

Türkiye’de Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözümüne Yönelik Öneriler

Problems of Local Government Associations in Turkey and Suggestions for Solutions

ÖZET

Demokrasi bilincinin gelişmesine bağlı olarak gelişen yerel yönetimler, ülke genelinde yaşanan yapısal ve işlevsel sorunlardan etkilenmekle birlikte kendi içerisindeki sorunlarla dış dünyayı etkileyebilmektedir. Denilebilir ki, yerel yönetimlerin demokrasi anlayışı ülke genelinde var olan demokrasi anlayışı hakkında önemli ipuçları vermektedir. Yerel yönetimlerin demokrasideki gücü ve etkisi, hem kendi içerisindeki işleyiş ve uygulamalardan, hem de diğer yerel yönetim birimleriyle bir araya gelerek oluşturdukları sinerjiden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetim birlikleri, hem yerel sorunların çözümü hem de yerel yönetimler arasında işbirliği sağlayarak daha güçlü görünme gibi etkileri sağlamak üzere oluşturulmuş yapılardır. Bu yapıların her ögesi bir yerel yönetim birimi olduğuna göre yerel yönetimlerdeki sorunların benzer örnekleri yerel yönetim birliklerinde de görülebilmektedir.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin gelişimi ve merkezi idareye karşı daha güçlü durabilmeleri açısından önem arz eden yerel yönetim birliklerinin mevcut sorunları ve bu sorunların çözümü aşamasında neler yapılabileceği ele alınmıştır. Ortaya çıkarılan çalışma, yerel düzeyde demokrasinin gelişimi açısından önem arz etmekle birlikte bu konuda yapılabilecek diğer çalışmalarda, yerel yönetim birlikleriyle ilgili yeni bakış açılarının gelişmesine de yardımcı olabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Yerel Özerklik, Yerel Yönetim, İdari Vesayet ve Yerel Yönetim Birlikleri

ABSTRACT

Local governments, which develop depending on the development of democracy awareness, are affected by the structural and functional problems experienced throughout the country, but they can affect the outside world with their own problems. It can be said that the understanding of democracy of local governments gives important clues about the understanding of democracy that exists throughout the country. The power and influence of local governments in democracy stems from both the internal processes and practices, as well as the synergy they create by coming together with other local government units. Local government unions are structures that have been created to provide both the solution of local problems and the effect of appearing stronger by providing cooperation between local governments. Since each element of these structures is a local government unit, similar examples of problems in local governments can be seen in local government unions.

In this study, the current problems of local government unions, which are important for the development of local governments and their ability to stand stronger against the central administration, and what can be done in the solution of these problems are discussed. The resulting study is important for the development of democracy at the local level, and it will also help to develop new perspectives on local government unions in other studies that can be conducted on this subject.

Keywords: Subsidiarity (Localization), Local Autonomy, Local Government, Administrative Guardianship and Local Government Unions

GİRİŞ

Çağdaş anlamda ihtiyaçların demokrasi çerçevesinde karşılanması isteği, sanayi toplumunda doğmuş, bilgi toplumuyla en üst seviyeye ulaşmıştır. Toplumların ve bireylerin, kendilerini ve yaşadığı ortamları ilgilendiren kararların alınması aşamasına katılma beklentileri, yöneticilerde ve sistemlerde değişikliklere gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk kimi zaman iç toplumsal yapılardan ve uygulamalardan kaynaklanırken kimi zaman da uluslararası kuruluşlar gibi dış etkenlerden kaynaklanmıştır. Kaynağı nereden gelirse gelsin böyle bir demokrasi beklentisi, nihayetinde toplumları yerelleşme kapsamında örgütlenme ve yapılanmaya yönlendirmiştir.

Küreselleşme ile gelişen yerellik olgusunda, kentlerin diğer kentlerle olan ilişkilerinin geliştirilmesi, siyasal ve kültürel anlamda yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve sivil toplum yapılanmasının artırılması ön plana çıkmaktadır (Özer, 2006: 153). Yerellik, ulus devletlerin, değişim döngüsü içerisinde parçalı bir yapı şeklini

Bülent Bayrak¹ 
Mehmet Ölmez² 
Yusuf Karakılıç³ 

How to Cite This Article

Bayrak, B., Ölmez, M. & Karakılıç, Y. (2023). “Türkiye’de Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözümüne Yönelik Öneriler” International Social Sciences Studies Journal, (e-ISSN:2587-1587) Vol:9, Issue:116; pp:8681-8695. DOI: <http://dx.doi.org/10.29228/sssj.71470>

Arrival: 04 July 2023
Published: 25 October 2023

Social Sciences Studies Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

¹ Dr., GİB Malatya Vergi Dairesi Başkanlığı, Malatya, Türkiye. ORCID: 0000-0003-1056-8856

² Dr., İnönü Üniversitesi Malatya OSB MYO, Malatya, Türkiye. ORCID: 0000-0002-1462-1241

³ Prof. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF, Malatya, Türkiye. ORCID: 0000-0001-9599-6290

almaması demek olduğu kadar bütünü oluşturan parçaların her birinin kendi öz özelliklerinin farkına varması anlamını da taşımaktadır. Bu anlamda yerellik, yerel yönetimlerin, temel değerler çerçevesinde merkezi idare ile ortak hareket ederek yerel halkın ihtiyaçlarını giderme konusunda önemli ayrıcalık ve hakları kullanmasını gerektirmektedir.

Yerelliğin yerleşmeye başladığı toplumlarda, merkezi örgütlenmeler dışında, merkezi örgütlenmelere bağlı fakat onlardan daha küçük alanlardan sorumlu yerel yönetimler doğmuş, demokrasi beklentisinin ve demokrasinin gelişmesiyle, bu yönetimler de gelişim göstermiştir. Yerel yönetimler gerek idari bir örgütlenme modeli olarak gerekse de sivil toplum yapılanma modeli olarak, demokrasinin vazgeçilmezlerinden olmuştur. Demokrasi için bu kadar gerekli görülen bu yapılanmanın daha etkin ve verimli kullanılabilmesi için sıkça iyileştirme çalışmaları yapılmış ve yakın geçmişte yerel yönetimler arası birlikteliklerin gerekliliği ve önemi fark edilmiştir.

Bu çalışmanın konusu, Türkiye’de yerel yönetimler arasındaki dayanışmayı, yerel yönetimlerin merkezi ve uluslararası kuruluşlar karşısındaki gücünü artırmak ve yerel yönetimlerin tek başına baş edemeyecekleri bazı hizmetlerin yerine getirilebilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan yerel yönetim birliklerinin sorunlarını ortaya çıkarmaktır. Saptanan sorunlar için getirilen öneriler, daha iyi işleyecek yerel yönetim birlikleri için, gerek merkezi yönetimin gerekse de yerel yönetimlerin yapması gerekenleri ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır.

YERELLEŞME, YEREL YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM BİRLİĞİ: KAVRAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE

Demokrasinin ve katılımın etkin ögesi olarak bilinen yerelleşme, yerel yönetimleri; yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve paylaşımlar da yerel yönetim birliklerini ortaya çıkarmış olup daha iyiyi arama ve sorunları bertaraf etme gayesi, var olan durumu bir adım ileriye taşımıştır.

Yerelleşme ve Yerel Özerklik Kavramları

Yerelleşme kavramının kökleri Aristoteles ile Thomas von Aquin’in, bireylerin devlet tarafından tek tipleştirilmemesi gerektiğini vurgulayan toplum ve insan betimlemelerine kadar uzansa da, günümüz anlamına yakın yerelleşme, ilk olarak 19’uncu yüzyılda vurgulanmıştır. Bu yüzyılda Robert von Mohl ve Georg Jellinek, liberal devlet öğretisi paralelinde bireylerin özgürlüğünün, devletin faaliyet alanlarının sınırlandırılıp yetkilerinin yerellik ilkesi çerçevesinde kullanılabilmesi ile artırılabilirliğini savunmuştur. Bu düşüncelere paralel olarak papa XI. Pius tarafından 1931 yılında yazılan sosyal ve ekonomik temelli Quadragesimo Anno Ansiklopedisi, yerellik ilkesini formüle ederek bireyin kendi inisiyatif ve gücüyle yapabileceği şeyler için sınırlandırılmaması gerektiğini ve bu şeylerin daha küçük kamu kuruluşları tarafından yerine getirilebileceğini belirtmiştir (Özel, 2000: 26, 27).

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren ekonomik ve toplumsal yaşama giren küreselleşme olgusu ve bilgi devrimi, ulus devletleri kamu politikalarını yerine getirmede ve kıt kaynakları verimli kullanma konusunda bazı sıkıntılarla karşı karşıya getirmiştir (Engin, 2021: 620). Bu durum, ulus devletlerin yapısında temsil ve demokraside liberalleşme kavramları bağlamında adımlar atmasına sebep olmuş ve yerelleşmenin güç kazanmasını sağlamıştır. Küreselleşme etkisi altında 1960’lı yıllardan itibaren hız kazanmaya başlayan refah toplum uygulamaları, 1970’li yıllarda görülen küresel petrol krizi ile devletler bazında bunalıma dönüşmüştür. Bu bunalım, devletlerde bir yeniden yapılanma ve yeni bir devlet yapısı ihtiyacını doğurmuştur (Engin ve Kef, 2022: 20). Bu çerçevede liberal bir yaklaşım içerisinde devletin, temel sınırları çizen ve özgürlükleri artıran bir anlayışla teorik olarak sosyal ve siyasi anlamından uzakta bir yapılaşmaya gitmesi gerektiği düşüncesi, yerelleşmeye ortam hazırlamıştır. Gerek toplumsal anlayışlarda gerek teknolojik hayatta yaşanan değişimler, ulus devletlerin ve dolayısıyla yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesinde, hem nicelik hem de nitelik olarak büyük değişikliklere yol açmıştır. Bu değişimlerle, küreselleşmeyle yaşadığı dinamik etkileşim sonucunda bilgi toplumuna yönelme ve ulus devletlerin dönüşümü aşamasında kendisine önemli bir yer edinmiş olan ve yerel yönetimlerin gelişimine katkı sağlayan yerellik kavramı ön plana çıkmıştır (Ökmen, 2005: 9-12).

Yerelleşme, küreselleşmeyle birlikte gelişim gösteren, ulus devletler için etnik milliyetçilik etkisiyle tehdit yaratabilen, uluslar için ise kendi kültürünü ayakta tutabilme gayesini taşıyan toplumsal bir değişim imyesidir. Küreselleşmenin etkisiyle gelişen bölgeselleşme karşısı bir dönüşüm olan yerelleşme, ulus devletlerin demokrasiyi geliştirmesi için bir araç olarak da görülmektedir. Bilgi ve teknoloji sayesinde fiziksel büyüklük kavramının içinin boşalması, küçük toplumsal birimlerin de geçerlilik kazanmasına yol açmıştır. Demokratikleşme ile de tetiklenen yerelleşme kavramı, sanayi toplumlarının merkeziyetçi anlayışını, temsile dayalı liberal demokrasilere dönüştürme gayesi taşımaktadır (Ökmen, 2005: 13, 14). Bu kısa açıklamalara bağlı olarak yerelleşme kavramını Litvack ve Seddon’ın tanımıyla (2002: 2) merkezi hükümete ait olan kamu işlevlerindeki yetki ve sorumluluğun, merkezi hükümete yarı bağımlı veya merkezi hükümetten bağımsız kuruluşlara veya özel kurumlara devri olarak görmek mümkündür. Literatürde en fazla kabul gören tanımda Rondinelli yerelleşmeyi, kamuya ait merkezi yönetim

işlevlerinin merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, özel yerel yönetimlere ve hükümet dışı örgütlenmelere devri olarak tanımlamaktadır (Özmüş, 2005: 2). Bir diğer tanımda ise yerelleşme, yetkilerin, kamusal hizmet ihtiyacı duyanlara en yakın idari birim tarafından kullanılması ve alt düzeydeki birimin yetkisinin çok zorunlu olmadıkça veya hizmetin daha iyi görülmesi durumu bulunmadıkça üst düzeye devredilmemesi olarak tanımlanmaktadır (Özer, 2006: 153). Siyasi yerelleşme, idari yerelleşme, mali yerelleşme ve ticari yerleşme olarak sınıflandırılabilir yerelleşme, ülkeden ülkeye farklı formlar ve yapılaşmalar içerebilmektedir (Litvack&Seddon, 2002: 2). Toplumsal yapılar, idari yapılar ve duyulan ihtiyaçlar, bu çeşitliliği belirleyen unsurlar olarak bilinmektedir.

Yerelleşme veya yerellik ilkesini tamamlayan ve ona özellik katan kavramlardan birisi de yerel özerklik ve vesayet kavramlarıdır. Özerklik, en genel anlamıyla yasal kurallar içinde ve yine ona tanınan yasal çerçeve içinde bu haktan yararlanabilme gücü ve serbestisi demektir (Arıkboğa, 2015: 11). Özerklik, sadece yerel yönetimleri ilgilendiren ve onunla sınırlı bir kavram olmayıp, bazen bir kuruma, bazen bir coğrafi alana veya bir yerel topluluğa, bazen de belli bir hizmete tanınan yönetsel bir statüdür. Yerinden yönetimlerin ana ilkelerinden biri olan özerklik, seçimle belirlenen karar organlarını ve demokratik biçimde yapılması gereken çoğulcu seçim sistemlerini de gerektirmektedir. Yerel özerklik ise, kısaca yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarında merkezi yönetimin denetiminden bağımsız davranabilme kapasitesi olup, hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması anlamına gelir (Norton, 1994, 30). Bu anlamda yerel özerklik toplumsal yaşamda tüm hak ve yetkilerin insana verilmesinin ve sonrasında insanların birliktelikleriyle kurulan kasaba ve şehirler tarafından uygulanan yerel özyönetim ve yasa yapma hakkının kullanılmasını ifade etmektedir. Temelleri 1215 yılında imzalanan Magna Carta (Büyük Sözleşme)'ya kadar uzanan yerel özerklik, bu sözleşmenin 16'ncı maddesinde belirtilen tüm şehirlerin, kasabaların ve limanların tüm özgürlüklerine ve serbest gümrüklerine sahip olacakları anlayışına dayanmaktadır. Bu özgürlükler içerisinde en çok aranan da yerel özyönetimleri (özerklikleri) sağlamaktır (Eaton, 1900: 443, 447).

Yerel özerkliğin, merkezi yönetim ile alt yönetimler arasında görünen daimi bir sorun olmasına rağmen demokrasinin teorik ve pratik anlamlarıyla bağlantılı bir siyaset bilimi kavramı olduğu unutulmamalıdır. Bununla birlikte hükümetin ve yerel idarenin siyasi yaklaşımlarını dikkate almadan merkez ve yerel arasındaki ilişkiyi ele almak da mümkün değildir. Yerel demokrasi için gerekli olan ama yeterli olmayan yerel özerklik, yerel yönetimlerin finansman politikalarının şekillenmesinde yerel demokrasi ile birleşmektedir (Pratchett, 2004: 358-362). Günümüzde yerel yönetimlerin özerkliği, demokrasinin olmazsa olmazları arasında sayılmaktadır.

Dünyanın birçok yerinde modern anlamda yerel özerkliğin büyüyen örgütlenme krizi, yerel özerklik sistemi hakkında iyileştirme yapılması gerektiği düşüncesini desteklemektedir. Buna karşın birçok Avrupa ülkesi, özerklik konusundaki çalışmalarını, belli ilkeler etrafında sabitlemiş durumdadır. Bu ilkeler, herhangi bir sorunun çözümü konusunda tam bir takdir yetkisine sahip olmayı ve başka bir kurum tarafından yönlendirilmemeyi içeren *Yetkinlik Özerkliği*; genel yasal hükümleri bozmadan yerel gereksinimlere cevap verebilecek şekilde oluşturulmuş etkili bir yönetimi içeren *İdari Özerkliği*; ulusal ekonomi politikası çerçevesinde kullanılabilen serbestçe tasarruf yetkisini içeren *Mali Özerkliği* ve son olarak yerel bölgeyle ilgili önemli değişikliklerde yerel halkın kendisinin karar vermesini içeren *Bölgesel Özerkliği* kapsamaktadır (Gennadevich vd., 2015: 267-269).

Yerel Yönetim ve İdari Vesayet Kavramları

Yerelleşmeye dair gelişmelerin önemli bir sonucu olarak toplumlar, demokratik bir yönetim ve verimli bir hizmet sunum birimi olarak yerel yönetimlere yönelmiştir. Bu bağlamda, yönetim tekniklerindeki yeniliklerin de odağı haline gelen yerel yönetimler, bilgi toplumunun da önem kazanması paralelinde sahip olduğu yeni nitelik ve işlevlerle alternatif bir model olarak önem kazanmıştır (Ökmen, 2005: 14, 15).

Yerel yönetimler, merkezi yönetimden ayrı idari organlara sahip olmakla birlikte merkezi yönetimin bir alt düzeyi konumunda olan, sorumlu olduğu alandaki halkın taleplerini seçimle oluşturulmuş organlar eliyle yerine getiren idari birimlerdir. Katılımcı demokrasi anlayışıyla paralel olan yerel demokrasi, temsilcilerin yanında halkın da yönetimde söz sahibi olmasını gerekli kılmaktadır. Yerelleşmenin örgütlenmiş hâli diyebileceğimiz yerel yönetimler, hukuki açıdan devlet örgütlenmesi içinde geçerliliği olan bir örgütlenmedir ve kişilerin tercihleriyle işlerlik kazanan bir siyasal talep mekanizmasıdır. Bu mekanizma, yerel yönetimlerin kamu ekonomisi içerisinde yer almasını ve verilen hizmetlerin, bireye ve topluma üst düzey toplam fayda sağlamasını gerekli kılmaktadır (Siverekli, 2001: 125-130). Fakat bu özerk yönetime dayalı siyasal talep mekanizması, siyasi özerklik olarak anlaşılmalıdır. Yönetsel özerklik ile siyasal özerklik farklı kavramlar olup siyasal özerklik kazanmış olan toplumlar kural koyma yetkisine de sahip bulunmaktadır (İsbir, 2009: 1579-1580).

Yerel yönetimlerin tarihsel kaynağını komünlere kadar götürmek mümkündür. Ortaçağın birer ürünü olan komünler, yerel gereksinimleri karşılama ve yerel kimlikli sorunları çözme gereksinimleri sonucu ortaya çıkmıştır. Ortaçağda yasama, yürütme ve yargı erklerini elinde bulunduran bağımsız birimler olan komünler, kentsel mekâna

ait yaşamın örgütlenmesini ve kentsel topluluğu yönetmeyi amaçlamışlardır. 12'nci ve 13'üncü yüzyıldan itibaren para ekonomisiyle güç kazanan burjuva sınıfı, kilisenin ve malikâne ekonomisinin gücünü törpüleyerek mevcut siyasal iktidarla güç paylaşımına girmiştir. Ekonomik ve siyasal gücü artan bu sınıf, derebeylerine karşı her kesimden destek almış ve ortaçağın durağan ticaretinin temsilcisi olan lonca sisteminin çöküşünü hızlandırmıştır. Bu dönemde lonca sistemi ile yeni ekonomik düzen arasında çatışmalar yaşanmış ve bu çatışma ortamı, kentsel sistemi destekleyip derebeylerine karşı duran komün yapılaşmasını doğurmuştur (Ertan, 2002: 23-25). Ekonomik anlamda güçlenen devlet, 16'ncı yüzyıldan itibaren ulus-devlet kavramının öneminin artmasına neden olmuş ve böylece devletler tek egemen güç konumunu kazanmıştır. Bu dönemden 18'inci yüzyıla kadar geçen sürede yerel yönetimler birer ara kurum olarak değerlendirilmiştir. 18'inci yüzyıla birlikte Bentham ve Turgot gibi düşünürlerin ve Webber, Fabian Sosyalistler, ABD'de Özerk Belediyecilik gibi akımların etkisine Tocqueville, Proudhon, Sieyes gibi Fransız düşünürlerin çalışmaları da eklenince yerel yönetimlerin önemi artmıştır. 18'inci ve 19'uncu yüzyılda yapılan reform çalışmaları sayesinde yerel yönetimler birer hizmet birimi ve merkezi hükümetin yerel büroları olarak görülmeye başlanmıştır. Altın çağını yaşadığı 20'nci yüzyılda yerel yönetimler, merkezi idareden ayrı olarak zorunlu görülen hizmetler için kaynaklar yaratmaya başlamış ve merkezi yönetimlerden daha fazla hizmet sunar duruma gelmiştir. 21'inci yüzyılda ise sahne yerel yönetimlerin olmuş ve küreselleşme paralelinde uluslararası kuruluşların da desteğiyle tüm dünyada güçlenerek işlevselliğini artırmıştır (Çiçek, 2014: 55).

Küresel anlamda güç ve etkileri bulunan uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından desteklenen yerel yönetimler, siyasal olgunluğun yerleşmesi, demokratik anlayışın gelişmesi ve toplumsal barışın sağlanması açısından önemli kuruluşlardır. Bununla birlikte özerkleşen yerel yönetimlerin, planlama ve kalkınmaya yönelik ulusal düzenlemelerden uzaklaşmalarının, onları, uluslararası mali kuruluşlara bağımlı hale gelme tehlikesiyle karşı karşıya bıraktığı yadsınamaz bir gerçektir (Karasu, 2009: 7). Bu durum elbette ki ne ulus devletlerin ne de yerel yönetimlerin ulaşmak istediği bir sonuçtur, ya da en azından öyle olmamalıdır. Yerel yönetimlerin özerkliği kavramının, yerel yönetimleri merkezi yönetimden tam olarak koparıp ayrı bir devlet ya da örgüt gibi karar alması ve uygulaması anlamına gelmemesi gerektiğine önem verilmelidir.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden kopmamasını sağlayan ve arada bir köprü görevi gören idari vesayet kavramı, gerekli olduğu kadar eleştirilere maruz kalan bir kavramdır da. İdari vesayet, vesayet kavramının genel olarak taşıdığı "koruma, himaye altına alma" anlamlarının aksine, yerel yönetim birimlerinin işlemlerinde yetki gaspı ve yetki aşımı gibi hukuka aykırı yollarla merkezi idarenin yerine geçerek işlem yapmasını engelleyen bir kurumdur (Önen ve Eken, 2016: 218). Bu yönüyle vesayet kurumu kişinin hak ve yetkilerini başka kişilere ve devlete karşı koruma amacı güderken idari vesayet "merkezi idareyi yerel yönetim idaresine karşı koruyan" bir kurum olarak işlemektedir.

İdari vesayet, devlet idaresinin ve devletin sunduğu kamu hizmetlerinin bütünlüğünü sağlamak adına, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin organları, personeli ve faaliyetleri üzerinde kullandığı bir denetim yetkisi olarak bilinmektedir. Önceden belirlenmiş yasal mevzuat çerçevesinde yürütülen idari vesayet denetimi, biri yerel yönetime diğeri merkezi yönetime ait olmak üzere tüzel kişiliği bulunan iki idari birim arasında işlemektedir. Bu yönüyle hiyerarşik denetimden ayrılan idari vesayet denetimi, yönetsel makamlar ve yönetsel yargı yerlerince kullanılan istisnai bir denetim yetkisidir (Önen ve Eken, 2016: 218-219).

İdari vesayetin şiddeti ile özerklik arasında ters orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse, yerel yönetim organının aldığı bir karar veya yaptığı bir uygulama, vesayet makamı tarafından yapılan kısa bir inceleme sonucunda yargı makamına sevk ediliyorsa özerkliğin güçlü, vesayetin hafif olduğundan bahsedilebilir. Fakat vesayet makamının, yerel yönetim biriminin kararı üzerinde kararı ertelemek veya onaylayarak yürürlüğe koymak veya yerel yönetim biriminin yerine geçerek karar almak gibi yetkileri varsa vesayet yetkisinin güçlü durumuna karşın özerklik durumunun zayıf olduğundan bahsedilebilir (Özel, 1998: 86). İdari vesayet yetkisinin en alt seviyede kullanılması, ülke kalkınmasında önemli rolü bulunan yönetimin başarılı örgütlenmesi, aktif ve verimli hizmet anlayışı, yetişmiş ve yetkin yönetici ve personel çokluğu, mali kaynakların yeterli olması ve idarenin halk tarafından etkin ve rasyonel denetimi kadar gerekli bir faktördür (Yeter, 1992: 18).

Yerel Yönetim Birliği Kavramı ve Özellikleri

Yerel yönetim birimleri, tek başlarına yapmaları mümkün olmayan veya bir araya geldiklerinde daha etkili olabileceklerini düşündükleri çalışma ve eylemler için birliktelik kurabilmektedirler. Yerel yönetimler, yapılarının gerekli büyüklükte olmaması, gerekli ve yeterli personele sahip olamamaları, gelirlerinin yetersiz olması ve kamu hizmetlerinin karmaşık yapısına yetişememeleri gibi nedenlerle ya işbirliği yapma ya da birlik kurma/birleşme yoluyla bir araya gelmektedirler (Bayrak, 2022: 12). Yerel yönetimler arasında işbirliği yapma, daha çok geçici ve kısa süreli faaliyetler için tercih edilen bir yöntem olmakla birlikte yerel yönetimler arasında oldukça tercih edilen

bir uygulama şeklidir. Yerel yönetimler arasında birlik kurma ise, gelişime ve değişime yönelik uzun soluklu bir süreç içeren birliktelik şeklidir.

Yerel yönetim birlikleri, bazı görev ve projeleri yerine getirmek üzere aynı türden veya farklı türden yerel yönetim birimlerinin bir araya gelerek oluşturdukları, yerel yönetim birimlerinden ayrı tüzel kişiliği bulunan hizmet birimleri olarak tanımlanabilir (Karakılıçık, 2018: 257). Bu bağlamda 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 3'üncü maddesinde de yerel yönetim birlikleri, "birden fazla yerel yönetimin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanmıştır.

Küreselleşme paralelinde kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve demokrasi beklentilerinin yoğunlaşması çerçevesinde pek çok ülkede yerel hizmetlerin giderilmesi için yerel yönetim birlikleri kurulmakta ve bu birlikler bilgi, teknoloji ve kaynak paylaşımları ile birbirlerine yardım etmektedirler. Yereldeki gücü ve önemi giderek artan bu birlikler, büyüklük, kapsam, amaç ve işlevlerine göre farklılık göstermektedirler (Bayrak, 2022: 36).

Yerel yönetim birliklerinin genel olarak taşıdığı özellikleri, birden fazla yerel yönetim biriminin birleşmesiyle oluşması, belli bir amaç için bir araya gelmeleri ve birden fazla yerel veya bölgesel alanı kapsayabilmeleri şeklinde sıralamak mümkündür (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Yerel yönetim birlikleri, her şeyden önce en az iki yerel yönetim biriminin bir araya gelmesiyle oluşturulmuş birer hizmet birimidir. Bu birliklerdeki yerel yönetim birimleri, genellikle aynı türden yerel birimler olmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin bir diğer önemli özelliği, bu birliklerin belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelmiş olmalarıdır. Buradaki amaç kavramından anlaşılması gereken, büyük ölçekli bir yapıyı, bir tesisi oluşturmak veya bir hizmeti yerine getirmek olabileceği gibi ekonomik, siyasal veya toplumsal birlikteliği sağlamak, yerel yönetimlerin haklarını savunmak gibi daha kapsamlı amaçlar da olabileceğidir. Yerel yönetim birliklerinin birden fazla yerel yönetim biriminden oluşmasından ve büyük ölçekli hizmetleri yerine getirmek veya yerel yönetimlerin hak ve çıkarlarını savunmak gibi işlevlerinden dolayı birden fazla yerel veya bölgesel alanı kapsamaması, bu birliklerin diğer önemli özelliğidir.

Yerel Yönetim Birliklerinin Kısa Tarihçesi

Yerel yönetim birlikleri ilk olarak 19'uncu yüzyılın sonlarında Avrupa'da ortaya çıkmıştır. 1883 yılında Danimarka'da yerel yönetimlerin çıkarlarını korumak ve gelişmelerini sağlamak amacıyla kurulan Kentler Birliği ile 1886 yılında Fransa'nın Le Mains kenti ile Almanya'nın Paderborn kenti arasında kültürel dayanışmayı sağlamak amacıyla kurulan işbirliği, bilinen en eski yerel yönetim birliklerindendir. 20'nci yüzyılın başlarında 1912 yılında Hollanda'da Hollanda Belediyeler Birliği ile Rusya'ya bağlı Fin kentlerinde Fin Kentler Birliği ve 1921 yılında bağımsız Finlandiya devletinde kurulan Fin Belediyeler Birliği, yerel yönetim birliklerinin ilk örneklerindendir. Hollanda'da 1913 yılında Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin kurulması, yerel yönetim birliklerinin gelişimi açısından önemli bir adım olarak görülmektedir (Koçak, 2019: 164-165).

II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerini gidermek ve kentlerin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla, günümüzdeki anlamına yakın ölçekte yerel yönetim birlikleri kurmak üzere adımlar atılmış olup Avrupa Belediyeler Konseyi ve Birleşmiş Kentler Organizasyonu gibi örgütler atılan bu adımlara destek vermiştir. Kentlerdeki hızlı gelişme kapasitesi ve merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki fikir ayrılıkları, 1970'li yıllardan itibaren yerel yönetim birliklerinin kurulmasına hız kazandırmıştır. Kentleşmeyle birlikte kentsel sorunların, nüfus artışıyla birlikte de ülke içerisindeki etkilerinin artması, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle çatışma haline gelmesine ve yerel yönetimlerin güçlerinin artmasına yol açmıştır. Bu etkiler de özellikle 1970'li yıllarda, yerel yönetimler arasında birlik kurma şeklinde kendini göstermiştir (Koçak, 2019: 166).

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin tarihsel yolculuğuna bakıldığında, çok uzun bir yolculuğun olmadığı görülmektedir. Eski Türk devletlerinde ve Osmanlı'da vakıf, lonca, ahilik ve divan gibi toplumsal kurum ve kuruluşlar bulunsun da bu örgütlenmeler yerel ve bölgesel hizmetleri yerine getirmekten ziyade belli meslek gruplarının oluşturulmuş örgütlenmeler olarak bilinmektedir. İlk olarak 1961 Anayasası ile tanımlanan, bu anayasaya kadar sayıları sadece otuz dört (34) olan ve valilerle kaymakamların başkanlığında su, telefon, elektrik gibi altyapı hizmetlerine yönelik oluşturulan yerel yönetim birlikleri, bu dönemden itibaren arttırılmaya çalışılmıştır. Verilmek istenen bazı hizmetlerin kapsamının yerel yönetimlerin gücünü aşması ve halkın yerel yönetimlerden, yerel yönetimlerin de merkezi idareden beklentilerinin artması gibi nedenler, yerel yönetim birliklerinin sayılarının 1982 Anayasası döneminde artmasında etken olmuştur. 1961 ve 1982 Anayasalarında tanımlanmış ve öngörülmüş olmasına rağmen neredeyse yarım asır yasal düzenlemesi yapılmayan yerel yönetim birlikleri, 11 Haziran 2005 tarihinde yayınlanan 25842 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu altında yasal bir kimliğe kavuşmuştur (Köseoğlu, 2010: 86, 87).

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN TÜRLERİ, YAPISI VE İŞLEVLERİ

Yerel yönetim birliklerinin hemen hepsi aynı amaçlar etrafında oluşturulmuşsa da, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de bu birlikler farklı türlerde fakat benzer yapı ve işlevler etrafında örgütlenmiştir. Yerel yönetim birliklerinin kabul edilmiş belli bir sınıflandırması bulunmasa da belli bazı kıstaslar çerçevesinde bir ayrıma tabi tutuldukları görülmektedir.

Yerel Yönetim Birliği Türleri

Türkiye'de yerel yönetim birliklerine yasal kimlikleri, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile verilmiştir. Bu kanun yerel yönetim birlikleri hakkında net bir sınıflandırma yapmamakla birlikte yerel yönetim birliklerinden bahsederken “ülke düzeyinde kurulan birlikler, üye sayısı yüzden fazla olan birlikler, turizm altyapı hizmet birlikleri, sulama birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, önemli projeler için kurulmuş birlikler ve diğer birlikler” şeklinde yüzeysel bir ayırım yapmıştır. 2011 yılında yapılan düzenleme ile sulama birlikleri kapsam dışına alınarak yerel yönetim birliği olmaktan çıkarılmıştır (Eryiğit, 2016: 287, 288). Ayrıca “çevre ve altyapı birlikleri, kalkınma birlikleri ve özel idare-belediye hizmet birlikleri” de aynı kanunda yerel yönetim birliği olarak sayılmıştır (Uzun ve Can, 2021: 62).

Türkiye'de yerel yönetim birlikleri genel olarak iki şekilde kurulmaktadır: Ya bir hizmeti yerine getirmek üzere yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesiyle ya da aynı türden yerel yönetim birimlerinin haklarını korumak ve geliştirmek üzere o birliğe üye olmalarıyla meydana gelmektedir. Bu bağlamda birlikler, “hizmet birlikleri” ve “dayanışma amaçlı prestij veya lobi birlikleri” şeklinde iki ana tür etrafında toplanmışlardır (Arıkboğa, 2017: 78-83). Bu ayırımın önemli bir özelliği de, hizmet birliği olarak örgütlenen birliklerin, dayanışma, lobi ve prestij birliği olarak görülen diğer birliklerden daha kısa ömürlü olmasıdır. Zira hizmet birliği olarak kurulan birlikler, kuruluş amacını oluşturan o hizmetin yerine getirilmesi sonrasında dağılmaktadır. Oysa dayanışma, lobi ve prestij sağlama amaçlı birlikler, bir “üst birlik” şeklinde, zorunlu üyeliğe dayalı ve yasal düzenlemeyle kaldırılmadığı sürece varlığını sürdüren birliklerdir.

Yerel Yönetim Birliklerinin Örgütsel Yapısı ve Organları

Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapıları, çalışma konularına uygun olarak belirlenmiştir ve kendi üyeleri olan yerel yönetim birimlerinin yapılarına benzemektedir. Örgütsel yapılarına bakıldığında her birliğin başkan, meclis ve encümen olmak üzere üç genel yönetim organı etrafında örgütlendiği ve başkanın altında çalışan genel sekretere veya genel sekreter yardımcılara bağlı müdürlükler (yazı işleri, insan kaynakları, mali hizmetler, hukuk işleri vb.) şeklinde yapılaşmaya gittikleri görülmektedir (TBB, Türkiye Vilayetler Birliği, EBB, 2023).

Ayrı birer tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim birliklerinde bulunan organlar ve bu organların çalışma şekli, yerel birimlerin organları ve çalışma şekilleriyle paralellik göstermektedir ve bu organlar yasal çerçeve içerisinde belirlenmiştir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, birliklerin kuruluşunu tüzüklerinin, birliğe üye olacak yerel yönetim birimlerinin meclislerinde üçte iki çoğunlukla kabul edildikten sonra valinin, İç İşleri Bakanının veya Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı şartına bağlamıştır. Bir ilin içerisinde kurulan yerel yönetim birlikleri için valiler; üyelerini il özel idareleri ve köylerin oluşturduğu birden fazla ili kapsayan bir yerel yönetim birliği için İç İşleri Bakanı ve diğer tüm birlikler için Çevre ve Şehircilik Bakanı, tüzükleri onaylama ve kesinleştirme yetkisine sahiptir. Tüzüğün kesinleşmesi birlik kuruluşu için yeterli olmayıp Cumhurbaşkanının izin vermesi, birliğin kuruluşu ve tüzel kişilik kazanması için son aşamadır.

Bir yerel yönetim birliğinin iç teşkilatlanması, norm kadro kurallarına uygun bir şekilde oluşturulmaktadır. Buna göre birlik teşkilatı, birlik müdürü, yazı işleri birimi, mali işler birimi ve faaliyet alanına göre belirlenen teknik işler birimi olmak üzere dört ana birimden oluşmaktadır. Ülke düzeyinde kurulan yerel yönetim birliklerinde ise yazı işleri ve mali işler birimleri yer almakla birlikte birlik müdürünün yerine genel sekreter bulunmakta ve faaliyet alanıyla ilgili olmak üzere oluşturulacak en fazla üç tane diğer birim yer almaktadır. Bununla birlikte birliklerin iç teşkilatlanmasıyla ilgili kanunda yer alan önemli bir husus da, kamu çalışanı memurların, yerel yönetim birliklerinin genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebileceği hükmüdür.

5355 sayılı Kanun, birliklerin örgütsel yapısını, yerel yönetimlerin örgütsel yapısına paralel bir şekilde belirlemiş olup bu yapı üç temel organdan oluşmaktadır: Birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı.

Birlik meclisi, birliğe üye yerel birimlerin başı ve temsilcisi konumundaki vali, belediye başkanı ve muhtarların doğal üyesi olduğu temel karar organıdır. Doğal üyeler dışında, birliğe üye olan yerel yönetim birimlerinin kendi meclislerinde görevli üyelerden veya bu meclislere seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından seçilen üyelerden oluşan Birlik meclisi, Birlik başkanı tarafından idare olunur. Meclisin üye sayısı tüzükle belirlenir ve kendi yerel birimlerinin meclislerinde üyeliği düşen kişilerin birlik meclisindeki üyeliği de düşer. Üyeliği, üyeliğin düşmesini

gerektiren bir sebeple düşen kişi, bir sonraki dönemde meclis üyeliğine seçilemez. Üyeliği düşen üyenin yerine ilgili mahalli idare meclisinin belirlediği yedek üye birlik meclisinin üyesi olur. Meclisin feshi durumunda, ulusal düzeyde kurulan birlikler için İç İşleri Bakanı tarafından, diğer birlikler için birliğin merkezinin bulunduğu yerin mülki idare amiri tarafından kamu görevlileri arasından görevlendirilen beş kişilik bir heyet, meclise ait görevleri yerine getirmek durumundadır.

Birliğin ilk kuruluşunu veya yerel seçim sonuçlarının ilanını izleyen otuz gün içinde birlik merkezinin bulunduğu yerin mülki idare amiri tarafından toplantıya çağrılan birlik meclisi, yılda en az iki defa toplanmak zorundadır ve birliğin mali ve yapsal konularda karar mercii durumundadır.

Birlik encümeni, birlik meclisi içerisinde seçilen ve sayıları yediyi geçmeyen üyeler ile birlik başkanından oluşan; başkanlığını birlik başkanının yaptığı, plan ve bütçe konusunda meclise görüş bildiren, kamulaştırma kararı alan ve taşınmaz mallarla ilgili meclis kararlarını uygulayan bir idari organdır.

Birlik başkanı, birlik idaresinin başı olarak birlik kamu tüzel kişiliğinin temsilcisi durumundadır. Birlik başkanı, yerel seçimler sonucunda, en yaşlı üyenin başkanlığında toplanan meclisin yapacağı seçimle ilk iki yıl için seçilir. Bundan sonra seçilen başkan, bir dahaki yerel seçimlere kadar birliğe başkanlık yapmaya devam eder. Birlik meclisinin ve birlik encümeninin de başkanı olan birlik başkanı, aynı zamanda birliğin harcama yetkilisidir. Birlik başkanının, birliği yönetmek, yatırım planı, bütçe ve kesin hesabı hazırlayıp meclise sunmak, birliğin mallarını idare etmek, birliğin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, birliğe ait sözleşmeler yapmak, meclisin ve encümenin kararlarını uygulamak, birlik personelini atamak, bütçeden ödenek aktarması yapmak ve birliği denetlemek gibi önemli görevleri bulunmaktadır (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022).

Yerel Yönetim Birliklerinin Görevleri ve Yetkileri

Yerel yönetim birlikleri, ortaya çıkış amacıyla bağlantılı hizmetlerden faydalanacak olan yerel yönetim birimlerinin bireysel olarak sahip olduğu hak ve yetkilere sahip bulunmaktadır. Fakat bu, yerel yönetimlerin bütün görevlerinin birlikler tarafından yerine getirilebileceği anlamını taşımamaktadır. Zira kanun, yerel yönetimlerin tüm görevlerinin yerine getirilmesi amacını taşıyan “genel amaçlı veya amacı açıkça belirtilmemiş” yerel yönetim birliklerinin kurulmasına izin vermemektedir (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022). Eş deyişle, yerel yönetim birlikleri, yerel yönetim birimlerinin yerine geçerek işlem tesis edememekte ve hatta bu amaçla kurulmaları mümkün olamamaktadır.

Yerel yönetim birlikleri, genel olarak iki ana amaç etrafında görevli kılınmışlardır. Bu doğrultuda yerel yönetim birlikleri, ya kurulmasındaki temel neden olan hizmet ve iyileştirme çalışmalarını yerine getirmek, ya da bir “üst birlik” olarak, kendisine üye olmuş yerel yönetim birimlerinin hak ve çıkarlarını koruyarak iyileştirilmelerini sağlamak gibi iki temel görev yüklenmişlerdir. Bu ana amaçlardan anlaşılacağı üzere, her yerel yönetim birliği, bu iki amacı aynı anda gerçekleştirmek durumunda olmayıp kendi türü ve ortaya çıkmasındaki hedefi doğrultusunda amaç yüklenmektedir.

5355 sayılı Kanunda belli bir hizmeti yerine getirmek veya bir tesisi/yapıyı meydana getirmek üzere bir araya gelen yerel yönetim birimlerinin oluşturduğu birliklerin görevleriyle ilgili herhangi bir düzenleme yapmamakla birlikte, bu birliklerden olan köylere hizmet götürme birlikleri ve turizm altyapı hizmet birlikleri, ayrı birer madde halinde ele alınmıştır. Kanuna göre köylere hizmet götürme birliklerinin, bir ilçenin tüm köylerinin katılımı ile köylerin altyapı hizmetlerinin ve diğer hizmetlerinin yürütülmesine yardımcı olmak veya bu hizmetleri bizzat yapmak/yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır. Kanunda açıkça belirtilen diğer bir birlik olan turizm altyapı hizmet birlikleri ise kanunun ek 1’inci maddesiyle düzenlenmiştir. Bu maddeyle turizm altyapı hizmet birliklerine, kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinin bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımı ile kültür ve turizme ilişkin teknik ve sosyal altyapının geliştirilmesi ve işletilmesi görevleri yüklenmiştir. Kanunda doğrudan bahsedilen köylere hizmet götürme birlikleri ve turizm altyapı hizmet birlikleri dışında, ismen belirtilmemekle birlikte, bazı projelerin yürütülmesi amacıyla kurulan birlikler de bulunmaktadır. Kanunun “Kuruluş” başlıklı 4’üncü maddesi, bazı projeler kapsamında su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunması amacına yönelik birliklerin kurulabileceğini hükme bağlamıştır.

5355 sayılı Kanunun özellikle belirttiği ve 20’nci maddede yer verdiği birlik türü olan ülke düzeyinde kurulan birlikler, belli bir bölgedeki belli bir hizmeti veya yapıyı yerine getirmekten ziyade, kendisine üye olan yerel yönetim birimlerine bir “çatı birlik” olma amacıyla kurulmuşlar ve buna göre daha genel kapsamlı görevlerle sorumlu tutulmuşlardır. Söz konusu maddeye göre ülke düzeyinde kurulan birliklerin, mahalli idarelerin menfaatlerini korumak, gelişmelerine yardımcı olmak, mahalli idare personelini eğitmek, ilgili kanunların hazırlık aşamalarında görüş bildirmek, mahalli idarelere rehberlik etmek, mahalli idareler arasında işbirliği, dayanışma,

paylaşım ve yardımlaşmayı sağlamak ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardımcı olmak gibi birleştirici görevleri bulunmaktadır. İl özel idarelerinin, belediyelerin ve yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının, kendileriyle ilgili olan birliğin doğal üyesi konumunda oldukları bu birlikler, kendi alanlarıyla ilgili olarak ülke genelindeki tek birlik durumundadırlar (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022).

Yerel Yönetim Birliklerinin Mali Yapısı ve Denetimi

Yerel yönetim birliklerinin mali yapısına genel olarak bakıldığında bu birliklere “kendi yağıyla kavru lan birer kurum” benzetmesini yapmak pek de yanlış olmayacaktır. 5355 sayılı kanunun çeşitli maddelerinde yer bulan mali hükümler, yerel yönetim birliklerinin gelir ve giderleri hakkında düzenlemeler yapmakla birlikte mali hükümlerin farklı maddeler içerisinde düzenlenmesi, birlikler arasında ortak bir gelir ve gider politikasının olmadığını açık bir göstergesidir.

5355 sayılı yasada mali hükümlerle ilgili ilk olarak, 5’inci maddede “Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yönteminin ve birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususların” birlik tüzüğünde olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Daha sonra 9’uncu maddede birlik meclisinin görev ve yetkileri arasında “Yatırım plâni 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, kiralanmasına ve takasına karar vermek; birlik tarafından yürütülecek hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek; şartlı bağışları kabul etmek; dava konusu olan ve miktarı iki bin Türk Lirasından on bin Türk Lirasına kadar birlik alacaklarının sulhen halline karar vermek ve birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek” gibi mali konular düzenlenmiştir. Birlik encümeninin tamamen mali konularla ilgili görev ve yetkilerinin düzenlendiği 13’üncü maddede ise “Yatırım plâni ve çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip birlik meclisine görüş bildirmek; kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği kamu yararı kararını almak; öngörülme yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; kanunlarda öngörülen cezaları vermek; iki bin Türk Lirasına kadar olan davaların sulhen halline karar vermek ve taşınmaz mal alımına, satımına, kiralanmasına ve takasına ilişkin meclis kararlarını uygulamak” hükümleri yer almaktadır. Bu madde göstermektedir ki, birlik encümeni, sadece birliğe ait mali konularla ilgili görev ve yetkilere sahip bulunmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin organlarının mali konular hakkındaki görev ve yetkilerinden sonra 5355 sayılı kanunun dördüncü bölümü, birlik gelir ve giderlerinin ele alındığı mali hükümlere ayrılmıştır. Birlik gelirleri 15’inci maddede düzenlenmiş ve “Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları; birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılan ödenekler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; kira ve faiz gelirleri; bağışlar ve köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak paylar ile diğer gelirler” birliklerin gelirleri olarak belirlenmiştir. Birliğin giderlerinin düzenlendiği 16’ncı maddede “Birlik hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler; birliğin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluk, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler; hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler; birliğin hizmet binalarının, tesislerinin, araç ve gereçlerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler; faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ücretler ile sigorta giderleri; dava takip ve icra giderleri; avukatlık, danışmanlık ve denetim ücretleri; kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri ile temsil, tören ve ağırlama giderleri” olarak birliklerin gider kalemleri belirtilmiştir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanununda özel olarak belirtilen birliklerden köylere hizmet götürme birlikleri ve ülke düzeyinde kurulan birliklerin gelirleri konusunda kanunda özel düzenleme yapılmış olup 18’inci maddede, köylere hizmet götürme birliklerinin gelirleri içerisinde, altyapı hizmetlerinde kullanılmak üzere, merkezi kurum ve kuruluşlar ile il özel idarelerinin bütçelerinden aktarılan ödeneklerin de bulunduğu belirtilmiştir. Ayrıca gider kalemleri içerisinde önemli bir yer tutan personel giderleri için, cari yıl personel giderlerinin, en son yıl bütçe gelirlerinin o yılın sonunda açıklanan yeniden değerlendirme oranıyla çarpılması sonucu çıkan miktarın %10’unu aşamayacağı hükmü getirilerek köylere hizmet götürme birlikleri içerisinde gereksiz personel yığılmasının önlenmesi sağlanmıştır. Ülke düzeyinde kurulan birliklerin gelirleri hakkında 20’nci maddede yapılan özel düzenlemede ise bu birliklere üye yerel yönetimlerin birliğe ödemeleri gereken üyelik bedelinin, o yerel yönetimlerin en son kesinleşmiş bütçeleri üzerinden birlik meclisinin belirlediği oranda alınacağı ve bu miktarın, birliğin talebi üzerine, genel bütçe üzerinden yerel yönetimlere ayrılan paylardan kesilerek birliğe gönderileceği hükme alınmıştır (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022). Böylece, bu birliklerin gelirlerinden üyelerin vereceği aidatlara ilişkin olanı, garanti altına alınmış bulunmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin denetimi konusunda 5355 sayılı kanun oldukça sınırlı hükümler içermektedir. Kanunun 14'üncü maddesi "Birlik başkanı" başlığı altında, genel bir hüküm ile birlik başkanının birliği denetlemek görev ve yetkisinin bulunduğunu belirtmiştir. Bu sınırlı hükümlerden birisini barındıran "Meclis toplantısı" başlıklı 11'inci madde "*Birlik meclisinin ... denetim yolları, ... hakkında bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda, Belediye Kanununun belediye meclislerine ilişkin hükümleri uygulanır*" hükmü ile birlik meclisinin denetimindeki yasal boşlukların, başka bir kanun hükümleriyle doldurulmasına izin vermiştir. Fakat bu hükümle çelişen 22'nci maddenin dördüncü fıkrasında, 29 Aralık 2005 tarihli 5445 sayılı kanunun 4'üncü maddesiyle yapılan değişiklikle, "*Birliklerde çalışma programı, yetki devri, ..., denetimi, ... konularında, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Kanunu hükümleri uygulanır*" hükmündeki "denetimi" ibaresi çıkarılmış ve onun yerine söz konusu 22'nci maddenin başına ek üç fıkra eklenmiştir. Eklenen bu fıkralarda yerel yönetim birliklerinin denetiminin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacağı ve vali ve kaymakamların gerekli görmeleri durumunda, ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki diğer birlikleri denetleyebileceği belirtilmiştir. Devamında, yerel yönetim birliklerinin Sayıştay denetimine tabi olmadığı belirtilmiş ve İçişleri Bakanlığı, valiler veya kaymakamlarca malî denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu tekliflerinin, birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanacağı; bu kararın örneğinin, birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderileceği hüküm altına alınmıştır. Eklenen bir diğer fıkrada ise denetim sonucu tespit edilen kamu zararının, zararın doğduğu tarihten itibaren hesaplanacak faiziyle birlikte ilgisinden tahsil edileceği hükmü yer almaktadır (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022).

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARI VE NEDENLERİ

Türkiye'de yerel yönetim birlikleri de, maalesef yerel yönetimler gibi bazı önemli sorunlarla varlıklarını sürdürmeye çalışmaktadırlar. Elbette ki ciddi ve kararlı yasal düzenlemelerle önemli bir kısmı düzeltilebilecek olan bu sorunların temelinde, yerel yönetim birliklerinin demokratik gelişim içerisindeki rolünün dikkate alınmaması yer almaktadır.

Yerel Yönetim Birliklerinin Mevzuat Kaynaklı Sorunları

Yerel yönetim birlikleri birçok sorunla boğuşmakla birlikte bu sorunların en başına yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunları koymak çok yanlış olmayacaktır. Zira uygulamadaki sorunlar ciddi yasal düzenlemelerle bertaraf edilebilecektir.

Yerel yönetim birliklerinin en önemli yasal sorunlarından birisi, müstakil bir kanun olmasına rağmen, 5355 sayılı kanunun birçok yerinde "*... bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda, Belediye Kanununun ... ilişkin hükümleri uygulanır*" hükmünün yer almasıdır. Bu hüküm, yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkış amaçlarından olan "yerel yönetimlerin tek başına yapamadığı projeleri gerçekleştirmek" ilkesi ile çelişmekte ve birliklerin birer belediye örgütlenmesi gibi görülmesine neden olmaktadır. Her ne kadar yerel yönetimler ile yerel yönetim birlikleri arasında örgütlenme ve işleyiş açısından benzerlikler olsa da, müstakil bir kanunun eksik hükümlerinin başka bir kanuna atıf yapılarak giderilmesi ve bunun süreklilik arz etmesi doğru olmamaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin yasal düzenlemesiyle ilgili başka bir sorun da 5355 sayılı kanunun 17'nci maddesinde karşımıza çıkmaktadır. "Teşkilat" başlıklı bu maddenin üçüncü fıkrasında "*Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar, Belediye Kanununda belirtilen esas ve usullere göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilir*" hükmü yer almaktadır ve bu hüküm, seçim sisteminin işletilmeye çalışıldığı yerel yönetim birliklerinde demokrasinin gücünü sekteye uğratmaktadır.

5355 sayılı kanunun en önemli eksikliklerinden birisi, denetim konusunun yeterli derecede ele alınmamış olmasıdır. Çok büyük miktarlarda harcama ve ödemeleri bulunan yerel yönetim birliklerinin kanununda, denetim konusunda ayrı bir bölüm veya maddenin bulunmaması, denetim ibaresinin bazı maddeler içerisinde bahsedilerek geçiştirilmesi, bu konudaki inisiyatif ve yetkinin önemli bir kısmının siyasi makamlarda olmasına sebep olmaktadır. Ayrıca valilerin veya vali yardımcılarının köylere hizmet götürme birliklerinde hem başkanlık görevi hem de denetleme yetkisinin bulunması, yasa tarafından denetim konusunun ne kadar önemsiz görüldüğünün göstergesidir. Bununla birlikte 5355 sayılı kanunun 22'nci maddesine 29 Aralık 2005 tarihli 5445 sayılı kanun ile eklenen ikinci fıkrayla birliklerin denetiminin Sayıştay'ın dış denetiminin dışında bırakılması, yasanın güvenilirlik ve açıklık ilkeleriyle örtüşmesini de engellemektedir. Siyasi etki ve yönlendirmelere maruz kalabilecek bir kurumun Sayıştay denetiminin dışında bırakılması, kanuna ve kurumlara olan güveni sarsabilmektedir. Ayrıca denetim konusundaki düzenlemelerden 11'inci maddenin "*Birlik meclisinin ... denetim yolları, ... hakkında bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda, Belediye Kanununun belediye meclislerine ilişkin hükümleri uygulanır*" hükmü ile 5445 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonraki haliyle 22'nci maddenin dördüncü fıkrasındaki

Belediye Kanununa gönderme yapılan konular içerisinde “denetim” konusunun bulunmaması, 5355 sayılı kanunun maddeleri arasında çelişkiye neden olmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin ve bir zamanlar yerel yönetim birliği sayılan sulama birliklerinin, eski ilişkilerinden kaynaklanan yasal sorunları da bulunmaktadır. 5355 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten 8 Mart 2011 tarihine kadar kanunun 19’uncu maddesinde kendisine yer bulan sulama birlikleri, belirtilen tarihte söz konusu kanun kapsamı dışına çıkarılmış ve bu tarihten itibaren yerel yönetim birliği olarak kabul edilmemiştir. 8 Mart 2011 tarihinde yürürlüğe giren 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, sulama birliklerini, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün sulama işlerini yapan bir “alt yüklenici” işletmesi gibi görmektedir. Bu anlayış yüzünden sulama birlikleri, ne tam bir kamu kurumu, ne tam bir yerel yönetim birimi, ne de tam bir özerk kuruluş olabilmişlerdir. Aslında belli bir bölgenin halkına belli bir hizmet amacıyla kurulan sulama birliklerinin bir yerel yönetim birliği olarak kabul edilmesi veya Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’ne daire başkanlığı şeklinde bağlanması, sulama birliklerinin aidiyet sorununu da çözmüş olacaktır. Bununla birlikte 6172 sayılı kanunda 19 Nisan 2018 tarihli 7139 sayılı kanun ile yapılan yapısal değişiklikler, sulama birlikleri başkanlarının kamu personelleri arasından görevlendirilmesi kuralını getirmiş ve birliklerin DSİ’ye bağlı kurum olma durumuna bir adım daha yaklaşmasına sebep olmuştur. Sulama birliklerinin, birer yerel yönetim birliği konumundayken, 2011 yılında yerel yönetim birliği olma özelliğinin, 2018 yılında da yönetim organlarını belirleyen seçim sisteminin kaldırılıp yerine kamu görevlilerinin başkan olarak görevlendirilmesi uygulamasıyla yerel yönetim birimi olma özelliğinin elinden alınması, gün be gün gelişmesi gereken demokrasinin geriye doğru gitmesine bir örnektir diyebiliriz.

Sonuç olarak denilebilir ki 5355 sayılı kanunun, yerel yönetim birliklerinin ve üye yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak oluşu ve birliklerin öneminden ziyade merkezi idareye bağlılığını vurgulayan yapısı (Bayrak, 2022: 152), yerel yönetim birliklerinin önündeki en önemli engellerdendir.

Yerel Yönetim Birliklerinin Yapısal ve İşlevsel Sorunları

5355 sayılı yasanın “Köylere hizmet götürme birlikleri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrası, köylere hizmet götürme birliklerine “kırsal kalkınmayı sağlamak” gibi ağır ve sorumluluk isteyen bir görev addetmiştir (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022). Köy yaşamının zorlukları ve köylerin fiziksel yetersizliklerinin fazlalığı dolayısıyla köylere hizmet götürme birliklerinin bu sorunların üstesinden tek başına gelmesini beklemek, köylüyü ve köy hayatını kendi kaderine terk etmek anlamına gelmektedir. Köylere hizmet götürme birliklerinin, bağlı olduğu ilçenin tüm köylerinin katılımı ile oluşturulduğu ve zaten köylerin “imkânsızlık ve yokluklarla” boğuştuğu düşünüldüğünde, bu birliklerin belirtilen görevleri yerine getirmede ne kadar yeterli olabilecekleri anlaşılabilir. Toplam 697 adet yerel yönetim birliği içerisinde köylere hizmet götürme birliklerinin 451 adet ile sayıca en fazla durumda olması (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023: 33), bu sorunun çözülmesinin olumlu etki yapabileceği alanın büyüklüğü hakkında da bilgi vermektedir. Aynı şekilde, “Turizm altyapı hizmet birlikleri” başlıklı Ek 1’inci maddenin birinci fıkrasında, “turizm bölgeleri ve merkezlerinin bulunduğu bütün mahalli idarelerin katılımı ile kurulan turizm altyapı hizmet birliklerine, kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinin bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımı ile kültür ve turizme ilişkin teknik ve sosyal altyapının geliştirilmesi ve işletilmesi” gibi görevler verilmiştir (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022). Burada bu birliğe üye olan mahalli idarelerin güçleri ve kendi sorumluluk alanları dikkate alındığında, birliklere ait görevlerin göz ardı edilebileceği ya da en azından önem verme sırası bakımından arka sıralara atılabileceği yadsınamaz bir gerçektir.

5355 sayılı kanunun 17’nci maddesinde belirtilen “Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar, Belediye Kanununda belirtilen esas ve usullere göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilir” (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022) ibaresi, seçimle gelen birlik yöneticilerinin birlikteki gelecekleri ile ilgili endişe duymalarına sebep olabilecek bir düzenlemedir. Maddenin bu ifadesindeki “görevlendirilebilir” ibaresi, bu yetkinin kimde olduğunun, nasıl kullanılabileceğinin ve hangi şartlarda bu yola başvurulabileceğinin açıkça belirtilmemesi hususlarıyla birleşince, birlik başkanlarının ve diğer yöneticilerin çalışmalarında tedirginlik ve korku unsurlarının ön plana çıkmasına sebep olabilecektir.

Yerel yönetim birliklerinin işleyişinde ortaya çıkan önemli bir sorun da siyaset kurumunun bu birlikler üzerindeki etkisinden kaynaklanmaktadır. Türkiye Belediyeler Birliği örneğinde yapılan bir araştırmada (Bayrak, 2022: 145, 146) yerel yönetim birliklerine mensup yönetimlerin siyasi kimliklerinin, birlik çalışmalarına yaklaşımlarını etkilediği ve yerel yönetim birliklerinin, idari vesayet kurumunun etkisi ve merkezi idarenin baskı ve yönlendirmeleri neticesinde, kararlarında ve uygulamalarında siyasetin etkisi altında kaldığı tespit edilmiştir.

Yerel Yönetim Birliklerinin Mali Sorunları

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlerin mali sorunlarını gidermek ve yerel yönetimlerin ölçek ekonomisinden en iyi derecede faydalanabilmesini sağlamak adına geliştirilmiş modellerden birisi olarak bilinmektedir (Zeren ve Sevinç Çubuk, 2020: 368). Fakat üstlendikleri bu sorumluluk, yerel yönetim birliklerinin mali sorunları olmadığı anlamını taşımamaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin mali açıdan mevcut olan en önemli sorunu denetim eksikliğidir. Kanun kapsamında önemli gelir ve gider kalemlerine sahip olan birliklerin mali denetiminin Sayıştay gibi bir makamın kapsamı dışında tutulması ve bu denetimin siyasi bir kurum olan İçişleri Bakanlığına bırakılması (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022), hem üye belediyeler hem de hizmetten faydalanan halk açısından önemli bir mali sorun konumundadır. Bu eksiklik, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi çağdaş yönetim ilkelerini ihlal etmek anlamına geldiği gibi birliklere olan güvenin zedelenmesi anlamına da gelmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin karşı karşıya olduğu mali sorunlardan bir diğeri de 5355 sayılı kanunun “Ortak hükümler” başlıklı 22’nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan düzenleme ile ilgilidir. Bu fıkradaki “bazı mali hükümlerin uygulanması konularında bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanması” (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022) hükmü, kanunun müstakil bir kanun olma özelliğini zayıflatmaktadır. Ayrıca kanunda yerel yönetim birliklerinin gelirleri ve giderleri maddeler halinde belirtilse de, ortak bir mali politika izlenmemesi ve özellikle gelir unsurları arasında önemli farklılıklar olması, birliklerin mali hakları açısından bir güç unsuru meydana getirmesine engel olmaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin en önemli gelir kaynaklarının üye yerel yönetimler tarafından ödenen aidatlar olduğu ve bu aidatların birçok yerel yönetim tarafından düzenli olarak ödenmediği dikkate alındığında, bu aidatlar dışında düzenli gelirleri olmayan birliklerin (Köseoğlu, 2010: 93, 94) mali sorunlarla baş başa bırakıldığı görülmektedir.

Yerel Yönetim Birliklerinin Merkezi Yönetim Kaynaklı (Özerklik) Sorunları

5355 sayılı kanunda yerel yönetim birliklerinin iç teşkilatlanmasıyla ilgili olarak 17’nci maddesiyle düzenlediği, “kamu çalışanı memurların, yerel yönetim birliklerinin genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebileceği” hükmü, yerel yönetim birliklerinin yerel demokrasi aracı olması kimlikleriyle uyusmamaktadır. Herhangi bir değişiklik eklenmeyen, kanunun ilk yürürlüğe girdiği haliyle mevcut olan bu hükmün, yerel yönetim birimlerinin özerkliğine gölge düşürdüğü bir gerçektir.

Yerel yönetim birliklerinin özerkliği konusunda 5355 sayılı kanunun hatırı sayılır derecede eksiklikleri olduğu söylenebilir. Kanunda, birliklerin kurulması, bazı birliklere katılma ve birliklerden ayrılma ile bazı birliklere ait yönetmeliklerin düzenlenmesi gibi konularda Cumhurbaşkanının izninin ve yetkisinin olması (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022), yerel yönetim birliklerinin merkezi idarenin vesayeti altında olduğunun açık birer göstergesidir. Bunun yanında kanunda, bazı birliklerin tüzüklerinin İçişleri Bakanlığınca onaylanması, bazı birliklerin üyelerinin İçişleri Bakanlığı Müsteşarı olması ve birliklerin denetiminin İçişleri Bakanlığınca yapılması (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2022) gibi hükümler, idari vesayeti destekleyen ve güçlü kılan hükümler olarak dikkat çekmektedir.

Vesayet denetimi dendiğinde merkezi idarenin önemli bir denetim organı olan Devlet Denetleme Kurulu (DDK) unutulmamalıdır. 16 Nisan 2017 tarihinde parlamenter hükümet sisteminden cumhurbaşkanlığı hükmet sistemine geçişle birlikte, 15 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenen DDK’nin, idare üzerindeki gücü ve etkisi artırılmıştır. Söz konusu kararnamenin “Devlet Denetleme Kurulunun Görevleri” başlıklı 4’üncü maddesinin a fıkrasında “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak”, Kurulun birinci görevi olarak belirtilmiştir. Bu maddede yer alan “birliklerde” ibaresinin net olarak hangi birlikleri kapsadığı belirtilmese de, yerel yönetim birliklerinin de birer birlik olması dolayısıyla bu kapsamda değerlendirilmesi yanlış olmayacaktır. Kaldı ki, söz konusu Kararnamenin “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinin ikinci fıkrasının a bendi, “Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında” şeklinde bir kapsam belirterek DDK’nin kamu ile ilgili tüm idari birimler üzerinde denetleme yetkisinin olduğunu belirtmektedir (DDK Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2023).

Yerel Yönetim Birliklerinde Yaşanan Diğer Sorunlar ve Nedenleri

Yerel yönetim birlikleri, uzunca bir süre, başka kurum ve kuruluşların örgütlenmesini ve görevlerini belirleyen yasal düzenlemelerle yaşamaya çalışmışlardır. 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, birliklerin kimlik ve aidiyet sorunlarını bir ölçüde çöze de kanunda gerekli düzeyde yer almayan, birliklerin özerk yapılaşması, mali güç yetersizlikleri ve denetimleri ile ilgili konular sorun teşkil etmektedir. Bu sorunların temelinde, yapılan yasal düzenlemeler; bu yasal düzenlemelerin temelinde de merkezi idarenin aşırı kontrolcü tutumu yer almaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin, merkezi idare ile olan ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeve kaynaklı sorunlarının dışında kendi faaliyetlerinden ve işleyişinden kaynaklanan sorunları da bulunmaktadır. Bu sorunların altında, birliklerin şeffaflık ve hesap verebilirlik konularına gereken önemi vermemesi, gelir kaynaklarında gereken düzenin sağlanamaması ve üyeler arasındaki siyasi düşünce farklılıklarının öne çıkarılması gibi nedenler bulunmaktadır (Bayrak, 2022: 141-150).

Merkezi idarenin yerel yönetim birlikleri üzerinde kurmak istediği kontrol mekanizması, yerel yönetim birliklerinin merkezi idarenin bir taşra örgütlenmesi gibi hareket etmesi sonucunu doğurmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin örgütlenme felsefesine tamamen aykırı bir şekilde kontrol altında tutulmak istenmesi, birliklerin, “olması gerekeni” değil “olması istenileni” yerine getiren birer yapılaşma olarak görülmesine de neden olabilmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında zafiyet göstermeleri, iç ve dış paydaşların, birliğe güven duyma konusunda tereddüde düşmelerine neden olabilmektedir. Birliğe duyulan güvenin eksilmesi, birliğin süreklilik ve başarı sağlamasını engelleyecektir.

Birliklerin gelir kaynaklarındaki düzensizlik ve adaletsizlik, birlik bütünlüğünü ve işleyişini bozan önemli sebeplerden birisidir. Üye aidatlarının ödenmemesi ve birlik harcamalarının başka kurumlardan yapılacak ödenek aktarmalarına bağlı olması gibi durumlar, birliklerin vermesi gereken hizmetlerin gecikmesine veya yerine getirilmemesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimleri bir araya getiren fakat siyasi düşünce farklılıkları yüzünden birlik olamayan yerel yönetim birlikleri, üyeler arasındaki fikir çatışmaları nedeniyle zamanı, emeği ve parayı verimli kullanamamaktadır. Amaç ve fayda birlikteliğinin siyasi birlikteliğin arkasında kalması, hizmete ve verimliliğe verilmesi gereken enerjinin boşa harcanması sonucunu doğurmaktadır.

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARINA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarının, tam olarak bitirilmese bile, mevcut yapı üzerinden veya geliştirilmiş yeni bir yapı üzerinden yapılacak düzenlemelerle en aza indirilmesi sağlanabilecektir.

Mevcut Yapı Üzerinden Çözüm Önerileri

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, yerel yönetim birliklerine geç de olsa kimlik kazandıran bir kanundur. Bu kanunun yerel yönetim birliklerinin örgütlenmesi ve işleyişine ilgili tüm ayrıntıları kapsamaması, yerel yönetim birliklerinin etkinliği ve gücü açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle 5355 sayılı kanunda yapılacak yeni düzenlemelerde, yerel yönetim birliklerinin başka hiçbir kanuna müracaat etmeden cevap bulabileceği tüm soruların kapsandığı bir çalışma yapılmalı; bunlara bağlı ayrıntıların yönetmelik ve tüzüklerle düzenlenmesi sağlanmalıdır. Ayrıca birliklerin genel sekreterlik veya diğer üst yöneticilik konularında çalıştırılmak üzere kamu kurumlarından personel görevlendirilmesi düzenlemesi değiştirilerek birliklerin her kademesindeki yöneticilerin, birlik üyesi olan yerel yönetimler içerisinde seçilmesi sağlanmalıdır.

5355 sayılı kanunun mevcut halinde dağınık ve yetersiz bir şekilde bulunan, birliklerin mali ve idari denetimi konusu, kanuna ayrı bir bölüm olarak eklenmeli ve böylece kontrol mekanizmasının güçlendirilmesi sağlanmalıdır. Mali dış denetim konusunda yetkisiz ve yetersiz organlara müracaat etmek yerine, kanun kapsamında yer almayan Sayıştay’ın dış denetimi uygulaması eklenerek bir kamu hizmeti yürüten birliklerin, kamu adına Sayıştay tarafından denetlenmesi sağlanmalıdır.

Köylere hizmet götürme birlikleri ve turizm altyapı hizmet birliklerinin kendi sorumluluk alanlarındaki yerel birimleri tek başlarına değiştirmelerini ve geliştirmelerini beklemek bu birliklere yapılan bir haksızlık durumundadır. Özellikle köylere hizmet götürme birlikleri ve turizm altyapı hizmet birliklerinin finansal ve idari olanakları göz önüne alınarak, üzerlerine yüklenen sorumluluk devlet tarafından paylaşılmalı ve hem bu birliklerin hem de bu birliklere üye yerel birimlerin mağdur olması engellenmelidir.

Yerel yönetim birliklerinin sürekli olarak boğuştuğu mali güç zafiyeti, yasal düzenlemeyle hafifletilmelidir. 5355 sayılı yasanın “Birlik üyelerinin yükümlülükleri” başlıklı 21’inci maddedeki düzenlemeyle, “birliğe karşı mali

yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye mahalli idarelerin...” ibaresi “birliğe üye mahalli idarelerin...” şeklinde değiştirilmeli ve “birliğin başvurusu üzerine...” ibaresi çıkarılmalıdır. Böylece üye yerel yönetimlerin aidat ödeme keyfiyeti kaldırılarak birliklerin aidat ödemelerini takip etme ve tahsilâtı için bürokrasi sarmalına girme durumları bertaraf edilmelidir. Ayrıca birliklerin yükledikleri yüksek maliyetli işler için merkezi bütçe desteğini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

5355 sayılı yasanın revize edilerek birlikler üzerindeki idari vesayet baskısının azaltılması sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerdeki idari vesayetin benzer bir şekilde karşı karşıya kalan yerel yönetim birliklerinin kanunundaki merkezi idare birimlerine ait makamlar, daha bağımsız, daha özerk ve daha tarafsız makamlarla değiştirilmelidir.

Alternatif Model Üzerinden Çözüm Önerileri

Merkezi örgütlenme içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından vesayet denetimine tabi olan yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin sorunlarıyla ve ihtiyaçlarıyla ilgilenecek Yerel Yönetimler Başkanlığı kurulmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin idari açıdan amiri konumunda olmayan bu başkanlığın, birliklerin gelişimi, bilgi paylaşımı, uluslararası ilişkileri, birlik personellerinin eğitimi ve özlük hakları gibi konularda yetki ve sorumluluklarla donatılması, yerel yönetim birlikleri, daha profesyonel bir örgütlenme içerisine girmesini sağlayacaktır. Ayrıca ayrı bir tüzel kişiliğe de sahip olacak bu başkanlığın kendine ait bütçesi olacak ve böylece hem yerel yönetimler hem yerel yönetim birlikleri, mali açıdan daha güçlü bir yapıya sahip olabileceklerdir.

Bir araya gelebilen fakat siyasi düşünce farklılıkları yüzünden birlik olamayan yerel yönetim birlikleri, çoğunlukla bir projeyi veya bir görevi yerine getirmek için kurulsalar da, bunları yerine getirirken verimlilik ve memnuniyet kavramlarını en ön planda tutmalıdır. Bunun için de yerel yönetim birlikleri açısından önemli ve modern yönetim anlayışında ön plana çıkan bir kavram olan yönetişim kavramı, yerel yönetim birliklerinin kâğıt üzerinde ve uygulamada benimsemesi gereken bir yönetim anlayışıdır.

Yönetişim, aslında başta yerel yönetimler olmak üzere birçok alanda, yönetimin birden çok aktör tarafından belli ilkeler dâhilinde çok yönlü yönetimi anlamına gelmektedir (Ölmez ve Karakılçık, 2023: 191). Yönetişim, hem etkilediği hem de etkilendiği paydaşları fazla olan yerel yönetim birlikleri açısından önemli bir kavramdır. Şöyle ki, amaçlarını verimli bir şekilde gerçekleştirmek için etkin bir yönetim sürecine sahip olması gereken yerel yönetim birliklerinin bu süreçte yönetişim uygulamalarına önem vermesi gerekmektedir. Birliklerin kendilerine ait vizyon ve misyon belirlemeleri, çalışmalarının etkilediği ve etkilendiği paydaşların doğru tespit edilmesi ve misyonlarını gerçekleştirmek yolunda yönetişimin ilkeleri çerçevesinde çalışmalar yapmaları, yerel yönetim birliklerinin yönetsel sorunlarının çözümüne katkı sağlayacaktır. Yönetişim konusunda ilk yapılması gereken, birlikler ve birliğe üye yerel yönetimler bazında yönetişimi anlatmaya yönelik eğitim ve seminerlerin uygulanması olmalıdır. Teorik kısmı aktarılan yönetişimin uygulanması için gereken örgütsel altyapı hazırlanmalı ve ilkeler doğrultusunda yönetişim hayata geçirilmelidir. Böylece üye yerel yönetimlerin katılımı ve destekleriyle sorumluluk paylaşımı ve dolayısıyla amaç birlikteliği sağlanmış olacaktır. Yönetişim sayesinde birliklerin, üye yerel yönetimlerin memnuniyetinde ve hedeflerine ulaşma yolunda paydaşlarının ihtiyaçlarını gidermesi miktarlarında artış olacaktır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yerel yönetim birlikleri, demokratikleşme ile yerleşen yerellik anlayışının gelişmesi ve bazı noktalarda yetersiz kalması sonucu, proje ve hizmet birlikleri olarak ortaya çıkmıştır. Demokratikleşmenin önemli adımlarının atıldığı Avrupa’da ortaya çıkan yerel yönetim birlikleri, zamanla birçok ülkenin kullanmak durumunda olduğu “yerel üstü” bir örgütlenme şekli olarak benimsenmiştir.

Yerel yönetim birlikleri, gerek yerel yönetim birimlerinin benzer görevlerini üstlenmesi gerek de yapısal olarak yerel yönetim birimlerine benzer şekilde örgütlenmesi nedeniyle, birçok otorite tarafından ayrı bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin gelişmesi, yerel yönetim birliklerinin gelişmesine de etki edebilecektir.

Türkiye, yerel yönetim birlikleri açısından zengin sayılabilecek durumdaki ülkelerden birisidir. Bu zenginlik, yerel örgütlenmeler konusunda olumlu referanslar verebileceği gibi çözülmeyi bekleyen sorunların çokluğu açısından da ipucu verebilmektedir. Bu sorunların temelinde yasal düzenlemelerin yetersizliği bulursa da genel olarak birlikleri zorlayan işlevsel, mali ve idari yönden birçok önemli sorun bulunmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin bünyesinde barındırdığı sorunlarla uzun soluklu varlık göstermesi, varlık gösterse bile örgütlenme amacına uygun olarak başarılı olması mümkün değildir. Bu doğrultuda, ekonomik ve demokratik açıdan gelişmekte olan Türkiye, yerel yönetim birliklerinin, yasal, işlevsel, mali ve idari yönlerden karşı karşıya olduğu sorunların ortaya çıkarılıp çözümlenmesi için gereken çağdaş adımları atmalıdır. Bu adımlar içerisinde, birliklere ait yasanın, birliklerin etkinliğini ve gücünü artıracak şekilde güncellenmesi; birliklere verilen görevlerin birliklerin gücü ile orantılı

olmasına dikkat edilmesi; denetim konusundaki yasal eksikliğin giderilmesi ve birlikler içerisindeki siyasi ayrışmanın ve birlikler üzerindeki vesayet denetiminin en aza indirilmesi gibi konular önem arz etmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin merkezi idare ile ilişkileri anlayışında derin bir değişiklik yapılmalı ve kurulacak Yerel Yönetimler Başkanlığı, yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin idari ve mali özerkliklerini destekleyici bir idari organ olmalıdır. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı teşkilatına bağlı olarak örgütlenmiş olan politika kurulları içerisinde Yerel Yönetim Politikaları Kurulu yer alsa da bu kurulun Yerel Yönetimler Başkanlığı kadar kapsamlı bir kurul olmadığı görülmektedir. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 sıra numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu" başlıklı 31'inci maddesinde yerel yönetim birliklerinden bahsedilmediği ve kurulun görevlerinin genel olarak öneri geliştirmek olduğu görülmektedir. Kurulacak bir yerel yönetimler başkanlığında, liyakat ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler, çevre ve kentleşme gibi konularda uzman bireylerin yer aldığı bir örgütlenmeye gidilerek yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin ihtiyaçlarının giderilmesinde başarıya ulaşmak mümkündür.

Yerel yönetim birlikleri, yönetimlerin yerel düzeydeki başarılarında önemli bir paya sahip örgütlenmelerdir. Bu payın artırılması için yerel yönetim birliklerinin mevcut yasal ve örgütsel yapılarının geliştirilmesine, hak ve yetkilerinin artırılmasına önem verilmelidir. Bu kapsamda yerel yönetim birliklerinde yönetişime yapılacak yatırım, en bilimsel yatırım olacaktır.

KAYNAKÇA

- Arıkboğa, E. (2015). *Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye*, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, Yayın No: 85.
- Arıkboğa, E. (2017). Yerel Yönetim Birlikleri Üstüne. *Şehir & Toplum Dergisi*, (8), 77-87.
- Bayrak, B. (2022). Yerel Yönetim Birliklerinde Yönetişimin Uygulanabilirliği: "Türkiye Belediyeler Birliği" Üzerinden Bir İnceleme. *İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Malatya.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Eaton, A. M. (1900). The Right to Local Self-Government. *Harvard Law Review*, (XIII)6, 441-454.
- Ege Belediyeler Birliği (2023). "Teşkilat Şeması", <http://www.ebb.gov.tr/tr/TeskilatSemasi>, (Erişim Tarihi: 17.06.2023).
- Engin, S. (2021). Küreselleşme ve Dünya Kenti Kapsamında İstanbul, 5. *International Paris Conference On Social Sciences*, Paris-France, IKSAD Global Publishing House.
- Engin, S. & Kef, E. (2022). *Kadın Odaklı STK'ların Kadın İstihdamı ve Girişimciliği İle İlişkisi Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu İlleri Örnekleri*, Ankara, Orion Yayıncılık.
- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 22-30.
- Eryiğit, B. H. (2016). Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 283-295.
- Gennadevich, S. S., Vaghinakovich, S. V. & Borisovich, A. D. (2015). World Global Systemic Crisis and the Local Self-Government Basic Ideals. *Asian Social Science*, 11(18), 267-27.
- İsbir, B. (2009). Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(Ö.S.), 1571-1599.
- Karakılçık, Y. (2018). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 4(11), 1-43.
- Koçak, B. (2019). Yerel Hizmetlerin Sunumunda Alternatif Bir Kurum: Yerel Yönetim Birlikleri ve Hukuki Dayanakları. *RTE Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (10), 161-183.
- Köseoğlu, M. (2010). Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, (468), 85-102.
- Litvack, J.I. & Seddon, J. (Ed.). (2002). *Decentralization Briefing Notes*. Washinton, DC: World Bank Institute.
- Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Great Britain, Edwar Elgar Publishing Company.

- Ökmen, M. (2005). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, (539), 565.
- Önen, S. M. & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), 216-234.
- Ölmez, M. & Karakılıç, Y. (2023). Organize Sanayi Bölgeleri için Çift Denetimli İyi Yönetişim Model Önerisi (Alan Araştırmasına Dayalı bir Değerlendirme). *Journal of History School*, 62, 183-213.
- Özel, M. (1998). Yerel Yönetimlerimizin Temel Ayak Bağı: İdari Vesayet Denetimi. *Öneri Dergisi*, 2(10), 81-90.
- Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(3), 25-43.
- Özer, M. A. (2006). Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, (450), 141-166.
- Özmüş, L. (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, 28 Mart-1 Nisan 2005, Ankara.
- Pratchett, L (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, (52), 358-375.
- Sivrekli, E. (2001). Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. *Türk İdare Dergisi*, (431), 121-133.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2023), "Organizasyon Şeması", https://www.tbb.gov.tr/Tr/icerik_organizasyon-semasi, (Erişim Tarihi: 17.06.2023).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2023), "DDK Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf>, (Erişim Tarihi: 14.04.2023)
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2022), "Mahalli İdare Birlikleri Kanunu", <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5355>, (Erişim Tarihi: 24.08.2022).
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2023), "Faaliyet Raporu", <https://yereleyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>, (Erişim Tarihi: 14.05.2023).
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2023), "Birlikler", <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/birlikler>, (Erişim Tarihi: 19.01.2023).
- T.C. Vilayetler Birliği (2023), "Teşkilat Şeması", <https://www.vilayetler.gov.tr/teskilatSemasi>, (Erişim Tarihi: 17.06.2023).
- Uzun, O. & Can, E. (2021), Mahalli İdare Birlikleri Bağlamında Sağlıklı Kentler Birliği Yerel Yönetimler İlişkileri: Bursa Örneği. *Düzce Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 9(1), 60-78.
- Yeter, E. (1992). Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(4), 13-21.
- Zeren, H. E. & Sevinç Çubuk, E. B. (2020), Türkiye'de Mahalli İdare Birliklerinin Bugünü ve Geleceğine Yönelik Bir Değerlendirme. *Türkiye İdare Dergisi*, 92(491), 365-398.