmıştır.

2.2.2. BİRLİĞİN FAALİYET KONUSUNA GÖRE

Birlikler faaliyet konularına göre, ekonomik ve ticari faaliyet gösteren birlikler, sosyal ve kültürel amaçlı birlikler, altyapı hizmetlerini gerçekleştirmeye yönelik birlikler şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Ekonomik ve Ticari Faaliyet Gösteren Birlikler: Birliklerin amaçlarından birisi de kuruldukları yörenin insanlarına ekonomik açıdan katkıda bulunmaktır. Ancak günümüzde yerel yönetim birliklerinin kamu hizmeti sunma ve kamu kurumu olma niteliklerine uyuşmayacak bir şekilde tamamen kâr amaçlı faaliyet gösterdikleri de görülmektedir. Bu tür birliklerin faaliyet alanları buldukları yerin özelliklerine, yöre insanının gereksinmelerine ve zamana göre değişmektedir.

Bu tür birliklerin faaliyet alanlarından bazıları; sanayi tesisleri yapımı ve işletilmesi, besihane, damızlık ve suni tohumlama, arıcılık, balıkçılık, balıkçı barınağı tesis etme ve işletme; çiftlik tesis etme ve işletme, fidan üretimi; fırın, soğuk hava deposu yaptırma ve işletme; el sanatları atölyeleri yapma ve işletme; otel, motel, plaj, kaplıca restoran gibi turistik tesisler yapma ve işletme şeklinde özetlenebilir (Özhan ve Yeter 1995: 32; www.yerelnet.org.tr).

Sosyal ve Kültürel Faaliyet Gösteren Birlikler: Bazı sosyal gereksinimleri karşılayabilmek için yerel yönetim birimlerinin bir araya gelerek oluşturdukları birliklerdir (Özhan ve Yeter 1995: 32).

Bu tür birliklerin faaliyet alanlarından bazıları; düşkünler yurdu, huzurevi, kreş, çocuk yuvası, aşevi, öğrenci yurdu yapma-işletme; konukevi ve eğitim tesisleri yapma-işletme; kütüphane, tiyatro, sergi ve fuar yapma-işletme şeklinde özetlenebilir (www.yerelnet.org.tr).

Altyapı Hizmetlerini Gerçekleştirmeye Yönelik Birlikler: Bu tür birlikler ise yerel yönetim birimlerinin altyapı ile ilgili hizmetlerini ortaklaşa karşılamak üzere oluşturdukları birliklerdir. Bu tür birliklerin ortaya çıkışları ve sayılarının artıp azalması zamana ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişmektedir. Mesela, 1960'lı yıllarda sıkça rastlanan ve önemli işlevleri olan hidro-elektrik ve telefon birlikleri teknolojik gelişmeler ve mevzuat değişiklikleri sonucu ortadan kalkmıştır.

Bu tür birliklere İçme ve Sulama suyu sağlanması ve dağıtımı, yol yapımı ve malzemesi üretimi, kanalizasyon ve arıtma tesisleri kurulması, katı atıkların toplanması, taşınması, depolanması, ayrıştırılması ve imhası ile çevre koruma amaçlı birlikler örnek olarak verilebilir (www.yerelnet.org.tr).

2.2.3. BİRLİĞİN YER YÖNÜNDE FAALİYET ALANINA GÖRE

Faaliyet gösterdikleri alan itibariyle birlikler; ilçe mülki sınırları içindeki yerel yönetimlerin kurduğu birlikler, il mülki sınırları içindeki yerel yönetimlerin kurduğu birlikler, bölge birlikleri ve ülke genelinde kurulan birlikler şeklinde sınıflandırılmaktadır.

İlçe Mülki Sınırları İçindeki Yerel Yönetimlerin Kurduğu Birlikler: Bu tür birlikler bir ilçe sınırı içerisinde yerel yönetimlerin bir araya gelmeleri ile oluşurlar. Birlik başkanı genelde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birlikleri ya da ilçe kalkındırma birlikleri bu özelliği taşıyan birliklerin en yaygın örneğidir. Türkiye'de

hemen her ilçede bir tane köylere hizmet götürme birliği bulunmaktadır. Ülkemizde uzun bir süre ilçe özel idaresi kurulması fikri savunulmuş, ancak temelde merkezîyetçi yönetim yapımızdan kaynaklanan nedenlerle bir türlü kurulamamıştır. Bu eksikliği bir nebze olsun gidermek için merkezî yönetim birlikler vasıtasıyla kaymakamlara küçük bir miktar gelir sağlamayı tercih etmiştir.

İl Mülki Sınırları İçindeki Yerel Yönetimlerin Kurduğu Birlikler: İl sınırları içerisindeki, il özel idaresi, belediyeler ve köylerin de katılımı ile oluşan birliklerdir. Adından da anlaşılacağı üzere yalnızca bir il içerisinde faaliyet gösterirler. Bu tür birliklerin amacı il içerisindeki tüm yerel birimlerin güçlerini birleştirerek hizmet gereksinimi duyan bölgelerin geliştirilmesine yardımcı olmaktır. Tüm kaynakların (araç, personel, para v.s.) birlik yapısı altında tek elde toplanması aynı zamanda aşırı savurganlığı ve kaynak israfını önleyecektir.

Bölge Birlikleri: Bir bölge içerisindeki yerel yönetimlerin tümünün ya da büyük kısmının katılımı ile oluşan birliklerdir. Üyeleri genellikle belediyelerdir. Ege Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği, Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği bu tür birliklere örnek verilebilir. 1970'li yılların sonlarına doğru sayıları hızla artan bu tür birlikler daha çok siyasi amaçlı faaliyetler yürüttükleri gerekçesiyle 1980 ihtilali sonucu bir çoğunun faaliyetlerine son verilmiştir.

Ülke Geneline Kurulan Birlikler: Bütün il özel idarelerinin katılımıyla 1985 yılında kurulan Vilayetler Hizmet Birliği bu türün tek örneğidir. Bunun dışında uzun süre Türkiye Belediyeler Birliği'nin kurulmasına çalışılmış ancak başarı sağlanamamıştır. Çünkü daha öncede belirttiğimiz gibi 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın danışsal görüş istemi üzerine; Danıştay 3. Dairesi E: 1978/356, K: 1979/437 sayılı kararı ile yerel yönetimlerce kurulan birliklerin üst birlik adıyla birlik kurmalarının mümkün olmadığına oybirliği ile karar vermiştir. Ancak Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısının 9'uncu maddesinde gereğince, mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, birlik personelinin eğitilmesi, mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla, ülke düzeyinde il

özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri temsil etmek üzere sadece birer birlik kurulması öngörülmektedir.

2.2.4. BİRLİĞİN ÜSTLENDİĞİ GÖREV SAYISINA GÖRE

Üstlendikleri görev sayısı açısından birlikler, tek amaçlı ve çok amaçlı birlikler şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Tek Amaçlı Birlikler: Adından da anlaşılacağı üzere tek bir amaç için kurulan birliklerdir. Sulama birlikleri bu türün en yaygın örneğidir. Tek amaçlı birliklerin performanslarının, etkinlik ve verimliliklerinin değerlendirilmesinin daha kolay olmaktadır(Gönül 1977: 59; www.yerelnet.org.tr). Zaten 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda birliğin belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulabileceği belirtilmiştir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısınının 4'üncü maddesinde de mahalli idarelerin bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamayacağı hükme bağlanmaktadır. Bu nedenle çok amaçlı birlik kurulması hukuka aykırı bir durum oluşturmaktadır.

Çok Amaçlı Birlikler: Birden fazla amacı gerçekleştirmeye çalışan birliklerdir. Bu tür birliklerin bazılarının tüzüklerinde birden çok ancak sınırlı sayıdaki amaçlar açık bir şekilde belirtilmesine karşın, bazılarında “sosyal-kültürel faaliyetlerde bulunmak”, “altyapı hizmetlerini karşılamak” gibi çok geniş alanları kapsayan belirsiz ifadeler kullanılmıştır. Bu nedenle bu tür birlikler “yasa dışı birlikler” olarak ifade edilmektedirler (www.yerelnet.org.tr).

2.2.5. BİRLİĞİN SÜREKLİ OLUP OLMAMASINA GÖRE

Birlik tüzüğünde birliğin ne kadar bir süre için kurulduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Sürekli olup olmamalarına göre birlikler; süreli ve sürekli birlikler şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Sürekli Birlikler: 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 135/4'üncü maddesine göre birliğin sürekli olup olmadığının, eğer sürekli ise kaç yıl için kurulduğunun birlik tüzüğünde belirtilmesi zorunludur. Birliğin sürekli olmasını üslenilen amacın niteliği ve birliği oluşturan yerel yönetim birimlerinin karar organları belirlemektedir. Örneğin, bir köprü ya da yol yapımı için kurulmuş bir birlik, amacın gerçekleşmesinden sonra sona erebilmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısının birlik tüzüğünü düzenleyen 5'inci maddesinin "d" fıkrasında birliğin süresinin belirtilmesi istenmektedir.

Sürekli Birlikler: Bunlar, bir süre ile sınırlı olmayan birlik türüdür. Birlik sadece bir amacı gerçekleştirmek için değil aynı zamanda amacın yaşatılması için de kurulmuştur. Ülkemizdeki birliklerin çoğu bu türdendir. Birliğe süreklilik niteliğini kazandıran ise tüzüğüne konulan "sürekli" hükmüdür (Gönül 1977: 60; www.yerelnet.org.tr).

2.2.6. İŞLEVLERİNE GÖRE

İşlevlerine göre birlikler; köylere hizmet götürme birlikleri, sulama birlikleri, genel amaçlı belediye birlikleri ve kentsel altyapı birlikleri şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri: Bu tür birlikler genellikle bir ilçe sınırları içerisinde bulunan ve birbirlerine komşu olan köy yerel yönetimlerinin bazı altyapı hizmetlerini ortaklaşa karşılamak, bölgedeki kaynaklardan en verimli şekilde yararlanarak üretim yapmak gibi amaçlarla kaymakamların teşvik ve yönlendirmesi ile kurulmaktadır. 1960'lı yıllara kadar köylerin ihtiyaç duydukları yol, su, elektrik, telefon v.s. hizmetlerini yürütmek amacı ile mülki idare amirleri ve özellikle de kaymakamların önderliğinde köy birlikleri kurulmuştur. 1964 yılında da Köy İşleri Bakanlığının faaliyete geçmesi ile köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi konularda kırsal bölgelere hizmet götürmek amacıyla Köylere Hizmet Götürme Birliği adı altında kurulan köy birliklerinin sayılarında büyük bir artış olmuştur (Arslan 2003a). Günümüzde de birlikler içerisinde sayısı en fazla olan tür köy

birlikleridir. Türkiye’de Planlı Kalkınma Dönemine girilen 1960’lı yıllardan itibaren kalkınmanın köylerden başlatılması düşünülmüş, dördüncü beş yıllık kalkınma planı ile birlikte toplum kalkınmasını gerçekleştirebilmek için yerel yönetim birliklerinden ve köy birliklerinden faydalanılması konusunda düzenlemeler yapılması önerilmiş ve sonraki planlarda da aynı konu işlenmiştir. Yine, son dönemlerde hazırlanan yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarında (1996-2004 gibi) yerel yönetim birlikleri ve köy birlikleri ile ilgili düzenlemeler yapılmasının öngörülmesi köy birliklerinin önemini bir kez daha artırmıştır.

Genel Amaçlı Belediye Birlikleri: 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı’nın kurulması ile yaygınlaşan bu birlik türü günümüzde canlılığını yitirmiştir. Günümüzde belediyelerin birlik kurmaktansa kredi veren yabancı finans kurumları ve devletlerden kredi alma ya da onlarla ortaklık kurma gibi yöntemlerle hizmetlerini gerçekleştirmeye yöneldikleri görülmektedir. Bu yöntem ise çoğu kez Türkiye’deki belediyeleri büyük borç yükü altına sokmakta, yerel halkı yabancı kredi kuruluşlarına borçlandırarak cezalandırmaktadır. Borçlarını ödeyemeyen belediyeler haciz nedeniyle hizmet götüremez hale gelmekte, bu borçlar kendilerinden sonraki belediye yönetimlerine devredilmekte ve yeni göreve başlayan belediyeler de ağır borçlar altında çalışma isteklerini yitirmektedirler. Belediyelerce ödenemeyen borçların devlet tarafından ödenmesi ise ülke ekonomisine önemli derecede ek külfetler yüklemektedir. 28 Mart 2004 yerel seçimlerinin ardından televizyonlarda ve gazetelerin köşe yazılarında bu konular sıkça ele alınmıştır. Bu durum yerel yönetim birimlerinin yabancı kuruluşlardan kredi almak yerine birlik kurarak hizmet götürmeye çalışmalarının daha yararlı olacağını ve eğer kredi almaktan başka bir çare yoksa da devletin yetkili organları tarafından kredi anlaşmalarının koşullarının çok iyi denetlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Kanunlarımızda birliklere ilişkin en kapsamlı düzenlemeler daha öncede değinildiği gibi 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almaktaydı. Diğer yerel yönetim birlikleri bu kanununda yer alan birliklere ilişkin düzenlemelerden yola çıkılarak oluşturulmaktaydı.

1990'lı yıllarda kurulan belediye birliklerinden bir çoğu yukarıda özetlemeye çalıştığımız sorunlarla karşı karşıyalardır. Yine belediye birliklerine benzer bir şekilde kentsel altyapı birlikleri de aynı sorunları daha ağır şekilde yaşamaktadırlar.

Sulama Birlikleri: Sulama birlikleri, yerel yönetim birlikleri kapsamı içinde yer alan, yerel yönetim birlikleri mevzuatına göre kurulan ve işleyen sulama amaçlı hizmet birlikleridir. Sulama birlikleri yerel yönetim birlikleri olarak geçseler de aslında teknik bir konu olan devlet tarafından yapılan sulama tesislerinin işletilmesi, bakımı ve onarımı ile uğraşırlar. Daha önce DSİ ve KHGM tarafından yürütülen bu tesislerin bakımı ve işletilmesi 1984 yıllardan itibaren hızla yaygınlaşan sulama birliklerine devredilmektedir (Çevikbaş 2001: 97). DSİ ve KHGM günümüzde Türkiye'deki tarımsal amaçlı sulama tesislerinin inşası ile ilgilenmektedirler. 1980'li yıllardan bu yana küreselleşme ve özelleştirme politikalarının etkisiyle eskiden devlet eliyle yapılan bu işler uluslararası kredi kullanımı (Dünya Bankası Kredisi) ya da özelleştirme yöntemleri ile yapılmaya çalışılmaktadır (www.yerelnet.org.tr).

DSİ'yi büyük bir yükten kurtaran sulama birliklerinin de kendilerine has bir kanunu yoktur. 1996-2004 tarihleri arasında hazırlanan yasa tasarılarında belediye ve köy birliklerine ilişkin düzenlemeler olmasına karşın son yıllarda sayıları hızla artan sulama birlikleri ile ilgili düzenlemeler bulunmamaktadır. Halen 1580 sayılı Belediye Kanununu ve 442 sayılı Köy Kanununu esas alarak çalışan bu birliklerin öncelikle bir teşkilat yasasına kavuşturulmaları gerekmektedir. Sulama birliklerinin yasal durumları ile ilgili bu belirsizlik hem onların işleyişlerini yavaşlatmakta hem de bir çok soruna yol açmaktadır (Şahiner 2003: 39).

Kentsel Altyapı Birlikleri: 1989 yılında Dünya Bankası kredisi ve Turizm Bakanlığı inisiyatifiyle başlatılan *Akdeniz ve Ege Turizm Altyapısı ve Kıyı Yönetimi* kısaca *ATAK Projesi*, yerel yönetim birlikleri için yeni bir içerik doğmasına yol açmıştır. Başlıca kentsel altyapı yatırımlarını; özellikle su, kanal, arıtma, katı atık hizmetlerini birlikler eliyle yürütme biçiminde özetlenebilecek bu içerik Marmaris ve Çeşme-Alaçatı birliklerinde ilk örneklerini yaratmış bulunmaktadır. Model ATAK projesi dışında da uygulama alanları bulmaya başlamış durumdadır. Trabzon ve Rize

illerindeki belediyeleri kapsaması amaçlanan katı atık birliği bu alanda atılmış iri adımlardan birisidir (www.yerelnet.org.tr).

Yabancı kredi kuruluşlarından alınan kredilerle faaliyette bulunan yerel yönetim birliklerinden sulama birlikleri, altyapı ve turizmi geliştirme, çevre koruma birlikleri insanın aklına bu tür birliklerin “ne kadar yerel” oldukları sorusunu da getirmektedir. Örneğin, ÇALBİR (Çeşme ve Alaçatı Çevre Koruma Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği)’in Mayıs 1998’de Dünya Bankası ile yaptığı anlaşmaya göre, birlik verilen kredinin tümünü altyapı yatırımına harcamayacak, özel bir şirket kurarak bu işleri özelleştirecektir. Yine anlaşmaya göre birlik verdiği hizmetler için uygulayacağı ücret tarifesini Dünya Bankasının belirleyeceği kriterlere göre ayarlayacaktır. Dünya Bankasının kriterlerine göre belirlenecek tarifeler; (1) ÇALBİR’in kendi işletme masraflarını, (2) özel işletmecinin giderlerini, (3) gelecekteki yatırım giderlerini, (4) tüm borç geri ödemelerini karşılayacak şekilde belirlenecektir. Yine dünya bankası ile yapılan anlaşma gereği ÇALBİR ve hükümet, ulusal aktörlere karşı küresel aktörlerin, kamu sektörüne karşı özel sektörün çıkarlarını önde tutmak ve korumak sözü vermişlerdir.

İşin ilginç yanı Dünya Bankası ile ÇALBİR arasında yapılan anlaşmaya karşı Türkiye’de toplumsal, siyasal ve sendikal muhalefet görülmemesidir. Toplumsal açıdan bakıldığında, tüketiciler aldıkları su ve kanalizasyon hizmetlerini ödeme dışında hem özelleştirme giderlerini, kredi veren uluslararası kuruluşların kârını, yerli bürokratik kurumların giderlerini cebinden karşılayacak ve ceplerinden çıkan bu ekstra maliyetler onların yaşam kalitesini düşürecektir. Siyasal açıdan ise, kredi anlaşması imzalanan tarihte ÇALBİR’i oluşturan belediyelerin başkanları (ANAP ve CHP’li) partileri koalisyon hükümetinin üyeleri oldukları için aynı cephede yer almışlardır. Muhalefet ise, etkili bir eleştiri politikası üreterek toplumun dikkatini bu anlaşma üzerine çekememiştir. Sendikal açıdan incelendiğinde ise, Dünya Bankası ile yapılan anlaşma gereği zamanla tüm işler özel işletmeciye terk edilecek, Çeşme ve Alaçatı’da su ve kanalizasyon işlerinde çalışanlar gelecekte işlerini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalabileceklerdir (Emek 1999: 70-73).

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin ve onların oluşturdukları birliklerin yerel halka hizmet götürmek amacıyla özel şirketlerle, kredi veren yabancı devlet ve kuruluşlarla yaptıkları anlaşmalarda hem ülke, hem de yerel halkın çıkarlarını korumak amacıyla çok dikkatli hareket etmeleri gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetim birlikleri ve toplum kalkınması ilişkileri konusuna geçmeden önce bu konu ile bağlantı kurmayı kolaylaştıracağı gerekçesiyle birliklerin kalkınma planları içindeki yeri konusuna kısaca değinmenin faydalı olacağını düşünüyoruz.

2.3. BİRLİKLERİN KALKINMA PLANLARINDAKİ YERİ

Daha önce yerel yönetim birliklerinin yerel birimlerin çeşitli nedenlerle (parasal, teknik, siyasi vs.) tek başlarına karşılayamadıkları hizmetleri karşılamak amacıyla güçlerini birleştirerek bu hizmetleri karşılama gereksinmesinden ortaya çıktıklarını belirtmiştik. Görüldüğü üzere yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkışında toplum kalkınması düşüncesinin de önemli bir yeri vardır.

Dünyadaki gelişmeler de incelendiğinde toplum kalkınması çalışmalarının İkinci Dünya Savaşından sonra hızlandığı görülür. Avrupa ülkelerinde birleşme ve birlik kurma yerel yönetim birimlerinin hizmet sunumunda optimum ölçeği sağlamanın yolu olarak görülmüştür. Bu amaçla, Fransa ve bazı Güney Avrupa ülkeleri dışındaki bir çok Avrupa ülkesinde 1950 ve 1960’lı yıllarda idari taksimat reformları yapılarak, idari birimlerin sayıları azaltılmış ve bu sayede hizmet kabiliyetleri yükseltilerek optimum ölçek sağlanmaya çalışılmıştır. 1970 ve 1980’li yıllarda idari reformların hedefi idari işleyişin basitleştirilmesi ve vatandaşa daha yakın bir idarenin kurulması olmuştur. Bu reformlarla şeffaflık, doğrudan ve demokratik katılımın sağlanması hedeflenmiştir. 1990’lı yıllarda dünyadaki gelişmelere paralel olarak idarenin işletme iktisadi prensiplerine göre yapılandırılması çalışmalarına gidilmiştir. Yine bu dönemde Demir Perde’nin yıkılması sonucunda ortaya çıkan yeni demokratik ülkelerde yukarıda anlatılan süreç

hızlandırılıp, sıkıştırılarak çok kısa sürede diğer Avrupa ülkelerindeki gibi optimum ölçeğe uygun idari yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de toplum kalkınması çalışmaları Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile uygulamaya geçmiştir. Toplum kalkınmasının köyden başlaması gereğine inanılmış ve bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu amaçla, 1967 yılı sonuna kadar her ilden bir ilçenin ve 1977 sonuna kadar da tüm köylerin toplum kalkınması kapsamına alınması düşünülmüştür. Toplum kalkınmasının yurt düzeyinde aşamalı olarak sağlanabilmesi amacıyla yapılacak çalışmaların farklı bölgelerde denenmesi öngörülmüştür (Geray 1974: 319). Ancak, köylere yeterli maddi imkanların sağlanamaması, teknik olanakların yeterli olmaması, eğitim düzeyinin düşük olmaması gibi toplumsal ve ekonomik koşullar nedeniyle toplum kalkınmasını köylerden başlatma düşüncesi başarılı olmamıştır.

Türkiye’de köyler, ilçeler ve illerden oluşan taşra teşkilatı optimal büyüklük, etkinlik, verimlilik, rasyonellik ve coğrafi uzaklık kriterleri açısından değerlendirildiğinde köylerin küçük, illerin ise büyük kaldığı görüldüğünden optimal ölçek açısından en uygun yönetim biriminin ilçeler olduğu tespit edilmiş ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planının “Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu” başlıklı 14’üncü Bölümünde “İl yerel yönetiminin görevlerini ilçe düzeyinde örgütleyen kamu tüzel kişiliğine sahip ilçe özel yönetimi oluşturulacak” görüşüne yer verilmiştir. Ancak Türkiye’de son yıllarda ilçe sayısının hızla artırılması nedeniyle ilçelerimiz optimum ölçek olma kabiliyetlerini yitirmiştir. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında söz edilen “İlçe Özel Yönetimi” kurulması anayasa değişikliği gerektirdiğinden, siyasi, kültürel ve sosyal şartlar nedeniyle birleşme yoluyla optimum ölçeğe ulaşılması mümkün görülmediğinden Türkiye’de optimum ölçeği gerçekleştirmenin tek muhtemel ve mümkün yolu Yerel Yönetim Birlikleri olarak görülmektedir.

Sonuç olarak, toplum kalkınması çalışmalarına birinci beş yıllık kalkınma planından sonra da yer verilmiş ve yukarıda özetlenen gelişmeler ışığında köylerden başlayarak, ilçe ve il düzeyinde, oradan da tüm yurdu kapsayacak şekilde toplum

kalkınmasını gerçekleştirmek amacıyla “köyler” arasında, “iller” arasında birlikler kurulmuş, 1978-1980 yılları arasında “bölgesel amaçlı birlikler” kurulmuş ve bunu da “Türk Belediyeler Birliği”ni kurma çalışmaları izlemiştir. Toplum kalkınmasında birliklerden faydalanılması düşüncesine “Kalkınma Planlarında” da yer verilmiş ve IV. Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren kalkınma planlarında birliklerle ilgili açıklamalar yer almaya başlamıştır. Ancak, Türkiye yerel hizmet sunumunda optimum ölçeği sağlama konusunda diğer Avrupa ülkelerindeki gelişmeleri dikkate almadan kendine özgü bir yol izlemiştir (Koçdemir 1998: 403-409). İdari yapılanmamız optimum ölçeğe uygun olmadığından hemen her hükümet yerel yönetimlerimizi içinde buldukları karmaşadan kurtarmak ve yeniden yapılandırmak yönünde kanun tasarıları hazırlamaktadır. 59’uncu hükümet tarafından geliştirilen, son aylarda da gündemde olan “Mahalli İdareler Kanun Tasarıları” da yerel yönetim sistemimizi içinde bulunduğu sıkıntılardan ve karmaşadan kurtarmayı amaçlamaktadır. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısında yerel yönetim birlikleri ile ilgili olarak yapılması düşünülen düzenlemelere yukarıda değinmiştik. Kalkınma planlarımızda yer alan yerel yönetim birliklerine ilişkin açıklamalar ise aşağıda özetlenmektedir:

Kalkınma Planlarımızda yerel yönetim birliklerine ilişkin açıklamaya ilk olarak IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda rastlamaktayız. Bu açıklama aşağıdaki şekildedir:

Belediyelerin tek tek çözemedikleri hizmet sorunlarını, birleşerek çözebilmeleri, üreticiyi ve tüketiciyi koruyabilmeleri ve piyasaya müdahale edebilmeleri, üretken ve kaynak yaratıcı niteliğe kavuşabilmeleri amacıyla aralarında birlik kurmaları özendirilecektir...

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetim birliklerine ilişkin açıklamaların arttığı görülmektedir. Gelişen iletişim ve ulaşım araçları sonucunda yerel yönetimlerin sınırları içerisinde yaşayan insanlarımızın yerel yönetimlerden hizmet standartlarını artırmaları yönündeki talepleri ve yerel yönetim birimlerinin kendilerinden beklenen hizmetleri tek başlarına karşılayacak güçte olmamalarının bu

artışta etkili olduğu söylenebilir. Bu planda yerel yönetim birliklerine ilişkin olarak aşağıdaki açıklamalara yer verilmiştir:

- Mahalli idarelerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır.
- Mahalli idare işletme ve birlikleri nitelikli personel istihdam edilmesini sağlayan bir yapıya kavuşturulacaktır.
- Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza maledecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Sosyal Hedef, İlke ve Politikalar" başlıklı 4'üncü Bölümünün 1068'inci maddesinde yerel yönetimlerin birlik kurmalarının teşvik edileceği yönünde açıklamalar yer almaktadır (Ünlü: 1993: 49). İlgili açıklamalar aşağıdadır:

Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler gerek seçimle gelen yöneticiler, gerekse personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaklardır.

Yukarıdaki açıklamalara karşın, planın kapsadığı 1990-1994 yılları arasında yerel yönetim birliklerinin desteklenmesi yönünde önemli bir uygulamaya rastlanmamıştır (Özhan ve Yeter 1995: 27).

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan "Temel Yapısal Değişim Projeleri" başlıklı Üçüncü Bölümünün "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" adlı 14'üncü alt bölümünde birliklere ilişkin olarak "Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren hizmetlerin karşılanmasını sağlamak üzere mahalli idare birlikleri desteklenecektir" denilmektedir. Planda ayrıca yerel yönetim birlikleri arasındaki işbirliğine katkı sağlamak üzere il ve ilçe özel yönetimlerinin oluşturulacağı belirtilmiştir:

İlin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan il yerel yönetimi ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen ilçe özel yönetimi modeli oluşturularak uygulamaya konulacaktır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan bu düzenleme il ve ilçe düzeyinde faaliyet gösteren yerel yönetim birlikleri arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlamak amacıyla il ve ilçe özel yönetimleri kurulurken, köylere hizmet götürme birliklerinin faaliyet alanlarının ortadan kalkacağı belirtilmektedir (Özhan ve Yeter 1995: 28).

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının 4'üncü Bölümünde yer alan "Mahalli İdareler' Amaçlar, İlkeler ve Politikalar" başlığı altında birliklere ilişkin olarak "Mahalli idare birlikleri, idari ve mali yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretme özelliğine kavuşturulacaktır" denilmektedir. Yine aynı bölümün Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler kısmında "Yerel yönetim birlikleri ve şirketlerine yönelik yasal çerçeve yeniden belirlenecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan başlayarak yerel yönetim birlikleri ile ilgili açıklamalar kalkınma planlarında yer almaya başlamıştır. Yerel yönetim birliklerinin toplum kalkınması açısından önemi fark edilmiş ve birlikler aracılığıyla yerel yönetim birimlerinin bazı sorunların üstesinden gelinebileceği görüşü yerel yönetim birliklerine verilen önemi artırmıştır.

3. TÜRKİYE'DE KÖY BİRLİKLERİ VE TOPLUM KALKINMASI İLİŞKİLERİ

Kalkınma, toplum kalkınması kavramları gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de her dönem önceliğini korumaya devam eden kavramlar olma niteliklerini

devam ettirmektedir. Başta Hindistan ve Pakistan olmak üzere, Birleşmiş Milletler öncülüğünde bir çok ülkede başarılı örnekleri bulunan toplum kalkınması çalışmaları, ülkemizde uzun yıllar boyunca göz ardı edilen ve bu nedenle her türlü yatırımı devletten bekleme alışkanlığı kazanan köylerimizin ve diğer kırsal alanlarımızın bu alışkanlıklarına bir son vermeyi, halk katılımını ön plana çıkararak toplum kalkınmasını gerçekleştirmeyi hedeflemektedir (Güneş 2003: 114). Kalkınma planları ile yerel yönetim birlikleri ilişkilerine değinmeye çalıştığımız kısımda ülkemizde planlı kalkınma dönemine girilen 1960 yıllardan sonra kırsal alanlardan başlayarak toplum kalkınmasının gerçekleştirilmeye çalışıldığından söz etmiştik.

İçinde bulunduğumuz 2005 yılında dahi toplum kalkınması kavramı halen güncelliğini korumaktadır ve Türkiye’de iktidarda “adalet ve kalkınmayı” gerçekleştireceğini savunan bir parti bulunmaktadır. Yönetim bir çok alanda reformlar gerçekleştirerek Avrupa Birliği tarafından istenilen standartlara Türkiye’nin yapısını uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Bu reformlardan biriside 2003 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve onunla eş zamanlı olarak hazırlanan Mahalli İdareler Kanun Tasarılarıdır. Mahalli idareler kanun tasarılarından Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdareleri Kanun Tasarıları yakın zamanlarda yasalaşmışlardır. Yerel yönetim birlikleri konusunun ise Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı çerçevesinde ayrı bir konu olarak ele alınması birlikler açısından önemli bir gelişmedir. Çünkü Türkiye’de uzun yıllar boyunca devam eden köyden kente göç, köy yönetimlerinin ekonomik ve teknik açılardan güçlendirilememeleri gibi nedenlerle toplum kalkınmasının kırsaldan başlayarak gerçekleştirilmesi ümidi kaybolmaya başlamıştır. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı madde 15’te “birlik tüzüğünde üye mahalli idareler tarafından birliğe devredilmesi öngörülen hizmetlerin ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesine yetecek gelir kaynaklarının sağlanması öngörülmektedir. Ayrıca, tasarı ile özel olarak düzenlenen köy birlikleri için diğer birliklerden farklı olarak ilave gelir kaynakları öngörülerek köylerin kalkındırılmasına daha fazla kaynak tahsis edilmesi amaçlanmaktadır” denilerek köy kalkınması ve toplum kalkınması açısından köy birliklerine verilen önemin altı çizilmektedir.

Biz bu başlık altında köy birliklerinin yapıları, işleyişleri ve sorunlarına ilişkin biraz daha ayrıntılı bilgiler verdikten sonra, toplum kalkınması-kooperatifçilik ve toplum kalkınması-köy birlikleri ilişkilerini kurmaya çalışacağız.

3.1. KÖY BİRLİKLERİ KAVRAMI VE MEVCUT DURUM

Bu kısımda yukarıda da kısaca değindiğimiz köy birlikleri kavramına daha ayrıntılı bir şekilde değineceğiz. Ülkemizde köy birlikleri ya da köylere hizmet götürme birlikleri olarak adlandırılan bu yerel yönetim birliği türü sayı itibariyle diğer tüm birliklerden daha fazladır. Köy birlikleri genellikle bir ya da birden fazla amacı gerçekleştirmek üzere mülki idare amirlerinin önderliğinde kurulan, kırsal alanlara hizmet götürme amacına hizmet eden kurumlardır.

Türkiye’de 1970’li yıllardan itibaren gündeme gelmesine, kalkınma planlarında vurgulanmasına ve hatta “yerel yönetimler yasa tasarıları” şeklinde meclis gündemine taşınmalarına karşın ilçe özel yönetimlerinin kurulamaması, il özel yönetimlerinin ilçelerde kaymakamları dışlayan yapısı, köylere götürülecek hizmetler için kaymakamların parasal imkanlarının yetersizliği gibi nedenler kaymakamları yeni arayışlara itmiş ve bu arayışların sonucunda özellikle 1980 sonrasında köylere hizmet götürme birlikleri hızla çoğalmıştır.

Ülkemizde köylere hizmet götürme birliklerinin, mülki idare amirlerinin özel gayretleri sonucunda oluşturdukları bütçeleri ile gerek köylerde ve gerekse de ilçe merkezindeki kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda önemli hizmetleri gerçekleştirdikleri bilinmektedir. Köylere hizmet götürme birlikleri kırsal alanda toplum kalkınması çalışmalarında önemli fonksiyonlar üstlenmenin yanı sıra, ülkemizdeki ödenek yetersizliği ve düzensizliği gibi nedenlerle vatandaş gözünde prestij kaybeden kamu kurum ve kuruluşlarına da kaynak oluşturmuşlardır (Arslan 2003b).

Köy Birliklerinin Yasal Durumu: Türkiye’de köy yerel yönetimleri 442 Sayılı köy kanununun köylere yüklediği görevlerin büyük bir kısmını mali ve teknik

yetersizlikler nedeni ile yerine getirememektedirler. Bu nedenle hem köylüler hem de köy kanununu uygulamak zorunda olanlar büyük güçlük çekmektedirler. İşte bu güçlüklerin üstesinden gelmek amacıyla kanun koyucu köylerin her türlü güçlerini birleştirerek birlik kurmalarını uygun bulmuş ve desteklemiştir. Kurulacak bu birlikler aracılığıyla hem köye ilişkin zorunlu görevlerin yerine getirilmesi hem de toplum kalkınmasının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Gül 1965: 100). Yerel yönetim birliklerinden köy birliklerinin hukuki temelini oluşturan yasal düzenlemeleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 133'üncü maddesinde "Belde ve köyler, vilayet idarei hususiyeleri kendilerine kanunla verilen mecburi ve ihtiyari vazifelerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve ifa için birlik tesis edebilirler" denilmektedir. Esas olarak, köy birliklerinin yasal dayanağını oluşturan 1924 tarihli, 442 Sayılı Köy Kanununun 47 ve 48'inci maddelerinde ise aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

Madde 47- İki veya daha ziyade köyler arasındaki işler için o köyler muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar. Ve ondan sonra hükümete haber vererek alacakları izne göre işe başlarlar.

Madde 48- İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylülerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dilemci üzerine köyün bağlı olduğu hükümet reisi işe karışır. Ve o köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir.

Diğer yandan 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının 56'ncı maddesinde köy birliklerinin kurulması ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir:

Bucak çevresindeki bütün köylerle belediyeler kendi aralarında içme suları, sulama, yol, 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'inci ve Belediye Kanununun 133'üncü maddelerine göre birlik kuracaklarsa, bucak meclis ve komisyonu bu birliğin karar ve

murakabe heyetleri, bucak müdürleri de icra vasıtası görevini yaparlar. Bu suretle birliğin kuruluşu valinin tasdiki ile tamamlanır.

1580 sayılı Belediye Kanunu değişmeden önce tüm birlikler bu yasada yer alan hükümler çerçevesinde kurulmaktaydılar. Ancak mahalli idareler kanun tasarıları içerisinde birlik konusunun ayrı bir yasa ile düzenlenmesi hedeflenmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 17'inci maddesi (Bkz. EK-2) köy birliklerini düzenlemektedir.

Köy kanununun 47-48'inci maddelerinde iki ya da daha çok köy arasındaki işler için köy ihtiyar heyetleri ve köy muhtarlarının toplanarak işlerin nasıl halledileceği ve her köyün yapılacak işler için ne tür katkılarda bulunacaklarının kararlaştırılması öngörülmektedir. Alınan karar en büyük yerel yöneticinin onayından sonra uygulamaya girecektir. Bu yöntem çok sayıda köyü ilgilendirmeyen, sürekli olmayan ve kısa sürede sonuçlandırılabilir işler için uygundur. Burada kastedilen şey birlik değil, köyler arası işbirliğidir. Ancak bu yöntem birçok köyü ilgilendiren, uzun süreli ve süreklilik gösterecek telefon, yol, içme ve sulama tesisleri oluşturulması ve işletilmesi işleri için uygun değildir. Bu durumda başvuru yöntemi ise genellikle köy birlikleri kurmaktır (Geray 1974: 166-167).

Kurulacak birliğin etkinlik alanı bir ilin sınırları dahilinde ise, birlik kuracak köy derneklerinin aldıkları karar doğrultusunda bir müzakere metni oluşturulur ve mahallin en büyük mülki idare amirine (vali ya da kaymakam) sunulur. Müracaatı alan vali ya da kaymakam, müracaatı inceler, muhtarları dinler ve eksik bulduğu hususların karara ilave edilmesini isteyebilir. Gerekli düzenlemeler de yapıldıktan sonra mahallin en büyük mülkiye amirince birliğin kuruluşu onaylanır. Birliğin onaylandığı ilgili köy muhtarlıklarına yazılı olarak tebliğ edilir. Bu tebligat üzerine birlik kurulmuş olur ve faaliyete geçebilir. Eğer birlik birden çok ilin sınırına giren belediye ve köyler arasında kuruluyorsa, bu konuda İçişleri Bakanlığı'nın onayını almak gerekmektedir (Gül 1965: 96; Geray 1974: 167).

Özel idare teşkilatında açılacak bir dosyada birliğin faaliyetleri takip edilir. Kaymakam, kurulan birliği vilayete bildirir. Birliği idare etmek için bir tüzük hazırlanmalıdır. Hazırlanacak tüzükte bulunması gereken hususlar konusunda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan tip tüzüğe uyulması İçişleri Bakanlığı'na istenmektedir. Cemiyetler kanununa göre birliğin kuruluşu zabıtaya da bildirilir (Gül 1965: 96).

Köy birliklerinin gelişimini incelediğimizde anayasa ve birliklere ilişkin yasalardaki birlik kurulmasına ilişkin prosedürün tanıdığı kolaylıklar sonucunda, cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren çeşitli konularda birlikler kurulduğunu görmekteyiz. 1960'lı yıllara kadar genellikle mülki idare amirleri öncülüğünde yol, su, elektrik, telefon hizmetlerini yürütmek amacı ile sınırlı alanlarda faaliyet gösteren birlikler kurulmuştur. Birlikler konusunda en önemli artış 1963 yılından sonra *planlı döneme* girişle birlikte olmuştur. Dönemde uygulamaya konulan “kalkınmada halk katkısı” ilkesine paralel olarak özellikle kırsal alanda birliklerin arttığı görülmüştür. Yine 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığının faaliyete geçmesiyle birlikte köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi konularda hizmet veren köylere hizmet götürme birliklerinin sayısında büyük bir artış olmuştur (Geray 1974: 168; Arslan 2003b).

Özhan ve Yeter (1995: 49-50), tarafından yapılan bir araştırmaya göre Türkiye’de 1995 yılı itibariyle 906 birlik bulunmaktadır (Bakınız Tablo: 3-4). Araştırmaya göre, bu 906 birliğin birlik başkanlarının %77’si kaymakam, %9’u vali veya vali yardımcısı, %9’u köy muhtarı ve %5’i belediye başkanıdır. Yine 906 birlikten 652 (%72) tanesi köylerin katılımı ile kurulan birliklerdir. Sonuç olarak 1995 verilerine göre, başkanı mülki idare amirleri olan birlikler toplam birliklerin %86’sını oluşturmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı, Köy-Birlikler ve Taşitlar Şubesi’nden Aralık 2003’te edindiğimiz verilere göre Türkiye’de 1989’dan itibaren bakanlıkta kaydı bulunan toplam 1055 birlik vardır (Bakınız Tablo: 6). Aynı kaynakta 1982 öncesi valilik onayı ile kurulan birliklerle bu sayının 1500’e çıkacağı

belirtilmektedir. Bu birliklerden 450'si yani neredeyse yarısı köylere hizmet götürme birlikleridir .

3.2. KÖY BİRLİKLERİNİN ÖRGÜTLENME BİÇİMİ

Köy birliklerinin organlarının yapısı ve işleyişi konusunda 1580 sayılı Belediye Kanununun 139-148'inci maddelerine başvurulması gerekmektedir. Köy birliklerinin organları diğer yerel yönetim birliklerinde olduğu gibi birlik başkanı, birlik meclisi ve birlik encümeninden oluşmaktadır. Aynı yapı Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nda da korunmaktadır. Tasarının üçüncü bölümünde (Bkz. EK-2) madde 7-15 birliğin örgütsel yapısına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu konular birliklerin örgütsel yapısı incelenirken ayrıntılı olarak ele alındığından bu kısımda üzerinde fazla durmayacağız.

3.2.1. BİRLİK BAŞKANI

Birlik başkanı birliğin yürütme organıdır. Köy birliklerinde birlik başkanı genellikle mülki idare amirleri vali/kaymakamdır. Bu birlikler mülki idare amirlerinin teşvik ve yönlendirmesi ile oluşturulurlar. Valilerin, vali yardımcılarının ve kaymakamların birlik başkanı olmalarının hiçbir hukuki dayanağı yoktur. Bu uygulama bir zaruret olarak algılanmaktadır (Arslan 2003b). Çünkü, köy muhtarları birliği idare etme konusunda gerekli bilgi ve tecrübeye sahip olmadıklarından mülki idare amirlerinin birliği yönetmeleri doğal karşılanmaktadır.

3.2.2. BİRLİK ENCÜMENİ

Birlik meclisinin her zaman toplanması güç olduğundan, işlerin aksamadan yürütülebilmesi için gerekli kararları almak üzere birlik encümeni (yönetim kurulu) oluşturulur. Encümen birlik başkanı başkanlığında dört üyeden oluşur. Encümen bütçeyi hazırlar, yıllık çalışma plan ve programını oluşturur, alım-satım ve ihale işlerine bakar, gelirlerin toplanmasını sağlar (Geray 1974: 167).

Her ne kadar köylere hizmet götürme birliklerinin tüzüklerinde yazılı olan meclis, encümen gibi organlar bulunsada, uygulamada esas belirleyici birlik başkanı sıfatını taşıyan mülki idare amirleri vali/vali yardımcıları/kaymakamlar dır (www.icisleri.gov.tr).

3.2.3. BİRLİK MECLİSİ

Birlik meclisi, birlik encümeniyle birlikte birliğin görüşme ve karar organı olma özelliğine sahiptir. Birliğin çalışmalarını denetlemekle görevli olan birlik meclisi yılda en az iki kez toplanır. Birlik meclisi birliğe üye belediye ve köyleri temsil etmek üzere, ilgili belediye meclislerinin ve köy derneklerinin her birince seçilecek en az ikişer üyeden oluşmaktadır. Köy birliklerinde her köy muhtarı aynı zamanda birlik meclisi üyesidir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın birlik meclisini düzenleyen 8'inci maddesinde "birlik tüzüğünde, üye mahalli idarelerin birlik meclisinde nüfus veya katılım payı oranına göre temsil edilmelerine dair esas getirilmesi" öngörülmektedir.

3.3. KÖY BİRLİKLERİNE İLİŞKİN BAZI SORUNLAR

Ülkemizde sayıları hızla artan ve kendilerinden önemli hizmetleri gerçekleştirmeleri beklenen köy birliklerinin çeşitli sorunları bulunmaktadır. Bu sorunlar genel olarak, birliklerle ilgili yasal düzenlemelerden ve uygulamada yapılan hatalardan kaynaklanmaktadır.

Birliklere ilişkin sorunları; yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunlar, kaynakla ilgili (akçal) sorunlar, personele ilişkin sorunlar, siyasi kökenli sorunlar, kurumlar arası anlaşmazlıklardan kaynaklanan sorunlar ve kaymakamların birlik konusuna farklı bakış açılarından kaynaklanan sorunlar şeklinde sınıflandırmak mümkündür.

3.3.1. YASAL DÜZENLEMELERDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR

1924'de çıkarılan Köy Kanunu oldukça eski olmasına karşın, halen yürürlüktedir. Ancak, köy kanunu hazırlandığı dönemde ülkemizde yerel yönetim birlikleri uygulamaları olmadığından Köy Kanununun birliklere ilişkin hükümleri köy birliklerinin güncel ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Bu nedenle köy birlikleri kurulurken 1580 sayılı belediye, 5442 sayılı il idaresi ve 3330 sayılı il özel idaresi kanunlarının ilgili hükümlerinden yararlanılarak kurulmuşlardır.

Köylerin birliklere katılmalarında hizmetin türü, coğrafi koşullar ve yerel gereksinimler etkili faktörlerdir. Ancak yasa köylerin birliğe katılmalarını isteğe bırakmıştır. Bu durumda birlik kurulması gereken bir konuda ilgili köylerden birisi birliğe katılmama kararı alırsa mülki idare amirlerinin o köy üzerinde herhangi bir yaptırımları bulunmamaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim tarafından yapılan ve kırsal alanların kalkınması açısından hayati önemi olan parasal kaynaklar israf edilmektedir (Geray 1974: 171). Bu konuda Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 4'üncü maddesinde hüküm gereği su, atık su, katı atık vb. altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunması konularında uygulanacak projenin zorunlu kılması durumunda, ilgili mahalli idarelerin üyeliği, Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu hale getirilmektedir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı henüz yasalaşmadığından uygulamada köy birliklerinin faaliyetleri mülki idare amirlerinin bilgi, beceri ve inisiyatiflerine bağlı olarak yürütülmektedir. Yine bazı mülki idare amirleri birliklere önem verirken bazıları aynı önemi vermemektedirler (Ulu 2000: 222).

3.3.2. AKÇAL SORUNLAR

Köylere hizmet götürme birlikleri, mülki idare amirleri olan birlik başkanlarının gayretleri ve şartları zorlamaları ile gelir sağlamaktadırlar. Uygulamada birliklerin çok genel olarak dört şekilde gelir sağladıkları görülmektedir (Ulu 2000: 219-220). Bunlar:

- Bir takım işletmelerin kurulması ve işletilmesinden ya da üretilen ürünlerin pazarlanmasından sağlanan gelirler.
- Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde olduğu gibi devlet ihalelerinin birliklere verilmesi sonucu sağlanan gelirler.
- Birliklerin verdikleri hizmetler nedeniyle aldıkları ücretlerden elde edilen gelirler.
- Birliklere yapılan hibe ve bağışlardan sağlanan gelirler.

Oysa devlet kurumlarının işleyişleri kişilere bağlı olmamalı, objektif kurallara dayanmalıdır. Yerel yönetim birlikleri konusunda yasal düzenlemler yapıldığı takdirde birliklerin gerekli parasal kaynaklarla donatılması Anayasa gereğidir. Birliklerin faaliyetlerini yürütebilmeleri düzenli ve sürekli gelir kaynaklarına sahip olmaları ile mümkündür. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 15'inci maddesinde birlik tüzüğünde üye mahalli idareler tarafından birliğe devredilmesi öngörülen hizmetlerin ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesine yetecek gelir kaynaklarının sağlanması öngörülmektedir.

3.3.3. PERSONELE İLİŞKİN SORUNLAR

Daha önce de söz ettiğimiz gibi genel ve katma bütçeli kurumlardan İl Özel İdareleri, Belediyeler, ve Belediyelerin kurdukları birliklerde çalışanlar devlet memurları kanununa tâbidir. Köy birliklerinde çalışanların ise herhangi bir sosyal güvenceleri yoktur. Köy Birliklerinin karar organlarında çalışanlar da ücret almadan çalışmaktadırlar. Bu konuda Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nın 17'inci maddesinde birliklerin personel istihdamı konusunda aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

“Köy birlikleri ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edebilir. Ancak, köy birliklerinin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %10'unu aşamaz. Vali ve kaymakamlar birlik muhasebe ve idari işlerini yürütmek üzere diğer kurum ve kuruluşlardan personel

görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilenlere birlik bütçesinden, her türlü ödemeler dahil kurumundan almakta olduğu brüt maaşının üçte birini aşmamak üzere ödenek verilir”

Teknik eleman bulma sorunu da birliklerin altından kalkamayacağı bir sorundur. Çünkü köy birliklerinin gerçekleştirmeyi düşündükleri projeler daha çok teknik niteliklidir. Ancak köy birliklerinin söz konusu teknik personeli istihdam edecek mali gücü yok denecek kadar azdır. Bu personel istihdam edilse bile bu sefer de hizmetler için ayrılan kaynağın önemli bir kısmı teknik personelin ücretini karşılamak için harcanacaktır. Sonuçta köy birlikleri teknik eleman bulma ve istihdam etme konusunda büyük sıkıntılar çekmektedirler (Geray 1974: 173-174).

3.3.4. SİYASİ KÖKENLİ SORUNLAR

Köy birliklerinin yöneticileri olan mülki idare amirlerinin kurdukları birlikler aracılığı ile gelir elde etmeleri, araç ve gereç sağlayarak güçlü bir konuma ulaşmaları bürokratların her açıdan kendilerine bağımlı olmalarını yeğleyen siyasiler ile bürokratları karşı karşıya getirebilmektedir.

Diğer yandan birlik karar ve danışma organlarında görevli olanların herhangi bir siyasi partiye bağlı olmaları ya da sempati duymaları vali/ kaymakamlar tarafından halledilebilecek bazı problemlerin merkezi yönetime götürülmesine neden olabilmektedir (Bu konularla ilgili yaşanmış bazı örnekler için bakınız: Geray 1969: 16-33; Geray 1974: 174; Ulu 2000: 224).

3.3.5. KAYMAKAMLARIN BİRLİK KONUSUNA FARKLI BAKIŞ AÇILARINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR

Köy birliklerinin başarısı, genel olarak birlik başkanlarının girişkenliğine, hukuki bilgi ve yaklaşımlarına, cesaret ve tecrübelerine, gelecekle ilgili beklentilerine bağlıdır. Kimi mülki idare amirlerinin birlik işlerini aksatacak şekilde birlik faaliyetlerine dar kapsamlı yaklaşımları, kimilerinin ise birliklere özel işletmeymiş gibi çok geniş yaklaşımları, kamu hizmetlerinin karşılanmasında kişisel

tercihlerin değil, kuralların hakim olması gerçeğine aykırı bir durum oluşturmaktadır (Geray 1974: 171). İçişleri Bakanlığı eski mülkiye başmüfettişlerinden Yılmaz Arslan'ın birlikler konusunda yaptığı araştırmalar sonucunda köy birlikleri konusunda tespit ettiği problemleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (Arslan 2003 a,b):

- Birliklerin parasal imkanları ve büyüklüklerine bağlı olarak tüzüklerinin çok farklı ve yetersiz olması, bir kısmının 1970'li yıllardaki tüzüklerle işlemlerini yürütmesi, 1990 yılındaki tip tüzüğe uygun düzenleme yapmamış olması, tüzük değişikliklerinin ilgili valilerin tutumuna bağlı olarak ya hiç yapılamaması, ya da gerekli gereksiz birçok defa değişiklik yapılmış olması.
- Birlik Meclisi ve Birlik Encümeni oluşumlarının belli bir standardının olmaması, birlik tüzüklerinde farklı düzenlemeler yapılması ve uygulanması, “doğal üye, tâbi üye adı altında ilgili, ilgisiz birçok daire amirinin veya memurların birliğe üye yapılması, bunların oy haklarının bulunması, birlik başkanlarının iş ve işlemleri kendi mahiyetindeki personelle yürütme eğilimi içerisinde olmaları.
- Birlik Meclisi ve Birlik Encümeni toplantılarının düzenli olarak yapılmaması, bazen evrak üzerinde yapılmış gibi gösterilmesi, bazı kararlarda üyelerin çok eski tarihli imzalarının bile tamamlanmamış olması, iş ve işlemlerin tamamının birlik başkanının emir ve direktifleriyle yapılması, daha sonra kararın bu çerçevede alınması, hatta bazı birliklerde Birlik Meclisi ve Encümeninin bir çok yetkisinin alınan kararlarla Birlik Başkanına devredilmesi ve katılımcı bir birlik anlayışından ciddi oranda sapmalar olması.
- Bütün birlik tüzüklerinde yer almasına rağmen, Tüzüğün uygulamasına ilişkin yönetmelik çıkarılmaması.
- Birlik Tüzüğü'nün amaç maddesinin çok kısa ve çok genel nitelikte düzenlenmesi, ayrıntılı bir düzenleme yapılmaması, görev alanının çok kapsamlı tutulması.

- Birlik gelirleri ve giderlerinin tespitinde belirli bir standart olmaması, tüzükte yazılı gelir ve gider kalemleri dışında gelir ve giderler bulunması.
- Birliklerin ihale mevzuatı karşısındaki durumlarının belirsiz olması, tüzüklerde genelde ihale kanununa tâbi olunmadığının ifade edilmesine rağmen hangi usule tâbi olunduğunun belirlenmemiş olması, bazı birliklerin de ihale kanununa tâbi olduğunun tüzükte belirtilmiş olması ancak bunun hukuken mümkün olmadığı bilinmemesi.
- Birliklerin çeşitli alanlarda ticari faaliyette bulunmaları, buna ilişkin usul ve esasların herhangi bir metinle düzenlenmemiş olması.
- Birliklerin başka birimlere ait çeşitli inşaat işlerini taşeron sıfatıyla üstlenmeleri ve bir tür müteahhitlik yapmaları.
- Vakıf Başkanının ve Birlik Başkanının aynı kişi olmasına rağmen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından finanse edilen bazı işlerin birlikler tarafından kâr amaçlı olarak üstlenilmesi, bu yolla makul ölçülerin üzerinde kaynak transferi yapılması.
- Vergi mükellefiyeti açısından birliklerin durumunun net olarak ortaya konulmamış olması, bazı birliklerin Kurumlar Vergisi ve KDV'yi düzenli olarak ödediği halde bazı birliklerin hiç vergi ödememesi, harcamalar sırasında Damga Vergisi ve Stopajla ilgili yükümlülüklerin düzenli olarak yerine getirilmemesi ve dolayısıyla Devletin vergi kaybına uğratılması.
- Köylere yönelik hizmetlerle ilgili olmayan, genel idareye ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarının genel bütçe ödenekleriyle karşılamaları gereken ihtiyaçlarının birliklerce karşılanması, bu uygulamanın kurum amirlerini belli oranda rahata ve tembelliğe itmesi ve dolayısıyla ödenek talebi ve takibi konusunda gayret gösterilmemesi, ihtiyacın üzerinde döşeme, demirbaş, kırtasiye ve bilgisayar alımları yapılması.
- Birliklerin personel istihdamında belli bir standardın olmaması, işlemlerin genelde özel idare, maliye veya kaymakamlık personeli eliyle yürütülmesi ve bu kişilere ilave ödemeler yapılması.

- Birlik Başkanı, Encümen Üyeleri ve Saymanlara belli bir standarda bağlı olmaksızın ücret, huzur hakkı v.b. adlar altında ödemeler yapılması, bazen bu ödemelerin makul ölçülerin üzerinde olması.
- Taşıt Kanununa tâbi olmayan birliklerin araç alımları konusunda belli bir düzenlemenin olmaması nedeniyle keyfi davranılması.
- Birliklerin İl Özel İdaresiyle ilişkilerinin belli bir standardının olmaması, Valilerin tutumuna bağlı olarak ilişkilerin sürdürülmesi, Valilerin İl Özel İdaresinden doğrudan yaptıkları taktirde belli prosedüre uymaları gereken konularda ilçe birliklerine para aktarmak suretiyle bu işleri yaptırılmaları ve birliklerin aracı olarak kullanılması.
- Son yıllarda Köy Hizmetleri işçilerine kendi kurumlarınca fazla çalışma ücreti ödenmediği gerekçesiyle İl Özel İdarelerinden aktarılan paralarla işçilere fazla mesai ödenmesi, bu kurumun araçlarına ait bazı yedek parça ve onarım giderlerinin de zaman zaman birliklerce karşılanması.
- Birliklerin bütçe ve muhasebe işlemlerinin nasıl yürütüleceğine ilişkin düzenleyici bir metnin bulunmaması nedeniyle, çok farklı formatta bütçe, kesin hesap çizelgeleri hazırlanması, farklı defterler tutulması, avans sisteminin belli olmaması.
- Kırsal kesimde vatandaşlar arasında tenkit konusu olabilecek ve lüks olarak değerlendirilebilecek alanlara harcamalar yapılması, (Sık sık Kaymakamlık lojmanlarının onarılması, hatta ilave lojman yaptırılması, Kaymakamlığa ve diğer bazı kuruluşlara binek aracı alımları, çok lüks sayılabilecek dört çarpı dört arazi aracı alımları v.b.), temsil, tören ve ağırlama giderlerinin ilçelerde birlik bütçesinden karşılanması, ancak bu konuda herhangi bir yazılı düzenlemenin bulunmaması.

Bu sorunlara ek olarak köy birlikleri konusunda yaptığımız bir tespiti ise aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- İllere ait internet sayfalarında il ve ilçelerin yöneticileri, belediyeler, köyler ile yörenin tarihi ve coğrafi özellikleri hakkında bazı bilgiler

bulunurken, köy birliklerinin yaptıkları çalışmalar ve verdikleri hizmetler hakkında hiçbir bilgi bulunmamaktadır. İllerdeki birliklerin çalışmaları hakkında “yerel net” projesi kapsamında bilgiler verilmesi hem birliklerin birbirlerinin faaliyetlerinden ve olumlu tecrübelerinden haberdar olmalarını sağlayacaktır, hem de yerel halkın bilgi gereksiniminin karşılanmasına yardımcı olacaktır.

3.4. TOPLUM KALKINMASI AÇISINDAN KÖY BİRLİKLERİ, KOOPERATİFLER

Yukarıda, köy birliklerinin tanımı, köy birliklerinin yapıları ve işleyişleri konularında bilgiler verdik. Bu başlık altında ise; tezimizin varsayımlarından birisi olan köy birliklerinin toplum kalkınmasını gerçekleştireceği düşüncesinden hareketle toplum kalkınması-kooperatifçilik ve toplum kalkınması-köy birlikleri ilişkilerini kurmaya çalışacağız.

Toplum kalkınması kavramı; İkinci dünya savaşından sonra sömürge statüsünden kurtulan ülkeler ile diğer geri kalmış ülkeler bu geri kalmışlıklarından kurtulabilmek için çeşitli çabalar içine girmişlerdir. Geri kalmış ülkelerin kalkınma konusunda başvurdukları yöntemlerden birisi de, “Toplum Kalkınması” yöntemi olmuştur. 1944 yılında Afrika Toplumunda Kitle Eğitimi adlı bir raporda “Kitle Eğitimi” olarak ifade edilen bu terim 1948 yılından itibaren “Toplum Kalkınması” olarak kullanılmaktadır (Gönül 1977: 132).

Türkiye’de toplum kalkınması kavramının ilk kez ele alınıp tartışıldığı dönem 1960’lı yıllardır. Dönemde Türkiye’nin tarım ülkesi olma nitelikleri ağır basmaktadır. 1960 nüfus sayımı sonuçlarına göre Türkiye nüfusu 27.754.820 kişidir. Kentli nüfus 8.859.731 kişi olup toplam nüfusun %33.69’unu, köy nüfusu ise, 18.895.089 kişi olup toplam nüfusun %68.08’ini oluşturmaktadır (DİE 2000 Türkiye’de Nüfus Sayımları). 1960’ların bu özelliği nedeniyle Türkiye’de toplum kalkınması “köy kalkınması” olarak algılanmıştır (Gül 1965: 75).

Toplum kalkınması ülkemizde köy kalkınması ile eş anlamlı olarak düşünülse de toplum kalkınması çalışmaları sadece bir köyü ya da köy altı yerleşimleri (kom, mezra, oba, mahalle v.s.) değil, kentsel yerleşim alanlarının mahalle semt gibi kesimlerini de kapsamına alabilir. Mesela Ankara'nın Altındağ ilçesindeki gecekondu bölgelerinde toplum kalkınması çalışmaları yapılmıştır (Gönül 1977: 134-135). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1963-1967) hazırlanan 1963 Yılı Programı adlı kitapta toplum kalkınması aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

Toplum kalkınması, halkın, kendi sosyal iktisadi ve kültürel şartlarını geliştirmek için giriştiği gönüllü çabaların, devletin bu alandaki çabası ile birleştirilmesi demektir. Toplum kalkınması; halk topluluklarının ulusun bütünüyle kaynaştırılması, toplulukların ulusal kalkınmaya tam olarak katılması amacını gütmektedir. Bu çok cepheli amaç, iki prensiple sağlanmaktadır: (1) Toplumun, kendi yaşama şartlarını geliştirme çabalarına gönüllü olarak katılması ve toplumun bu davranışının devlet tarafından teşvik edilmesi, (2) Halkın, kendi işini kendi görmesi, topluluk içinde karşılıklı yardım fikir ve çalışmalarını destekleyecek ve daha verimli kılacak hizmetlerin de devletçe sağlanması.

Toplum kalkınması metodu toplumu şehirde ve köyde bu iki prensibe göre eğitmek ve teşkilatlandırmak suretiyle amacına varacaktır. Yurdumuzdaki toplumsal problemler karşısında toplum kalkınması programında ağırlık, köy kalkınmasına verilmiştir.

Birleşmiş Milletler örgütünün, uluslararası deneyimleri ışığında geliştirdiği toplum kalkınması tanımı aşağıdaki gibidir:

Toplum kalkınması; küçük toplulukların içinde buldukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri çabaların devletin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, bu toplulukların ulusun bütünüyle kaynaşması, ulusal kalkınma çabalarına tam olarak katkıda bulunmalarının sağlanması sürecidir.

Bu tanımın eğitsel ve örgütsel olmak üzere iki ana yönü vardır. Eğitsel açıdan, toplum kalkınmasının gerçekleşebilmesi toplumun bilgi, düşünce ve değer yargılarının eğitim yolu ile değiştirilmesiyle mümkündür. Toplum kalkınmasıyla verilmek istenen eğitim, insanlarda kendilerini ilgilendiren sorunları çözmek için

kararlar almak, varılacak amaçları belirlemek, yeni teknikleri ve yöntemleri benimsemek, değişimlere uyum yeteneklerini kazandırmaya yönelik olmalıdır.

Örgütsel açıdan toplum kalkınması, halkın bir araya gelerek ortak sorunlarını çözmek için örgütlenmelerini öngörmektedir. Bunun için bireylere hem var olan örgütlerin daha etkili olarak çalışmasını kolaylaştıracak, hem de yeni örgütler kurmalarını sağlayacak bir eğitim verilmesi gerekmektedir. Örgütsel açıdan toplum kalkınması, sadece yerel topluluklar açısından değil, bu topluluklara hizmet sunan, onları belli yönlere yöneltmek isteyen devlet örgütleri açısından da düşünölmelidir. Devlet örgütlerinin halkın girişkenliğini ve karşılıklı yardım duygularını geliştirecek şekilde yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Geray (1974: 310-312) toplum kalkınmasının dayanması gereken ana öğeleri; kendine yardım ve destekli imece, duyulan ihtiyaçlardan hareket ve gönüllölük, topluluğun bir bütün olarak ele alınması şeklinde üç başlık altında incelemektedir.

Destekli İmece; Toplum kalkınmasının gerçekleşebilmesi, yerel toplulukların sorunlarının bilincine vararak, güçlerini birleştirmelerine bu sayede de ortak sorunlarını çözmeye çalışmalarına bağlıdır. Toplum kalkınması için yerel topluluğun çabalarına devletin de katkı sağlaması gerekmektedir. Toplum kalkınmasının en önemli özelliği halkın kendi kendine yardım için giriştiği çabaların devlet tarafından desteklenmesidir.

Gönüllölük İlkesi; Gönüllölük ilkesine göre toplum kalkınması zorlamaya değil, inandırmaya ve işbirliğine dayalı bir çalışmadır. Toplum kalkınması çalışmalarındaki en önemli unsur, devlet kurumlarının herhangi bir zorlaması olmadan toplulukların güçlerini bilinçli bir şekilde, isteyerek ve gönüllü olarak birleştirmeleridir. Bunun için yerel toplulukların farkına varmadıkları, gereksinme duymadıkları ancak yerine getirmeleri gereken işler konusunda bilinçlendirilmeleri gerekmektedir.

Yerel Topluluğun Bütünlüğü İlkesi; Yerel toplulukları sadece belirli yönlerden ele alıp, belirli gereksinmelerini karşılamak yerine, yerel topluluğa götürülecek hizmetler arasında ilişkiler kurarak hizmet bütünlüğünün sağlanmasını ifade etmektedir.

3.4.1. TOPLUM KALKINMASI VE KOOPERATİFLER

Kooperatif ortak bir amaca varmak için eşitlik ilkesi çerçevesinde kişilerin istekleriyle oluşan bir birliktir (Geray 1974:188). Başka bir tanımla, ortaklarının belirli ekonomik faaliyetlerini, özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım ve dayanışma yoluyla sağlayıp korumak amacıyla oluşturulan örgütlerdir (DPT 2000: 38).

Toplum kalkınmasının eğitsel ve örgütsel olmak üzere iki yönü olduğunu söylemiştik. Toplum kalkınmasının örgütsel yönü ile kooperatifçilik arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Toplum kalkınmasının örgütsel yönü, toplulukların birlik, dernek, cemiyet ve kooperatif gibi gönüllü kuruluşlar oluşturmalarını desteklemektedir. Toplum kalkınması çalışmaları kooperatifçiliğe giden eğitsel ortamı hazırlamaktadır. Toplum kalkınması çalışmalarının ortaya çıkaracağı önderler kooperatifçilik çalışmalarında da aktif rol oynayacaklardır.

Kooperatifçilik için gerekli olan ortamın yaratılmasında, önderliğin sağlanmasında toplum kalkınması gibi eğitici ve örgütleyici bir çaba zorunludur. Kooperatifçilik bireylere kendilerine ve diğer topluluk üyelerine güvenerek sorunların üstesinden gelme bilinci kazandırır. Kooperatifçilik, toplum kalkınmasının gerektirdiği imecenin modern ve gelişmiş bir şekli olarak düşünülebilir.

Toprakların dengesiz dağıldığı, iyi kullanılmadığı, modern uygulamalardan köylünün yararlanamadığı, kredi gereksinimlerinin karşılanamadığı, elverişli pazar ve ürün değerlendirme olanaklarının bulunmadığı geri kalmış ülkeler açısından küçük üreticilerin içinde buldukları kısır döngüden kurtulmada kooperatiflerden yararlanılması neredeyse bir zorunluluk haline gelmiştir (Geray 1971: 5-6).

Kırsal alanda yaşayan insanlara kooperatifleşme konusunda yeterli eğitimin verilememesi ve toplumsal yapımızdan kaynaklanan nedenlerle kırsal kesimde kooperatifleşme için gereken liderler ortaya çıkmadığından kooperatifçilik çalışmaları ülkemizde toplum kalkınmasını sağlama konusunda yetersiz kalmıştır. Toplum kalkınmasında kooperatiflerden beklenen başarı sağlanamadığından köy birlikleri aracılığıyla toplum kalkınmasını gerçekleştirme çabalarına ağırlık verildiğini görmekteyiz. Çünkü, köy birliklerinin başkanı olan mülki idare amirleri hem yeterli eğitim düzeyine sahiptir, hem de merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olmaları nedeniyle liderlik vasfına sahiptirler.

3.4.2. TOPLUM KALKINMASI VE BİRLİKLER

Ülkemizdeki kırsal yerleşim birimlerinin çok sayıda ve dağınık yapıları nedeniyle bu birimlere başta yol, su, elektrik, telefon ve sağlık tesisleri gibi temel altyapı hizmetlerinin götürülmesi ve bu birimlerin kalkındırılması konusu hükümetlerin ve kamuoyunun gündemini sürekli meşgul etmektedir.

Kırsal alana götürülen hizmetlerin kaynağını, genel bütçeden sağlanan kaynaklar, il özel idare bütçelerinden sağlanan kaynaklar, köy bütçeleri ve gönüllü halk katkıları oluşturmaktadır. Ancak söz konusu kaynaklar kırsal alanda kalkınmayı sağlamada yetersiz kalmaktadır. Merkezi yönetim kaynaklarını ülkemiz için hayati öneme sahip yol, baraj, savunma gibi alanlara yöneltmeye mecbur kalmaktadır. Yönetim aynı zamanda dünyadaki gelişmeleri de dikkate alarak kırsal alandan başlayarak toplum kalkınmasını gerçekleştirebilmek amacıyla gönüllü halk katılımı temeline dayanan tarımsal kalkınma kooperatifleri, tarım kredi kooperatifleri gibi örgütlenmeleri teşvik etmiş ve özendirmiştir. Gerek kırsal alanda örgütlenme için gerekli bilincin yaratılamaması ve bu nedenle önderlerin ortaya çıkmaması, gerekse de mevcut durumun devamından çıkarı olan büyük mal ve mülk sahiplerinin olumsuz tutumları sonucunda bu çalışmalar beklenen sonucu vermemiştir.

İşte yukarıda sayılanlara birde kaynak sorunu eklenince kırsal kesim insanına hizmet sunma görevinde bulunan merkezi hükümetin taşradaki temsilcileri mevcut

yasal düzen içerisinde yeni arayışlara girmişlerdir. Bu arayışlar sonucu ortaya çıkan kamu kurumlarından birisi olan yerel yönetim birlikleri ve bu birliklerden kırsal alanda faaliyet gösteren köy birlikleri toplum kalkınmasının gerçekleştirilmesi konusunda önemli hizmetler gerçekleştirmişler ve gerçekleştirmeye de devam etmektedir.

Gerek toplum kalkınması çalışmalarının, gerekse de yerel yönetim birliklerinin temel hedefi, küçük yerel toplulukların hızlı ve dengeli bir şekilde kalkınmalarını sağlamak için yerel potansiyelleri harekete geçirerek kalkınma sürecine sokmaktır. Toplum kalkınması çalışmalarıyla hedeflenenler arasında kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasında eşgüdüm sağlanması, yerel topluluğun sorunlarının bilincine vararak bu sorunların çözümünde devlet tarafından yapılan çalışmalara destek olmaları da vardır. Yerel yönetim birlikleri de yerel toplulukların sorunlarını tanıyıp çözümlemeye, demokratik alışkanlıkları kazandırmada kendi özkaynaklarını birleştirerek, merkezi yönetim yardımlarının etkin ve verimli bir şekilde yerel hizmetlere kanalize edilmesine olanak sağlamaktadırlar. Yani iki kavram arasında amaç birliği vardır. Her iki uygulama da gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanlarına yönelik kalkınma çabalarında birer kalkınma aracı olma özelliğine sahiptir. Kırsal alanların hızlı ve dengeli bir şekilde kalkınmaları açısından birbirlerini tamamlayan yöntemlerdir (Gönül 1977: 138).

Özetle yerel yönetimlerin güçlerinin artırılması konusundaki dünyadaki gelişmeler, toplumumuzun hizmet beklentilerinin en etkili ve verimli bir şekilde karşılanması ve merkezi idarenin iş yükünün azaltılması gibi nedenlerle merkezi yönetimin bir kısım işleri yerel yönetimlere devretmeleri ya da bazı işleri yerel yönetimler ya da çeşitli kamu kuruluşları aracılığıyla gördürmeleri gerekmektedir. Ancak merkezi yönetim yerel yönetimlere gördüreceği hizmetler için gerekli kaynakları bu birimlere aktarmak ve bu kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemek zorundadır. Denetim konusunda 2003 KYTK tasarısında madde gerekçelerinin açıklandığı kısımda yerel yönetimlere yetki devri sonucunda merkezi yönetimin gücünün azaltılmadığı, görev paylaşımı yoluyla hizmet kalitesinin artırılmasının hedeflendiği ve denetim yoluyla da merkezi

yönetimin yerel yönetimler üzerindeki gücünü koruduğu vurgulanmaktadır. Yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi ve bu işleri görmeleri için gerekli kaynağın bu birimlere aktarılması sayesinde taşra yönetimleri toplum kalkınması hedeflerini gerçekleştirecek güce kavuşmuş olacaktırlar.

Türkiye’de toplum kalkınması ve kırsal kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla kooperatifler ve birliklerden yararlanma düşüncesinin yanı sıra “ilçe özel yönetimi”nin kurulmasına ilişkin görüşler de 1960’lı yıllardan itibaren akademik ve siyasal ortamlarda ele alınarak tartışılmıştır. Ancak ilçe özel yönetimlerinin kurulması gerçekleşmemiştir. Günümüze doğru gelindikçe, iletişim alanındaki hızlı gelişmelerin de etkisiyle kırsal alanlardaki hizmet beklentileri daha da artmıştır. Bu durum özellikle son on yılda daha kaliteli hizmet almak için ilçelerin il olma yolundaki taleplerini artırmıştır. Devletten daha fazla kaynak almak amacıyla girişilen bu faaliyetler nedeniyle kırsal alan yönetimindeki sorunlar azalmak yerine daha da artmış ve içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Gerekli altyapı imkanlarına sahip olmayan ilçelerin oy kaybıyla il haline getirilmeleri sonucunda sadece tabelada il olan, kırsal özellikleri ve sorunları devam eden yönetim birimleri ortaya çıkmıştır. Kırsal alanlardaki örgütlenmeye ilişkin sorunlar ve hizmet beklentileri halen devam etmektedir. İşte bu noktada yerel yönetim birimlerinin güçlerini birleştirerek ortak ihtiyaçlarını karşılamaları düşüncesiyle kurulan ve devlet tarafından da desteklenen yerel yönetim birliklerinin ve özelde köylere hizmet götürme birliklerinin kırsal yönetimlerin hizmet beklentilerine daha akılcı bir şekilde cevap vereceğini düşünmekteyiz. Yerel yönetim birlikleri konusundaki kimi başarılı uygulamalar da bu konudaki görüşlerimizi destekler niteliktedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY BİRLİKLERİ UYGULAMASI

Esas olarak, ilçelerde görev yapmakta olan kaymakamlara parasal kaynak sağlamak amacıyla kurulan köy birlikleri ya da tüzüklerinde yazan adıyla “köylere hizmet götürme birlikleri” Çanakkale’de de taşraya hizmet götürülmesi konusunda önemli görevler üstlenmişlerdir. Çanakkale’de adalar dışındaki her ilçede köylere hizmet götürme birlikleri bulunmaktadır. Çanakkale’de sulama birlikleri gibi birliklerin 1960’lı yıllardan itibaren faaliyet göstermelerine karşın köylere hizmet götürme birliklerinin 1978’den itibaren kurulmaya başladıklarını görmekteyiz.

Çalışmamızda KIIGB’lerini incelememizin nedeni bu birliklerin tarımsal amaçlı birlikler ve sulama birliklerinden farklı olarak sadece köylere hizmet götürmek amacıyla değil, aynı zamanda ilçelerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının da ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş olmalarından kaynaklanmaktadır. Yine bu birliklerin yöneticileri diğer yerel yönetim birliklerinden farklı olarak kaymakamlardır ve birlik yönetim kurulunda da resmi görevliler bulunmaktadır. Buradan şu sonuca ulaşabiliriz; uzun yıllar tartışılmasına karşın katı merkezizetçi yönetim yapımız nedeniyle “ilçe özel yönetimleri” bir türlü kurulamamıştır. Bu durum ilçelerde faaliyet göstermeye çalışan kaymakamları kaynak yetersizliği nedeniyle hizmet veremez bir hale getirmiştir. Merkezi yönetim bu olumsuzluğu biraz olsun azaltabilmek amacıyla köylere hizmet götürme birliklerinin kurulmasını teşvik etmiş ve bu sayede ilçe yönetimlerine dolaylı bir şekilde kaynak sağlanmıştır.

Uygulamada öncelikle, Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan köylere hizmet götürme birliklerinin tüzükleri, gelir-gider cetvelleri ve faaliyet raporları incelenerek bu birliklerin mevcut durumlarının kısa bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Sonra “standartlaştırılmış açık uçlu görüşme” yöntemiyle hazırlanan

soruların yanı sıra, beşli likert tipi soruların da yer aldığı görüşme formları KHGB'lerinin başkanlarına uygulanmıştır. Bu uygulama sonucu elde edilen veriler betimsel analiz ve yüzde analizi yöntemleriyle değerlendirilerek çalışma tamamlanmıştır.

1. ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ ÖN BİLGİLER

Bu bölümde ilk olarak; araştırma ile ilgili ön bilgiler verilecektir. Bu çerçevede araştırmanın konusu ve amacı, araştırmanın kapsamı ve sınırlılıkları, araştırmanın veri toplama ve analiz yöntemi, araştırmanın varsayımları, araştırmanın evreni ve örnekleme belirlenecektir. İkinci olarak; araştırmamıza konu olan Çanakkale hakkında bilgiler verilecektir. Bunun için öncelikle Çanakkale'nin tarihi-coğrafi, sosyal-kültürel, ekonomik-demografik yapısı ile ilgili kısa bilgiler verildikten sonra, Çanakkale ve ilçelerindeki köylere hizmet götürme birliklerinin mevcut durumları, örgütlenme şekilleri, mali durumları ve faaliyetleri hakkında bilgiler verilecektir. Son olarak ta; Çanakkale ve ilçelerindeki köylere hizmet götürme birliklerinin başkanlarına yönelik olarak yapılan görüşmenin sonuçları değerlendirilecektir. Burada esas olarak yapmak istediğimiz, araştırmamızın planlanmasıdır. Çeşitli araştırma yöntemleri kitaplarından yararlanarak oluşturduğumuz araştırma planımız aşağıdaki gibidir:

- Araştırmanın Konusu ve Amacı
- Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları
- Araştırmanın Veri Toplama ve Analiz Yöntemi
- Araştırmanın Varsayımları
- Araştırmanın Evreni ve Örnekleme
- Araştırmanın Bulguları

1.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI

Araştırmanın amacı, bir konu hakkındaki bilgiyi “niçin” aradığımızı belirtirken, araştırmanın konusu “neyi” aradığımızı kesin bir şekilde ortaya koymalıdır. Bu sayede yüzeysel bilgilere ulaşmak yerine, araştırma konusu uygulanabilir sınırlar içerisinde tutularak, amaca yöneltici belirli, anlamlı ve kesin bilgiler elde etme olanağına kavuşmuş oluruz (Gökçe 1992: 84). Bu bilgilerden hareketle araştırmamızın konusunu ve amacını aşağıdaki gibi açıklayabiliriz:

Yerel yönetimlerarası işbirliği gereksinimi sonucunda ortaya çıkan yerel yönetim birliklerinin dünyadaki ve Türkiye’deki gelişiminin, yerel yönetim birlikleri konusundaki çağdaş uygulama örneklerinin, bu birliklerin hukuksal ve örgütsel yapılarının, türlerinin, sorunlarının toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından önemlerinin, demokrasi ve halk katılımı konusunda oynadıkları rolün belirlenmesi araştırmamızın konusunu oluşturmaktadır.

Araştırmamızın konusu kapsamında, yerel yönetim birliklerine ve özelde köylere hizmet götürme birliklerine ilişkin hukuksal, örgütsel, akçal ve personele ilişkin sorunların, köy birliklerinin kırsal kalkınmadaki rollerinin, yerel demokrasi açısından önemlerinin Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan KHGB’leri açısından ele alınarak değerlendirilmesi ise araştırmamızın amacını oluşturmaktadır.

1.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI

Dünya’daki ve Türkiye’deki yerel yönetim birliklerinin yapıları ve işleyişleri araştırmamızın kapsamı içinde yer almaktadır. Diğer yandan ülkemizdeki yerel yönetim birliklerinin mevcut uygulamalardan kaynaklanan sorunlarının somutlaştırılarak analizinin yapılması ve birlikler konusunda gerekli hukuksal-örgütsel düzenlemelerin yapılması konusunda çözüm önerileri geliştirmeyi amaçlayan bu araştırma ile ülkemizdeki yerel yönetim birliklerinin mevcut durumlarının ortaya konulması temel hedef olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin sayısı net bir şekilde bilinmese de sayılarının 1500 civarında olduğu tahmin edilmektedir ve bu rakamın yarısından fazlasını köylere hizmet götürme birlikleri oluşturmaktadır. Araştırmamızın kapsamına ülkemizdeki tüm yerel yönetim birliklerinin girmesine karşın, uygulamamızı Çanakkale ve ilçelerindeki Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile sınırlandırdık. Bu nedenle Çanakkale’de faaliyet göstermekte olan sulama birlikleri, belediye birlikleri, zeytin hastalık ve zararlıları ile mücadele birlikleri gibi birlikler araştırmamızın kapsamı içerisinde yer almamaktadır.

Araştırmamızda Çanakkale ve ilçeleri köy birliklerini ele alışımızın nedeni ise, üniversitelerin kuruldukları şehrin gelişmesine ve sorunlarına ilişkin konularda çalışmalar yaparak bu sorunların giderilmesi konusunda buldukları yöreye katkıda bulunmak istemeleri amacından kaynaklanmaktadır. Bu açıdan da bakıldığında çalışmamız gerek Çanakkale yöresinin kalkındırılmasına, gerekse de kendisinden sonra yapılacak olan benzer çalışmalara ışık tutacak, hem de bakanlık ve valilik kaynaklarına çeşitli güncel veriler sağlayacaktır.

1.3. ARAŞTIRMANIN VERİ TOPLAMA VE ANALİZ YÖNTEMİ

Araştırmamız, yerel yönetim birliklerine ilişkin teorik bilgilerin yanı sıra Çanakkale ve ilçelerinde yapılan uygulama çalışmasını da içermektedir. Teorik bilgiler, yerel yönetim birliklerine ilişkin uluslararası ve ulusal verilerin kaynak taraması yöntemiyle incelenmesi yoluyla elde edilmiştir.

Araştırmamızın uygulama kısmında ise ilk olarak, Çanakkale’deki KHGB’ne ait birlik tüzükleri, gelir-gider cetvelleri ve faaliyet raporları incelenerek kısa değerlendirmeler yapılmıştır. İkinci olarak, Çanakkale ve ilçelerindeki KHGB’nin başkanlarıyla görüşme yapılmıştır. Uygulamada görüşme yönteminin seçilmesinin nedeni ise, görüşmenin bireylerin deneyimlerine, tutumlarına, görüşlerine, şikayetlerine, duygularına ve inançlarına ilişkin bilgi elde etmede en etkili yöntemlerden birisi olmasından kaynaklanmaktadır. Diğer yandan da, araştırmamızın evrenini oluşturan Çanakkale ve ilçelerindeki köylere hizmet götürme birliklerinin

başkanlarının hepsine ulaşılmak istenmesi (toplam on birlik başkanı) görüşme yöntemini seçmemizde etkili olmuştur.

Görüşmenin yalnızca birlik başkanları ile sınırlandırılmasının nedeni ise, birliklerin faaliyetleri ile ilgili tüm önemli kararların alınmasında en yetkili kişinin birlik başkanı olmasından, ilçede bu konuda yetişmiş en bilgili kişi olmasından, lider konumunda bulunmasından ve saygınlığının olmasından kaynaklanmaktadır. Birlik encümeni ve birlik meclisi gibi birliğin diğer organları genellikle birlik başkanının verdiği kararların uygulanmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenle, birlik encümen ve meclis üyeleriyle görüşme yapılması zaman ve para açısından ekonomik bir yöntem olarak görülmemiştir.

Araştırmamızın evrenini oluşturan Çanakkale ve ilçeleri köy birlikleri başkanlarının hepsiyle görüşme yapılmak istenmiş, ancak Bayramiç İlçesi Kaymakamı görüşme için ayrılan zaman süresi içinde (15 gün) görüşme yapmayı kabul etmemiştir. Bu nedenle dokuz birlik başkanı ile görüşülmüştür. Görüşmeye ilişkin soruların hazırlanmasında ise, görüşme konusunu içeren araştırma yöntemleri kitaplarından ve yerel yönetim birlikleri ile ilgili olarak yapılmış daha önceki araştırmalarda kullanılan görüşme ve anket sorularından yararlanılmıştır.

Bu çerçevede, görüşme formumuzda yer alan sorular Çanakkale Eski Valisi Dr. Mustafa Gönül'ün "Yerel Yönetim Birlikleri 1977", Yrd. Doç. Dr. Eyüp Zengin'in "Yerel Yönetim Birlikleri, 1999" ve Dr. Mustafa Görün'ün "21. Yüzyılda Türkiye'de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği 2003" adlı çalışmalarındaki anket sorularından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Görüşme formumuzdaki sorular standartlaştırılmış açık uçlu sorulardan oluşmaktadır. Bu görüşme yöntemi, dikkatlice hazırlanmış ve belirli bir sıraya konulmuş bir dizi sorudan oluşmaktadır. Görüşülen her bireye bu sorular aynı tarzda ve aynı sırada sorulur. Bu yaklaşım, görüşülen bazı deneklerden daha yoğun ve çok, bazılarında ise daha az ve yüzeysel bilgi edinilmesine yol açabilecek olan "görüşmeci yalınlığı ve öznelliğini" en aza indirmektedir. Diğer yandan, aynı sorular

bütün deneklere sistematik bir sıra içinde aynı şekilde sorulduğundan bu yöntem ile elde edilen verilerin karşılaştırılması ve analizi daha kolay olmaktadır. Son olarak, standartlaştırılmış açık uçlu görüşme, bir araştırmanın başkaları tarafından tekrar edilmesi olasılığını önemli ölçüde artırmaktadır (Yıldırım ve Şimşek 2000: 96).

Görüşme formumuz dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde birliğe ait bilgilere yer verilmiştir. İkinci bölümde, birlik başkanlarına ait bilgilere yer verilmiştir. Üçüncü bölümde, birliğin kurumsal işleyişi ve sorunları ile ilgili sorular yer almaktadır. Son bölümde ise, toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili sorular sorularak deneklerin bu konulara ilişkin eğilimleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yukarıda özetlediğimiz şekilde hazırlanan görüşme formu ilk önce Biga ilçesinde test edilerek, anlaşılamayan ya da yanlış anlaşılan soruların tekrar düzenlenmesi sağlanmıştır. Daha sonra görüşme formlarımız evrenimizin içinde yer alan tüm deneklere uygulanarak verilerin toplanması aşaması tamamlanmıştır.

Standartlaştırılmış açık uçlu görüşme yöntemiyle elde edilen veriler sosyal bilimlerde, nitel verilerin analizinde kullanılan yöntemlerden birisi olan “betimsel analiz” yöntemiyle analiz edilmiştir. Görüşme formumuzun dördüncü kısmında yer alan ve birlik başkanlarının toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili eğilimlerini öğrenmek amacıyla “5’li likert” tipinde hazırlanan soruların analizi için frekans dağılımı yönteminden yararlanılmıştır.

Betimsel analiz yönteminde veriler, daha önceden belirlenen temalara göre özetlenir ve yorumlanır. Bu tür analizde amaç, elde edilen bulguları düzenlenmiş ve yorumlanmış bir biçimde okuyucuya sunmaktır. Bu amaçla elde edilen veriler, önce mantıklı ve anlaşılır bir biçimde betimlenir. Sonra yapılan bu betimlemeler yorumlanır, neden-sonuç ilişkileri irdelenir ve bir takım sonuçlara ulaşılır. Betimsel analiz dört aşamadan oluşmaktadır (Yıldırım ve Şimşek 2000: 158-159):

- *Betimsel Analiz İçin Bir Çerçeve Oluşturma:* Araştırma sorularından, araştırmanın kavramsal çerçevesinden ya da görüşme veya gözlemede yer alan boyutlardan yola çıkılarak veri analizi için bir çerçeve oluşturulur. Bu çerçeveye göre verilerin hangi temalar altında organize edileceği ve sunulacağı belirlenir.
- *Tematik (Kavramsal) Çerçeveye Göre Verilerin İşlenmesi:* Bu aşamada, daha önceden oluşturulan çerçeveye göre elde edilen veriler okunur ve organize edilir. Bu aşamada, verilerin tanımlama amacıyla seçilmesi, anlamlı ve mantıklı bir biçimde bir araya getirilmesi söz konusudur. Yine bu aşamada, daha sonra sonuçlar yazılırken kullanılacak doğrudan alıntılara da yer verilir.
- *Bulguların Tanımlanması:* Son aşamada organize edilen veriler tanımlanır ve gerekli yerlerde doğrudan alıntılarla desteklenir. Bu aşamada verilerin kolay anlaşılır ve okunabilir olmasına ve gereksiz tekrarlardan kaçınılmasına dikkat edilmelidir.
- *Bulguların Yorumlanması:* Tanımlanan bulguların açıklanması, ilişkilendirilmesi ve anlamlandırılması bu aşamada yapılır. Bulgular arasında neden sonuç ilişkilerinin kurulması ve gerekirse farklı olgular arasında karşılaştırma yapılması, araştırmacı tarafından yapılan yorumun daha nitelikli olmasına yardımcı olur.

Frekans dağılımı yöntemi, değişkenlerin farklı değerlerinin frekansını (oluş sıklığını) göstermek için verilen değişkenleri sistematik bir şekilde düzenleyen bir tekniktir. Frekans (f) belli bir kategoriye uyan ya da belli bir seçeneği tercih eden kişilerin sayısını göstermektedir. Yüzde ise, belli bir kategoriye ait frekansın toplam frekansa oranını göstermektedir. Frekans dağılımı gibi tanımlayıcı istatistik teknikleri, araştırmacıların elde ettikleri nicel (sayısal) veri yığınlarını kesin olarak tanımlayabilmelerine, bunları yorumlayabilmelerine ve birbirleriyle ilişkilendirmelerine olanak sağlayan yöntemlerdir (Roscoe 1975: 26-28).

1.4. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI

“Gözlenen olaylar ya da olaylar bütünü içerisinde olası görülen, henüz kanıtlanmamış ilişkilere ait önermelere *varsayım* (hipotez) denir” (Gökçe 1992: 56). Hipotezler ihtiyaç duyulan bilgi türünü belirlediğinden, doğru araştırma yöntemini ve soruları bulmamız konusunda bize yardımcı olmaktadır.

İyi bir hipotezin taşıması gereken iki önemli nitelik ise, “özel olması” ve “yönlendirici ifadeler içermemesi”dir. Hipotezin özel olmasıyla ifade edilen, hipotez ifadesinin açık, net ve anlaşılır olması, kafada soru işaretleri bırakmamasıdır. Yönlendirici ifadeler içermemesi ile anlatılmak istenen şey ise, kurulan hipotezlerde karşımızdaki kişileri yönlendirecek ifadelerin olmamasıdır (Baş 2001: 26-27). Bu bilgiler ışığında araştırmamızın hipotezleri aşağıda sıralanmıştır:

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve yerel halkın güç birliği yapmaları sonucunda oluşan KHGB’leri yerel gereksinmelerin karşılanması ve yerelin kalkındırılması amacına hizmet ederler.
- KHGB’leri, ortak sorunların giderilmesi konusunda merkezi yönetim ile ilçedeki köy yerel yönetimlerini güç birliği yapmaya yönelttiğinden yerel halkta katılımcılık bilincinin gelişmesine katkıda bulunurlar.
- KHGB’lerinin encümen (yönetim kurulu) ve birlik meclisi gibi yönetim ve karar organlarına köy yöneticilerinin katılması yerel halkta siyasal bilincin gelişmesine yardımcı olmakta ve demokrasi kültürünün ortaya çıkmasına katkıda bulunmaktadır.

1.5. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE ÖRNEKLEMİ

Alan araştırmalarında genellikle iki yol izlenmektedir. En sağlıklı, en güvenilir ve geçerli araştırma, evrenin tümünü kapsamı içine alan araştırmadır. Evren; bir araştırma ya da gözlem alanına giren obje ya da bireylerin tümüdür. Ancak sosyal bilimlerde zaman, maliyet ve emek faktörleri sınırlayıcı faktörler

olduklarından evrenin tümünü temsil edebilecek nitelikteki bir parçası seçilerek inceleme bu parça üzerinde yapılmaktadır. İşte evrenin içindeki birimleri temsil etmek üzere seçilen bu parçaya *örnekleme* adı verilmektedir (Gökçe 1992: 131).

Araştırmamızın evrenini KHGB'lerinin başkanları (merkez ilçede ilgili vali yardımcısı, ilçelerde ise kaymakamlar) oluşturmaktadır. KHGB başkanları aynı zamanda birlik encümeni ve birlik meclisinin de başkanlarıdır. Çanakkale'nin 12 ilçesi olmasına karşın adalarda (Gökçeada ve Bozcaada) KHGB bulunmadığından toplam 10 birlik başkanıyla görüşme yapılmıştır. Yani araştırmamızın evreninin sayısal büyüklüğü 10 kişidir.

Görüşme formumuz evrenimizi oluşturan grubun (KHGB'leri başkanları) tümüne uygulandığı için grubun genel özelliklerini temsil edecek bir kesit olan örneklemeden yararlanılmamıştır.

2. ÇANAKKALE HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bu başlık altında ilk olarak, ekonomik ve sosyal göstergeleri açısından Çanakkale'nin Türkiye'deki yeri hakkında bilgiler verilecektir. İkinci olarak, Çanakkale'nin tarihi ve coğrafi yapısı, sosyal ve kültürel özellikleri ile ekonomik ve demografik yapısı incelenecek ve son olarak ta, Çanakkale'deki yerel yönetim yapısının mevcut durumu hakkında genel bilgiler verilecektir.

2.1. EKONOMİK VE SOSYAL GÖSTERGELER AÇISINDAN ÇANAKKALE'NİN TÜRKİYE'DEKİ YERİ

DPT 2002 tarafından yapılan bir araştırmanın verilerine dayanarak, Çanakkale ilinin çeşitli gelişmişlik göstergeleri açısından Türkiye sıralamasındaki yerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

Tablo 8: Çanakkale'nin Sosyo-Ekonomik Açısından Türkiye'deki Yeri

YIL	SIRA	GÖSTERGELER	İL
2000	43	Nüfus Değerlerine Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	14	Kişi Başına Gayri Safi Yut İçi Hasıla Açısından Sıralama	ÇANAKKALE
1990-2001	32	Toplam Kamu Yatırım Harcamalarına Göre Sıralama	ÇANAKKALE
1995-2001	28	Toplam Bütçe Gelirlerine Göre Sıralama	ÇANAKKALE
1995-2001	22	Toplam Yatırım Tutarına Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	25	Kişi Başına Toplam Banka Mevduatına Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	22	Kişi Başına Toplam Banka Kredilerine Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	19	Toplam Tarımsal Üretim Değerine Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	38	Hekim Başına Düşen Nüfusa Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	27	Toplam Aktif Sigortalı Sayısına Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	29	Toplam Emekli Aylığı Alanların Sayısına Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	21	Yeterli İçme Suyu Olan Kırsal Nüfus Oranına Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	27	Asfalt Yol Oranına Göre Sıralama	ÇANAKKALE
2000	17	10.000 Kişiye Düşen Motorlu Kara Taşıtı Sayısına Göre Sıralama	ÇANAKKALE

Kaynak: DPT-SPO, İllere ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler, Ankara: 2002, s. 4-102

DPT 2003 tarafından yapılan diğer bir araştırmanın verilerine göre, sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında 24'üncü sırada yer alan Çanakkale "İkinci Derecede Gelişmiş İller Grubu" içerisinde yer almaktadır. Bu grupta yer alan illerin sayısı *İç Anadolu Bölgesi*'nden Eskişehir ve Kayseri, *Marmara Bölgesi*'nden Tekirdağ, Yalova, Kırklareli, Balıkesir, Edirne, Bilecik, Sakarya, Çanakkale; *Ege Bölgesi*'nden Denizli, Muğla, Aydın ve Manisa; *Akdeniz Bölgesi*'nden Adana, Antalya ve Mersin; *Karadeniz Bölgesi*'nden Bolu ve Zonguldak; *Güneydoğu Anadolu Bölgesi*'nden Gaziantep olmak üzere toplam 20'dir.

Bu grupta yer alan Eskişehir, Denizli, Bilecik, Kayseri, Gaziantep ve Çanakkale gibi sanayileşmenin belirli bir düzeye ulaştığı illerin en önemli özelliklerinden birisi, 1980'li yıllar sonrasında yaşanan dışa açık büyüme politikası ile bol ve ucuz iş gücünün sağladığı avantajlarla tekstil sektörü başta olmak üzere hızlı bir gelişme sürecini başlatabilmeleridir.

Grupta yer alan illerin sosyo-ekonomik göstergelerine bakıldığında, genel olarak Türkiye ortalamasının üzerinde değerler aldıkları ancak, birinci derecede gelişmiş illerin performansına yetişemedikleri görülmektedir. Söz konusu 20 il, toplam nüfusun %25'ine, yüzölçümün ise %26'sına sahiptir. Nüfusun %60'ı

kentlerde yaşamaktadır. Doğurganlık hızı 2,12 olup ülke düzeyi'nin 2,53 altında bulunmaktadır. Özellikle göç kaynaklı olmak üzere, nüfus artış hızı %16,74 ile ülke ortalaması civarındadır.

Grup içerisinde, toplam istihdamın %52'si tarım, %13'ü sanayi ve %35'i hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Çanakkale grup içerisinde istihdamın tarım kemsinde yoğunlaştığı iller arasında yer almaktadır.

Eğitim düzeyi ve okullaşma oranları da, Türkiye ortalamasının üzerinde bulunmaktadır. Toplam nüfusun %89'u ve kadın nüfusun %83'ü okuma yazma bilmektedir. Üniversite veya yüksek okul bitirenlerin oranı ise %8'dir.

Sağlık hizmetleri ve personeli açısından aynı değerlendirme geçerli değildir. Grupta yer alan illerde on bin kişiye 11 hekim ve 22 hastane yatağı düşerken, ülke genelinde bu rakamlar 13 hekim ve 23 hastane yatağı düzeyindedir.

Ülke genelinde bulunan orta ve büyük ölçekli imalât sanayi iş yerlerinin %24'ü bu grupta yer alan illerde bulunmaktadır. Fert başına düşen imalât sanayi katma değeri itibariyle, ülke genel seviyesi 100 olarak kabul edildiğinde, bu rakam, grup genelinde 108 olmak üzere ülke genel seviyesinin bir miktar üzerinde seyretmektedir.

Tarımsal verimliliğin yüksek olduğu grupta, ülke tarımsal üretim değerinin %35'i gerçekleştirilmektedir. Bu oluşuma katkıları en yüksek olan iller sırasıyla Balıkesir, Mersin, Manisa ve Antalya'dır. Yine grupta, kırsal nüfus başına düşen tarımsal ürünler üretim değeri de ülke ortalamasının üzerindedir. Türkiye GSYİH'sı içindeki payı %26.9 olan bu grupta, fert başına düşen GSYİH ülke ortalamasının üzerindedir.

Grup, kırsal nüfusa götürülen altyapı hizmetleri ve kamu yatırımlarından aldığı pay itibariyle de, ülke ortalamalarının üzerindedir. Kırsal altyapı ihtiyacı önemli ölçüde tamamlanmıştır.

İkinci derecede gelişmiş iller grubunda yer alan illerin ortak özellikleri; genellikle kıyı illeri olmaları ve tarımsal üretimin, özellikle de sınai bitkiler üretiminin öne çıkması ile tarıma dayalı sanayinin gelişmişliğidir (DPT 2003: 62-64).

2.2. ÇANAKKALE’NİN TARİHİ VE COĞRAFI ÖZELLİKLERİ

Çanakkale’nin tarihi ve coğrafi özellikleri, sosyal ve kültürel yapısı, ekonomik ve demografik özelliklerine ilişkin bilgilerin önemli bir kısmı www.yerelnct.org.tr adresindeki bilgilerden sağlanmıştır.

Çanakkale Türkiye’nin kuzeybatısında Avrupa ve Asya kıtalarını birbirinden ayıran ve kendi adını taşıyan Boğaz’ın iki yakasında kurulmuştur. Çanakkale’nin doğusunda ve güneydoğusunda Balıkesir, batısında Ege Denizi kuzeybatısında Edirne, kuzeyinde Tekirdağ ve Marmara Denizi bulunmaktadır. Ege ve Marmara Bölgesinde toprakları bulunan ilin yüzölçümü 9737 kilometrekare, kıyı uzunluğu 671 kilometredir. Konumu gereği Akdeniz ve Karadeniz iklimi arasında geçiş iklimi gösterir. Yağışlar genelde bahar ve kış aylarında görülmektedir.

Eski çağlarda *Hellespontos* ve *Dardanel* olarak anılan Çanakkale M.Ö. 3000 yılından beri yerleşim alanı niteliğini korumuştur. Çanakkale Boğazı Anadolu ile Avrupa ve Akdeniz ile Karadeniz arasındaki bağlantıyı sağlayan iki geçit bölgesinden biridir. Bu stratejik konumu tarihin çeşitli dönemlerinde yöreyi çeşitli göç ve istila hareketlerinin hedefi yapmıştır. Bölge Troyalıların, Katalonyalıların, Lydialıların, Perslerin, Yunanlıların, Romalıların ve Bizanslıların egemenliğine girmiştir. Osmanlıların Akdeniz’de egemenlik kurma istekleri, onları Balkan Yarımadası’ndaki fetihlere, Gelibolu ve yöresinden başlamaya yöneltmiştir. I. Dünya Savaşı’nda Çanakkale Boğazının önemi bir kez daha gündeme gelmiştir. Günümüzde de Çanakkale Boğazı ve Çanakkale hem Asya ile Avrupa arasında bir geçit noktası olması, bu nedenle zengin bir tarihi geçmişe sahip olması hem de I. Dünya Savaşı’nın en çetin mücadelelerinin yapıldığı bir yer olması nedeniyle tarihi ve kültürel açıdan önemini korumaktadır.

2.3. ÇANAKKALE'NİN SOSYAL VE KÜLTÜREL YAPISI

Çanakkale eğitim ve öğretim hizmetleri bakımından önde gelen illerimizdendir. İlk ve orta öğrenimde okullaşma oranı ve başarı oranları yüksektir. Okuryazarlık oranı % 93'tür. Yükseköğretimde Çanakkale Onsekiz Mart üniversitesi bünyesinde 9 fakülte, 2 yüksekokul, 11 meslek yüksekokulu ve 2 enstitü ile ilin sosyo-kültürel gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

İl genelinde 10 adedi Devlet Hastanesi, 1 adedi SSK Hastanesi olmak üzere toplam 11 adet hastane vardır. Ayrıca 4 adet verem savaş dispanseri 4 adet SSK dispanseri, 1 adet ana çocuk sağlığı merkezi, 58 adet sağlık ocağı ve 201 sağlık evi ile sağlık hizmeti verilmektedir. İl haberleşme imkanları yönünden iyi durumdadır. Tüm yerleşim birimleri telefon irtibatlıdır. Ayrıca, tarih boyunca önemli kültürlere sahne olan ilde halkın sosyo-kültürel faaliyetlere ilgisi büyüktür.

2.4. ÇANAKKALE'NİN EKONOMİK VE DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ

İl ekonomisinde tarım en önemli faaliyet olmakla beraber son yıllarda tarıma dayalı sanayi kolları gelişme göstermekte ve buna bağlı olarak ekonomide sanayinin payı artmaktadır. 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre istihdam edilen nüfusun (237.699 kişi), %56 tarım, %9 sanayi, %4 inşaat ve %31 hizmetler sektöründe çalışmaktadır. İlde işsizlik oranı %3.6 olarak tespit edilmiştir.

İl yüzölçümünün % 54'ünü ormanlar, % 34'ünü tarım yapılan arazi, % 5'ini çayır ve mera'lar, % 7'sini kültür dışı araziler kaplamaktadır. Tarım arazisinin % 81'i tarla arazisi, % 6'sı sebze, % 2'si meyve, % 2'si bağ, % 9'u zeytinliktir. İlin toplam tarım alanı 333.573 ha. olup, 120.600 ha. alanı sulanabilir arazidir. Toplam 50.511 ha. %42 alan sulanmakta olup, bu sulamanın 14.245 ha. %28 devlet tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yetiştirilen tarım ürünleri arasında en önemli yeri oransal olarak sebze, ekim sahası olarak hububat almaktadır. 2003 yılı itibarıyla 376.153 ton buğday, 456.220

ton domates, 74.397 ton elma, 40.210 ton şeftali, 43.352 ton üzüm, 47.409 ton zeytin, 33.462 ton ayçiçeği üretiminde ilk sıraları almıştır. Çanakkale köylüsünün önemli geçim kaynaklarının başında hayvancılık gelmekte olup, İl'de 115.853 adet büyükbaş hayvan, 557.303 adet küçükbaş hayvan vardır. Hayvansal ürünler olarak 1.842 ton et, 249.471 ton süt, 39 Milyon 787 bin adet yumurta, 785 ton bal, 29.132 ton civarında deniz ürünleri üretimi gerçekleştirilmiştir.

İlde 25'in üzerinde işçi çalıştıran 38 adet sanayi tesisinde 8.000 civarında işçi çalışmaktadır. İlde toprağa dayalı sanayide, Çan'da kurulu bulunan Seramik ve Kalebodur Fabrikaları, Ezine'de bulunan Çimento Fabrikası, Merkezde dondurulmuş gıda sebze ve su ürünlerini değerlendiren fabrikalar önemli gıda üretim birimleridir. Mevcut sanayi kuruluşlarında üretilen dondurulmuş ve kurutulmuş gıda, su ürünleri, bakliyat, çimento, maden cevheri, seramik ve karo fayans en çok ihraç edilen ürünlerdir. Biga ve Çanakkale Organize Sanayi Bölgesi'nde altyapı çalışmaları tamamlanmış olup yatırımcılara yönelik parsel tahsisi devam etmektedir. Ayrıca 7 adet küçük sanayi sitesinde toplam 886 işyeri faaliyet göstermektedir. İlde 13'ü merkezde olmak üzere 49 adet banka şubesi bulunmaktadır. Ayrıca ilde 235 anonim şirket, 1.735 limitet şirket, 45 kolektif şirket ve 7 komandit şirket vardır.

Çanakkale'nin toplam nüfusu, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre 464.975'tir. Toplam nüfusun % 46'sı il merkezi ve ilçe merkezlerinde, % 54'ü köylerde yaşamaktadır. Aşağıdaki tablo 1990-2000 yılları arasında Çanakkale köy ve şehirlerindeki nüfus artış durumunu göstermektedir:

Tablo 9: Çanakkale Köy ve Şehirlerindeki Nüfus Artış Durumunu

1990			2000			Yıllık Nüfus Artış Hızı		
Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy
432.263	168.629	263.634	464.975	215.571	249.404	7,29	24,55	-5,55

Nüfus itibarıyla en kalabalık ilçe 77.169 ile Biga ilçesi, en az nüfusa sahip ilçe ise 2.427 ile Bozcaada ilçesidir. İlçe merkezleri itibarıyla merkez ilçeden sonra en kalabalık ilçe 28.878 kişi ile Çan ilçesidir. Çanakkale toplam nüfusunun %52'sini erkekler, %48'ini kadınlar oluşturmaktadır. Şehir ve kasabalarda yaşayan erkekler nüfusun %53'ünü, kadınlar ise %47'sini oluşturmaktadırlar. Köylerde yaşayan erkekler ise nüfusun %52'sini, erkek, kadınlar da %48'ini oluşturmaktadırlar. 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre ilin yıllık nüfus artış hızı % 7.29'dur .

2.5. ÇANAKKALE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT DURUMU

Çanakkale'de merkez ilçe dışında ikisi ada olmak üzere 11 ilçe bulunmaktadır. 9737 km²'lik bir alanı kapsayan Çanakkale'nin 568 köyü, 21 bucağı ve 34 belediyesi bulunmaktadır. 34 belediyeden 12'si il merkezi ve ilçe belediyesidir, diğerleri ise kırsal kesim belediyeleridir.

9737 km²'lik yüz ölçümüne sahip olan Çanakkale'nin alan bakımından en büyük ilçesi 1367 km²'lik alanı ile Yenice, en küçük alana sahip ilçesi ise 40 km²'lik Bozcaada'dır. Çanakkale'nin yönetim yapısının diğer illerde olmayan bir özelliği bulunmaktadır. Bu da; 25.06.1927 yılında kabul edilen 1151 sayılı Kanundan doğmaktadır. Buna göre, Gökçeada ve Bozcaada ilçelerinin yerel ihtiyaçlarını karşılamak ve işlerini yürütmekle görevli birer meclisleri ve belirli gelirlerini toplamaya ve giderlerini harcamaya imkan veren bütçeleri vardır. Kaymakamlar meclisin yasal başkanıdır.

1997 genel nüfus tespiti sonuçlarına göre il nüfusunun %44'ü belediye bütçelerinden, %56'sı özel idare ve köy bütçelerinden yararlanmaktadır (Çanakkale Valiliği Yayın Hazırlama Komitesi 1998: 44-45). 1997 yılı rakamlarına göre il düzeyinde kişi başına düşen mahalli idare harcaması 13.394.149 TL'dir. Bu miktar belediye hizmetlerinden yararlanan nüfus için 17.423.073 TL, özel idare ve köy bütçelerinden yararlanan nüfus için 10.197.303 TL olmaktadır.

Çanakkale’de 12’si ilçe belediyesi olmak üzere toplam 34 belediye bulunmaktadır. Bunlar 1997 yılı verilerine göre il nüfusunun %44’ü belediye bütçelerinden faydalanmaktadırlar. Belediye hizmetlerinin etkin gerçekleştirilmesi konusundaki çalışmalar ile altyapı yatırımları (Otogarajı, mezbahane, kanalizasyon, içme suyu şebeke yenilemesi, şehir içi yol yapımı, park ve yeşil alan vb.) konularındaki çalışmalara belediyelerce devam edilmektedir.

Çanakkale il ve ilçe merkezlerine bağlı olarak 589 köyü bulunmaktadır. Çanakkale iline bağlı bulunan bütün bucak ve köylerin yıllık nüfus artış hızı %-5.6’dır. Ayrıca İl ve ilçede bulunan toplam 589 köyden 458’nin nüfusu 500’den az olup, köylerin büyük bir çoğunluğu oldukça düşük bir nüfusa sahiptir. Aşağıdaki tablo 1997 verileriyle köyde kurulmuş olan birlik türüne göre köy sayısını göstermektedir

Tablo 10: Köyde Kurulmuş Olan Birlik Türüne Göre Köy Sayısı (1997)

İlçeler	Köy Sayısı	Birliği Olan Köy Sayısı ⁽¹⁾	Birlik Türü						
			Su	Yol	Telefon	Elektrik	Damızlık	Fidanlık	Diğer
Merkez	53	6	5	-	-	-	-	-	1
Ayvacık	66	1	1	1	-	-	-	-	-
Bayramiç	76	2	1	-	-	-	-	-	1
Biga	113	6	1	-	-	-	-	-	5
Çan	67	1	1	-	-	-	-	-	-
Eceabat	12	1	-	-	-	-	-	-	1
Ezine	50	2	2	-	-	-	-	-	-
Gelibolu	28	5	-	-	-	-	-	-	5
Gökçeada	7	-	-	-	-	-	-	-	-
Lapseki	42	5	-	4	-	-	-	-	1
Yenice	76	1	-	-	-	-	-	-	1
Toplam	590	30	11	5	-	-	-	-	15

(1) Anketi yapılan köyde köy kanununa göre kurulmuş birlikleri kapsar.

Kaynak: 1997 Köy Envanteri Çanakkale, DİE Matbaası, Ankara: 2002, s.138

3. ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY BİRLİKLERİNİN MEVCUT DURUMU

Temelde, merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların yetersizliği nedeniyle, yerel yönetim birimlerinin tek başlarına üstesinden gelemeyecekleri hizmetleri aralarında güç birliği yaparak karşılamak düşüncesinden hareketle geliştirilen yerel yönetim birlikleri Çanakkale’de de yaygın bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Bu başlık altında önce, Çanakkale ve ilçeleri’nde 1968 yılından itibaren kurulmaya başlanan yerel yönetim birliklerinin sayıları, türleri ve gelişimleri hakkında genel bilgiler verilecektir. Daha sonra ilçeler bazında köylere hizmet götürme birliklerinin amaçları, faaliyetleri ve mali yapıları hakkında bilgiler verilecektir. Bu bilgiler “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı, Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi (2003)” verileri, Çanakkale Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü verileri ve Çanakkale’de KHGB bulunan on ilçenin birlik tüzükleri, 2003 kesin hesapları ve üye listeleri gibi dokümanların incelenmesi sonucunda elde edilmiştir.

3.1. ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY BİRLİKLERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Çanakkale’de yerel yönetim birlikleri 1960’ların sonlarından itibaren kurulmaya başlanmıştır. En fazla 1970 ve 1990’lı yıllarda birlik kurulduğunu görmekteyiz. Her ilçede mutlaka bir tane köylere hizmet götürme birliği bulunmakla birlikte, sulama birlikleri, enerji üretme birlikleri ve yörenin özelliğinden kaynaklanan zeytin hastalık ve zararlıları ile mücadele birliği gibi birlikler bulunmaktadır. Köylere hizmet götürme birlikleri çoğunlukla hükümet konaklarında faaliyet göstermekte ve kaymakamlık yazı işleri müdürleri, özel idare müdürleri ya da mal müdürleri gibi resmi görevliler birlik faaliyetlerinin yürütülmesinde etkin görev almaktadırlar. Dolayısıyla her ilçede var olan köylere hizmet götürme birliklerinin çalışanları genellikle kaymakamlık çalışanlarıdır. Çanakkale’deki KHGB’leri hükümet tarafından verilen kaynakları ihtiyacı olan köylere aktarmak ve köylerin ihtiyaç duydukları araç gereçleri temin etmek, kaymakamlık ve ilçedeki

diğer kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamak gibi alanlarda faaliyet göstermektedirler. Çanakkale'deki diğer yerel yönetim birlikleri ise, hükümet konağı dışında ve genellikle ilçe merkezlerindeki iş hanlarında faaliyet göstermektedirler. Sulama birlikleri daha özerk bir yapıya sahiptirler ve daha çok ticari amaçlı faaliyet göstermektedirler. Bu nedenle sulama birliklerinin gelirleri ve giderleri konusunda güvenilir bilgiler edinmek mümkün değildir. Çanakkale'deki yerel yönetim birliklerinin ilçelere göre dağılımı, faaliyet türü ve faaliyet durumları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:



Tablo 11: Çanakkale'deki Yerel Yönetim Birlikleri

Sıra No	BİRLİĞİN MERKEZİ	BİRLİĞİN ADI	ÜYELERİ	KURULUŞ TARİHİ/SAYI	FAALİYET TÜRÜ	FAALİYET DURUMU
1	GELİBOLU	Gelibolu İlçesi KHGB	Köyler	20.12.1990	KHGB	FAAL
2	YENİCE	Mahalli İdare Birliği	Köyler	22.04.1992/109	Köylerin Kalkındırılması	FAAL
3	BAYRAMIÇ	Bayramiç KHGB	Köyler	12.03.1979	KHGB	FAAL
4	LAPSEKİ	Lapseki İlçesi KHGB	Köyler	27.12.2002/5116	KHGB	FAAL
5	AYVACIK	Ayvacık KHGB	Köyler	28.11.1978	KHGB	FAAL
6	ÇAN	Çan İlçesi KHGB	Köyler	20.12.1978	KHGB	FAAL
7	AYVACIK	Ayvacık Zeytin Hastalık ve Zararlıları ile Mücadele Birliği	Köyler	06.09.2000/1225	Tarım	FAAL DEĞİL
8	ECEBAT	Eceabat KHGB	Köyler	16.06.1993	KHGB	FAAL
9	EZİNE	Ezine KHGB	Köyler	20.12.1978	KHGB	FAAL
10	BİGA	Biga Ovası Sulama Birliği	Belediye/Köy	30.06.2000/1002	Tarım	FAAL
11	BİGA	Kozçeşme Sulama Birliği	Belediye/Köy	27.01.1997	Tarım	FAAL
12	BAYRAMIÇ	Bayramiç-Ezine Sulama Birliği	Belediye/Köy	10.01.1997	Tarım	FAAL
13	BİGA	Biga İlçesi Köylere ve Çiftçilere hizmet Götürme Birliği	Köyler	15.02.1979	KHGB	FAAL
14	MERKEZ	İntepe ve Güzelyalı Grup Su Birliği	Belediye/Köy	29.12.1992/4017	İçme ve kullanma suyu işletmesi	FAAL
15	MERKEZ	Çanakkale İli Halileli Grubu İçme ve Kullanma Suyu Birliği	Belediye/Köy	12.10.1995/7407	İçme ve kullanma suyu işletmesi	FAAL
16	MERKEZ	Çanakkale KHGB	Köyler	27.12.2002/5116	KHGB	FAAL
17	BİGA	Biga-Gümüşçay İçme Suyu Grup Köyleri Birliği	Belediye/Köy	21.05.1968	İçme ve kullanma suyu işletmesi	FAAL
18	MERKEZ	Çanakkale Zeytin Hastalık ve Zararlıları ile Mücadele Birliği	Belediye/Köy	22.10.1999/1350	Tarım	FAAL
19	UMURBEY	Umurbey Hizmet Enerji Sulama Birliği	Belediye/Köy	17.06.1998/1136	Tarım	FAAL DEĞİL
20	ÇAN	Küçüklu Sulama Birliği	Köyler	20.05.1998	Tarım	FAAL

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı, Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi (2003), Çanakkale Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü Verileri.

3.2. İLÇELERE GÖRE KÖY BİRLİKLERİNE AİT VERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çanakkale ilinin merkez ilçesi ile birlikte toplam 12 ilçesi vardır. Gökçeada ve Bozcaada'da KHGB bulunmamaktadır. Yenice dışındaki diğer ilçelerde KHGB'leri kaymakamlık binalarında faaliyet göstermektedirler. İlçelere göre Çanakkale'deki yerel yönetim birliklerinin dağılımını aşağıdaki şekilde gösterebiliriz:

Tablo 12: İlçelere Göre Birliklerin Dağılımı (2003)

NO	İLÇELER	BİRLİĞİN ADI
1	AYVACIK	1. Ayvacık KHGB 2. Ayvacık Zeytin Hastalık ve Zararlıları ile Mücadele Birliği
2	BAYRAMIÇ	3. Bayramiç KHGB 4. Bayramiç-Ezine Sulama Birliği
3	BİGA	5. Biga İlçesi Köylerine ve Çiftçilere Hizmet Götürme Birliği 6. Kozçeşme Sulama Birliği 7. Biga Ovası Sulama Birliği 8. Biga-Gümüşçay İçme Suyu Grup Köyleri Birliği
4	ÇAN	9. Çan İlçesi KHGB 10. Küçükülü Sulama Birliği
5	ÇANAKKALE	11. Çanakkale KHGB 12. Çanakkale İli Halileli Grubu İçme ve Kullanma Suyu Birliği 13. İntepe ve Güzelyalı Grup Su Birliği 14. Çanakkale Zeytin Hastalık ve Zararlıları ile Mücadele Birliği
6	ECEABAT	15. Eceabat KHGB
7	EZİNE	16. Ezine KHGB
8	GELİBOLU	17. Gelibolu İlçesi KHGB
9	LAPSEKİ	18. Lapseki İlçesi KHGB 19. Umurbey Hizmet Enerji Sulama Birliği
10	YENİCE	20. Yenice Mahalli İdare Birliği

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı, Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi (2003) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ayvacık Köylere Hizmet Götürme Birliği: Birlik 1978 yılında kurulmuştur. Yalnızca köylerin katılımıyla kurulan birliğin 58 üyesi bulunmaktadır. Birliğin merkezi Ayvacık'tır. Birliğin faaliyet alanı üye köylerin yetki alanları ile sınırlı olup, çalışma süresi sınırsızdır. Birlik tüzüğü İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğüne uygun olarak

hazırlanmıştır. Birliğin amaçları tüzüğünün 5'inci maddesinde belirtilmiştir; bu niteliğiyle birlik çok amaçlı olarak nitelendirilebilir. Birliğin amaçları:

- Üye köylerce, belediyelerce ve kamu kuruluşlarınca yürütülen kamu hizmetlerine katkıda bulunmak,
- Başta turizm amaçlı tesisler olmak üzere ilçedeki her türlü tesis ve işletmelerle ilgili hizmetleri yürütmek,
- Taş ocağı, kum ocağı gibi tesisler açıp işletmek, ilçedeki tarım ve el sanatları ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması,
- İlçede sosyal, sportif, turistik ve tanıtım amaçlı faaliyetler düzenlemek şeklindedir.

Kaymakamlık memurlarından birisi daimi işçi olarak birlik yazışmalarını yürütmektedir. Bunun dışında sezonlara göre yemekhane işlerini ve birliğin diğer tesislerindeki işleri yürütmek üzere geçici işçiler birlik faaliyetlerinde görev almaktadırlar. Birliğin 2003 kesin hesabı hazırlanmamıştır. Ayvacık Kaymakamlığı KHGB 01.09.2003 – 31.04.2004 tarihli gelir-gider dökümü aşağıdaki gibidir:

Tablo 13: Ayvacık KHGB Gelir ve Giderleri

Gelirler (TL)		Giderler (TL)	
Yemekhane Geliri	97.664.784.311	Köylere Hizmet	3.094.999.999
Kahvehane Geliri	759.533.887	Kurumlara Hizmet	56.134.581.093
Reklam Geliri	1.040.677.965	Yemekhane Giderleri	111.056.214.282
Hükümet Konağı Tamirat Geliri	5.480.000.000	Genel Yönetim Giderleri	5.067.814.894
Kira Geliri	160.000.000	Kahvehane Giderleri	2.291.354.229
Diğer Gelirler	8.623.000.000	Diğer Giderler	538.728.814
Tarım Üretimi Destek Projesi	2.360.000.000	Tarım Danışmanlığı Giderleri	2.000.000.000
Özel İdarenin Köylere Yardım Desteği	32.142.000.000	30.04.2004 Tarihli Banka Mevcudu	32.306.653.064
Banka Mevcudu	45.595.538.792	Personel, SSK, Stopaj ve Diğer Borçlar	16.859.710.513
Slaç Makinesi Geliri	700.000.000		
Faiz Geliri	1.105.100.907		
Toplam	195.630.635.862	Toplam	195.630.635.862

Tablo incelendiğinde birliğin etkili ve güçlü bir yapısının olmadığı görülmektedir. Birliğin en önemli gelir kalemini yemekhane geliri oluşturmaktadır.

Birlik üyesi köylerin birliğe ödeyecekleri katılım payları ise gelirler arasında gösterilmemiştir.

Bayramiç Köylere Hizmet Götürme Birliği: 1979 yılında kurulmuştur. Birliğin adı, “Çanakkale İli Bayramiç İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği”dir. Birliğin merkezi Bayramiç ilçesidir. Birliğin faaliyetleri Bayramiç İlçesi yetki alanı ile sınırlı olup, çalışma süresi sınırsızdır. Birlik Bayramiç Kaymakamlığı ve Bayramiç Belediyesi arasında kurulmuştur. Bayramiç Belediye Başkanlığı, kaymakamlığa bağlı daire müdürlükleri ve üç il genel meclisi üyesi birlik meclisinin doğal üyeleridir. Birliğe üye 76 köy bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Tip Tüzüğüne uygun olarak hazırlanan birlik tip tüzüğüne 5’inci maddesinde birliğin amaçları sıralanmıştır. Birden fazla amaç sayıldığından çok amaçlı birliklerdendir. Birliğin amaçları:

- Kanunlarla köylere verilen hizmetlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak, veya bizzat kendisi yapmak,
- Bir veya birden fazla köyün ya da yöre halkının yararına olabilecek (sosyal, kültürel, zirai, sınai, ekonomik, sağlık, bayındırlık, turistik gibi) hizmetleri ve bu hizmetlerin görüldüğü tesis ve işletmeleri, kendi öz kaynakları yanı sıra, devletin ve il özel idaresinin mali ve teknik yardımları ile gönüllü halk katılımlarına dayalı olarak dengeli ve koordineli olarak gerçekleştirmek,
- İlçedeki sportif faaliyetleri desteklemek, çeşitli resmi kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasına katkıda bulunmak şeklindedir.

Birlik yazışmaları ve işlerin takibi ilçe özel idare müdürü tarafından yürütülmektedir. Yani birliğin memur olarak çalışan bir tane daimi personeli vardır. Bayramiç köylere hizmet götürme birliği 2003 yılı kesin hesabında yer alan gelir ve giderler aşağıda yer almaktadır:

Tablo 14: Bayramiç KHGB Gelir ve Giderleri (2003)

Gelirler		(TL)		Giderler		(TL)	
Üye Köylerin Katılım Payları	6.950.000.000	Köylere Yardım Gideri	3.000.000.000				
Diğer Kamu Kurum ve Kur. Yrd.	2.550.000.000	Genel Yönetim Gideri	1.300.000.000				
Kömür Satış Geliri	1.000.000.000	Demirbaş Alım Gideri	5.000.000.000				
Bağışlar	10.000.000.000	Vergi Resim ve Harçlar	1.500.000.000				
Faiz Gelirleri	3.000.000.000	Temsil ve Ağırılama	1.200.000.000				
Geçmiş Yıllar Gelirleri	4.000.000.000	Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yrd.	10.700.000.000				
Çeşitli Gelirler	2.500.000.000	Etüt ve Proje Gideri	150.000.000				
		Yapı Tesis Büyük Onarım Gid.	150.000.000				
		Transfer	7.000.000.000				
Toplam	30.000.000.000	Toplam	30.000.000.000				

Tablo incelendiğinde birliğin güçlü bir yapısının olmadığını görürüz. Birlik gelirleri arasında bağışlar birinci sırada yer alırken, üye köyler tarafından ödenen katılım payları ikinci sırada yer almaktadır.

Biga İlçesi Köylerine Hizmet Götürme Birliği: Birlik 1979 yılında kurulmuştur. Birlik tüzüğünde birliğin adı “Çanakkale İli Biga İlçesi Köylerine Hizmet Götürme Birliği” olarak belirtilmiştir. Birlik merkezi Biga İlçesidir. Yalnızca köylerin katılımıyla kurulmuş bir birliktir ve 107 üyesi bulunmaktadır. Birliğin çalışma alanı üye köylerin kapsadığı saha ile sınırlı olup, daimi olarak faaliyet göstermektedir.

Birlik tüzüğü tip tüzüğe uygundur. Birlik tüzüğünün 3’üncü maddesinde birliğin amaçları belirtilmiştir. Birden fazla amaç belirlendiğinden bu birlikte çok amaçlı bir birliktir. Birliğin amaçları Bayramiç Köylere Hizmet Götürme Birliği tüzüğündekinin aynısıdır. Farklı olarak, birliğin birden fazla köyü ilgilendiren çalışmaları yapacak kurulmuş veya kurulacak ortaklıklara, şirketlere tüzel kişi olarak katılabileceği veya bu amaçla şirket kurabileceği belirtilmiştir.

Birliğin 2003 yılı faaliyet raporu birinci toplantısında mülkiyeti il özel idaresine ait olan ve 1999 yılından itibaren birlik tarafından işletilen Kırkgeçit kaplıcalarından kâr edilemediğinden tesislerin tekrar il özel idaresine devir edildiği

belirtilmektedir. Diğer bir faaliyet olarak ta birlik kepçe ve kamyonlarını üye köylerin ihtiyaçları doğrultusunda kullandırmaktadır. Birliğin işleri özel idare müdürü tarafından yürütülmektedir. Birlik kesin hesabı hazırlanmamıştır. Biga İlçesi Köylere ve Çiftçilere Hizmet Götürme Birliğinin 2003 Kasım ayı gelir-gider tablosu aşağıdadır:

Tablo 15: Biga KHGB Gelir ve Giderleri (Kasım 2003)

Gelirler (TL)		Giderler (TL)	
2002 Yılından Devir	25.955.213.454	Personel Giderleri	24.902.724.000
Faiz Gelirleri	1.995.677.081	Hizmet Giderleri	4.701.475.462
Bağışlar	0	Tüketim Malı Alımı	120.363.470.000
Köy Katkı Payları	0	Köylere Yardım	0
Kömür Gelirleri	105.834.000.000	Aralık/2003'e devir	25.165.271.073
Hizmet Gelirleri	41.348.050.000		
Toplam	175.132.940.535	Toplam	175.132.940.535

Birlik tüzüğünde birliğin adı “Çanakkale İli Biga İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği” olarak geçerken, birlik faaliyet raporlarında ve gelir-gider tablolarında “Biga İlçesi Köylere ve Çiftçilere Hizmet Götürme Birliği” adı kullanılmaktadır. Birlik Çanakkale'deki diğer birlikler gibi mali açıdan güçlü bir yapıya sahip değildir. Bu nedenle önemli bir faaliyeti yoktur. Sahip olduğu iş makinelerini ihtiyacı olan üyelerine kullandırma, kaymakamlık ve diğer kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarını karşılamak gibi işlerle uğraşmaktadır.

Çan İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği: 1978 yılında kurulmuştur. Birliğin adı Çanakkale İli Çan İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliğidir. Merkezi Çan ilçe merkezidir. Birliğin çalışma alanı üye köylerin kapsadıkları alandır. Sadece köylerin katılımıyla kurulmuş bir birliktir ve 65 üyesi bulunmaktadır.

Birlik tüzüğü tip tüzüğe uygun olarak hazırlanmıştır. Çok amaçlı bir birliktir. Birlik tüzüğünün 3'üncü maddesinde birliğin amaçları sıralanmıştır.

- Köylere kanunlarla verilen hizmetlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak, veya gerektiğinde bu hizmetleri bizzat karşılamak,

- Bir veya birden fazla köy halkının yararına olabilecek (sosyal, kültürel, zirai, sınai, ticari, turistik gibi) hizmetleri devletin il özel idaresinin mali ve teknik yardımıyla ve gönüllü halk katılımlarına dayalı olarak dengeli ve koordineli olarak gerçekleştirmek şeklinde ifade edilmektedir.

Birliğin işleri kaymakamlık personeline yürütülmektedir. Çan İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği 2003 yılı kesin hesabındaki gelir ve gider kalemleri aşağıdaki gibidir:

Tablo 16: Çan KHGB Gelir ve Giderleri (2003)

Gelirler		(TL)	Giderler		(TL)
2002 Devri		13.094.484.257	Yatırım Harcamaları		21.810.000.000
2003 Köy Katılım Payları		4.562.000.000	Kırtasiye Alımları		580.550.000
2003 Süt İhalesinden		16.388.220.556	Demirbaş Alımları		649.000.000
2003 Faiz Geliri		316.700.430	Taşıt İşletme ve Ulaştırma Gid.		6.345.820.000
2003 Vadeli Hesap Toplamı		18.383.091.115	Temsil Ağırlama Giderleri		1.489.950.000
Toplam		52.774.496.358	Toplam		30.875.320.000

31.12.2003 tarihi itibarıyla banka mevcutları 21.869.176.358 TL'dir.

Bu birlik te güçlü ve etkili bir yapıya sahip değildir. Birlik 2003 yılında en fazla geliri süt ihalesinden sağlamıştır. Üye köylerin katılım payları ise gelir kalemleri arasında ikinci sırada yer almaktadır.

Çanakkale Köylere Hizmet Götürme Birliği: 2002 yılında kurulmuştur. Birlik tüzüğünde birliğin adı Çanakkale Merkez İlçe ve Bağlı Köylere Hizmet Götürme Birliği'dir. Birliğin merkezi Çanakkale İlidir. Birliğin çalışma alanı amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik her türlü faaliyetin gerektirdiği alandır ve çalışma süresi sınırsızdır. Birliğin başkanı validir. Yalnızca köylerin katılımıyla kurulmuş bir birliktir. Birliğe 50 köy üyedir.

Birlik tüzüğü İçişleri Bakanlığı Tıp Tüzüğüne uygun olarak hazırlanmıştır. Birliğin amaçları tüzüğünün 6'ncı maddesinde açıklanmıştır. Birden fazla amaç belirtildiğinden çok amaçlı bir birliktir. Birliğin amaçları:

- Merkez ilçeye bağlı üye köylere kanunlarla verilen hizmetlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak veya gerektiğinde bu hizmetleri bizzat kendisi yapmak veya yaptırmak,
- Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının yapması gereken ancak çeşitli nedenlerle yapılmayan hizmetleri bizzat yapmak ve/veya yapılmasına yardımcı olmak,
- Hizmetlerin yürütülmesi için kamu kurum ve kuruluşlarına aynı ve nakdi yardımda bulunmak, gerekli olan mal ve hizmetleri almak veya katkıda bulunmak,
- Bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli her yerde tesis ve işletmeleri kurmak veya işletmek ve birliğe gelir getirici her türlü faaliyeti yürütmek birliğin amaçları arasındadır.

Birlik faaliyetleri il mahalli idareler müdürlüğünce yürütülmektedir. Çanakkale KHGB 2003 faaliyet raporuna göre birlik Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı "Köy Merkezli Tarımsal Üretime Destek Projesi" kapsamında; tarımsal üretimin desteklenmesi, çiftçilerin bilinçlendirilerek modern tarımın ilde yaygınlaştırılması amacıyla iki yerde (Çıplak ve Kumkale) istihdam edilen tarım danışmanları için Tarım Bakanlığınca birliğe aktarılan kaynak, yapılan sözleşme uyarınca hizmet satın alma bedeli olarak ilgililere birlik tarafından 2004 Mart ayından itibaren ödeme yapılmaktadır.

Birliğin asıl amaçları doğrultusunda köylere yapılacak sosyal, kültürel, zirai, ticari, turistik v.b. alandaki hizmetlerin dengeli ve koordineli olarak gerçekleştirilmesi, bu yılki faaliyet programı dahilindedir. 2003 yılı içinde köylere, il özel idaresi ve kaymakamlıklara 48.6 milyar nakit yardımı ve 1890 torba çimento

yardımı yapılmıştır. Birliğin 2003 yılı kesin hesabında yer alan gelir ve giderler aşağıdadır:

Tablo 17: Çanakkale KHGB Gelir ve Giderleri (2003)

Gelirler (TL)		Giderler (TL)	
Yardım ve Bağışlar	300.000.000	Kırtasiye Giderleri	103.000.000
Faizler	59.000.000	Demirbaş Alımı Giderleri	0
Hizmet Karşılığı Alınacak Ücretler	0	Posta Giderleri	0
Kamu Kur. Kurlş. Yardımları	15.000.000.000	Telefon Giderleri	0
Diğer Gelirler	0	Temsil Ağır lama Tören Gid.	0
Köylerin Ortaklık Payları	2.967.000.000	Köy Altyapı Giderleri	0
		Yedek Ödenek	0
Toplam	18.326.000.000	Toplam	103.000.000

Birlik yeni kurulmuş olduğundan fazla gelir ve gideri yoktur. Birlik faaliyet raporunda birliğin yörenin kalkındırılması için çalışmalarda bulunduğu ve bu çalışmalara ilerleyen yıllarda da devam edeceği belirtilmiştir. Birlik valilik bünyesinde çalışmalarını yürüttüğünden ve birlik işlerini yürüten il mahalli idare müdürü birlik konusunda hassas davrandığından birliğin ilerleyen dönemlerde önemli faaliyetler göstereceğini söyleyebiliriz.

Eceabat Köylere Hizmet Götürme Birliği: 1993 yılında kurulmuştur. Birlik tüzüğünde birliğin adı Eceabat Köylere Hizmet Götürme Birliği olarak belirtilmiştir. Birliğin merkezi Eceabat İlçesidir. Yalnızca köylerin katılımıyla kurulan bir birliktir. Birliğin faaliyetleri, birliğe üye köy ve belediyelerin yetki alanları ile sınırlı olup, çalışma süresi sınırsızdır. Birliğin 12 üyesi bulunmaktadır.

Birlik tüzüğü tip tüzüğe uygun olup, birlik çok amaçlı olarak faaliyet göstermektedir. Birlik tüzüğünün 5'inci maddesinde birliğin amaçları sayılmıştır:

- Birliğe üye köylerin sosyal, kültürel, zirai, sınai, ticari ve turistik amaçlı hizmetlerini gerçekleştirmek,

- Köy yararına ve imece usulü ile yapılacak istinat duvarı, yol kanalizasyon, umumi hela, okul, sağlık tesisi, köy konağı, PTT binası, içme ve sulama suyu, menfez, köprü, sanat yapıları, değirmen, cami vb. sosyal altyapı çalışmalarına destek vermek veya bizzat yapmak, bu işler için gerekli motorlu taşıtlar, iş makineleri dahil her türlü araç, gereç ve demirbaş alımlarını yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının acil ihtiyaçları olup, mevcut ödenekleriyle karşılanamayan hizmet ve demirbaş alımlarına yardımcı olmak veya bizzat temin etmek,
- Kaymakam ve birlik encümeninin gerekli gördüğü diğer işleri yapmak.

Birlik işlerinin takibi kaymakamlık personeline yürütülmektedir. Birliğin 2003 yılı kesin hesabında yer alan gelir-giderler aşağıdaki gibidir:

Tablo 18: Eccabat KHGB Gelir ve Giderleri (2003)

Gelirler (TL)		Giderler (TL)	
2002 Yılı'ndan Devir	10.739.616.328	Demirbaş Alımları	3.470.000.000
Bağışlar	739.750.000	Yönetim Giderleri	4.471.190.000
Katılım Payları	3.170.000.000	Diğer Giderler	4.898.870.000
Sergi Geliri	5.984.250.000	Diğer Dairelere Yrd.	2.185.650.000
Süt Paraları	127.014.471.900	Süt Avansı	148.451.060.000
Avans Mahsubu	1.841.115.000	Yapım Giderleri	776.526.340.000
Birlik Payı	5.844.609.150	Gider Toplamı	940.003.110.000
Faiz	26.425.238.000	Ay Sonu Banka Mevcudu	825.190.970.425
Gelen Nakit	1.577.997.700.000		
Toplam	1.759.756.750.378	Toplam	1.759.756.750.378

Birlik kesin hesabı incelendiğinde, az sayıda üyesi olmasına karşın birliğin gelirlerinin Çanakkale'deki diğer birliklerden daha fazla olduğu dikkat çekmektedir. Bu durumun temel nedeni ise birliğin milli park sınırları içerisinde faaliyet göstermekte olmasıdır. Bu nedenle birliğe yapılan devlet yardımı gelir kalemleri içerisinde birinci sırada yer almaktadır. Yine birliğin süt işinden sağladığı gelir de oldukça iyi sayılabilecek bir durumdadır. Birliğin giderleri arasında ise, yapım giderleri önemli bir yere sahiptir.

Ezine Köylere Hizmet Götürme Birliği: 1978 yılında kurulmuştur. Birliğin adı, birlik tüzüğünde Çanakkale İli Ezine İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği olarak belirtilmiştir. Birliğin merkezi, Ezine İlçe Merkezi Hükümet Konağı, Özel İdare Müdürlüğü'dür. İl İdaresi Kanunu'nun 56'ncı maddesi ve Köy Kanunu'nun 47-48'inci maddelerine dayalı olarak kurulan tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşudur. Yalnızca köylerin katılımıyla kurulmuş bir birliktir. Birliğe 43 köy üyedir. Birliğin çalışma alanı üç köylerin kapsadığı saha ile sınırlıdır. Birliğin faaliyet süresi sınırsızdır.

Birlik tüzüğü tip tüzüğe uygun olarak hazırlanmıştır. Birlik çok amaçlı bir birlik olup, tüzüğün 3'üncü maddesinde birliğin amaçları aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

- Üye köylere kanunlarla verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde onlara yardımcı olur veya gerektiğinde hizmetleri bizzat yapar,
- Bir veya birden fazla köy halkının yararına olacak (sosyal, kültürel, zirai, sınai, ekonomik, sağlık, bayındırlık, turistik gibi) hizmetleri ve bu hizmetlerin gerektirdiği tesis ve işletmeleri kendi öz kaynakları yanında devletin, il özel idaresinin mali ve teknik yardımı ile gönüllü halk katkılarına dayalı olarak dengeli ve koordineli şekilde gerçekleştirir,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının yapmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde ödeneğin olmadığı veya yetersiz kaldığı durumlarda onlara yardım eder.

Birlik işleri kaymakamlık çalışanlarınca yürütülmektedir. Ezine Köylere Hizmet Götürme Birliği 2003 yılı kesin hesabında yer alan gelir ve giderler aşağıdadır:

Tablo 19: Ezine KHGB Gelir ve Giderleri (2003)

Gelirler	(TL)	Giderler	(TL)
Köy Katılım Payları	1.000.000.000	Köylere Yardım Gideri	4.000.000.000
Diğer Kamu Kurum ve Kur. Yrd.	0	Halı Saha Gideri	0
Sair Gelir	0	Kamu Kurum ve Krişl. Yrd.	1.500.000.000
Halı Saha Geliri	8.320.000.000	Eğitim Kurumlarına Yardım	2.500.000.000
Faiz Gelirleri	2.000.000.000	Temsil ve Ağırlama Giderleri	1.500.000.000
Kum-Çakıl Ocağı Geliri	0	Personel ve Yolluk Giderleri	500.000.000
Bağışlar	1.000.000.000	Demirbaş Giderleri	2.000.000.000
Emanet (Köylere Yardım)	0	Kırtasiye Giderleri	500.000.000
Geçen Yıl Banka Nakit Devri Emanet	2.821.482.336	Yolluk Giderleri	100.000.000
		Sair Gider	1.541.482.336
		Yapı-Tesis Giderleri	1.000.000.000
		Yatırım Harcamaları	0
		Emanet (Köy Yardımları)	0
Toplam	15.141.482.336	Toplam	15.141.482.336

Not: köylere hizmet götürme birliğinin 2003 yılı tahmini bütçesinde Sair Gider 1.541.482.336 TL gösterilmesine rağmen 8.315.042.000 TL harcama yapılmış olduğundan Köylere Yardım giderinden 3.850.000.000 TL Demirbaş Alımı giderinden 2.000.000.000 TL Kamu Kurum ve Kuruluş Yardımlarından 573.000.000 TL ödenek aktarımı yapılmıştır.

Birliğin 2003 yılı Mayıs ayı faaliyet raporunda daha önceki yıllarda kiralanan kum ocaklarının çevredeki tarım arazilerine zarar vermesi, tarla sahiplerinin şikayetçi olması ve istenen düzeyde gelir getirmemesi gibi nedenlerle yeniden kiralananmasından vazgeçildiği belirtilmiştir. Birliğin 2002 kesin hesabında bu gelir kalemi yedi milyar TL ile gelirler arasında ikinci sırada yer almıştır. Yukarıdaki tabloya göre ise birliğin en önemli gelir kaynağı halı saha işletmeciliğidir.

Gelibolu İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği: 1990 yılında kurulmuştur. Birliğin adı birlik tüzüğünde Gelibolu İlçesi ve Köylere Hizmet Götürme Birliği olarak belirtilmiştir. Birliğin merkezi Gelibolu ilçesidir. İlçe merkezi ve üye köylerin kapsadığı saha birliğin çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Yalnızca köyler arasında kurulmuştur ve birliğe ilçedeki 29 köy üyedir. Birliğin çalışma süresi sınırsızdır.

Birlik tüzüğü tip tüzüğe uygun bir şekilde oluşturulmuştur. Birden fazla amaç belirtildiğinden çok amaçlı bir birliktir. Birlik tüzüğünün 3 üncü maddesinde birliğin amaçları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Gelibolu ilçesinin ekonomik, sosyo-kültürel, eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık, emniyet, asayiş ve diğer hizmetler bakımından gelişmesini sağlamak, ilçenin topyekün kalkınmasına katkıda bulunmak, kurumların verdiği hizmetlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak ve gerektiğinde mevzuattan doğan hizmetleri bizzat yapmak,
- İlçe merkezinde hizmet veren kamu kurum ve kuruluşlarının (Kaymakam konutu dahil) muhtelif ihtiyaçlarını karşılamada genel ve özel bütçeden veya katma bütçeden yeterli ödenek gelmediği takdirde birlikçe yardımcı olmak, katkıda bulunmak veya tamamen üstlenmek,
- İlçe merkezinde veya köylerde yapılacak sportif, kültürel vb. faaliyetler düzenlemek, hizmet veren kuruluş, vakıf ve derneklere yardımcı olmak, gerektiğinde ilçe merkezinde veya köylerde her türlü işletme açmak ve iştirak etmek, kamu yatırımlarında taşeronluğu veya müteahhitliği üstlenmek, üye köylerde olabilecek tabii afet ve terörden zarar görenlere yardım etmek, yardımcı olmak,
- Birliğe üye köylere kanunlarla verilen görevlerde rehberlik etmek, gerektiğinde hizmetleri bizzat yaparak yerine getirmek, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde üye köylerin öz kaynakları, devlet ve özel idarenin mali ve teknik yardımları yetersiz kaldığında, üye köylerin birliğe katkısı oranında mali ve teknik yardımda bulunmak.

Gelibolu Köylere Hizmet Götürme Birliği 2003 Faaliyet Raporunda birliğin faaliyetleri “Tüzüğümüz doğrultusunda, ilçemizde süt hayvancılığının geliştirilmesi, süt üreticilerinin karşılaştığı darboğazların çözümü, süt mamullerinin değerlendirilmesi ile süt alıcı firma ve kişilere temiz, kaliteli ve yağlı süt temini, süt üreticilerine ucuz ve kaliteli yem getirilmesi, birliğimize bağlı köylerde devam eden okul, cami, içme suyu, sağlık evi vb. gibi tesislere yardım etmek, seracılık ve diğer

ürünleri yetiştiren üreticilere teşvik edici yardımlarda bulunmak, ilçedeki mevcut kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerini yürütmeye yardımcı bulunmak, köy muhtarları ve çiftçilerimizin eğitimi, Gelibolu ve yöresinin tanıtımıdır” şeklinde belirtilmektedir.

Birlik işleri kaymakamlık yazı işleri müdürü tarafından yürütülmektedir. Birliğin kayıtları çok düzenli bir şekilde tutulmuştur. Gelibolu İlçesi ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği 2003 Yılı kesin hesabında yer alan gelir ve gider kalemleri ile sağlanan gelir ve giderler aşağıdadır:

Tablo 20: Gelibolu KHGB Gelir ve Giderleri (2003)

Gelirler	(TL)	Giderler	(TL)
<i>1. Kanuni Gelirler</i>		<i>1. Yönetim Giderleri</i>	
Üye Köylerin Aidatları		Personel Giderleri	2.552.150.000
İmce Karşılıkları		Huzur Hakkı Giderleri	2.400.000.000
Banka Faizleri	8.889.934.439	Kırtasiye Giderleri	100.511.289
<i>Bölüm Toplamı</i>	8.889.934.439	Posta Giderleri	2.071.892.243
<i>2. Muhtelif Yardım Gelirleri</i>		Demirbaş Giderleri	6.027.121.000
İl Özel İdaresi Yardımları		Temizlik Giderleri	
Devlet Yardımları		Akary. Ve Taşt. Onarım Giderl.	1.704.506.558
Özel Kurum ve Kişilerin Yrd.		Taşıt Alım Giderleri	
Makbuz Geliri ve Her Türü Bağış		Kira ve Yakacak Giderleri	542.200.000
<i>Bölüm Toplamı</i>		Vergi Resim ve Harçlar	1.311.869.000
<i>3. Hizmet Karşılığı Gelirler</i>		<i>Bölüm Toplamı</i>	16.710.250.090
Katılım Payları		<i>2. Amaca Yönelik Giderler</i>	
İhalelerden ve Diğ. Hiz. Sağ. Gel.	46.011.718.000	Köylerin Altyapı Giderleri	
Tanzim Satış Gelirleri		Köye ait Akar ve Emlak Masr. Yrd.	6.452.894.958
Kiralama Gelirleri		Kamu Kurum ve Kuruluş. Dem. Gid.	5.149.476.000
Her Türü Hizmet Tic. Faal. Geliri		Köylere Hiz. Veren Kur. ve Krlş Yrd	3.383.407.551
<i>Bölüm Toplamı</i>	46.011.718.000	Kamu Kur. ve Kurlş. Yap. Yard. Gid.	853.966.000
<i>4. Muhtelif Gelirler</i>		Düşünilemeyen Giderler	3.706.312.004
Menkul ve Gayrimenkul Gelirleri		Köye Hiz.Götrn.Kur.aitAraç.Bak.On.Gid.	
Diğer Gelirler	486.301.215.736	Kültürel Faaliyetler	
		<i>Bölüm Toplamı</i>	19.546.056.513
		<i>3. Faaliyet Giderleri</i>	
		Ticari Faaliyet Giderleri	487.026.579.419
		Malzeme Alımları ve İşçilik Gid.	784.736.000
		<i>Bölüm Toplamı</i>	478.811.315.419
		<i>4. Diğer Giderler</i>	
		Tören Ağır lama Giderleri	5.678.797.000
		<i>Bölüm Toplamı</i>	5.678.797.000
Toplam	541.202.868.175	Toplam	520.755.419.022

Tablo incelendiğinde birliğin Çanakkale'deki KHGB'leri arasında iyi bir yere sahip olduğu görülmektedir. Birliğin faaliyetleri profesyonel bir şekilde yürütülmektedir ve birliğe ilişkin tüm kayıtlar düzenli olarak tutulmuştur. Bu açıdan Çanakkale'de örnek gösterilecek birliklerinden birisidir. Birliğin faaliyetleri arasında süt ihalesinden sağlanan gelirler önemli bir yere sahiptir. Muhtelif gelirler ikinci sırada yer alırken banka faizi gelirleri üçüncü sırada yer almaktadır.

Lapseki İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği: 2002 yılında kurulmuştur. Birliğin adı birlik tüzüğünde Lapseki İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği olarak belirtilmiştir. Birliğin merkezi Lapseki İlçesidir. Yalnızca köyler arasında kurulan bir birliktir. Birliğe ilçedeki 40 köy üyedir. Birliğin faaliyetleri, Lapseki ilçesi ve köyleri mülki hudutları ile sınırlı olup çalışma süresi sınırsızdır.

Birlik tüzüğü tip tüzüğe uygundur. Birlik tüzüğü'nün 5'inci maddesinde birliğin amaçları belirtilmiştir. Bu amaçlar yukarıda sayılan diğer birliklerin amaçları ile aynıdır. Diğerlerinden farklı olarak: "Birlik ilçenin her türlü temsil, tören ve ağırlama giderleri ile ilçeye çeşitli şekillerde hizmet veren, katkıda bulunan ya da düzenlenen her türlü müsabakada başarı gösteren kişi ve kuruluşlara hediye ve ödül verilmesi hususunda gerekli harcamaları yapar" ifadesine yer verilmiştir. Birlik işleri kaymakamlık yazı işleri müdürü tarafından takip edilmektedir. Araştırma yapılan dönemde birliğin 2003 yılı kesin hesabı hazırlanmamıştır. Yeni kurulmuş bir birliktir. Bu nedenle birliğe ilişkin veriler yeterli değildir. Birliğin 2003 yılı tahmini gelir ve gider bütçesinde yer alan gelir ve giderler aşağıdadır:

Tablo 21: Lapseki KHGB Gelir ve Giderleri (2003)

Gelirler	(TL)	Giderler	(TL)
Yardım ve Bağışlar	7.000.000.000	Kırtasiye Giderleri	500.000.000
Faizler	500.000.000	Demirbaş Alımı Giderleri	1.000.000.000
Hizmet Karşılığı Alacaklar	7.000.000.000	Posta Giderleri	50.000.000
Kamu Kurum ve Kuruluş. Yard.	5.300.000.000	Telefon Gideri	500.000.000
Diğer Gelirler	1.000.000.000	Temsil Ağırlama Tör. Gid.	500.000.000
Köylerin Ortaklık Payları	1.200.000.000	Köy Altyapı Giderleri	13.450.000.000
		Kurum ve Kuruluşlara Yard.	3.000.000.000
		Amatör Spor Kuruluş. Yard.	1.000.000.000
		Yedek Ödenek	2.000.000.000
Toplam	22.000.000.000	Toplam	22.000.000.000

Birlik yeni kurulmuştur, önemli bir gelir ve gideri yoktur. Yardım ve bağışlar ile birliğin yürüttüğü faaliyetlerden tahsil etmeyi düşündüğü ücretler birliğin tahmini gelirleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Birliğin giderleri arasında ise köy altyapı yatırımları birinci sırada yer almaktadır.

Yenice Mahalli İdare Birliği: 1992 yılında kurulmuştur. Birlik tüzüğünde birliğin adı Yenice İlçesi Mahalli İdareler Birliği olarak belirtilmiştir. Birliğin merkezi Çanakkale İli Yenice İlçesi'dir. Birliğin faaliyetleri, birliğe üye köylerin alanları ile sınırlı olup çalışma süresi sınırsızdır. Yalnızca köyler arasında kurulmuştur. Yenice ilçesine bağlı 72 köy birliğin üyesidir. Bunun yanında on resmi görevli birliğin tabii üyesidir.

Birlik tüzüğü tip tüzüğe uygun olarak oluşturulmuştur. Birden fazla amaç sayıldığından çok amaçlı bir birliktir. Birliğin amaçları tüzüğünün 5 inci maddesinde sayılmıştır. Buna göre birliğin amaçları:

- Birlik üye köylere kanunlarla verilen hizmetlerin yerine getirilmesine yardımcı olur veya gerektiğinde hizmetleri bizzat yapmak,
- Bir veya birden fazla köy halkının yararına olabilecek sosyal, kültürel, tarımsal, sınai, ticari, turistik, sağlık, eğitim, spor, asayiş ve güvenlik ve benzeri hizmetler ile köylere hizmet veren resmi kurum ve kuruluşların her türlü ihtiyaçlarının karşılanması gibi hizmetleri devletin, il özel idaresinin mali ve teknik yardımı ile gönüllü halk katılımlarına dayalı olarak dengeli ve koordineli olarak gerçekleştirmek şeklindedir.

Birlik faaliyetlerinin yürütülmesinden birlik saymanı sorumludur. Bunun dışında 2 memur, 1 bahçıvan/kaloriferci, 2 kasap ve 15 aşçı birlik çalışanlarıdır. Yani birliğin toplam 21 çalışanı bulunmaktadır. Birlik faaliyetlerini Yenice Belediyesine ait kiralık bir binada yürütmektedir. Bu açıdan Çanakkale'deki diğer KHGB'lerinden farklıdır. Yenice Mahalli İdareler Birliğinin faaliyetleri aşağıdadır:

- Taşımalı Eğitim:1999 yılından bugüne kadar Taşımalı Eğitim ihalesi birlik tarafından yürütülmektedir.
- Kömür: Birlik tarafından 1998 yılından itibaren resmi kurumlara kömür satışı yapılmaktadır.
- Namazgah Yolu: 16 km stabilize yol 2001-2002 yıllarında tamamlanmıştır. Bu yol için 45.000.000.000 TL harcama yapılmıştır.
- Fason Tekstil Atölyesi: Temmuz 2000 yılında sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı ile ortak 22 makine ile işe başlanmış, iş temin edilemediğinden 15.08.2002 de kapatılmıştır.
- Birlik Et Pazarı: 1999 yılında taşımalı eğitim öğrencilerine verilen yemek ve halka satış için açılmıştır ve faaliyetlerine devam etmektedir.
- Yangın Evleri: Çamoba ve Taban köylerinde 05.04.2000 tarihinde yanan 44 adet evin inşaatı birlik tarafından yaptırılmıştır. Bu iş için devletten 183.000.000.000.TL yardım alınmış, birlik tarafından da 100.000.000.000 TL harcanmıştır.
- Seracılık: Birlik tarafından 20 adet sera kurularak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına teslim edilmiştir.
- Büyük Baş Hayvancılık: 75 adet büyük baş hayvan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına satılmıştır.
- Hindicilik: 3600 adet hindi sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına satılmıştır.
- Arıcılık: 338 adet arı kovanı sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına satılmıştır.
- Kültür Mantarcılığı: Birlik tarafından 16 adet kültür mantarı tesisi yapılarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına teslim edilmiştir.
- Küçük Baş Hayvancılık: 515 adet küçük baş hayvan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına satılmıştır.
- Karaköy Gönen Yolunun Yenice Sınırı Sonuna Kadar Asfaltlanması: Çakır Köyü'nden Gönen Baraj yolunun Yenice sınırı sonuna kadar asfaltlanmıştır.

- Köylere Yardım: Bu yardımın amacı köylerin ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanmasıdır. Birlik tarafından köylere nakit para, çimento, tuğla, kiremit, demir vb. inşaat malzemeleri verilmektedir.
- Resmi Kurumlara Yardım: Bu yardımın asıl amacı ödenek yetersizliği nedeniyle resmi kurumların hizmetlerindeki aksamaların önüne geçmektir. Vatandaşa daha kolay, hızlı, düzenli ve güvenli hizmet verilmesini sağlamak, işlerin akışını hızlandırmak ve devletin itibarını ve saygınlığını artırmak için yapılan yardımlardır. Birlik tarafından ilçede bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının teçhizatı yapılmış olup, bilgisayar ve yazıcı gibi demirbaşları da karşılanmıştır. Birliğin taşınır malları; 1 adet Renault Safran ve 1 adet Ford Transittir. Birliğin taşınmaz malı olarak; 8 dönüm tarlası vardır.

Yenice Mahalli İdareler Birliği 2003 kesin hesabında yer alan gelir ve giderler aşağıda yer almaktadır:

Tablo 22: Yenice Mahalli İdareler Birliği Gelir ve Giderleri

Gelirler (TL)		Giderler (TL)	
Birlik Et Pazarı Geliri	179.147.505.000	Kaymakamlık Yönt. Kurulu Gid.	27.940.593.000
Taşınmalı Eğitim Geliri	241.390.617.000	Yönetim Hizmetleri Giderleri	73.573.852.000
Kömür Satış Geliri	32.363.080.000	Et Tanzim Satış Hiz. Giderleri	172.610.848.000
Faiz Geliri	4.251.529.000	Taşınmalı Eğitim Hizmetleri Gid.	167.841.139.000
Taşınmaz Mallar Satış Geliri	20.000.000.000	Yapılacak Proje Hizmetleri Gid.	42.017.731.000
Bağışlar	7.229.000.000	Resmi Kurumlara Yardım	24.943.163.000
Köy Bütçe Katkıları	1.385.500.000	Köylere Yardım	5.478.150.000
Diğer Gelirler	120.009.000		
İl Özel İdare Yardımları	20.000.000.000		
Toplam	505.887.241.000	Toplam	514.405.477.000

Tablo incelendiğinde birliğin en fazla geliri taşınmalı eğitim ve et satışlarından sağladığı görülmektedir. Çanakkale'deki diğer birliklerle karşılaştırıldığında en güçlü yapıya sahip olan birliktir. Birlik kâr getirecek pek çok alanda faaliyetler yürütmektedir. Profesyonel bir şekilde çalışmalarını sürdürmektedir. Çanakkale açısından örnek bir birliktir.

Çanakkale merkezi ve ilçelerinde faaliyet gösteren KHGB'lerinin hemen hepsinin üyeleri köyler ve balı beldelerdir. Birlik meclislerinde doğal üye adı altında il/ilçe özel idare müdürleri, milli eğitim müdürleri, sağlık grup başkanları, tarım müdürleri, mal müdürleri, yazı işleri müdürleri vs. görev yapmaktadır. Çanakkale'deki KHGB'lerinin çoğu sadece merkez tarafından yapılan yardımların köylere dağıtımı, ilçelerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanması gibi rutin işlerle uğraşmaktadırlar. Gelibolu İlçesi ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği ile Yenice Mahalli İdareler Birliği gerçekten de üzerine düşüldüğünde birliklerin buldukları yörenin kalkınmasına önemli katkılar sağlayabileceklerinin somut örnekleridir. Birliğin başarılı faaliyetleri üyelerinin birlik faaliyetlerine olan ilgisini artırırken, birliğin etkili bir şekilde faaliyetlerini yürütememesi halinde birliğe olan ilgi çok azalmaktadır. KHGB'leri devletin yanı sıra yöre halkının da katılımıyla toplum kalkınmasını sağlamayı hedeflediklerinden bu birliklerin etkili ve verimli çalışmalar yaparak yerel halkın ilgisini birlik üzerine çekmeleri bir zorunluluktur.

4. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Araştırmamızın uygulama kısmında ilk önce Çanakkale ve ilçelerindeki KHGB'lerine ait birlik tüzükleri, gelir-gider cetvelleri ve faaliyet raporlarını inceleyip değerlendirmiştik. Aşağıda ise, Çanakkale ve ilçelerindeki KHGB'leri başkanlarıyla yapılan görüşme formlarının değerlendirilmesi yer almaktadır. Bu görüşme formları dört bölümden oluşmaktadır: birliğe ait bilgiler, birlik başkanına ait bilgiler, birliğin kurumsal işleyişi ve sorunları ile ilgili sorular, toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili sorular şeklinde. Birliklere ve birlik başkanlarına ait bulgular tablolar yardımıyla açıklanmıştır. Birliklerin kurumsal işleyişi ve sorunları ile ilgili sorular ise yukarıda açıklanan betimsel analiz yöntemiyle değerlendirilmiştir. Görüşme formumuzun son kısmında yer alan toplum

kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili sorular ise frekans dağılımı (yüzde analizi) yöntemiyle değerlendirilmiştir.

Çanakkale’de faaliyet gösteren toplam on tane KHGB birliği bulunmaktadır. Yerel yönetim birlikleri ile ilgili daha önceki çalışmaları inceleyerek hazırladığımız görüşme formları birlik başkanlarına uygulanarak veriler elde edilmiştir. Ancak, Bayramiç ilçesi kaymakamı araştırmamızla ilgili olarak görüşme yapmayı kabul etmemiştir. Bu nedenle aşağıda dokuz birliğe ait bulgular ve bu bulguların değerlendirilmesi yer almaktadır.

4.1. BİRLİKLERE AİT BULGULAR

Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan KHGB’lerine ait bulgular aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 23: Çanakkale'deki KHGB'lerine Ait Bulgular

İlçeler	Birliğin Adı	Birliğin Merkezi	Kuruluş Tarihi	Faaliyet Türü	Üye Sayısı	İlçedeki Köy Sayısı	Çalışma Süresi	Encümen Üye Sayısı
Ayvacık	Ayvacık KHGB	Ayvacık	28.11.1978	KHGB	44 Köy	64 Köy	Süresiz	4 Kişi
Bayramiç	Bayramiç KHGB	Bayramiç	12.03.1979	KHGB	76 Köy	76 Köy	Süresiz	6 Kişi
Biga	Biga İlçesi Köylere ve Çiftçilere Hizmet Götürme Birliği	Biga	09.01.1992	KHGB	107 Köy	107 Köy	Süresiz	5 Kişi
Çan	Çan İlçesi KHGB	Çan	20.12.1978	KHGB	65 Köy	65 Köy	Süresiz	10 Kişi
Çanakkale	Çanakkale KHGB	Çanakkale	27.12.2002	KHGB	50 Köy	50 Köy	Süresiz	7 Kişi
Eceabat	Eceabat KHGB	Eceabat	16.06.1993	KHGB	12 Köy	12 Köy	Süresiz	7 Kişi
Ezine	Ezine KHGB	Ezine	20.12.1978	KHGB	48 Köy	48 Köy	Süresiz	4 Kişi
Gelibolu	Gelibolu İlçesi KHGB	Gelibolu	20.12.1990	KHGB	25 Köy	25 Köy ve 3 Belde	Süresiz	5 Kişi
Lapseki	Lapseki İlçesi KHGB	Lapseki	27.12.2002	KHGB	42 Köy	42 Köy ve 1 Belde	Süresiz	6 Kişi
Yenice	Yenice Mahalli İdare Birliği	Yenice	22.04.1992	KHGB	72 Köy	72 Köy	Süresiz	5 Kişi

Tablo 23'te görüldüğü üzere, merkez ilçedekiyle birlikte Çanakkale'de toplam 10 adet KHGB faaliyet göstermektedir. Bu birliklerin tüzüklerinde belirtilen adları arasında bir tutarlılık görülmemektedir. Birlik merkezleri ilçe merkezleri olup, Yenice dışındaki birlikler kaymakamlık binasında faaliyet göstermektedirler. Çanakkale'deki KHGB'leri 1978'den itibaren kurulmaya başlamış, 1990'lı yıllarda sayıları artmıştır. İçişleri Bakanlığı kayıtlarında bu birliklerin faaliyet türü KHGB olarak belirtilmiştir. Ancak bu birliklerden çoğu merkezden yapılan yardımları ihtiyacı olan köylere dağıtmak, ilçelerdeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını karşılamak dışında önemli bir faaliyet yürütmemektedirler. Gelibolu,

Eceabat ve Yenice birlikleri süt, et, kömür gibi ticari işlerden de gelir elde etmektedirler. Genel olarak ilçelerdeki köylerin tamamı KHGB'lerinin üyesidirler. En fazla üyesi olan birlik Biga (107 köy) iken, en az üyesi olan birlik Eceabat (12 köy) tır. Çanakkale'deki KHGB'lerinin tamamının çalışma süresi sınırsızdır. Birliklerin encümen üye sayıları arasında da bir tutarlılık bulunmamaktadır ve bu sayı 4 ilâ 10 arasında değişmektedir.

4.2. BİRLİK BAŞKANLARINA AİT BULGULAR

Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan KHGB'lerinin başkanlarına ait bulgular aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 24: Çanakkale'deki KHGB'leri Başkanlarına Ait Bulgular

İlçeler	Yaş	Cinsiyet	Doğum Yeri	Eğitim Düzeyi	Kaç Yıldır Birlik Başkanlığı Yaptığı
Ayvacık	38	Erkek	Ankara	Lisans	Kaymakamlık Süresince
Bayramiç		Erkek			Kaymakamlık Süresince
Biga	53	Erkek	Denizli	Lisans	Kaymakamlık Süresince
Çan	42	Erkek	Çorum	Lisans	Kaymakamlık Süresince
Çanakkale	48	Erkek	Akçaabat	Lisans	Kaymakamlık Süresince
Eceabat	39	Erkek	Samsun	Lisans	Kaymakamlık Süresince
Ezine	36	Erkek	Kütahya	Lisans	Kaymakamlık Süresince
Gelibolu		Erkek			Kaymakamlık Süresince
Lapseki	36	Erkek	Artvin	Lisans	Kaymakamlık Süresince
Yenice	26	Erkek	İstanbul	Lisans Üstü	Kaymakamlık Süresince

Gelibolu ilçe kaymakamı görüşme yapılan dönemde göreve yeni başladığından ve birlik işleri birlik genel sekreteri tarafından yürütüldüğünden bu birliğin birlik başkanına ait bilgilere yer verilmemiştir. Tablo 24 incelendiğinde birlik başkanlarının yaşlarının 26 ilâ 53 arasında değiştiği görülmektedir. Birlik başkanları genel olarak genç denilebilecek yaşadılar. Birlik başkanlarının hepsi erkektir.

Yenice kaymakamı yüksek lisans, diğerleri ise lisans mezunudur. Birlik başkanlarının hepsi de kaymakamlık görevine başladıklarından itibaren KHGB başkanlığı görevini yürüttüklerini belirtmişlerdir.

4.3. BİRLİĞİN KURUMSAL İŞLEYİŞİ VE SORUNLARI İLE İLGİLİ BULGULAR

Çanakkale'deki KHGB'lerinin kurumsal işleyişleri ve sorunları hakkında veriler elde etmek amacıyla görüşme yapılan birlik başkanlarına 13 soru sorulmuştur. Elde edilen bulgular ise yukarıda açıklanan betimsel analiz yöntemiyle değerlendirilmiştir. Betimsel analiz için oluşturduğumuz kavramsal çerçeve görüşme formumuzda da yer alan aşağıdaki sorulardan oluşmaktadır:

1. Köylere Hizmet Götürme Birliklerini doğuran gereksinimler, sizce hangi nedenlere dayanmaktadır? Lütfen önem sırasına göre numaralandırınız.

- Ortak hizmet ihtiyacı
- Alan itibariyle etkenlik
- Parasal güç sağlama
- Kültür, Eğitim- Yayın
- Sosyal yarar sağlama
- Ortak davranış biçimi geliştirme
- Siyasi ağırlık sağlama
- Kamuoyu oluşturma
- Dış kredilerden yararlanma

2. İlçenizdeki Köylere Hizmet Götürme Birliğinin kurulmasında en fazla rol oynayan kimlerdir? Lütfen önem sırasına göre sıralayınız.

3. Size göre, vali veya kaymakam, birliklerin daha etken ve verimli çalışmalarını sağlamak için, birlik yönetim kurulu (encümen) başkanı olmaları gerekir mi? Niçin?

4. Yukarıdaki soruya cevabınız EVET ise, bu tarz bir uygulama, halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirme ve yönetime katılma arzusuyla çelişmez mi?
5. Size göre genel olarak birliklerin meclislerine ve encümenlerine, birliğin konusu ile ilgili ve birliğin görev alanının bulunduğu il ve ilçedeki tarım müdürleri, sağlık grup başkanları, mal müdürleri, özel idare müdürleri gibi görevliler (uzmanlar) katılabilmeli midir? Niçin?
6. Yukarıdaki soruya cevabınız EVET ise, bu katılımın ölçüsü nasıl olmalıdır?
7. Birlik encümenlerinde uzmanlara yer verilmesinin en önemli nedeni hangisidir?
8. Encümen tarafından alınan kararlarda encümen başkanın (vali/kaymakam) etkisinin sıklığı nedir?
9. Encümende alınan kararlar yerel halkın bilgisine sunuluyor mu? Nasıl?
10. Birlik meclisi ve encümeni tarafından alınan kararların halkın bilgisine sunulması konusunda bilgisayar ve internet alt yapınız yeterli mi? Eğer yeterli değilse bu konuda neler yapılmasını önerirsiniz?
11. Sizce, köy birliklerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmalı mıdır?
12. Yukarıdaki soruya EVET dediyseniz, yapılması gereken yasal düzenlemelerde en fazla hangi konulara ağırlık verilmelidir?
13. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını ve Mahalli İdareler Kanun Tasarılarında yer alan ve birlikler konusunda yapılması planlanan düzenlemeleri yeterli buluyor musunuz? Neden?

Görüşmede formumuzda yer alan ilk soru, KHGB'lerini doğuran gereksinimleri tespit etmeyi amaçlamaktadır. Bunun için daha önceden belirlediğimiz başlıklar çerçevesinde, birlik başkanlarından birlikleri doğuran nedenleri önem sırasına göre sıralamaları istenmiştir. Görüşmeye katılan birlik başkanlarının yaptıkları sıralamalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 25: KHGB Başkanlarına Göre Birlikleri Doğuran Gereksinmeler:

Ayvacık Kaymakamı	1. Ortak hizmet ihtiyacı, 2. Alan itibariyle etkinlik, 3. Parasal güç sağlama, 4. Ortak davranış biçimi geliştirme, 5. Kültür-egitim-yayın faaliyetleri.
Bayramiç Kaymakamı	
Biga Kaymakamı	1. Ortak hizmet ihtiyacı, 2. Alan itibariyle etkinlik, 3. Ortak davranış biçimi geliştirme, 4. Kültür-egitim-yayın, 5. Sosyal yarar sağlama, 6. Kamuoyu oluşturma, 7. Parasal güç sağlama, 8. Dış kredilerden yararlanma, 9. Siyasi ağırlık sağlama.
Çan Kaymakamı	1. Parasal güç sağlama, 2. Ortak hizmet ihtiyacı, 3. Alan itibariyle etkinlik, 4. Ortak davranış biçimi geliştirme, 5. Sosyal yarar sağlama, 6. Kültür-egitim-yayın, 7. Kamuoyu oluşturma, 8. Dış kredilerden yararlanma, 9. Siyasi ağırlık sağlama.
Çanakkale Vali Yrd.	1. Ortak hizmet ihtiyacı, 2. Sosyal yarar sağlama, 3. Alan itibariyle etkinlik, 4. Parasal güç sağlama.
Eceabat Kaymakamı	Genel bütçeden köylere yapılan yatırımların yetersizliği.
Ezine Kaymakamı	1. Ortak hizmet ihtiyacı, 2. Kültür-egitim-yayın, 3. Sosyal yarar sağlama, 4. Ortak davranış biçimi geliştirme, 5. Parasal güç sağlama.
Gelibolu İlçesi Birlik Genel Sekreteri	1. Ortak hizmet ihtiyacı, 2. Sosyal yarar sağlama, 3. Ortak davranış biçimi geliştirme, 4. Alan itibariyle etkinlik, 5. Kültür-egitim-yayın, 6. Parasal güç sağlama.
Lapseki Kaymakamı	1. Ortak hizmet ihtiyacı, 2. Alan itibariyle etkinlik, 3. Parasal güç sağlama, 4. Ortak davranış biçimi geliştirme.
Yenice Kaymakamı	1. Ortak hizmet ihtiyacı, 2. Parasal güç sağlama, 3. Alan itibariyle etkinlik, 4. Sosyal yarar sağlama, 5. Ortak davranış biçimi geliştirme.

Tablo 25 incelendiğinde birlik başkanlarına göre KHGB'lerini doğuran en önemli gereksinmelerin "ortak hizmet ihtiyacı" ve "parasal güç sağlama" olduğu görülmektedir. Görüşme yapılan birlik başkanlarının çoğu "parasal güç sağlama" yerine "parasal kaynak yaratma" başlığını kullanmayı tercih etmişlerdir. Eceabat kaymakamı KHGB'lerini doğuran tek nedenin "genel bütçeden köylere yapılan yatırımların yetersizliği" olduğunu belirtmiştir. Ayvacık kaymakamına göre, KHGB'lerini doğuran en önemli neden ilçelerin bütçe imkanlarının yetersizliğidir. KHGB'leri ilçelerdeki hizmetlerin yürütülmesi için kaymakamlar tarafından

kurulmaktadır. Çünkü köy muhtarları birlik kurup faaliyetlerini yürütecek bilgi düzeyine sahip değildirler. Yine ilçede köy muhtarları ile kaymakamların saygınlık düzeyi birbirinden farklıdır. Kaymakam saygınlığının daha fazla olması nedeniyle ilçedeki köy muhtarlarını tek bir çatı altında toplayıp, onları ortak ihtiyaçların karşılanması konusunda yönlendirebilecek güce sahiptir. KHGB'leri kaynak bulma ve kaynağın yerinde değerlendirilmesi amacıyla hizmet etmektedirler. İl özel idaresinin ilçedeki herhangi bir köy için kaynak oluşturmaya çalışmasındansa, birlik aracılığı ile bu kaynağın sağlanması hem daha hızlı, hem de daha akıllıca bir yoldur. Lapseki kaymakamı da KHGB'lerinin ilçe yönetimlerine mali esneklik sağladıklarını, bu sayede pek çok hizmetin süratle yapılabildiğini ifade etmiştir.

İkinci soru, KHGB'lerinin kurulmasında en fazla rol oynayan kişileri belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla sorulan soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir.

Tablo 26: KHGB'lerinin Kurulmasında En Fazla Rol Oynayan Kişiler

Ayvacık Kaymakamı	1. Kaymakam, 2. Köy Muhtarları, 3. Daire Amirleri.
Bayramiç Kaymakamı	
Biga Kaymakamı	1. Kaymakam, 2. Köy Muhtarları, 3. Daire Amirleri, 4. İl Genel Meclisi Üyeleri.
Çan Kaymakamı	1. Kaymakam, 2. Köy Muhtarları.
Çanakkale Vali Yrd.	1. Vali, 2. Vali Yardımcıları.
Eceabat Kaymakamı	1. Kaymakam, 2. Tarım İlçe Müdürü.
Ezine Kaymakamı	1. Kaymakam, 2. Köy Muhtarları, 3. Daire Amirleri.
Gelibolu Birlik Genel Sekreteri	1. Kaymakamlık, 2. Köy Muhtarları.
Lapseki Kaymakm.	1. Kaymakam, 2. Vali.
Yenice Kaymakamı	1. Kaymakam, 2. Daire Amirleri, 3. Köy Muhtarları.

Tablo 26 incelendiğinde il ve ilçe mülki idare amirlerinin (vali, vali yardımcıları ve kaymakamlar) KHGB'lerinin kurulmasında birinci derecede rol oynadıkları görülmektedir. Genel olarak köy muhtarları ikinci, daire amirleri ise üçüncü derecede rol oynamaktadırlar. Görüşülen birlik başkanları yerel halkta “yönetime katılım bilinci”nin çok zayıf olduğunu belirtmişlerdir. Yerel halkın araya gelerek sorunlarını çözme kültürüne sahip olmadıklarını belirten kaymakamlar bu işin ilçe mülki idare amirlerine düştüğünü, bu nedenle KHGB'lerinin oluşturulduğunu belirtmişlerdir. Ayvacık kaymakamı, genel olarak ilçelerde birlik kurulması konusunda hiç kimsenin girişimde bulunmaya yanaşmadığını, KHGB'lerinin kaymakamlar tarafından kurulduğunu, kaymakamların isteği üzerine muhtarların birliğe üye olduklarını ve birlikle ilgili kararların alınması sırasında hiç kimsenin fikir beyan etmediğini belirtmiştir.

Üçüncü soru, vali veya kaymakamların, birliklerin daha etken ve verimli çalışmalarını sağlamak için, birlik yönetim kurulu (encümen) başkanı olmaları gerekir mi? Sorusuna cevap bulmayı amaçlamaktadır. Bu soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir.

Bu soruya birlik başkanlarının tamamı evet cevabını vermişlerdir. Ayvacık kaymakamı, birliğin etkin ve faal olabilmesi, kaynakların harekete geçirilebilmesi için buna ihtiyaç duyulduğunu, ayrıca ilçelerdeki kurumları organize etme bilgi ve becerisinin kaymakamları birlik oluşumu ve faaliyetlerinin yürütülmesi konularında ön plana çıkardığını belirtmiştir. Biga kaymakamı, kaymakamların ilçelerde hükümetin temsilcisi olduklarını ve vatandaşlara sunulan her türlü hizmetin içerisinde bulunmalarının verilen hizmetleri hızlandıracağını belirtmiştir. Çan kaymakamı, toplumumuzda halâ üst düzey idarecilerin etkinliğinin devam ettiğini, il içerisindeki tüm birimlerin vali ve kaymakamlara bağlı olarak güçlü bir hale gelebildiklerini belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı ise, sevk ve idare, karar alma ve uygulama konularında birlik encümen başkanının vali ve kaymakam olmasının bir gereklilik olduğunu belirtmiştir. Eceabat kaymakamı, ülkemizde kamu hizmetlerine katılımın yeterli olmaması, sivil örgütlerin zayıf yapısı ve taşrada yönetim

konusundaki yetersizliklerin birliklerin başında profesyonel idarecilerin bulunmasını zorunlu hale getirdiğini belirtmiştir. Ezine kaymakamı, vali ve kaymakamların buldukları yerlerde en tarafsız ve objektif kişiler olduklarından birlik başkanı olmalarının gerekli olduğunu belirtmiştir. Gelibolu ilçesi birlik genel sekreteri de, birlik tüzüğünde belirtilen hizmetlerin yürütülmesi konusunda birlik başkanının kaymakam olmasının oto kontrol sağlayacağını belirtmiştir. Lapseki kaymakamı, ilçelerde birlik konusunda kaymakamların öncü bir rol oynadıklarını, kaymakamlar birlikle ilgilenmezlerse birlik faaliyetlerinin yürütülemeyeceğini belirtmiştir. Yenice kaymakamı da götürülecek hizmetlerin tespiti ve yürütülmesi konularında kaymakamların birlik başkanı olmalarının gerekli olduğunu belirtmiştir.

Üçüncü soruya bağlantılı olarak sorulan ve vali-kaymakamın aynı zamanda KHGB başkanı olması uygulamasının halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirme ve yönetime katılma arzusuyla çelişip çelişmeyeceği şeklindeki dördüncü soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Ayvacık kaymakamı birlik başkanının da seçimle gelen diğer üyeler gibi bir oy kullanma hakkının olduğunu, bu nedenle söz konusu uygulamanın demokratik alışkanlıkların geliştirilmesi ve halkın yönetime katılma arzusuyla çelişmeyeceğini söylemiştir. Ayvacık kaymakamı yine birlik başkanlığını muhtarların yaptığı diğer birliklerin başarılı olamamalarının bu konuda kaymakamların ne kadar önemli bir rol oynadıklarını da ortaya çıkardığını ifade etmiştir. Biga kaymakamı, KHGB başkanının vali-kaymakam olması uygulamasının halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi ve yönetime katılma arzularıyla çelişir gibi gözükse de, merkezi hükümetin taşradaki temsilcileri olan kaymakamların KHGB'lerinin başkanı olmalarında herhangi bir sakınca görmediğini belirtmiştir. Çan kaymakamı, KHGB başkanının köy muhtarı olması durumunda diğer köy muhtarlarıyla arasında üstünlüğünü kabul ettirme sorununun yaşanacağını belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı, KHGB'lerinin meclis ve encümen gibi karar ve yürütme organlarında seçilmiş kişilerin görev almasının söz konusu çelişkiyi ortadan kaldırdığını belirtmiştir. Eceabat kaymakamı, katılım ve demokrasi bilincinin bulunmadığını, eğer bulunsaydı çelişeceğini ifade etmiştir. Ezine kaymakamı da, birlik başkanının

kaymakam olmasının demokratik alışkanlıkların gelişmesini kesinlikle engellemeyeceğini belirtmiştir. Gelibolu ilçesi KHGB sekreteri, birlik meclis ve encümeni gibi yönetim ve karar organlarında yerel halkın oylarıyla seçilen köy muhtarlarının çoğunlukta olmaları nedeniyle birlik başkanının kaymakam olması uygulamasının halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirme ve yönetime katılma arzusuyla çelişmediğini belirtmiştir. Lapseki kaymakamı, söz konusu uygulamanın halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirme ve yönetime katılma arzusuyla çeliştiğini, ancak yerel halkta demokrasi ve katılım bilincinin olmadığını belirtmiştir. Yenice kaymakamı da KHGB'lerinin meclis ve encümen gibi organlarında köy muhtarlarının çoğunlukta olmaları nedeniyle böyle bir çelişkinin olmadığını belirtmiştir.

Size göre genel olarak birliklerin meclislerine ve encümenlerine, birliğin konusu ile ilgili ve birliğin görev alanının bulunduğu il ve ilçedeki tarım müdürleri, sağlık grup başkanları, mal müdürleri, özel idare müdürleri gibi görevliler (uzmanlar) katılabilmeli midir? Niçin? Şeklindeki beşinci soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Bu soruya da birlik başkanlarının tamamı evet cevabını vermişlerdir. Ayvacık kaymakamı, götürülecek hizmetler konusunda ilgili birim amirlerine danışmadan karar verilmesinin hizmet kalitesini düşüreceğini ve kaynak israfına yol açacağını belirtmiştir. Biga kaymakamı söz konusu idari amirlerin faal bir görev almaksızın, gerekli hallerde bilgilerine danışılmak üzere birlik meclis ve encümenlerine çağırılmalarının uygun olacağını belirtmiştir. Çan kaymakamı, hizmetlerin yürütülmesi konusunda bu kişilerin bilgi ve tecrübelerinden yararlanılabilmesi için birlik organlarına katılmalarının gerekli olduğunu belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı, birlik tüzüğünde yer verilmesi halinde söz konusu kişilerin birlik organlarına katılmalarının yerel ihtiyaçların ve sorunların belirlenmesinde olumlu rol oynayacağını belirtmiştir. Eceabat kaymakamı, söz konusu idari amirlerin KHGB'lerinin meclis ve encümenlerinde yer almalarındansa ayrı bir yürütme kurulu içinde yer almalarının daha doğru olacağını belirtmiştir. Ezine kaymakamı, söz konusu kişilerin ihtiyaç duyuldukları takdirde KHGB'leri organlarına katılmaları

gerektiğini belirtmiştir. Gelibolu ilçesi KHGB sekreteri, söz konusu kişilerin birlik tüzüğünde yer verilmesi halinde KHGB'leri organlarına katılmalarında herhangi bir sakınca olmadığını belirtmiştir. Lapseki kaymakamı uzmanlardan faydalanmak için bu durumun gerekli olduğunu belirtmiştir. Yenice kaymakamı da mevcut durumda söz konusu kişilerin KHGB'lerinin organlarında görev yaptıklarını ve bunda hiçbir sakınca olmadığını belirtmiştir.

Beşinci soruya bağlantılı olarak sorulan ve ilçelerdeki idari amirlerin birlik organlarına katılımlarının ölçüsünün ne kadar olması gerektiğini öğrenmeyi amaçlayan altıncı soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Ayvacık kaymakamı, söz konusu kişiler meclis üyesi olmalı, oy kullanmalı ve verilecek kararların sorumluluğunu paylaşmalıdırlar demiştir. Çan kaymakamı, söz konusu idari amirlerin bir kısmının üye olarak, bir kısmının da sadece konuları ile ilgili toplantılarda görüş bildirmek üzere meclis ve encümene katılmalarının doğru olacağını, bu organlarda seçilmişlerden çok atanmış üyelerin bulunmasının yanlış olacağını belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı, yerel yöneticilerin yanı sıra icracı müdürlük temsilcilerinin KHGB'leri organlarına katılmalarının işlerin yürütülmesi konusunda önemli olduğunu belirtmiştir. Ezine kaymakamı bu kişilerin sadece kendilerini ilgilendiren konularda birlik organlarına katılmaları gerektiğini belirtmiştir. Gelibolu ilçesi KHGB sekreteri, birlik meclisinde il genel meclisi üyeleri haricindekiler oy kullanmalıdırlar demiştir. Lapseki kaymakamı bu kişiler birlik toplantılarına katılmalı, ancak oy kullanma hakları olmamalıdır demiştir. Yenice kaymakamı ise, bu kişiler birlik organlarına katılmalı ve oy kullanmalıdırlar demiştir. Biga ve Eceabat kaymakamları bu soruya cevap vermemişlerdir.

Yine beşinci soruya bağlantılı olarak sorulan ve birlik encümenlerinde uzmanlara yer verilmesinin en önemli nedenini öğrenmeyi amaçlayan yedinci soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Ayvacık kaymakamı, daha geniş bir alanda hizmet vermek ve bu hizmetlerden en yüksek verimi almak amacıyla birlik encümenlerinde uzmanlara yer

verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Çan kaymakamı, mevzuat ve uygulamaya ilişkin konularda muhtarların bilgisi yeterli olmadığından uzmanların bilgisine başvurulmasının gerekli olduğunu belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı, birliğin iş ve işlemlerinin yürütülmesi ve birliğin kendi kendini denetlemesine yardımcı olacağından uzmanlardan yararlanmanın gerekli olduğunu belirtmiştir. Eceabat kaymakamı, halkta yerel katılım arzusu düşük olduğundan birlik işlerinin yürütülmesinde uzmanlara gerek duyulduğunu belirtmiştir. Ezine kaymakamı, ilçelerde yeterli sayıda yetişmiş elaman az olduğundan uzmanlardan faydalanmak gerektiğini belirtmiştir. Gelibolu ilçesi KHGB sekreteri, birlik tüzüğünde belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için uzmanlardan faydalanılması gerektiğini belirtmiştir. Yenice kaymakamı da bu kişilerin yapılacak hizmetlerin yürütülmesine yardımcı oldukları için birlik organlarında yer aldıklarını belirtmiştir. Biga ve Lapseki kaymakamları bu soruya cevap vermemiştir.

Encümen tarafından alınan kararlarda encümen başkanın (vali/kaymakam) etkisinin sıklığı nedir? Şeklindeki sekizinci soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Ayvacık, Biga, Çan, Eceabat ve Lapseki kaymakamları birlik encümeninde alınan kararlarda birlik başkanının etkisinin çok güçlü olduğunu belirtmişlerdir. Yine köy muhtarlarının karar alınması konusunda fikir beyan etmediklerini, her türlü yenilik ve gelişmenin kaymakamların bilgi ve tecrübelerine bağlı olduğunu ifade etmişlerdir. Diğer birlik başkanları ise, birlik başkanının encümende alınan kararlar üzerinde etkili olduğunu, ancak kararlar oy çokluğuyla alındığından bu etkinin çok önemli olmadığını belirtmişlerdir.

Encümende alınan kararlar yerel halkın bilgisine sunuluyor mu? Nasıl? Şeklindeki dokuzuncu soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Dokuzuncu soruya evet cevabını veren Ayvacık kaymakamı yerel basın aracılığıyla ve yılda iki kez yapılan birlik genel kurulunda birlik tarafından yapılan

faaliyetlerin yazılı olarak köy muhtarlarına dağıtıldığını belirtmiştir. Biga kaymakamı, yerel halk açısından önem arz edenlerin ilan yoluyla sunulduğunu belirtmiştir. Çan kaymakamı, birlik encümeninde alınan kararların halka sunulmadığını, ancak yerel halkın köy muhtarları ya da kaymakamlık aracılığı ile bu bilgilere ulaşabileceklerini belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı da bu kararların yerel halkın bilgisine sunulmadığını, muhtarlar aracılığıyla isteyenlerin bu kararlardan haberdar olabileceklerini belirtmiştir. Eceabat kaymakamı, yapılan uygulamalar sayesinde yerel halkın birlik encümeninde alınan kararlardan haberdar olduklarını belirtmiştir. Ezine kaymakamı, birlik encümeninde alınan kararların yerel halkın bilgisine sunulmadığını belirtmiştir. Gelibolu ilçesi KHGB sekreteri, bu güne kadar yerel halktan böyle bir talep gelmediği için alınan kararların yerel halkın bilgisine sunulmadığını belirtmiştir. Lapseki kaymakamı, birlik encümeni toplantılarında yapılan görüşmeler sayesinde yerel halkın temsilcileri olan muhtarların birlik encümen kararları konusunda bilgilendirildiklerini belirtmiştir. Yenice kaymakamı da, birlik meclis ve encümeni tarafından alınan kararların hazırlanan faaliyet raporları ve yerel gazeteler aracılığıyla yerel halka duyurulduğunu belirtmiştir.

Birlik meclisi ve encümeni tarafından alınan kararların halkın bilgisine sunulması konusunda bilgisayar ve internet alt yapınız yeterli mi? Eğer yeterli değilse bu konuda neler yapılmasını önerirsiniz? Şeklindeki onuncu soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Ayvacık kaymakamı bu konuda, bilgisayar ve internet kaynaklarının kısmen yeterli olduğunu belirtmiştir. Mevcut kaymakamlık web sayfalarının geliştirilerek birliklerle ilgili faaliyetlere de yer verilmesi gerektiğini belirten kaymakam bu konuda yerel halkın da bilişim teknolojilerini aktif olarak kullanabilmelerinin önemli olduğunu ifade etmiştir. Çan kaymakamı, bilgisayar ve internet altyapılarının yeterli olduğunu, ancak birlik ekonomik açıdan güçsüz olduğundan internete aktarılacak bilgi miktarının çok sınırlı olduğunu belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı, sadece bilgisayar ve internet alt yapılarının yeterli olduğunu belirtmiştir. Biga, Eceabat,

Ezine, Lapseki ve Yenice kaymakamları, Şu anda bilgisayar ve internet kaynaklarının yeterli olmadığını bu konuda çalışmalarda bulduklarını belirtmişlerdir.

Sizece, köy birliklerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmalı mıdır? Şeklindeki on birinci soruya Ezine kaymakamı dışındaki bütün kaymakamlar “evet yapılmalıdır” Şeklinde cevap vermişlerdir. Ezine kaymakamı ise, mevcut belediye ve köy kanununun birliklerin örgütlenişi ve işleyişi konularında yeterli olduğunu belirtmiştir.

On birinci soruya bağlantılı olarak sorulan, birlikler konusunda yapılması gereken yasal düzenlemelerde hangi konulara ağırlık verilmesi gerektiğini öğrenmeyi amaçlayan on ikinci soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Bu soruya Ayvacık kaymakamı, KHGB’leri mahalli yönetim organı olarak kabul edilmeli ve yeterli mali kaynaklara kavuşturulmalıdırlar Şeklinde cevap vermiştir. Biga kaymakamı birliğin yapısı, hizmet alanı ve gelirleri konusunda düzenlemeler yapılması gerektiğini belirtmiştir. an kaymakamı, köylere yapılacak yatırımlar ve köylerin geliştirilmesi konularında, köy ihtiyaçları, tarım ve hayvancılık konularında KHGB’lerine görev ve yetkiler verilmeli, mali kaynaklar sağlanmalıdır Şeklinde cevap vermiştir. anakkale vali yardımcısı, köylerin ve birliklerin ihale kanunu kapsamında yer almadıklarını, bu konuda düzenleme yapılmasının uygun olacağını belirtmiştir. Eceabat kaymakamı, KHGB’lerinin görev ve yetki alanı, birlik gelirleri ve örgüt yapısı konusunda yasal düzenlemeler yapılması gerektiğini belirtmiştir. Ezine kaymakamı, bu konuda eğer bir yasal düzenleme yapılacaksa birliklerin bütçe ve kaynak sorunu çözülmeli, birlik personelinin istihdamı konusunda da düzenlemeler yapılması gerektiğini belirtmiştir. Gelibolu ilçesi KHGB sekreteri, yapılacak düzenleme ile birlik meclis ve encümeni tarafından alınan kararların uygulanması konusunda birliklere yaptırım gücü verilmesinin Őart olduğunu belirtmiştir. Lapseki kaymakamı, birliklerin mali kaynak sorununun çözümüne ilişkin düzenlemelerin yapılması gerektiğini belirtmiştir. Yenice kaymakamı da, birliklerin adları ve tüzükleri konusunda birrnekliğin sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Kaymakam, Tzklerde yer alan gelir-giderlere ilişkin bir yönetmelik

çıkarılmalı, birlik ticari faaliyette bulunuyorsa uygulamaya yönelik bir yönerge hazırlanmalı, KHGB ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının işlevleri birbirlerine karıştırılmamalıdır, KHGB'lerine ya genel bütçeden pay aktarılmalı ya da kendilerinin gelir elde etmelerini düzenleyecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır şeklinde aydınlatıcı açıklamalar yapmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını ve Mahalli İdareler Kanun Tasarılarında yer alan ve birlikler konusunda yapılması planlanan düzenlemeleri yeterli buluyor musunuz? Neden? Şeklindeki on üçüncü soruya birlik başkanlarının verdikleri cevaplar aşağıdaki gibidir:

Ayvacak kaymakamı tasarıda yer alan KHGB'leri ile ilgili düzenlemeleri yeterli bulmadığını, çünkü birliklerin mahalli yönetim organı olarak kabul edilmediğini ve yeterli mali kaynaklarla desteklenmediklerini belirtmiştir. Biga kaymakamı tasarımı KHGB'lerini yasal bir çerçevede içerisine aldığından yeterli bulunduğunu belirtmiştir. Çan kaymakamı, birliklerin yetkilerinden ve birliklere verilecek kaynaklardan yeteri kadar açık ve net bahsedilmemesi nedeniyle tasarımı yeterli bulmadığını belirtmiştir. Çanakkale vali yardımcısı, Eceabat kaymakamı ve Gelibolu ilçesi KHGB sekreteri sadece tasarımı yeterli bulduklarını belirtmişlerdir. Lapseki, Ezine ve Yenice kaymakamları ise tasarımı net bir şekilde inceleme fırsatlarının olmadığını belirtmişlerdir.

4.4. TOPLUM KALKINMASI-KIRSAL KALKINMA VE DEMOKRASİ-KATILIM İLE İLGİLİ BULGULAR

Görüşme formumuzun dördüncü bölümünde KHGB'leri başkanlarının "toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili" eğilimlerini tespit etmek amacıyla 5'li likert tipinde hazırlanan beş soru yer almaktadır. Görüşmeye katılan birlik başkanlarının bu sorulara verdikleri cevaplar frekans ve yüzde değerleri aşağıdaki gibidir:

Tablo 27: KHGB'lerinin Toplum Kalkınması ve Kırsal Kalkınma Açısından Etkinlikleri

Soru 14	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
1=Çok Başarılı	1	11,1	11,1
2=Başarılı	8	88,9	88,9
Toplam	9	100,0	100,0

Görüşülen KHGB başkanlarından %11,1'i toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından KHGB'lerinin etkinliklerini "çok başarılı" olarak değerlendirirken, %88,9'u "başarılı" olarak değerlendirmiştir. Yani araştırmamıza katılan başkanların tamamı KHGB'lerinin toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından etkinliklerini başarılı olarak değerlendirmektedirler.

Tablo 28: KHGB'lerinin Yerel Halkın Demokratik Alışkanlıklarının Geliştirilmesi Açısından Değerlendirilmesi

Soru 15	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
1=Çok Başarılı	1	11,1	11,1
2=Başarılı	3	33,3	33,3
3=Ne Başarılı Ne Başarısız	5	55,6	55,6
Toplam	9	100,0	100,0

Görüşüğümüz KHGB başkanlarından %11,1'i KHGB'lerini yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi açısından "çok başarılı" olarak değerlendirirken, %33,3'ü "başarılı" ve %55,6'sı da "ne başarılı ne de başarısız" olarak değerlendirmiştir. Görüşülen birlik başkanlarının yarısından fazlası KHGB'lerini yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi açısından ne başarılı ne de başarısız olarak değerlendirirken, yarısına yakın bir kısmı ise başarılı olarak değerlendirmiştir.

Tablo 29: KHGB'lerinin Yerel Halkın Yönetime ve Ortak Sorunların Çözümüne Katılma Arzu ve İsteklerini Güçlendirmesi Açısından Değerlendirilmesi

Soru 16	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
1=Çok Başarılı	2	22,2	22,2
2=Başarılı	4	44,4	44,4
3=Ne Başarılı Ne Başarısız	3	33,3	33,3
Toplam	9	100,0	100,0

Görüşülen KHGB başkanlarından %22,2'si KHGB'ni yerel halkın yönetime ve ortak sorunların çözümüne katılma arzu ve isteklerini güçlendirmesi açısından çok başarılı olarak değerlendirirken, %44,4'ü başarılı, %33,3'ü de ne başarılı ne de başarısız olarak değerlendirmiştir. Sonuç olarak, birlik başkanlarının büyük bir çoğunluğu KHGB'lerini yerel halkın yönetime ve ortak sorunların çözümüne katılma arzu ve isteklerini güçlendirmesi açısından başarılı olarak değerlendirmişlerdir.

Tablo 30: KHGB'lerinin Yerel Sorunlara Çözüm Üretme Konusundaki Etkinlikleri Açısından Değerlendirilmesi

Soru 17	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
1=Çok Başarılı	1	11,1	11,1
2=Başarılı	7	77,8	77,8
3=Ne Başarılı Ne Başarısız	1	11,1	11,1
Toplam	9	100,0	100,0

Görüştüğümüz KHGB başkanlarından %11,1'i KHGB'lerini yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinlikleri açısından çok başarılı olarak değerlendirirken, %77,8'i başarılı ve %11,1'i de ne başarılı ne de başarısız olarak değerlendirmiştir. Kısacası görüşülen KHGB'leri başkanlarından neredeyse tamamı birlikleri yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinlikleri açısından değerlendirilmesi başarılı olarak değerlendirmişlerdir.

Tablo 31: KHGB'nin Meclis ve Encümenlerinde Doğal ve Gözlemci Üyeler Bulunmasının Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Soru 18	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
2=Olumlu	8	88,9	77,8
3=Ne Olumlu Ne Olumsuz	1	11,1	11,1
Toplam	9	100,0	100,0

Görüşme yapılan KHGB başkanlarından %88,9'u KHGB'nin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasını yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirirken, %11,1'i de ne olumlu ne de olumsuz olarak değerlendirmiştir. Yani görüşülen birlik başkanlarının tamamına yakını KHGB'lerinin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasının yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından herhangi bir sakıncasının bulunmadığını belirtmişlerdir.

5. ARAŞTIRMA BULGULARININ GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda da belirtildiği gibi, araştırmamız Çanakkale merkez ilçe ile birlikte KHGB bulunan toplam on ilçeyi kapsamaktadır. Merkez ilçede KHGB başkanı ilgili vali yardımcısı iken, diğer ilçelerde kaymakamlardır. Görüşme yapılan birlik başkanlarının görüşme esnasında sorulan sorulara verdikleri cevapların genel değerlendirilmesi aşağıda yer almaktadır:

- Çanakkale'deki KHGB'lerini doğuran en önemli sebep, genel bütçeden köylere yapılan yatırımların yetersizliğidir. İlçe yönetimine parasal kaynak sağlamak ve bu sayede köylerin ve ilçedeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla bu birlikler kurulmaktadır. KHGB'leri kaymakamlara yapacakları hizmetler konusunda büyük bir mali esneklik sağlamaktadır.

- KHGB'lerinin kurulmasında en fazla rol oynayan kişiler vali ve kaymakamlardır. Kaymakamlar ilçe yönetimine parasal kaynak sağlamak için yerel güçleri birleştirerek KHGB'lerinin kurulmasında öncü rol oynamaktadırlar. Hem saygınlıkları, hem de bilgi ve tecrübeleri kaymakamların birlik başkanı olmasında önemli etkenlerdir. Köy muhtarları ise hem birbirleriyle eşit statüde olmaları, hem de bilgi seviyelerinin yeterli olmaması nedeniyle KHGB'leri başkanlığı yapamamaktadırlar.
- Birlik başkanlarının tamamı birliklerin daha etken ve verimli çalışmalarını sağlamak için, vali veya kaymakamın birlik yönetim kurulu başkanı olması gerektiğini savunmuşlardır. KHGB'leri vali veya kaymakamlar tarafından kurulup yönetilmekte, tüm önemli kararlar da onlar tarafından alınmaktadır. İlçeye götürülecek hizmetlerin tespiti ve yürütülmesi konusunda birlik başkanının kaymakam olması olumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir. Yerel halkta katılım bilinci gelişmemiş olduğundan köy muhtarları birliğe kaymakamın isteği üzerine katılmakta, kaymakam birlik faaliyetlerine önem verirse birliğe ilgi göstermekte, aksi halde birlikle ilgili hiçbir işe karışmamaktadırlar. Köy muhtarları kaymakamın birlik başkanı olmasını güç kaynağı olarak değerlendirmektedirler.
- Kaymakamların büyük bir kısmı kaymakamların aynı zamanda KHGB'nin başkanı olmasının demokratik ilkelerle çelişmediğini düşünmektedirler. Çünkü ilçelerde kaymakamlardan başka birlik işlerini yürütebilecek bilgi ve tecrübeye sahip insanlar bulunmamaktadır. Birlikle ilgili kararlar oy çokluğu ile alınmakta ve birlik başkanı da dahil her üyenin sadece bir oy hakkı bulunmaktadır.
- Birlik başkanlarının tamamı ilçedeki idari birim amirlerinin (uzmanlar) birlik organlarına katılmaları gerektiğini savunmaktadırlar. Birlik başkanlarına göre, ilçelerde birlik çalışmalarını yürütme konusunda yetişmiş personel bulmak zordur. Bu nedenle ilçedeki yetişmiş personelin

alanlarıyla ilgili konularda birlik organlarında yer almaları zaten doğal bir durumdur.

- Uzmanların birlik yönetim ve karar organlarına katılımlarının ölçüsü konusunda iki görüş vardır. Kaymakamlardan bir kısmı uzmanların birlik organlarına katılarak oy kullanmaları ve alınan kararlardan dolayı sorumluluğu paylaşmaları gerektiğini savunmuşlardır. Kaymakamların bir kısmı ise, uzmanlar kendilerini ilgilendiren konularda danışılmak üzere birlik organlarına katılsınlar, fakat oy kullanmasınlar görüşünü savunmuşlardır.
- Araştırmamızın bulgularına göre KHGB'lerinin organlarında uzmanlara yer verilmesinin en önemli nedenleri; ilçeye götürülecek hizmetlerin tespit edilmesi ve en etkili şekilde sunulması, kaynak israfının önlenmesi, muhtarların mevzuat ve uygulamaya ilişkin konulardaki bilgilerinin yetersiz olması, ilçedeki yetiş eleman azlığı şeklinde sıralanmaktadır.
- Görüşülen birlik başkanlarının önemli bir kısmı birlik meclis ve encümeninde alınan kararlar konusunda birlik başkanının etkisinin daha fazla olduğunu söylemişlerdir. Bunun nedenini ise muhtarların alınan kararlar konusunda hiçbir fikir beyan etmemeleri olarak açıklamışlardır.
- Birlik başkanlarından bazıları birlik meclis ve encümeninde alınan kararların yerel basın ve birlik toplantılarında muhtarlara dağıtılan belgeler aracılığıyla yerel halkın bilgisine sunulduğunu söylemişlerdir. Ancak, birlik başkanlarının önemli bir kısmı yerel halktan birlik toplantılarında alınan kararları öğrenme konusunda herhangi bir talep gelmediğini söylemişlerdir.
- Kaymakamların önemli bir kısmı birlik meclis ve encümenlerinde alınan kararların halkın bilgisine sunulması konusunda bilgisayar ve internet alt yapılarının henüz yeterli olmadığını ve bu konuda gerekli çalışmaların sürdürüldüğünü belirtmişlerdir.
- Birlik başkanlarının neredeyse tamamı KHGB'lerinin hukuksal ve örgütsel yapısına ilişkin düzenlemeler yapılması gerektiğini savunmuşlardır.

- Birlik başkanlarına göre yapılacak olan düzenlemelerde öncelikle; birliklerin mali kaynaklara kavuşturulması, birliklerin görev ve yetki alanlarının net bir şekilde belirlenmesi, birlik personelinin istihdamı, birliklerin devlet ihale kanununa tabî edilmesi, birliklere köy ihtiyaçları, tarım ve hayvancılık konularında görevler verilmesi, birlik organlarında alınan kararların yaptırım gücünün olması konularına ağırlık verilmesi gerekmektedir.
- Birlik başkanlarının bir kısmı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını ve Mahalli İdareler Kanun Tasarıları”nda yer alan ve birlikler konusunda yapılması planlanan düzenlemeleri yeterli bulmadıklarını belirtmişlerdir. Bir kısmı da tasarımı henüz incelemediklerini, tasarının kanunlaşp uygulanmasından sonra bu konuda konuşmanın daha uygun olacağını söylemişlerdir.
- Birlik başkanlarının tamamı toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından KHGB’lerinin etkinliklerini başarılı olarak değerlendirmişlerdir. Yine görüşülen birlik başkanlarının yarısından fazlası KHGB’lerini yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi açısından çok da önemli olmadıklarını düşünmektedirler. Birlik başkanlarına göre, KHGB’lerinin amacı demokrasiyi geliştirmek değil, ilçe yönetimlerine kaynak yaratmaktır. Birlik başkanları genel olarak KHGB’ni yerel halkın yönetime ve ortak sorunların çözümüne katılma arzu ve isteklerini güçlendirmesi, yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinlikleri, açılarından başarılı olarak değerlendirmektedirler. Son olarak, birlik başkanları KHGB’nin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasını yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından olumsuz bir durum olarak görmemektedirler. Çünkü bu kişilerin birlik organlarında bulunmaları yukarıda özetlenen zorunluluklardan kaynaklanmaktadır.

Sonuç olarak, araştırmamızın bulguları ile araştırmamızın varsayımları önemli ölçüde örtüşmektedir.

- KHGB'leri, vali ve kaymakamlar öncülüğünde yerel güçleri birleştirerek yerel gereksinmelerin karşılanması ve yerelin kalkındırılması amacına hizmet etmektedirler.
- KHGB'leri kaymakamların teşvik ve özendirmeleriyle de olsa yerel halkın ortak sorunlara katılımını sağladığından katılım bilincinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.
- KHGB'lerinin meclis ve encümen gibi organlarına yerel halkın temsilcileri olan köy muhtarlarının katılımı siyasal bilincin gelişmesine ve demokrasi kültürünün yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır.

SONUÇ

Ülkemizde yerel yönetim yapımızın yüz yıldan daha fazla bir geçmişi olmasına karşın, yerel yönetim birlikleri Cumhuriyetten sonra kurulmaya başlamıştır. İlk başlarda sadece tek bir amaç için kurulan yerel yönetim birlikleri günümüze kadar gelen süreç içerisinde hem üstlen dikleri amaçlar, hem de sayıları açısından çeşitlenmişlerdir.

İl özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında kurulan yerel yönetim birlikleri, daha çok mülki idare amirlerinin teşvik ve özendirmeleri sonucunda kurulmuşlardır. Ancak, birlik oluşturulmasından beklenen yararlar arasında, yerel yönetimlerin tek başlarına sağlayamadıkları hizmetleri daha düşük bir maliyetle sağlayabilmek, bunları nitelik ve nicelik yönünden artırmak gibi amaçlar bulunduğu kadar, yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi, yönetime katılma istek ve eğilimlerinin güçlendirilmesi gibi amaçlar da bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki yerel yönetim birliklerinin halkın yönetime katılması ve demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi konularında kısmen başarılı olduklarını söyleyebiliriz.

Merkezi yönetimin tepeden inme bir şekilde yerel yönetimleri birlik kurmaya yönlendirmesi ve halkın birlikler konusundaki ilgisizliği dışında da birliklerin başarısını engelleyen bazı faktörler bulunmaktadır. Bunları, parasal kaynak, araç-gereç, nitelikli personel yetersizlikleri, yönetsel güçlükler, birlik alanının hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu, siyasal çıkar çatışmaları, birlikler arasında bilgi ve tecrübe alışverişinin sağlanamaması şeklinde özetleyebiliriz. Ancak tüm bu olumsuzluklara rağmen, yerel yönetim birlikleri yerel yönetimlerin güç birliği yaparak yerel hizmetleri en etkili ve verimli bir şekilde karşılamının yollarından biri olarak görülmektedirler.

Ülkemizde 1930 tarihli Belediye Kanunuyla birlikte kurulup gelişmeye başlayan yerel yönetim birlikleri, geçen süreç içerisinde ortaya çıkan hukuksal karmaşa nedeniyle kamu hizmetlerini verimli bir şekilde yürütme hedefinden

uzaklaşmışlardır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, birlikler kamu tüzel kişileridir, kamu idaresi değil kamu kurumudurlar; dördüncü bir yerel yönetim türü değil hizmet yerinden yönetim kuruluşudurlar; özel ya da özerk bütçeli değil, özel bütçelerin dışında kalan katma bütçeli kurumlardır. Bu güne kadar birliklere ilişkin olarak yapılan çeşitli hukuksal düzenleme ve yorumlarda birliklerin yukarıda saydığımız hukuki nitelikleri göz ardı edildiğinden; birlikler anlaşılamayan, sorunlu kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı, yasalâşana kadar da birliklere ilişkin belirsizliklerin devam etmesi beklenmektedir.

Geleneksel birlik yapılanmasında, mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlar birlik yönetiminde kararların alınması ve uygulanması konusunda büyük bir güce sahiptirler. Sayıları 1500'e varan yerel yönetim birliklerinin yarıdan fazlası köylere hizmet götürme birliğidir ve bu birliklerin başında hiçbir yasal dayanağı olmamasına karşın kaymakamlar bulunmaktadır. Her ne kadar köylere hizmet götürme birliklerinin tüzüklerinde meclis ve encümen gibi karar organları bulunsada dahi mevcut yapı içerisinde asıl belirleyici olanların birlik başkanı sıfatını taşıyan mülki idare amirleri olduğunu görmekteyiz.

Köylere hizmet götürme birliklerinin, mülki idare amirlerinin çabaları sonucunda oluşturdukları sınırlı bütçelerle gerek köylerin, gerekse de ilçelerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasında, devlet vatandaş işbirliğinin sağlanması konusunda önemli fonksiyonları yerine getiren kurumlar olduğunu da söylemeliyiz.

Mevcut birlik yapımızda, idari vesayet denetimi etkili değildir ve birlikler Sayıştay mali denetimi dışında bulunmaktadır. Denetimin yetersizliği nedeniyle, özellikle 1990 sonrası kurulan çevre koruma, turizm ve altyapı birliklerinde belediyeden birliğe, birlikten birlik tarafından kurulmuş şirkete, şirketten ihale ile özel kesme aktarılan hizmetler üzerinde doğrudan demokratik denetim olanakları azalmaktadır. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nda da birliklerin denetimi konusunda yeterli açıklamalar bulunmamaktadır.

Birlikler kamu kurumu olarak tanımlandıklarından bu kurumlarda istihdam edilenler kamu personel rejimine tabidirler. Ancak denetim dışında kalmış olan birliklerde kamu görevleri geçici işçiler vasıtasıyla karşılanmaktadır. Yani bu kurumların istihdam koşulları bakımından da gözden geçirilip düzenlenmeleri gerekmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı'nda birliklerin personel istihdamı konusunda önlemler alınmaya çalışıldığını görmekteyiz.

Merkezi yönetim yerel yönetim birlikleri ile ilgili net bilgilere sahip değildir. Birlikler merkezi yönetim tarafından ayrı bir başlık, ilgi ve görev alanı içine çekilmektedirler. Yine yerel yönetim birliklerimizin gerek birbirlerinin, gerekse de dünyadaki diğer yerel yönetim birliklerinin faaliyet ve örgütlenme şekilleri konusunda bilgileri bulunmamaktadır. Kısacası yerel yönetim birlikleri gözlenemeyen, yönlendirilemeyen, denetlenemeyen, anlaşılamayan çoğu yasal olmayan kamu kurumları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak, işbirliği ve dayanışmanın büyük bir önem kazandığı günümüzde, yerel yönetimler arası işbirliği gereksinimi sonucunda ortaya çıkan yerel yönetim birliklerine yerel bölgelerin kalkındırılması ve halkın yönetime katılımı konularında önemli görevler düşmektedir. Ancak yukarıda özetlemeye çalıştığımız nedenlerle bu kamu kurumlarını hem hukuksal, hem de örgütsel açıdan düzenlemek gerekmektedir.

Söz konusu düzenlemeleri içeren ve meclis gündeminde olan Mahalli İdareler Kanun Tasarıları içerisinde yer alan 5272 sayılı Belediye Kanunu Tasarısı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Tasarıları yasalaşmışlardır. Mahalli İdare Birlikleri Kanun tasarısı ise 26/4/2004 tarihinde meclise gelmiştir ve yasalaşmayı beklemektedir. Tasarıda birliklerin mali yapısı ve denetimleri konusunda yeterli açıklamaların bulunmadığı görülmektedir. Yerel yönetim birlikleri açısından çok önemli olan bu konuların da çıkarılması düşünülen yasada yer alması gerekmektedir. Bu tasarının yasalaşması ile yerel yönetim birlikleri yasa dışı kurumlar olmak durumundan kurtulacaklardır.

KAYNAKÇA

AKALIN, Muzaffer

1980 “Yasa Dışı Belediye Birlikleri”, **İller ve Belediyeler Dergisi**. 415, Mayıs: 129-134.

AKIN, Cengiz

1997 “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**. 419, Haziran: 112.

ALTINTAŞ, İsa

2000 “Yerel Yönetim Birliklerinin Mevcut Durumu ve Geleceğe Dönük Çözüm Önerileri”, **Yerel Yönetim ve Denetim**. V, 4, Nisan: 46.

ARSLAN, Yılmaz

2003a “Başkanı Mülki İdare Amiri Olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri: Problemleri ve Çözüm Önerileri Üzerine Bir İnceleme”. (Ayrıntılı bilgi için bakınız

http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/koylere_hizmet_goturme.htm 24.07.2003).

2003b “Mahalli İdare Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları”. (Ayrıntılı bilgi için bakınız

http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/koylere_hizmet_goturme.htm 26.12.2003).

AYDIN, S. Ahmet

1997 “Birlik Tüzükleri ve Nizamnameleri”, **İller ve Belediyeler Dergisi**. 386: 461.

BAŞ, Türker

2001 **Anket**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, (1. Basım).

BAŞBAKANLIK TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI ve IULA-EMME

- 1993 **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi.** İstanbul: Kent Basımevi.

CAN, H. Hasan ve N. YILDIZ

- 2002 **Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler.** Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (Yayın No: 2004 / 1).

CANPOLAT, Hasan

- 1998 **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz.** Ankara: İçişleri Bakanlığı (Yayın No: 26).

ÇANAKKALE VALİLİĞİ YAYIN HAZIRLAMA KOMİTESİ

- 1998 **Çanakkale 17.** İzmir: Örs Matbaacılık.

ÇEVİKBAŞ, Rafet

- 2001 “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri ve Sulama Birliği Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler.** X, 3, Temmuz: 87.

DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ

- 2002 **1997 Köy Envanteri Çanakkale.** Ankara: DİE Yayını.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

- 2003 **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması.** Ankara: DPT Yayınları (Yayın No: 2671).
- 2002 **İllere ve Bölgelere Göre Ekonomik Göstergeler.** Ankara: Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü Yayını.
- 2001 **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu.** Ankara: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (DPT: 2538-ÖİK: 554).
- 2000 **Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu.** Ankara: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (DPT: 2522-ÖİK: 538).

DİLEK, Muzaffer

- 1998 “Yerel Yönetim Birlikleri, Müteahhitlik Hizmetleri Yapabilirler mi”,
Çağdaş Yerel Yönetimler. VII, 2, Nisan: 94.

DÖNMEZ, Mustafa

- 1995 “Yerel Yönetim Birlikleri”, **Belediye Dergisi**. II, 5, Kasım: 19.

EKEN, Musa

- 1994 **Yerel Yönetimlerin Özelleştirilmesi**. İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayını.

EMRE, Cahit

- 2000 “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamalarına Genel Bir Bakış:
Gözlemler-Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu
Bildiriler Kitabı**. Ankara: TODAİE Yayın No: 304, 1-2 Kasım: 311-319.

EMEK ARAŞTIRMA DERGİSİ

- 1999 “ÇEŞME-ALAÇATI: ÇALBİR Yerel Yönetim Birliği Eliyle
Özelleştirme”, **Genel İş-Emek Dergisi**. 1: 70-73.

EREN, Turan

- 1992 **Kırsal Kalkınmada Bir Model: Köylere Hizmet Götürme Birliği
Malkara Uygulaması**. Ankara: DPT: 2312-SPGM: 420.

ERGUN, T. ve A. POLATOĞLU

- 1992 **Kamu Yönetimine Giriş**. Ankara: TODAİE Yayınları (Yayın No:241, 4.
Basım).

ERYILMAZ, Bilal

- 2001 **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkam Matbaası.

ÇIRAKMAN, Birsen

1976 “Kamu Hizmeti”, **Amme İdaresi Dergisi**. IX, 4, Aralık: 76.

GERAY, Cevat

1974 **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler**. Ankara: Sevinç Matbaası, (TODAİE Yayın No: 139).

1971 “Toplum Kalkınması, Kooperatifçilik ve Birkaç Örnek Olay”, **Amme İdaresi Dergisi**. IV, 3, Eylül: 5-6.

1969 “İlçe Çapındaki Toplum Kalkınması Çalışmaları, Mahalli İdare Birlikleri ve Birkaç Örnek Olay”, **Amme İdaresi Dergisi**. II, 2, Haziran: 16-33.

GÖKÇE, Birsen

1992 **Toplumsal Bilimlerde Araştırma**. Ankara: Savaş Yayınları (2. Basım).

GÖNÜL, Mustafa

1977 **Yerel Yönetim Birlikleri**. Ankara: Sevinç Matbaası (TODAİE Yayın No: 159).

GÖRMEZ, Kemal

1997 **Yerel Demokrasi ve Türkiye: Yerel Yönetimler ve Belediyeler**. Ankara: Vadi Yayınları (Yayın No: 72).

GÖRÜN, Mustafa

2003 “21. Yüzyılda Türkiye’de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği”. İzmir: (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi).

GÖZÜBÜYÜK, Şeref

1996 **Yönetim Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi.

1974 **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**. Ankara: Sevinç Matbaası.

GÜL, V. Kemal

1965 **Köy ve Mahalle İdaresi.** Ankara: Kardeş Matbaası.

GÜLER, A. Birgül

2004 “Yeni Sağcı Yerel Yönetim Reformu”. (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.evrenselbasim.com/ek/dosya.asp?id=1517> 22.03.2004).

2004 “Yerel Yönetimler ve İnternet”. (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://inet-tr.org.tr/inetconf7/Sunum/yerelyonetim.doc> 22.03.2004).

GÜNAL, Bünyamin

1993 **Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı.** İstanbul: Damla Ajans.

GÜNEŞ, Yaşar

2003 “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Özelinde Kastamonu İlinde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Uygulaması”. Ankara: (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

KARAMAN, T. Zerrin

2001 **Yerel Yönetimler.** İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları (4. Basım).

KELEŞ, Ruşen

2000 **Yerinden Yönetim ve Siyaset.** İstanbul: Cem Yayınevi (4. Basım).

KOÇDEMİR, Kadir

1999 “Almanya’da Mahalli İdareler”, **Dünyada Mahalli İdareler.** Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayın No: 27, Şubat: 7-110.

1998 “Cumhuriyetin 75. Yılında Optimum İdari Ölçek ve Mahalli İdare Birlikleri”, **Türk İdare Dergisi.** 421, Aralık: 403-409.

NADAROĞLU, Halil

2001 **Mahalli İdareler.** İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. (7. Basım).

OKSAL, Mustafa

1998 “Mahalli İdare Birlikleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim**. III, 2, Mart: 43.

ÖZAY, İl Han

1986 **Gün Işığında Yönetim**. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.

ÖZHAN, Hasan ve E. YETER

1995 **Mahalli İdare Birlikleri**. Ankara: TBD Yayını.

ÖZTÜRK, Azim

1996 **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**. İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları (1. Basım).

ROSCOE, John T.

1975 **Fundamental Research Statistics For The Behavioral Sciences**. USA:Holt, Rinehart and Winston, Inc. (Second Edition).

SAYIN, Deniz

2004 “Birlikler Genel Yapı”. (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php> 12.05.2004).

2000 “Yerel Yönetim Birlikleri ve Kavramsal, Hukuksal Sorunlar”, **Sayıştay Dergisi Yerel Yönetimler Özel Sayısı**. 38, Temmuz-Eylül: 111.

1999 “Yerel Yönetim Birliklerinin Bazı Yasalara Tâbi Olup Olmadığına İlişkin Bir Tartışma”, **Yerel Gündem**. I, 7, Temmuz: 21.

1998 “Anlaşılamayan Kurumlar: Mahalli İdare Birlikleri”, **Belediye Dergisi**. V, 5, Kasım: 4.

ŞAHİNER, Abdullah

2003 Sulama Birlikleri ve Yapısal Durumları”, **Yerel Yönetim ve Denetim**. VIII, 2, Şubat: 39.

TORTOP, Nuri

1974 “Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği”, **İller ve Belediyeler Dergisi**.
343.

TÜRKCAN, Ergun

1979 **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru: Belediyecilik Araştırma Projesi II.**
Kitap. Ankara: TİD Yayını.

TÜRKİYE SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

1995 **Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler.** İstanbul: Türkiye Sanayici ve
İşadamları Derneği Yayınları (Yayın No: T / 95 – 9 / 184).

ULU, Ömer

2000 **Pratikten Doğan İlçe Yerel Yönetimleri.** İstanbul: Kuşak Ofset (2.
Basım).

ULUSOY, A. ve T. AKDEMİR

2001 **Mahalli İdareler.** Ankara: Seçkin Yayıncılık Sanayi ve Ticaret A.Ş. (1.
Basım).

ÜNLÜ, Halil

1993 **Yerel Yönetimlerarası İşbirliği.** İstanbul: BTKİB-IULA Yayını, Kent
Basımevi.

YALÇINDAĞ, Selçuk

1991 “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi**
Dergisi. XXIV, 3, Eylül: 123.

YATKIN, A. ve Ü. KAYA

2002 “Demokratikleşmede Çözüm: Yerel Yönetimler” **Yerel Yönetim ve**
Denetim. VIII, 7: 13-15.

YAVUZ, Fehmi

1996 **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma.** Ankara: TODAİE-DPT Yayını.

YILDIRIM, Ali ve H. ŞİMŞEK

2000 **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri.** Ankara: Seçkin Yayıncılık (2. Basım).

YILDIRIM, Selahattin

1994 **Yerel Yönetim ve Demokrasi.** İstanbul: BTKİ-IULA Yayını, Kent Basımevi.

ZENGİN, Eyüp

1999 **Yerel Yönetim Birlikleri.** Konya: Mimoza Basım, Yayın Dağıtım A.Ş.

ZOWA, B. Joel

2004 “Welcome to Urban Councils Association of Zimbabwe”. (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.molg.go.ug/associations/ulaa.htm> 17.04.2004).

5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU R.G: 23/07/2004/25531

5272 SAYILI BELEDİYE KANUNU R.G: 24/12/2004/25680

5197 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5197.html> 07.02.2005).

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ TİP TÜZÜĞÜ (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/> 24.01.2005).

MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ KANUN TASARISI (Ayrıntılı bilgi için bakınız <http://www.2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf> 07.02.2005).

- [http:// www.alga.asn.au/about/](http://www.alga.asn.au/about/) 17.04.2004
- [http://www.antalya.gov.tr/index.php?Sayfa=turizm merkez](http://www.antalya.gov.tr/index.php?Sayfa=turizm_merkez) 12.08.2004
- http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html 15.11.2003
- http://www.dic.gov.tr/nufus_sayimi/2000tablo1.xls 24.07.2004
- <http://www.fcm.ca/Java/frame.htm> 17.04.2004
- <http://www.fmcnet.org/angels.php#2> 17.04.2004
- <http://www.iula-int.org/iula-acb/english/acb/acbprogramme/nalag.htm>
17.04.2004
- <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=10> 12 Temmuz 2004
- <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/OzelIdare/Ozelidare.htm> 23.07.2004
- http://www.nlc.org/nk_org/site/ 17.04.2004
- <http://www.samband.is/> 17.04.2004
- <http://www.svekom.se/skvad/indexeng.htm> 17.04.2004
- <http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonctimler/birliktuzukleri1.php> (1) 17.05.2004
- <http://www.yerelnet.org.tr/su/sulamabirlikleri.php> (2) 14.05.2004
- <http://www.yerelnet.org.tr/su/kentselaltyapibirlikleri.php> (3) 14.05.2004
- <http://www.zmp.poznan.pl/english/index2.html> 17.04.2004

EK-1

**ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME
BİRLİKLERİ BAŞKANLARINA YÖNELİK GÖRÜŞME FORMU**

Görüşülen:

Tarih ve Saat:

Görüşmeci: Mustafa KARA

Görüşme Formu ile İlgili Açıklamalar

Bu görüşmenin amacı, Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan köylere hizmet götürme birliklerinin hukuksal-örgütsel yapıları ve sorunları, diğer yandan birliklerin toplum kalkınması ve yerel halkın yönetime katılımını sağlamaları gibi fonksiyonları konularında siz değerli birlik başkanlarının görüş ve önerilerinden yararlanmaktır. Görüşme formumuzda yer alan bilgiler bilimsel amaç ve sonuçlara ulaşmak amacıyla kullanılacaktır. Ayrıca, araştırma sonuçları yazılırken görüştüğümüz bireylerin isimleri raporda yer almayacaktır. Şimdiden bilimsel sonuçlara ulaşmak için yapılan bu çalışmaya göstereceğiniz ilgi ve katılım için teşekkür ederiz.

Birliğe Ait Bilgiler

İlçenizin Adı:	İlçenizdeki Köy Sayısı:
Birliğinizin Adı:	Birlik Merkezi:
Kuruluş Tarihi:	Çalışma Süresi:
Faaliyet Türü:	Encümen Üye Sayısı:
Üye Sayısı:	

Birlik Başkanına Ait Bilgiler

Yaşınız:
Doğum Yeriniz:
Cinsiyetiniz: <input type="checkbox"/> Kadın <input type="checkbox"/> Erkek
Eğitim Düzeyiniz:
Kaç Dönem/Yıldır Birlik Başkanısınız?

Birliğin Kurumsal İşleyişi ve Sorunları ile İlgili Sorular

1. Köylere Hizmet Götürme Birliklerini doğuran gereksinimler, sizce hangi nedenlere dayanmaktadır? Lütfen önem sırasına göre numaralandırınız.

- Ortak hizmet ihtiyacı Alan itibariyle etkenlik Parasal güç sağlama
 Kültür, Eğitim- Yayın Sosyal yarar sağlama Ortak davranış biçimi geliştirme
 Siyasi ağırlık sağlama Kamuoyu oluşturma Dış kredilerden yararlanma

2. İlçenizdeki Köylere Hizmet Götürme Birliğinin kurulmasında en fazla rol oynayan kimlerdir? Lütfen önem sırasına göre sıralayınız.

3. Size göre, vali veya kaymakam, birliklerin daha etken ve verimli çalışmalarını sağlamak için, birlik yönetim kurulu (encümen) başkanı olmaları gerekir mi? Niçin?

4. Yukarıdaki soruya cevabınız EVET ise, bu tarz bir uygulama, halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirme ve yönetime katılma arzusuyla çelişmez mi?

5. Size göre genel olarak birliklerin meclislerine ve encümenlerine, birliğin konusu ile ilgili ve birliğin görev alanının bulunduğu il ve ilçedeki tarım müdürleri, sağlık grup başkanları, mal müdürleri, özel idare müdürleri gibi görevliler (uzmanlar) katılabilmeli midir? Niçin?

6. Yukarıdaki soruya cevabınız EVET ise, bu katılımın ölçüsü nasıl olmalıdır?

7. Birlik encümenlerinde uzmanlara yer verilmesinin en önemli nedeni hangisidir?

8. Encümen tarafından alınan kararlarda encümen başkanın (vali/kaymakam) etkisinin sıklığı nedir?

9. Encümende alınan kararlar yerel halkın bilgisine sunuluyor mu? Nasıl?

10. Birlik meclisi ve encümeni tarafından alınan kararların halkın bilgisine sunulması konusunda bilgisayar ve internet alt yapınız yeterlimi? Eğer yeterli değilse bu konuda neler yapılmasını önerirsiniz?

11. Sizce, köy birliklerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmalı mıdır?

12. Yukarıdaki soruya EVET dediyseniz, yapılması gereken yasal düzenlemelerde en fazla hangi konulara ağırlık verilmelidir?

13. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını ve Mahalli İdareler Kanun Tasarılarında yer alan ve birlikler konusunda yapılması planlanan düzenlemeleri yeterli buluyor musunuz? (verimliği artmış) Neden?

Toplum Kalkınması-Kırsal Kalkınma ve Demokrasi-Katılım İle İlgili Sorular

14. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından etkinliklerini nasıl değerlendirirsiniz?

<input type="checkbox"/> Çok Başarılı	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Ne Başarılı Ne Başarısız	<input type="checkbox"/> Başarısız	<input type="checkbox"/> Çok Başarısız
---------------------------------------	-----------------------------------	---	------------------------------------	--

15. Köylere Hizmet Götürme Birliklerini yerel halkın demokratik alışkanlıklarını geliştirmesi, açısından nasıl değerlendirirsiniz?

<input type="checkbox"/> Çok Başarılı	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Ne Başarılı Ne Başarısız	<input type="checkbox"/> Başarısız	<input type="checkbox"/> Çok Başarısız
---------------------------------------	-----------------------------------	---	------------------------------------	--

16. Köylere Hizmet Götürme Birliklerini yerel halkın yönetime ve ortak sorunların çözümüne katılma arzu ve isteklerini güçlendirmesi açısından nasıl değerlendirirsiniz?

<input type="checkbox"/> Çok Başarılı	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Ne Başarılı Ne Başarısız	<input type="checkbox"/> Başarısız	<input type="checkbox"/> Çok Başarısız
---------------------------------------	-----------------------------------	---	------------------------------------	--

17. Köylere Hizmet Götürme Birliklerini yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinliği açısından nasıl değerlendirirsiniz?

<input type="checkbox"/> Çok Başarılı	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Ne Başarılı Ne Başarısız	<input type="checkbox"/> Başarısız	<input type="checkbox"/> Çok Başarısız
---------------------------------------	-----------------------------------	---	------------------------------------	--

18. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasını “yerel demokrasi” ve “yerel özerklik” açısından nasıl değerlendirirsiniz?

<input type="checkbox"/> Çok Olumlu	<input type="checkbox"/> Olumlu	<input type="checkbox"/> Ne Olumlu Ne Olumsuz	<input type="checkbox"/> Olumsuz	<input type="checkbox"/> Çok Olumsuz
-------------------------------------	---------------------------------	---	----------------------------------	--------------------------------------

19. Bu konuda belirtmek istediğiniz başka görüş ve önerileriniz var mı?

EK-2

MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ KANUN TASARISI

Kanun Tasarısı Bilgileri

Kanun Tasarısının Metni	
Dönemi ve Yasama Yılı	22/2
Esas Numarası	1/798
Başkanlığa Geliş Tarihi	26/04/2004
Tasarımın Başlığı	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı
Tasarımın Özeti	Mahalli idare birliklerinin hukuki statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görevleri, yetkileri, sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmektedir.
Tasarımın Son Durumu	KOMİSYONDA

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi Kanun Tasarısı Komisyon Bilgileri
Esas Komisyon	İçişleri Komisyonu	04/05/2004		Komisyonunda	
Tali Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	04/05/2004		Komisyonunda	

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı; mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Kanun mahallî idare birliklerini kapsar.

Tanımlar

Madde 3- Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Mahallî idare: İl özel idaresi, belediye ve köyü,
 - b) Mahallî idare birliği: Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini,
 - c) Birlik: Mahallî idare birliğini,
- ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Birliğin Kuruluşu, Tüzüğü, Görev ve Yetkileri

Kuruluş

Madde 4- Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır.

Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir.

Su, atık su, katı atık ve benzeri alt yapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili

mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

Birlik tüzüğü

Madde 5- Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir.

Birlik tüzüğünde aşağıdaki hususların bulunması zorunludur:

- a) Birliğin adı ve amacı,
- b) Birlik üyesi mahallî idarelerin adları,
- c) Birliğin merkezi,
- d) Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi,
- e) Birliğe devredilen görev ve hizmetler,
- f) Birlik meclisinin toplantı dönemleri,
- g) Birlik üyesi mahallî idarelerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği ve seçilen üyelerin görev süreleri,
- h) Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi,
- i) Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar,
- j) Birlik üyesi mahallî idarelerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri,
- k) Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı.

Birliğin yetkileri

Madde 6- Mahallî idare birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin yetkilerine sahiptir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Birliğin Organları

Birliğin organları

Madde 7- Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

Birlik meclisi

Madde 8- Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelere oluşur. Asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçilir.

Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar birlik meclisinin doğal üyesidir. Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunmaz. Meclis üye tam sayısına doğal üyeler de dâhildir. Vali ve büyükşehir belediye başkanı birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebilir.

Üye mahallî idarelerden herhangi birinin birlik meclisindeki asıl üyeliklerinde boşalma olursa, birlik başkanı o mahallî idarenin yedek üyelerini göreve çağırır. Çağrılacak yedek üye kalmadığı takdirde üye mahallî idarelerin meclisleri, ilk toplantılarında yeniden yedek üye seçimi yapar. Birlik meclisinin feshedilmesi durumunda yeniden asıl ve yedek üye seçimi yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar.

İl özel idaresi, belediye ve köy idarelerindeki görevleri sona erenlerin birlik meclisi üyeliği de sona erer.

Birlik meclisi üyeliği fesih veya üyeliğin düşmesini gerektiren bir sebeple sona erenler, bir sonraki dönemde birlik meclisi üyeliğine seçilemezler.

Birlik tüzüğünde, üye mahallî idarelerin birlik meclisinde nüfus veya katılım payı oranına göre temsil edilmesine dair esas getirilir.

Birlik başkanı aynı zamanda birlik meclisinin de başkanıdır.

Meclisin görev ve yetkileri

Madde 9- Birlik meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Yatırım planı ve çalışma programını görüşmek ve kabul etmek,
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- c) Borçlanmaya karar vermek,
- d) Taşınmaz mal alımına, satımına ve takasına karar vermek,
- e) Birlik tarafından yürütülecek hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,
- f) Şartlı bağışları kabul etmek,
- g) Dava konusu olan ve miktarı iki milyardan on milyar Türk Lirasına kadar birlik alacaklarının sulhen halline karar vermek,
- h) Birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek,
- i) Encümen üyelerini seçmek,
- j) Birlik tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- k) Birlik başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

Meclis başkanlık divanı

Madde 10- Birlik meclisi, birliğin kuruluşundan itibaren otuz gün içinde birlik merkezinin bulunduğu mahallin mülkî idare amiri tarafından birlik merkezinde toplantıya davet edilir. Meclis en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak ilk iki yıl için görev yapmak üzere, üyeleri arasından ve gizli oyla birlik başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile kâtip üyeleri seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı üyeleri yapılacak ilk mahallî idareler seçimine kadar görev yapar. Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.

Birlik meclisine birlik başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak

yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır.

Başkanlık divanında boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yeni üye seçilir.

Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür.

Meclis toplantısı

Madde 11- Meclis toplantıları, üye mahallî idarelerin kanunlarında belirtilen toplantı dönemleri dikkate alınarak yılda ikiden az olmamak üzere birlik tüzüğünde gösterilen zamanlarda yapılır. Yılın ilk toplantısı dönem başı toplantısıdır.

Birlik başkanı, üye mahallî idare meclislerinden birinin talebi, birlik meclisi üyelerinin üçte birinin gerekçeli teklifi veya acil durumlarda kendisinin lüzum görmesi üzerine birlik meclisini olağanüstü toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca ilân edilir.

Olağanüstü toplantılarda, çağırıcıyı gerektiren konuların dışında bir iş görüşülemez.

Birlik meclisinin toplantıları, kararları, çalışma esas ve usulleri, bilgi edinme ve denetim yolları, feshi, meclis üyeliğinin sona ermesi ile üyelerin yükümlülükleri hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda, Belediyeler Kanununun belediye meclislerine ilişkin hükümleri uygulanır.

Birlik encümeni

Madde 12- Birlik encümeni, birlik başkanı ile birlik meclisinin dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıllığına görev yapmak üzere, gizli oyla seçeceği dört üyeden oluşur ve on beş günde bir toplanır. Birlik başkanı, encümenin de başkanıdır.

Herhangi bir sebeple yıl içinde seçilen encümen, dönem başına kadar görev yapar. Birlik meclisi üyeliği sona erenlerin birlik encümeni üyeliği de sona erer.

Üye sayısı dört veya daha fazla olan mahallî idare birliklerinde, encümen üyelerinin ayrı ayrı mahallî idarelerin meclis üyeleri arasından seçilmesi zorunludur.

Birlik meclisinin feshi durumunda, yeni meclis oluşuncaya kadar birlik meclisi ve encümeni görevi, birlik merkezinin bulunduğu yer mülkî idare amirince kamu görevlileri arasından biri başkan olmak üzere görevlendirilecek beş kişi tarafından yürütülür.

Encümenin görev ve yetkileri

Madde 13- Birlik encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Yatırım planı ve çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip birlik meclisine görüş bildirmek,
- b) Kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği kamu yararı kararını almak,
- c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- f) İki milyar Türk Lirasına kadar olan davaların sulhen halline karar vermek,
- g) Taşınmaz mal satımına ve takasına ilişkin meclis kararlarını uygulamak.

Birlik encümeninin toplantıları, kararları ile çalışma esas ve usulleri hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda, Belediyeler Kanununun belediye encümenine ilişkin hükümleri uygulanır.

Birlik başkanı

Madde 14- Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Birlik başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Birliği yönetmek ve birliğin hak ve menfaatlerini korumak,
- b) Yatırım planı ve çalışma programı ile bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili olarak hazırlayacağı yıllık

- faaliyet raporunu meclise sunmak,
- c) Birliği temsil etmek veya vekil tayin etmek,
 - d) Birlik meclisine ve birlik encümenine başkanlık etmek,
 - e) Birliğin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
 - f) Birliğin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
 - g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
 - h) Birlik meclisi ve encümeni kararlarını uygulamak,
 - i) Meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan diğer ödenek aktarmalarını yapmak,
 - j) Birlik personelini atamak,
 - k) Birliği denetlemek,
 - l) Şartsız bağışları kabul etmek,
 - m) Kanunlarla birliğe verilen ve birlik meclisi veya birlik encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Birlik bütçesinin harcama yetkilisi birlik başkanıdır. Birlik başkanı bu yetkisini birlik müdürüne devredebilir.

Birlik başkanlığının sona ermesi ile ilgili olarak Belediyeler Kanununun belediye başkanlığının göreve devamsızlık dışındaki sebeplerle sona ermesine ilişkin hükümleri uygulanır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Mali Hükümler

Birliğin gelirleri

Madde 15- Birliğin gelirleri şunlardır:

- a) Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları,
- b) Birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- c) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,

- e) Kira ve faiz gelirleri,
- f) Bağışlar,
- g) Köy birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak pay,
- h) Diğer gelirler.

Birliğin giderleri

Madde 16- Birliğin giderleri şunlardır:

- a) Birlik hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- b) Birliğin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluk, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- c) Hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- d) Birliğin hizmet binaları ve tesislerinin temini, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- e) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ücretler ile sigorta giderleri,
- f) Dava takip ve icra giderleri,
- g) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ücretleri,
- h) Kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Köy birlikleri

Madde 17- İlçelerde; köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç, gerektiğinde bu hizmetleri bizzat yapmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan köy birlikleri kurulabilir. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.

Köy birliğinin meclisi, kaymakam, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köy birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği dört üyeden

oluşur. Köy birliklerinin meclis ve encümeninin başkan ve üyelerine huzur hakkı ödenmez.

İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köy birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu takdirde, gerekli kaynak bu birliklere aktarılır ve söz konusu iş, birliğin tâbi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılır.

Köy birlikleri, ihtiyaca göre hizmet akdiyle personel istihdam edebilir. Ancak, köy birliklerinin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 10'unu aşamaz. Vali ve kaymakamlar birlik muhasebe ve idarî işlerini yürütmek üzere diğer kurum ve kuruluşlardan personel görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilenlere birlik bütçesinden, her türlü ödemeler dâhil kurumundan almakta olduğu brüt maaşının üçte birini aşmamak üzere ödenek verilir.

İl özel idaresi bütçe gelirlerinin yüzde 10'una kadar olan kısmı, köy birliklerinin sunacağı yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre köy birliklerine aktarılır. Bu oran, İstanbul İli için binde 5 olarak uygulanır.

Köy birliklerinin bütçesine ilişkin esas ve usuller ile muhasebe ve raporlama standartları, harcama esas ve usulleri, çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türleri Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Birlik üyelerinin yükümlülükleri

Madde 18- Birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye mahallî idarelerin ödemeleri gerekli miktar, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, İller Bankası tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödenir.

lke düzeyinde birlik kurulması

Madde 19- Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir.

şirket kurma yasağı

Madde 20- Mahallî idare birlikleri şirket kuramaz veya kurulmuş ticar ortaklıklara katılamaz.

Ortak hükümler

Madde 21- alışma programı, yetki devri, birlik ile birlik başkanının ihtilaflı olması, birlik organlarının veya bunların üyelerinin görevden uzaklaştırılması, teşkilât, personel istihdamı, denetim, yıllık faaliyet raporu, bütçe ve diğer mal konular, tahvil ihracı hariç borçlanma, bütçe içi işletme tesisi, borç ve alacakların mahsubu, yurt dışı ilişkileri, diğer kuruluşlarla ilişkiler, yazışma ve yeniden değerleme oranının birliklerde uygulanması konularında, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere, Belediyeler Kanunu hükümleri uygulanır.

Birlik meclisi ve encümeni üyelerine, katıldıkları meclis ve encümen toplantılarının her günü için, Devlet memurlarının maaşlarının hesabında uygulanan maaş katsayısının 1.500 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, birlik meclisince tespit edilecek miktarda huzur hakkı ödenebilir. Ancak, meclis ve encümen başkan ve yeleri için huzur hakkı ödenecek toplantı günü sayısı, bir yıl içinde yirmi dördü geçemez.

Geçici Madde 1- Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş olan mahallî idare birlikleri, durumlarını en geç altı ay içinde bu Kanun hükümlerine uygun hâle getirirler.

Birinci fıkrada belirtilen süre içinde durumlarını bu Kanuna uygun hâle getirmeyen birlikler, İçişleri Bakanlığı tarafından iki ay ek süre verilerek uyarılır. Bu süre içinde de gerekli değişiklikleri yapmayan birlikler kendiliğinden dağılmış sayılır ve tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye edilir.

Yürürlük

Madde 22- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 23- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.



EK-3

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 olduğu yazılır.)

Birliğin Organları :

Madde 6- Birliğin organları şunlardır.

- 1- Birlik Meclisi
- 2- Birlik Encümeni
- 3- Birlik Başkanı

BİRLİK MECLİSİ'NİN KURULUŞU GÖREV VE YETKİLERİ**Birlik Meclisinin Kuruluşu :**

Madde 7- Birlik meclisimeclislerinin kendi üyeleri arasından seçeceklerişer üyeden teşekkül eder, asıl üye sayısı kadar ayrıca yedek üye seçilir.

Birlik meclisinin seçilmiş üyelerinin görev süresiyıldır.

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 ihtiyar 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:

- 1- Birlik Başkanı (Atama ile Gelenler Hariç), Başkan Vekili ve Encümen Üyelerini seçmek,
- 2- Çalışma plan ve programlarını karara bağlamak,
- 3- Birliğin bütçe ve kesin hesabını görüşüp karara bağlamak, bütçenin program ve alt programları arasında aktarma yapmak, ek ve olağanüstü ödenek vermek,
- 4- 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 yada kaymakam tarafından yürütüldüğü takdirde bu hüküm uygulanmaz.
- 5- Birlik personeline ait kadroların ihdası, değiştirilmesi ve kaldırılması hakkında İçişleri Bakanlığına teklifte bulunmak
- 6- 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
- 8- Taşınmaz malların alım, satım ve trampasına karar vermek,
- 9- 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 amacında 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 bir il sınırı ile sınırlı ise o il valisinin, 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 yarıdan bir fazlasının iştirakiyle toplanır ve toplantıda bulunanların yarıdan 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 amirliğini 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 Yayımlanan "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.

1-Birliğe Üye.....Bütçelerinin bir önceki yıl Bütçe Kesin Hesapları esas alınarak gelirleri toplamının en az %

.....oranında koyacakları katılma payı,

2- Genel, Katma ve Özel Bütçelerden yapılacak yardımlar,

3- Hizmet karşılığı alınacak ücretler,

4- Her türlü yardım ve bağışlar,

5- Gönüllü harcamalara katılma payları

6- Çeşitli gelirler,

Birliğin Giderleri:

Madde 19- Birliğin giderleri şunlardır

1- Kanunlar ve bu Tüzükle Birliğe verilen görev ve hizmetleri karşılamak için yapılan harcamalar,

2- Birlik İdaresinin Yönetim ve Personel giderleri

3- Birlik Meclisi ve Birlik Encümen Üyeleri ile Başkan ve Başkan Vekili yolluk ve diğer giderleri,

4- Özel Kanun, Birlik Meclisi Kararı, İlan ve Sözleşmelere dayanan harcamalar ve borçlar,

5-

6-

7- 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 üyelerinden toplanacak katılma paylarının taksit süreleri ve tahsil tarihleri, Birliğin göreceği hizmetler karşılığı alınacak ücretlere ait tarifeler ile ilgili diğeri hususlar maddeler halinde açıklanır. Kararnameye Kanun ve diğeri mevzuat hükümlerine aykırı madde konulamaz.

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

Birlik Bütçesinin Kesinleşmesi :

Madde 21- (Bu madde birlik bütçesinin; Birlik bir ilçe dahilindeki mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise ilçe kaymakamının, bir il dahilindeki mahalli idare birimlerinden oluşmuş ise il valisinin, bir den çok ilin mahalli idare 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 :

- a) Bütçe kararnamesi metninde kanuna ve diğeri mevzuata aykırı bulunan madde ve ibareleri düzeltmeye,
- b) Birliğin tahsile yetkili bulunmadığı geliri düşmeye,
- c) Birlik Tüzüğünde belirtilen görevler dışında olan işler için konulan ödenekleri kaldırmaya,
- d) Bütçeye konulması mecburi giderlere ait ödediği ilaveye,

e) 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,f) Yıllık Yatırım Programının gerçekleşmesi için gerekli ödenekleri eklemeye, Yetkilidir.

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

Birlik bütçesi, tasdike 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:

- 1- Birliğin Bütçesini hazırlamak
 - 2- Birliğin gelir ve gider bütçeleri ile ilgili defter kayıtlarını tutmak ve hesap işlerini yapmak,
 - 3- Birlik Bütçesine konulan gelirleri tahsil etmek veya ettirmek,
 - 4- Birlik gider bütçesindeki ödeneklere ait giderlerin ödenmesini sağlamak,
 - 5- 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,
 - 6- Bütçe kesin hesaplarını hazırlamak ve yetkili kurumların onayına sunmak,
 - 7- 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 Muhasebei 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 öngördüğü 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 üyetüzel kişiliğini bağlamaz.

Yönetmelik Yapılması : Madde 29- Bu tüzüğün uygulanmasına ilişkin esaslar yönetmeliklerle düzenlenir.

Yönetmelikler birlik meclisinin kabulü ve yetki alanına göre il valisinin veya yetki alanı birden çok İli kapsadığı takdirde İçişleri Bakanının Onayı ile yürürlüğe girer.

Birliğe Katılma :

Madde 30- Birliğin kuruluşundan sonra birliğe katılmak isteyen mahalli idare birimleri, karar organlarıncaya alınacak katılma kararının birlik meclisince kabulü veonayı ile üye olurlar.

Üyelikten Çıkarılma :

Madde 31- Üye mahalli idare birimlerinden herhangi birisi bu tüzük ile tespit ve tayin edilen yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, birlik meclisinin onayı ile birlikten çıkarılırlar.

Bu takdirde ayrılan üyelerin birlikteki hak ve alacakları ayrılış tarihinden itibaren.....yıl süre ile bloke edilir ve birlik meclisi kararına göre işlem yapılır.

Birliğin Tasfiyesi :

Madde 32- Birlik meclisi üye tam sayısının 3/2 çoğunluğun alacağı kararla fcs 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 idare birimlerinin nüfusları oranında dağıtılır.

Birlik Meclisinin İlk Toplantısı :

Geçici Madde 1- Birlik Meclisi bu tüzüğün yürürlüğe girmesinden itibaren en çok bir ay içerisinde merkezinin bulunduğu ilin valisince belirlenen bir yerde ve günde toplantıya çağrılır.

Yürütme :

Madde 33- Bu tüzük hükümleri birlik başkanı tarafından yürütülür.